



Konrad
Adenauer
Stiftung

DU GRAND VIZIR AU CHEF DU GOUVERNEMENT

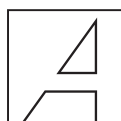
MOHAMED NABIH



DU GRAND VIZIR
AU CHEF DU GOUVERNEMENT

DU GRAND VIZIR AU CHEF DU GOUVERNEMENT

MOHAMED NABIH



Konrad
Adenauer
Stiftung

Publié par

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

© 2017, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc.

Tous droits réservés.

Toute reproduction intégrale ou partielle ainsi que la diffusion électronique de cet ouvrage sont interdites sans la permission formelle de l'éditeur.

Avis de non-responsabilité : l'ouvrage est réalisé comme support pédagogique. En aucun cas il n'est destiné à un usage commercial.

Les opinions exprimées dans les articles de cette publication n'engagent que leurs auteurs respectifs et ne représentent pas nécessairement le point de vue de la Konrad-Adenauer-Stiftung.

Editeur pour la Konrad-Adenauer-Stiftung : Dr. Helmut Reifeld

Rédaction : Dr. Mohamed Nabih

Coordinateur : Aziz El Aidi

Illustration de couverture : Dr. Mohamed Nabih

Mise en pages et Impression : Imprimerie Napoli, Rabat, Maroc

Dépôt légal : 2017MO4049

ISBN : 978-9954-9666-5-5

Imprimé au Maroc

Edition 2017

TABLE DES MATIÈRES

- 11 | **INTRODUCTION**

- 17 | **PARTIE INTRODUCTIVE**
- 17 | L'apparition et l'évolution de l'institution du Chef du gouvernement

- 19 | **Chapitre I:** L'évolution historique de l'institution du chef de gouvernement

- 19 | **Section 1:** Une évolution constante en Grande-Bretagne
- 20 | §-1 Les acteurs
- 22 | §-2 Les pionniers

- 23 | **Section 2:** Les péripéties de l'évolution constitutionnelle française
- 24 | §-1 L'absence d'un Chef du gouvernement
- 28 | §-2 Vers la présidentialisation du régime

- 31 | **Section 3:** Une évolution à géométrie variable au Maroc

- 33 | **Chapitre II :** l'évolution du statut du Premier ministre en Islam

- 33 | **Section 1:** L'arrière plan juridique
- 34 | §-1 Les notions de pouvoir et d'autorité
- 35 | §-2 L'absence de dualité

- 39 | **Section 2:** L'arrière plan historique
- 40 | §-1 La signification de «Al Khilafat» et «Al Imamat»
- 44 | §-2 L'institution du vizirat
- 49 | §-3 Le Grand vizir abbasside
- 50 | §-4 As-Sadr Al-Adam sous les Ottomans
- 52 | §-5 Du vizir à l'As-Sadr Al-Adam au Maroc
- 53 | §-6 Le vizirat de délégation au Maroc

- 55 | **Section 3:** La conception du pouvoir au Maroc
- 55 | §-1 L'application du vizirat avant le protectorat
- 61 | §-2 Pendant le protectorat
- 66 | §-3 Après l'Indépendance
- 77 | §-4 Le Chef du gouvernement et le régime parlementaire

- 86 | **Première partie:** Le cadre juridique de la fonction du Chef du gouvernement

- 87 | **Chapitre I:** Le recrutement du Premier ministre
- 89 | **Section 1:** Les partis politiques et la fonction du Chef du gouvernement
- 89 | §-1 La rivalité entre la monarchie et les partis politiques
- 91 | §-2 Les sphères de compétence, objet des conflits entre monarchie et partis politiques
- 92 | §-3 Le dialogue inachevé
- 94 | §-4 De la marginalisation à la participation
- 102 | **Section 2:** L'élite et la fonction du Chef du gouvernement
- 102 | §-1 Un problème de définition
- 104 | §-2 Un choix purement personnel du Roi
- 107 | §-3 Un choix imposé par la Constitution
- 109 | **Section 3:** Nomination et révocation du Chef du gouvernement
- 110 | §-1 La nomination du Chef du gouvernement
- 113 | §-2 Nomination et responsabilités du Chef du gouvernement
- 118 | §-3 Formation du gouvernement
- 122 | **Section 4:** Les caractéristiques de la fonction du Chef du gouvernement
- 122 | §-1 De la stabilité à l'instabilité
- 128 | §-2 De la dépolitisation à la politisation
- 129 | §-3 De la polarisation au recrutement
- 134 | §-4 L'influence étrangère
- 136 | **Chapitre II:** La place du Chef du gouvernement dans le contexte constitutionnel
- 137 | **Section 1:** Le Chef du gouvernement et la formation du gouvernement
- 138 | §-1 Une évolution lente
- 140 | §-2 Une évolution significative
- 147 | **Section 2:** La responsabilité du Chef du gouvernement
- 148 | §-1 Une responsabilité individuelle et une responsabilité solidaire
- 149 | §-2 Une responsabilité provoquée par le parlement
- 158 | **Section 3:** Le contreseing
- 160 | §-1 Le contreseing horizontal
- 164 | §-2 Le contreseing vertical
- 163 | **Section 4:** Le Chef du gouvernement au sein du conseil du gouvernement et des ministres
- 171 | §-1 Le Conseil de gouvernement
- 175 | §-2 Le conseil des ministres
- 177 | §-3 Le Secrétariat général du gouvernement

- 186 | **Chapitre III:** Le Chef du gouvernement et les autres organes de l'État
- 187 | **Section 1:** Le Chef du gouvernement et le Roi
- 192 | §-1 Vers un partage des pouvoirs
- 196 | §-2 La nomination des hauts fonctionnaires
- 203 | **Section 2:** Les relations entre le Chef du gouvernement et ses ministres
- 204 | §-1 Un rôle de coordination
- 205 | §-2 Un pouvoir de décision
- 209 | **Section 3:** Les rapports du Chef du gouvernement avec le parlement
- 210 | §-1 L'absence d'une majorité parlementaire
- 222 | §-2 Les rapports pacifiques
- 233 | §-3 Les rapports de force
- 234 | **Section 4:** L'interaction entre l'exécutif et le législatif
- 234 | §-1 La dissolution
- 241 | §-2 La question de confiance et la présomption d'adoption
- 244 | §-3 La motion de censure
- 249 | §-4 Les relations à caractère fonctionnel
- 250 | **DEUXIÈME PARTIE:** Les moyens d'action du premier ministre
- 251 | **INTRODUCTION**
- 251 | **Chapitre I:** De la coordination à la direction
- 253 | **Section 1:** L'évolution des attributions gouvernementales
- 256 | §-1 De la coordination des activités du gouvernement
- 258 | §-2 De la direction des affaires publiques
- 260 | §-3 La mise en œuvre de la politique générale
- 266 | §-4 la direction de l'administration
- 269 | §-5 La fixation du contenu de l'ordre du jour des assemblées
- 273 | §-6 l'organisation du fonctionnement des séances parlementaires
- 275 | §-7 La fonction d'arbitrage
- 279 | **Section 2:** Les attributions dans le domaine financier
- 280 | §-1 Le Chef de gouvernement et le dispositif financier
- 285 | §-2 La limitation du rôle du Parlement
- 286 | §-3 Les moyens d'action du Chef du gouvernement
- 289 | §-4 Les outils d'action du Chef du gouvernement

- 292 | **Section 3:** Les moyens d'action dans le domaine réglementaire
- 296 | §-1 Pouvoirs réglementaires variés
- 296 | §-2 Pouvoir réglementaire délégué
- 302 | §-3 Le Chef du gouvernement détenteur du pouvoir réglementaire
- 307 | §-4 L'exercice du pouvoir de police
-
- 310 | **Section 4:** L'extension du pouvoir réglementaire
- 311 | §-1 Les décrets-lois, une délégation de la constitution
- 313 | §-2 Loi d'habilitation une délégation du Parlement
- 317 | §-3 une délégation par le Roi
- 318 | §-4 Le pouvoir réglementaire en Grande-Bretagne
-
- 321 | **Section 5:** Le Chef du gouvernement et l'état de nécessité
- 322 | §-1 L'état d'exception
- 328 | §-2 L'état de siège
- 331 | §-3 L'état de guerre
-
- 336 | **Chapitre II:** Le Chef du gouvernement et le domaine réservé.
-
- 338 | **Section 1:** Un rôle effacé du premier ministre/Chef du gouvernement
- 339 | §-1 Dans le domaine de la diplomatie
- 347 | §-2 Dans le champ religieux
-
- 351 | **Section 2:** Affaires étrangères: un rôle principale du Roi
- 351 | §-1 Dans le domaine de la diplomatie
- 353 | §-2 Dans le domaine de la défense nationale
-
- 354 | **Chapitre III:** Les limites des prérogatives du Chef du gouvernement
-
- 354 | **Section 1:** Limitation par les attributions du Roi
- 355 | §-1 Le pouvoir de révocation des ministres
- 358 | §-2 La présidence du Conseil des ministres
-
- 363 | **Section 2:** Les limitations juridiques et juridictionnelles
- 363 | §-1 La limitation par la cour constitutionnelle
- 364 | §-2 Limitation juridique
-
- 365 | **CONCLUSION**
- 372 | **BIBLIOGRAPHIE**
- 379 | **مراجع بالعربية**
- 380 | **ABRÉVIATIONS**

CITATIONS

«من استوزر غير كاف خاطر بملكه، ومن استنثار غير آمن أعان على هلكه، ومن أسر على غير ثقة ضيع سره، ومن استعان بغير مستقل أفسد أمره، ومن ضيع عاقلا دل على ضعف عقله، ومن اصطنع جاهلا أعرب عن فرط جهله»
 الماوردي، تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك وسياسة الملك، ص 286

«Il n'est pas de peu d'importance qu'un prince sache bien choisir ses ministres, car, selon sa prudence, ils seront bons ou mauvais. Et l'on peut juger de la cervelle d'un seigneur rien qu'à voir les gens dont il s'entoure. Quand ils sont compétents et fidèles, on peut croire à sa sagesse, puisqu'il a su les reconnaître compétents et les maintenir fidèles; mais s'ils sont le contraire, on peut douter de ce qu'il vaut lui-même, puisque la première erreur qu'il commet réside dans ce choix.»

Machiavel, Le Prince

«Gouverner n'est pas une tâche noble mais seconde. Le Premier ministre est un tâcheron.» Lionel Jospin, ancien Premier ministre français.

INTRODUCTION

Le doyen Maurice Hauriou définit le pouvoir comme étant «une libre énergie de la volonté qui assume l'entreprise du gouvernement d'un groupe humain par la création de l'ordre et du droit.»⁽¹⁾ Cela signifie que l'être humain ne peut vivre qu'en société⁽²⁾ et qu'au sein de cette société se créent deux groupes: les «gouvernants» et les «gouvernés», et qu'entre ces deux parties, il doit en résulter une intime symbiose. Les modes de leur commune symbiose, et en conséquence les rapports respectifs des éléments qu'ils tissent et les courroies de transmission qui créent, sont variables et liés aux conditions changeantes des sociétés. Donc toute société, même élémentaire, connaît quelque hiérarchie et celle-ci se différencie selon la variété des fonctions. Mais «Il y a toujours une différenciation, il y a toujours un pouvoir organisé.»⁽³⁾ - un pouvoir qui est en fait le fruit des circonstances, des faits historiques et des influences extérieures.

Déterminer le rôle particulier de chacun des gouvernants et des gouvernés, de même que leurs interactions, permet de mettre en exergue le processus social et politique qui débouche sur l'organisation des différents acteurs au sein de l'État. La place occupée par chacun d'eux, déterminée par des rapports de force, dépend du soutien obtenu individuellement afin d'imposer son point de vue.

Le terme «pouvoir» signifie «capacité», à cette nuance près que dans le domaine politique, cette capacité ne peut pas être exercée librement et sans entrave. Elle se trouve confrontée à d'autres capacités tenant lieu de «volontés», qui visent à limiter l'étendue de ce désir de soumettre les autres à sa volonté, puisqu'en principe le pouvoir arrête le pouvoir.

(1) HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris: Sirey, 2ème édition, 1929, p.14

(2) Les sociologues de l'école de Durkheim ont affirmé cependant qu'à l'aube de l'humanité, cette distinction entre les gouvernants et les gouvernés n'existait pas : tout le monde aurait été «gouverné» et aucun «gouvernant».

(3) DUVERGER, Maurice, *Les régimes politiques*, Paris : P.U.F, 1948, p.5

À cet égard, l'évolution des rapports de pouvoir dans les trois sociétés prises pour exemples par l'auteur - marocaine, française et anglaise - est un témoignage de la place qu'occupent tantôt le gouvernant, tantôt le gouverné, suite aux luttes menées au sein de chaque société entre les différentes factions, outre le paramètre essentiel de l'impact de l'influence étrangère. À titre d'exemple, au Moyen Âge, la France et l'Angleterre possédaient des institutions politiques similaires, fondées sur la monarchie féodale. Mais celle-ci a évolué de façon totalement opposée dans chacun des deux pays. En France, la monarchie féodale a fait place à la monarchie absolue sur une période comprise entre 1515 et 1789; à l'opposé, en Angleterre, la monarchie absolue, dès le XIII^{ème} siècle, s'est transformée d'abord en monarchie limitée, en 1686, puis en monarchie parlementaire⁽⁴⁾ à partir de 1720.

Certes, l'Empire marocain était homogène, avec une assise territoriale relativement stable, que ce fût sous les Almoravides (V.1060-1147), les Almohades (1147-1269), les Mérinides (1269-1465), les Saâdiens (1554-1659), ou sous la dynastie alaouite (de 1664 à nos jours). L'Empire chérifien ne fut jamais intégralement conquis ni par les Français, ni par les Espagnols. Cependant, on peut affirmer que la monarchie évolua constamment dans un climat de tension entre le pouvoir et les tribus. Celles-ci refusaient obstinément toute espèce de domination ou de soumission au détriment de leur liberté, même si elles soutenaient fondamentalement l'idée d'un pouvoir central qui, au fil des siècles, faisait figure de rempart contre les agressions étrangères et, à l'intérieur, contre les injustices infligées par les Caïds, paradoxalement représentants du Makhzen.

La lutte entre le pouvoir et les tribus est synthétisée par ces deux termes: «*bled makhzen*» et «*bled as-siba*»: «*bled makhzen*» désigne les territoires contrôlés par le pouvoir central, tandis que «*bled as-siba*» se réfère aux zones dissidentes sur lesquelles le pouvoir central n'a aucun contrôle, ou bien un contrôle sporadique et restreint.

(4) *Ibid.* p. 66

L'Empire marocain a évolué dans un climat de tension entre le pouvoir et les tribus. L'entourage du sultan, luttait contre toute idée de changement. L'apparition de l'institution du Grand Vizir, à partir des Mérinides (1248- 1465), a renforcé ce processus.

Outre l'opposition entre pouvoir central et tribus, un autre élément fondamental est, au fil des siècles, l'entourage du Sultan, composé des membres du Makhzen et de la bourgeoisie. Leur influence se caractérisait par une lutte contre toute idée de changement qui risquait de créer une ouverture vers la société. Cet entourage faisait systématiquement avorter les tentatives de réformes, comme celles initiées par le Sultan Moulay Al Hassan Ier, ou les efforts en vue d'une constitutionnalisation de la vie politique au Maroc à la fin du XIX ème siècle. Au contraire, le premier cercle du pouvoir conservait le quasi-monopole de la direction des affaires du pays entre les mains de quelques familles. À cet égard, ni le projet de la Constitution de 1907⁽⁵⁾, ni celui de 1908 n'ont trouvé d'écho auprès de cet entourage.

Ces différents éléments ne permettaient pas l'éclosion d'une élite intellectuelle ou économique qui aurait opéré un changement fondamental dans la vie politique au Maroc, puisque le pays était en perpétuel état de crise. L'équilibre intérieur était très aléatoire, voire impossible à obtenir, face à la complexité du climat politique.

Les sultans qui se sont succédé essayaient de faire sortir le pays de son marasme politique, mais l'absence de soutien de la part d'une bourgeoisie soucieuse de conserver ses privilèges au détriment des intérêts du pays a conduit à l'échec des tentatives de réformes.

(5) مجلة حفريات، عن الحركة الدستورية في المغرب، سلسلة الجهاد الأكبر رقم 6، مذكرة مرفوعة للسلطان عبد العزيز وتضم مشروع دستور اكتشفها وقدمها علال الفاسي. كاتب المذكرة مجهول.

Il suffit de voir comment les réformes voulues par le Sultan Moulay Hassan Ier furent sabotées en amont et en aval par l'accueil hostile aux bénéficiaires des missions à l'étranger, quel fut le sort réservé à certains d'entre eux après leur retour et dans quel contexte Moulay Abdelaziz fut proclamé Sultan. Il faut souligner aussi l'attitude pro-coloniale d'une partie de l'entourage des Sultans face aux exigences des pays colonialistes, couronnée par la conspiration de Thami Glaoui qui, en février 1953, réunit 23 pachas et 233 caïds et fit signer une pétition exigeant le départ du Sultan Mohamed V, pétition que seuls six caïds et deux pachas refusèrent de signer. Un autre exemple frappant dans l'histoire contemporaine du Maroc est la conspiration du Grand Vizir El Mokri contre le Roi Mohamed V.

On est loin, très loin, de l'attitude des Samouraï au Japon durant l'ère Meiji (1868-1912), qui, confrontés aux appétits de l'Occident, ont concédé une partie de leurs prérogatives dans le domaine politique, ce qui a favorisé la réalisation des réformes initiées par la charte du serment de 1868. Ce ralliement a permis d'aboutir à :

- La mise en place d'assemblées délibérantes;
- La participation de toutes les classes dans les affaires politiques;
- L'abrogation des lois somptuaires et des restrictions de classe sur l'emploi;
- L'adoption de la première Constitution en 1889.

Le rôle du levier joué par les membres des missions envoyées à l'étranger pour formation, à la fin du XIX^{ème} siècle, a permis de transformer le Japon en un pays industrialisé.

Le résultat est là : le Japon, en 1895, bat militairement l'Empire de Chine avec comme conséquence l'annexion de la Manchourie et l'imposition d'une compensation de guerre aux Chinois, d'où un gain financier. En 1905 il gagne la guerre contre la Russie, d'où un gain politique. En outre, le système féodal existant au Japon depuis des siècles est aboli.

Par contraste, le Maroc a perdu la bataille d'Isly le 14 août 1844, ce qui a eu pour conséquence le Traité de Lalla Maghnia en 1845 conclu avec la France: le Maroc s'est ainsi trouvé amputé d'une partie de son territoire, annexé injustement par la France à l'Algérie alors sous sa domination. Sur le plan économique, le Traité de 1856 avec l'Angleterre, visant à ouvrir le marché marocain au capitalisme anglais, témoignait de l'affaiblissement du Royaume chérifien. Par ailleurs, suite à la tentative d'invasion espagnole de 1859, l'Espagne a imposé une importante indemnité de guerre qui s'élevait à 20 millions de rials. Enfin, en 1906, le Maroc a perdu son indépendance lors de la conférence d'Algésiras. Dans le même temps, les réformes préconisées par le Sultan Moulay Hassan Ier ont été rejetées par les notables et les grands commerçants, avec l'apparition d'une catégorie de Marocains appelés les protégés du colonialisme ou «les enfants terribles de l'impérialisme», qui ont joué un rôle de «cheval de Troie»⁽⁶⁾.

Cet aperçu introductif de l'histoire du Maroc illustre les enjeux que sous-tendent les relations entre gouvernants et gouvernés et les conséquences telles que l'affaiblissement de l'État, la perte d'intégrité territoriale et de Souveraineté. L'enfermement du pouvoir aux mains d'un cercle restreint, conservateur et jaloux de ses privilèges ancestraux, a pour conséquence l'immobilisme, la stagnation et un total décalage par rapport à l'époque. Or le temps s'est accéléré à la fin du XIX^{ème} siècle face aux appétits colonialistes des nations occidentales. Pour évaluer plus précisément les mécanismes qui ont présidé à l'évolution de l'histoire du Maroc contemporain, cet ouvrage se propose de cerner la fonction du Chef du gouvernement dans le Royaume chérifien, dans une comparaison continue avec la figure du Premier ministre en France et en Grande-Bretagne. Ainsi, cette étude entreprend de démontrer comment le statut du deuxième personnage de l'État interagit avec l'histoire et les institutions politiques de chacun des trois pays.

(6) OUDGHIRI, Meriem, *Le Maroc au XIX^{ème} siècle : les protégés, cheval de Troie du protectorat*, L'Économiste, édition n° 237 du 04 juillet 1996

Le degré de perfectionnement atteint par l'institution du Premier ministre dans le régime parlementaire en France et plus spécialement en Grande Bretagne est le fruit d'une très longue expérience qui a secrété un faisceau d'indices constituant un critère distinctif du caractère parlementaire du régime, comme c'est le cas en Angleterre. D'autres éléments permettent de distinguer le régime politique anglais du régime politique français, lequel comporte certains critères du régime parlementaire, mais plus profondément l'empreinte du régime présidentiel.

Au Maroc, la Constitution du 29/11/2011 constitue le point de départ pour un rôle plus actif des partis politiques, puisque le Chef de gouvernement ne dépend plus du bon vouloir du Monarque, mais son pouvoir est lié aux résultats des élections législatives. Ainsi, on peut véritablement parler de partage des pouvoirs au sommet de l'État et d'exécutif bicéphale. La Constitution de 2011 a donc posé les jalons d'une évolution certaine qui doit être capitalisée avec le temps. Mais seule la pratique permettra de juger la mise en œuvre de ces réformes surtout le Maroc n'est pas à l'abri de certaine immixtion dans ses affaires internes de la part des grandes puissances à l'instar de tous les pays du tiers-monde. Ce travail est donc composé d'une:

- Partie introductive qui porte sur l'apparition et l'évolution de l'institution du Chef de gouvernement;
- Première partie sera consacrée au cadre juridique de l'institution du Chef du gouvernement;
- Deuxième partie appréhendera les moyens d'action du chef de gouvernement.

PARTIE INTRODUCTIVE

L'apparition et l'évolution de l'institution du Chef de gouvernement

Il existe un lien évident entre l'apparition et l'évolution de l'institution du Chef de gouvernement et le caractère parlementaire d'un régime. La place réservée à cette institution et le poids exact du rôle dévolu à celui qui occupe ce poste au sein d'un régime permettent de le qualifier, ou non, de régime parlementaire.

L'origine de cette institution réside dans le régime monarchique. Le Conseil des ministres, présidé par le Monarque, est apparu en Angleterre sous l'effet des événements politiques. Sur le plan administratif, l'évolution constante des affaires à gérer a sapé peu à peu les bases de la monarchie limitée. Le Monarque s'est vu obligé de céder sa place à la présidence du Conseil des ministres à une personne de son entourage, fidèle parmi les fidèles. Sur le plan politique, le Monarque britannique a été contraint, à partir de 1688, avec le Bill of Rights, de céder une partie de ses prérogatives, si minimes fussent-elles, pour qu'elles soient exercées par un «Primus inter pares». Cependant, parallèlement à ce Conseil des ministres, un conseil de Cabinet a été créé afin d'éviter que le pouvoir du Monarque ne soit concurrencé et que le Monarque ne s'en trouve isolé.

Si l'institution d'un "Primus inter pares" créé par la monarchie dépendait avant tout de la volonté du Monarque, il a trouvé son soutien et son émancipation essentiellement au sein du parlement. Ce personnage, jusque-là assujéti au Souverain, s'appuyait désormais sur cet autre organe de l'État qu'était le parlement: le «Primus inter pares» s'est libéré partiellement de la tutelle du Monarque pour commencer à forger sa propre identité.

Les partis politiques ont pris peu à peu le relais dès qu'ils ont commencé à se diriger vers la conquête du pouvoir. Le parti constituait une base solide, puisqu'il est devenu l'émanation des ministres et de leur Primus inter pares, qui a accédé lui-même au poste de Premier ministre.

Ceci explique l'évolution et le fonctionnement du processus selon lequel la nomination appartient toujours au Monarque couronné, ou Monarque élu, comme c'est le cas en France. Le soutien se trouve auprès de «la majorité» au parlement et l'appui politique réside dans son propre parti.

CHAPITRE I

L'évolution historique de l'institution du Chef de gouvernement

Inscrite durablement dans le paysage Constitutionnel depuis le XVII^{ème} siècle, notamment en Grande-Bretagne, l'institution du Chef de gouvernement a connu une évolution en fonction des conditions politiques et historiques propres à chaque pays. Mais l'appellation du Premier ministre ou du Chef de gouvernement ne signifie nullement une différence de statut ou de position, puisque ce terme n'est pas employé partout de façon homogène. En République fédérale d'Allemagne, il est appelé le Chancelier, en Italie le Président du Conseil des ministres, en Espagne le Président du gouvernement, dans les pays scandinaves le Ministre d'État, aux Pays-Bas le ministre-Président. Ceci nous permet d'affirmer que la terminologie importe peu et ne reflète guère le contenu de la fonction, mais plutôt et surtout la sphère des compétences déterminées et délimitées par la Constitution, qui elle-même permet d'évaluer le rôle et la position d'un Premier ministre, Chef du gouvernement ou autre appellation. Ce rôle doit être, en principe, fondamentalement un rôle de conception et d'impulsion des politiques gouvernementales.

SECTION 1

Une évolution constante en Grande-Bretagne

Ainsi, à travers l'histoire constitutionnelle anglaise, on peut comprendre l'évolution du système constitutionnel de ce pays, et à partir de là, l'institution du Premier ministre et sa place au sein du système. Si la Grande-Bretagne n'a pas de Constitution écrite, elle a par contre connu plusieurs promulgations ou «*enactements*», et des hommes qui étaient derrière certains événements constituant autant de points de repères. La royauté, mise face au fait accompli, a constaté au fil des siècles la limitation de ses pouvoirs, acceptant le fonctionnement d'un système qui fait des Monarques britanniques des rouages encore en apparence indispensables.

Le mécanisme de formation du système politique anglais est retracé à travers différentes époques, chacune d'elles apportant sa contribution à un certain nombre d'éléments qui constituent aujourd'hui ce dispositif politique de choix et de contrôle dont dispose le peuple et qui secrète l'institution du «*Prime Minister*».

§1 - Les acteurs

Le premier pilier dans l'édifice est connu sous le nom de «*Magna Carta*», ou Grande Charte, qui date du 12 juin 1215. C'est un document typiquement féodal, puisqu'il est le résultat de la lutte qui opposa le Roi Jean, dit sans Terre, aux barons qui l'obligèrent à négocier une charte des libertés destinée à limiter le pouvoir royal.

Le texte de la «*Magna Carta*» préserve les droits à la noblesse et à l'Église, mais accessoirement il traite des droits reconnus aux citoyens et garantit le droit à la liberté individuelle. L'élément majeur - et novateur - c'est que cet acte constitue une œuvre de démantèlement du pouvoir royal, puisqu'il affirme l'idée d'une limitation du pouvoir du Roi, résultant tant de l'existence du contrat que de l'institution d'un mécanisme de contrôle. Ce texte fondateur du XIII^{ème} siècle, qui limite l'arbitraire royal, trouve son prolongement dans l'évolution du droit constitutionnel anglais. Cette logique s'est renforcée au fil du temps et a débouché sur l'établissement d'un arsenal juridique. Une telle évolution trouve son couronnement dans la loi d'«*habeas corpus*», votée au XVII^{ème} siècle par le parlement anglais. Cette loi, exemplaire pour toute l'Europe, garantissait la liberté individuelle en donnant au détenu de comparaître immédiatement, ce qui permettait d'éviter la détention arbitraire par une justification judiciaire de celle-ci.

L'autre pièce maîtresse de l'édifice constitutionnel britannique se trouve dans l'instauration d'une institution consultative, parallèle au rôle des Monarques, qui a donné lieu à l'apparition du parlement. Celui-ci a vu son rôle se développer à travers les époques, avec quelques phases clés : Curia Regis, Magnum Concilium, parlement de Montfort.

D'une cour médiévale, composée de barons et de prélats, en passant par une cour constituée de chevaliers et de roturiers, à une Chambre des Communes élue par le peuple et détentrice des pouvoirs réels, ont été jetées les bases d'un processus qui permettait aux élus de la nation de gérer les affaires de la nation. Dorénavant le parlement anglais s'imposait comme une instance incontournable dans la gouvernance du pays et en 1660 il a institué un régime de monarchie parlementaire.

D'un Souverain à l'autre, le parlement est apparu comme une institution incontournable: son rôle s'est peu à peu développé et affirmé.

Cet édifice a été renforcé en 1688 par le Bill of Rights, qui définissait les pouvoirs du parlement, dont l'avis était désormais indispensable pour la suspension des lois, leur exécution, la levée d'un nouvel impôt ou la garantie accordée de la liberté de la parole et des débats au parlement.

Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume-Uni, lors du bicentenaire de la Révolution française en 1989, a rappelé qu'en matière de libéralisme politique, l'Angleterre aura eu un siècle d'avance sur la France, dans la mesure où *«Les droits de l'homme ne sont pas nés avec la Révolution française»*, en faisant référence au Bill of Right, imposé aux Souverains d'Angleterre à la suite de la Glorieuse Révolution en 1689.

En 1911, le *«Parliament Act»* entérinait officiellement la suprématie de la Chambre des Communes. Désormais la Chambre des Lords ne pouvait plus bloquer certaines mesures d'ordre législatif ou fiscal formulées par le gouvernement à la Chambre des Communes.

§2 - Les pionniers

Trois hommes politiques ont joué un rôle fondamental entre le XVIIIème et le XIXème siècle, ont implanté, affermi et modulé la fonction de Premier ministre de Sa Majesté britannique: Sir Robert Walpole (1776-1745), en provoquant un glissement de pouvoir de la Chambre haute à la Chambre basse, démocratiquement élue; William Pitt (1708-1778), en obligeant le Roi à choisir le premier de ses ministres dans la majorité, au sein des Communes; enfin Jonathan Peel (1799-1879), en faisant de ce chef de la majorité un chef de parti. Dès lors, l'évolution de la fonction électorale n'était pas seulement une fonction de temps, mais aussi de **lutte entre aristocratie et monarchie**.

En somme, en retraçant l'histoire constitutionnelle anglaise, on constate que le Premier ministre anglais n'a pas été créé, mais qu'il est le résultat logique et inévitable d'une évolution lente et erratique sur trois siècles. Il est le produit d'une multitude de lois parlementaires, de développements politiques et d'accidents de l'histoire. Il prend sa base dans les changements constitutionnels qui ont eu lieu au cours de la période appelée «*Revolutionary Settlement*», de 1688 à 1720. Il est aussi le résultat du changement de main du pouvoir politique, qui est passé du Souverain au parlement. Le premier à occuper le poste de Premier ministre est considéré comme étant Sir Robert Walpole, à la tête du gouvernement de 1721 à 1742.

À l'inverse des Français des Lumières qui théorisaient beaucoup, les Anglais, d'esprit concret, ne se préoccupaient pas du problème théorique de l'origine et de la justification du pouvoir dans l'État. Il leur suffisait de constater qu'en Angleterre, aux côtés de la figure du Souverain, l'autorité suprême est le parlement, ce qui explique cette continuité du rôle du Premier ministre anglais jusqu'à nos jours.

La Reine, chef de l'État, est toute-puissante, sur le papier, théoriquement parlant. À la différence de la France, la Grande-Bretagne n'a pas de Constitution à proprement parler, mais un ensemble de lois et de coutumes élaborés au cours des siècles.

À cet effet, Sa Majesté la Reine d'Angleterre ouvre et suspend les sessions du parlement, promulgue les lois, votées en son nom, désigne le Premier ministre, nomme et révoque ses ministres. Sa Majesté est chef des Armées et déclare la guerre, accorde sa grâce, notamment en cas d'erreurs judiciaires reconnues.

Dans les faits, la meilleure illustration en est le discours d'ouverture de la session parlementaire. Le texte de politique générale lu par la Reine est écrit à la première personne, mais il a été rédigé par le Premier ministre. La Reine commence son discours par cette phrase répétée plusieurs fois : «*Mon gouvernement va procéder à [telle ou telle action]*». Elle conclut par l'allocution rituelle : «*Je prie pour que la bénédiction de Dieu tout-puissant veille sur vos délibérations*».

SECTION 2

Les péripéties de l'évolution constitutionnelle française

Par contraste, l'histoire constitutionnelle française est caractérisée par son instabilité. À titre d'exemple, les États-Unis d'Amérique n'ont connu qu'une Constitution depuis 1787, tandis que la France a connu entre 1791 et 1870 douze Constitutions, résultat des remous politiques depuis la Révolution. En effet, on ne peut pas véritablement qualifier le mode de gouvernement français de stable : l'exécutif est sous la domination complète des assemblées parlementaires. «*La suprématie et, pourrait-on dire, l'absolutisme parlementaires apparaissent plus nettement encore si, par contraste, l'on considère la place diminuée des autres organes*»⁽⁷⁾, ce qui provoque un sentiment de méfiance à l'égard des partis politique et d'un régime parlementaire omniprésent. Le caractère parlementaire du régime politique en France s'en trouve affaibli. L'institution du Premier ministre en France n'est donc pas issue de circonstances fortuites, mais elle est forgée en fonction d'une

(7) PRELOT, Marcel - BOULOUIS, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 8ème édition, 1980, p. 484

multitude de problèmes internes et de l'extension du rôle du chef de l'État au détriment de celui du Premier ministre. Le déclin de la figure du Premier ministre français marque une rupture définitive avec le régime parlementaire, ce qui ouvre la voie à l'affaiblissement de l'État.

L'histoire constitutionnelle française est marquée par «*une grande coupure qui marque l'ère moderne : c'est la Révolution française*»⁽⁸⁾. En conséquence, on peut distinguer trois périodes: l'Ancien Régime, et par opposition le nouveau régime qui commence avec la Révolution française, et enfin la période de l'après-guerre.

§1- L'absence d'un Chef de gouvernement

La période de l'**Ancien Régime** débute par le règne de François I^{er} en 1515. Ce terme fait référence au régime politique de la monarchie absolue, qui connaît une fin brutale en 1789 avec la Révolution française. Celle-ci pose les bases idéologiques et constitutionnelles du régime constitutionnel actuel.

La monarchie est absolue, c'est-à-dire sans lien juridique en droit. Le Roi décide en dernier ressort, sans contre-pouvoir. Il tire sa légitimité d'un **droit divin**. Dans la réalité, cet absolutisme ne permet jamais d'établir un système achevé et stable, et la crise institutionnelle de l'Ancien Régime est congénitale.

La Souveraineté royale est une Souveraineté divine : «*Nous ne tenons notre couronne que de Dieu*», déclare Louis XV. Cependant il existe un certain nombre de règles, la plupart coutumières, dont le but direct est d'assurer l'unité, la perpétuité et l'indépendance du royaume.

(8) LAVROFF, Dimitri-Georges, *Le système politique français*, Dalloz, Paris, 1975, p.21

La comparaison entre les systèmes politiques français et anglais permet de constater que le système anglais s'est orienté de bonne heure vers la liberté individuelle et politique, ce qui a accordé un partage des pouvoirs entre la royauté et le parlement, et a par ailleurs garanti un équilibre entre le pouvoir exécutif et législatif dans la personne du Premier ministre. Par contraste, en France, le système s'est tourné tantôt vers la consolidation des pouvoirs du chef de l'État, tantôt vers ceux du pouvoir législatif, sans qu'il y ait un intermédiaire en la personne d'un Premier ministre.

En effet, en France, aux côtés du Roi, ou parallèlement à son autorité, se sont succédé des favoris tels que Concini de 1613 à 1617, le duc de Luynes de 1617 à 1621 ou, sous le régime du ministériat, Richelieu de 1624 à 1642 et Mazarin de 1642 à 1661 avec un principal ministre d'État, recevant une délégation révocable d'autorité royale.

À partir du début du XVIII^{ème} siècle fut instauré un nouveau système de gouvernement par conseil de polysynodie⁽⁹⁾, plus précisément de 1715 à 1718, sous la Régence de Philippe d'Orléans. Les dernières années de l'Ancien Régime furent marquées par le ministériat du cardinal de Fleury de 1726 à 1743.

Cependant, force est de constater qu'il s'agissait là d'une **politique de délégation de la part du Roi**, dont le dosage était en fonction de l'importance de la personne qui recevait cette délégation, mais sans l'acceptation de la primauté d'un ministre.

La rupture avec le passé fut consommée par la Constitution de 1791. Le fondement **du pouvoir royal** n'était plus le droit divin, mais **la volonté nationale**. Le pouvoir exécutif fut délégué au Roi pour être exercé sous son autorité par les ministres. Pour que le pouvoir ne constitue pas une menace pour la liberté, il fallait instaurer un exécutif faible. En effet, «*Rien ne serait plus dangereux que de créer un nouveau pouvoir ministériel*» affirmait Robespierre.

(9) La polysynodie est un système de gouvernement par conseil instauré en France de 1715 à 1718 par Philippe d'Orléans au début de sa régence. L'objectif est d'associer la noblesse au gouvernement de France.

La collégialité est une garantie de faiblesse, d'où l'institution d'un conseil exécutif. S'oppose à lui l'hégémonie d'une assemblée élue. Cette logique a perduré avec la Constitution de 1793. L'article 65 de cette Constitution spécifie que le Conseil exécutif «*ne peut agir qu'en exécution des lois et décrets du corps législatif*», au motif qu'il ne dispose pas d'un caractère représentatif. Le Conseil n'a aucun moyen d'action sur le corps législatif, ni droit de dissolution, ni droit d'initiative.

La méfiance à l'égard de l'exécutif a perduré avec la Constitution de 1795, qui n'est pas parvenue à instaurer un équilibre entre l'exécutif et le législatif. Le pouvoir exécutif, remis à un collègue restreint, a établi le Directoire. C'était un organe collégial composé de cinq Directeurs qui n'étaient pas élus par le peuple, ce qui aurait risqué de leur conférer une force et une autorité trop importantes. Les Directeurs n'administraient pas directement, mais ils agissaient par le biais des ministres responsables devant eux. La Constitution indique clairement que le Directoire ne formait pas un conseil. Pour éviter que l'un des Directeurs ne puisse acquérir une situation prépondérante, il n'y avait pas de Président permanent; chaque membre du Directoire exerçait tour à tour pendant trois mois. Cette combinaison, selon Boissy d'Anglas, «*concentre assez la force du gouvernement pour qu'il soit rapide et ferme, et la divise assez pour rendre chimérique toute prétention d'un des directeurs à la tyrannie.*⁽¹⁰⁾»

Ce mécanisme fragile reflète la lutte fratricide au sein d'un système qui engendre chaque fois des imperfections techniques et met à jour les dysfonctionnements des Constitutions antérieures, notamment celle de l'An III.

Un tel système, complexe jusqu'à l'absurde, avait pour but d'éviter la formation d'un conseil qui fasse figure de gouvernement. En outre, la nature du régime empêchait l'émergence d'une personne, au sein d'un organe exécutif chargé de gérer les affaires du pays,

(10) LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 113

qui aurait pu jouer le rôle d'un Premier ministre omniprésent et omnipotent. Il en est résulté une situation d'immobilisme, dans un contexte de refonte des institutions politiques et sociales, à une époque marquée par l'instabilité, l'agitation militaire et les menaces de l'extérieur.

Tous les contemporains en arrivèrent à la même conclusion: le Directoire fut l'un des gouvernements les plus méprisés et l'on peut dire qu'il sombra dans l'indifférence totale. L'affaiblissement de la fonction ministérielle entraîna par la force des choses l'affaiblissement de l'exécutif.

Cette situation d'instabilité politique permit l'émergence d'un exécutif fort et personnalisé, marquée par la dictature napoléonienne. L'organe le plus important était le gouvernement composé de trois Consuls, dont le Premier Consul, qui n'était autre que Napoléon Bonaparte, et qui tenait de surcroît une place prédominante. Cette position fut consacrée par la désignation de Napoléon Bonaparte, dans un premier temps en tant que Consul à vie, dans un deuxième temps en tant qu'Empereur. Il exerçait le pouvoir exécutif, décidait de tout et imposait en tout sa volonté.

En dépit du fait que la Constitution de l'An VIII (13 décembre 1799) fut la première à dénommer l'exécutif en tant que «*gouvernement*» c'est-à-dire comme une autorité qui «*gouverne*» et dirige, c'est en effet Bonaparte qui détenait les rênes du pouvoir. Or le gouvernement qui possédait des attributions n'était collectif qu'en apparence. Certes, il y avait trois Consuls, mais ils n'étaient pas sur le même rang. C'était Bonaparte qui promulguait les lois, c'est lui qui nommait et révoquait dans les hautes fonctions, à sa guise. La Constitution participe de la consécration de cette situation: l'article 42 indique qu'«*après quoi, la décision du premier Consul suffit.*» Ces six mots résument le caractère du régime.

Le retour de la monarchie durant la période comprise entre 1814 et 1848, appelée communément la Restauration, a permis l'établissement de certaines règles du régime parlementaire, puisque les ministres étaient placés entre le pouvoir législatif et le Roi. L'introduction de ministres nommés par le Roi mais ne dépendant pas de lui est une innovation qui porte en elle l'embryon d'un régime parlementaire.

Dorénavant, les ministres étaient choisis de telle manière qu'ils aient la confiance de la majorité parlementaire. Louis XVIII disait à ses ministres: *«Tant que la Chambre vous soutient, je vais me promener; si elle vous lâche, c'est moi qui vous dirai d'aller vous promener.»* En effet, le gouvernement avait la confiance du parlement et gouvernait avec l'accord de la majorité de celui-ci. Tous les ingrédients d'un régime parlementaire étaient réunis. Cependant, à l'instar de Charles X (1824-1830), le Roi Louis Philippe d'Orléans (1830-1848), fidèle à ses principes monarchiques, allait à l'encontre de cette pente constitutionnelle: *«Si les ministres avaient dans leur origine et leur fonctionnement une apparence compatible avec le gouvernement de Cabinet, les interventions de Louis-Philippe empêchèrent la formation de Cabinets homogènes ayant une cohérence politique suffisante pour gouverner véritablement. L'absence d'unité et de chef incontesté au sein du Cabinet facilitaient largement l'action du Roi.»⁽¹¹⁾*

§2- Vers la présidentialisation du régime

Le rétablissement de la République en 1848 coïncidait avec l'instauration d'un pouvoir personnel. La caractéristique de la manière dont les pouvoirs publics s'organisaient est la prépondérance de l'exécutif, notamment celle du chef de l'État. Celui-ci jouissait de la plénitude du pouvoir exécutif. Il nommait les ministres, qui étaient ses subordonnés et demeuraient responsables devant lui, puisqu'il ne subissait aucunement l'influence du corps législatif. En effet, l'idée sous-jacente d'un

(11) LAVROFF, Dimitri-Georges, *Le système politique français*, Dalloz, Paris, 1975, p.43

tel système implique qu'un gouvernement parlementaire est formellement interdit. Ce mécanisme ne permet pas la formation d'un gouvernement qui jouisse d'une majorité parlementaire et soit effectivement dirigé par un Chef du gouvernement. Cet état de fait amène le constitutionnaliste Marcel Prélôt à affirmer que, d'une part, la mauvaise organisation de la responsabilité politique des ministres, et d'autre part le fait qu'elle ne substitue pas à celle du Président de la République, mais au contraire coexiste avec elle, tous ces éléments permettent d'écarter la qualification de régime parlementaire et de parler de «*République semi-présidentielle*.»

L'évolution constitutionnelle opérée depuis 1870 débouche sur l'apparition d'un Chef du gouvernement. Mac Mahon, Président de la République française de 1873 à 1879, déclare en prenant ses fonctions : «*Je suis soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je ne rentrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels.*» Le Président exerce une influence, mais non un pouvoir. Or, cet effacement du Président de la République n'est pas accompagné par un équilibre institutionnel qui permettrait l'apparition d'un vrai Chef du gouvernement.

Les lois constitutionnelles évoquent clairement les ministres, mais jamais un Chef du gouvernement. La présidence du conseil est une institution de fait et le Président du Conseil s'affirme avec le temps en qualité de véritable responsable de l'exécutif. Mais l'hégémonie du pouvoir législatif se révèle par le développement de moyens d'action sur le gouvernement, ce qui a pour conséquence une soumission totale de l'exécutif. Le gouvernement ne bénéficie pas d'une majorité parlementaire, puisqu'il n'existe même pas au sein du parlement une majorité cohérente, du fait du multipartisme. Le gouvernement se voit constamment soumis au contrôle du parlement et se trouve dans une position de dépendance.

Cette situation de dépendance du pouvoir exécutif au pouvoir législatif est accentuée avec la Constitution de 1946 qui établit, de fait, un régime d'assemblée. Le parlement est Souverain et le gouvernement s'avère incapable d'appliquer une politique cohérente.

Dans son discours de référence prononcé le 16 juin 1946, le général de Gaulle expose son point de vue pour bâtir de nouvelles institutions qui s'appuient sur deux axes: le pouvoir exécutif ne doit pas être l'apanage du parlement; ce pouvoir exécutif doit être incarné par un chef d'État fort. Pour atteindre cet objectif, de Gaulle est convaincu que le suffrage universel est la source du pouvoir.

Le discours du 16 juin 1946 est prononcé dans le contexte de la libération de la ville de Bayeux. Ce qui devait être un discours classique pour affirmer la Souveraineté retrouvée de la France et rendre hommage à l'État débouche sur une condamnation du régime des partis. De Gaulle affirme par la suite sa vision d'un exécutif fort, c'est-à-dire d'un chef d'État élu directement et placé au dessus des partis, qui nomme et révoque le Premier ministre et les ministres à sa guise. De Gaulle estime que la discipline intérieure du gouvernement de la France doit être une chose sacrée. Le ton est donné, et à un spectateur qui s'interrogeait: «*Qu'est ce qu'il y a dans ce discours ?*», un autre spectateur répondait: «*Il y a le général de Gaulle !*».

En effet, l'équilibre institutionnel introduit par la Constitution de la Vème République en 1958 s'appuie sur le suffrage universel, source de pouvoir et de légitimité: les députés (au pluriel) sont élus au suffrage universel direct, le Président (au singulier) est élu directement par le peuple d'où il tire sa légitimité – avec l'adhésion des théoriciens du droit, Georges Vedel, Maurice Duverger, Jean Luchair, qui estiment que «*C'est une combinaison heureuse de la stabilité et de l'efficacité de l'exécutif avec le contrôle parlementaire et l'existence d'alternances régulières.*»⁽¹²⁾ En effet on est toujours dans la logique et le raisonnement de Sieyès: «*L'autorité vient d'en haut et la confiance d'en bas.*»

(12) SUR, Serge, *La vie politique en France sous la Vème République*, Montchrestien, Paris, 1978, p. 162

Et le Premier ministre, quel est son rôle sous la Vème République? On peut dire que c'est la gestion du quotidien. La majorité appartient au Président de la République. Le Président est l'homme de la permanence et du long terme; le Premier ministre, celui du quotidien et de la conjoncture: *«La nature, l'étendue, la durée de la tâche du Président impliquent qu'il ne soit pas absorbé sans relâche par la conjoncture politique, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot du Premier ministre⁽¹³⁾»*, affirme le général de Gaulle.

Ainsi, à travers ce récit succinct de l'histoire constitutionnelle française, on est passé de **la monarchie, via la république des Ducs, à la monarchie républicaine**. Autrement dit, si ce n'est pas la forme monarchique du régime, ce sont les principes monarchiques qui gouvernent toujours la vie politique en France. Où ailleurs qu'en France un Premier ministre signe-t-il sa démission le jour de sa nomination ? Quand l'Assemblée nationale vote une motion de censure le 5 octobre 1962, le Premier ministre Georges Pompidou remet sa démission au général de Gaulle conformément à l'article 50 de la Constitution de 1958. Toutefois celui-ci la refuse et choisit de dissoudre l'Assemblée nationale. Malgré la mention de censure et après les élections législatives, le général de Gaulle charge Georges Pompidou (censuré auparavant) de former un nouveau gouvernement !

Section 3

Une évolution à géométrie variable au Maroc

Au sein de la sphère appelée jadis Dar Al Islam, Ibn Khaldoun (1332-1406) résume l'organisation mystique de la société selon les préceptes de l'Islam, qui a au fil des siècles cet effet constant de réduire l'importance des facteurs matériels au profit de facteurs intellectuels et moraux: *«La réunion des hommes en société est*

(13) *Op. cité, p. 187*

une chose nécessaire, parce qu'ils ne peuvent subsister à moins de s'entraider, d'où la nécessité d'un modérateur qui puisse maintenir les hommes dans l'ordre, et les empêcher de s'attaquer les uns les autres ⁽¹⁴⁾» Ce constat est énoncé, abstraction faite de la nature du régime, qu'il soit monarchique ou autre: «*La royauté est une institution conforme au naturel de l'homme.* ⁽¹⁵⁾» Le pouvoir, selon ces préceptes, n'est plus fondé sur des traits distinctifs d'ordre physique, sur la force, sur le succès, mais sur des règles de justice et d'équité: «*Toutes les institutions humaines furent placées sous le contrôle de la loi divine. Aux yeux de cette loi, l'oppression, l'emploi de la force brutale, les outrages que l'on commet lorsqu'on donne carrière à sa colère, sont des actes tyranniques et répréhensibles.* ⁽¹⁶⁾»

Depuis son indépendance, le Maroc offre un terrain propice aux études et aux recherches constitutionnelles syncrétiques visant, d'une part, à analyser les acteurs et les organismes agissant sur la scène politique, et d'autre part, à déterminer la nature du meilleur régime possible, compte tenu de cette «*spécificité marocaine*», avec ses caractéristiques culturelles et sociales, son histoire politique étalée sur quatorze siècles. Le Maroc s'efforce d'adapter la forme de son gouvernement à l'inévitable évolution politique, sociale et économique que connaissent tous les pays de la région et d'autres pays, dont certains sont européens, et d'autres appartiennent à cette catégorie appelée pays en développement.

Nombreux, donc, sont les auteurs qui ont consacré des études, des ouvrages à la monarchie marocaine, à l'élite marocaine, aux partis politiques au Maroc, mais peu à l'institution du Premier ministre.

(14) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *Les prolégomènes, Dar Eljil, Beyrouth*, p. 46

(15) *Op. cité*, p. 207

(16) *Op. cité*, p. 211

CHAPITRE II

L'évolution historique de l'institution du Chef de gouvernement en Islam.

Al Maouardi donne à l'institution du «*Khalifat*» et de l'«*Imamat*» une signification et un caractère constitutif de l'État dans la mesure où elle joue un rôle organisationnel et exécutif. Celui qui est appelé à gérer les affaires de l'État et à protéger les intérêts des gens, doit le faire en fonction des préceptes de l'islam.

Cependant, force est de constater que le Khalifat devait dans un premier temps consulter les Oulémas et dans un deuxième temps déléguer une partie de ses attributions à l'un de ses proches connu pour sa probité et sa moralité.

SECTION 1

L'arrière plan juridique

Si on se réfère au Saint Coran On ne trouve pas une référence au mot «سلطة» pouvoir ou autorité. Par contre les ouvrages d'interprétation du coran ont donné à ce mot deux significations:

- Le premier signifie l'argument appuyé par des preuves ce qui renvoie au mot utilisé par le Coran la preuve irréfutable «البرهان».
- Le second renvoie à la force matérielle, c'est à dire une capacité coercitive «قدرة قاهر» ou à la domination «السيطرة».

Par contre on trouve le mot sultane «سلطان» dans plusieurs versets du Coran qui signifie la preuve et l'argument «الحجة والبرهان» d'où le titre du Sultan puisqu'il a la preuve pour convaincre et contraindre les musulmans «الرعية».

§1 - Les notions de pouvoir et d'autorité

Les notions de pouvoir et d'autorité se trouvent au cœur de l'organisation de tous les systèmes, dans la mesure où le pouvoir et l'autorité opèrent à l'intérieur d'un ordre et contribuent à son maintien.

Le pouvoir est observé dans l'activité interne d'un organisme ou d'un système: c'est la faculté de fixer les règles qui s'appliquent à la population sur un territoire donné, c'est-à-dire la faculté d'agir. Le pouvoir apparaît ainsi comme un élément indissociable de la domination, c'est-à-dire d'une relation dissymétrique entre des individus qui sont en position de commander et d'autres qui leur doivent obéissance. On se rappelle de la définition que donne Max Weber de l'État: *«L'État est cette communauté humaine qui, à l'intérieur d'un territoire déterminé [...] revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence légitime.»* C'est-à-dire qu'il n'existe pas de pouvoir qui ne repose pas sur la contrainte ni sur la coercition.

La légitimité est garantie par le biais d'un acte ou d'un contrat entre dominants et dominés, ce qui permet d'une part de délimiter les frontières entre le pouvoir et la violence, et ouvre d'autre part la possibilité d'une régulation des modalités d'exercice de ce pouvoir, ce qui crée alors un consensus. Cette légitimité permet au pouvoir de se faire obéir par la majorité des gouvernés, et en conséquence d'imposer ses règles.

La place spécifique du pouvoir, notamment par rapport à l'autorité, est manifeste dès la source latine de la notion: l'auctoritas est usuellement distinguée de la potestas. Selon la célèbre formule de Cicéron, *«cum potestas in populo, auctoritas in senatus sit»* (Le pouvoir est dans le peuple, l'autorité réside dans le Sénat), ce qui n'empêche pas le Sénat de faire exécuter les complices d'un complot contre la République de Rome.

L'autorité, au sens le plus général, désigne une certaine puissance, une supériorité par laquelle on se fait respecter sans recourir à la contrainte ni à la persuasion. Elle est exercée par l'organe qui règle l'opération et maintient l'ordre en elle. Elle concerne des personnes ou des institutions: Souverain, gouvernement, autorité religieuse...

Le terme d'autorité date du début du XII^{ème} siècle. Il est emprunté au latin classique «*auctoritas*,» dérivé de «*auctor*,» qui provient du verbe «*augere*» (augmenter) et signifie «*celui qui accroît*». Auctor a donné le terme auteur, mais désigne aussi le fondateur, le conseiller ou encore le garant.

§2- L'absence de dualité

Il n'y a guère de distinction traditionnelle en langue arabe entre le pouvoir et l'autorité, puisque les deux concepts sont désignés par le mot «*sultan*» «سلطان». En conséquence, tout pouvoir constitué devient aux yeux des musulmans l'indice de l'autorité dont il dépend. Dans la cité musulmane type, le principe d'autorité, et le pouvoir qui en résulte, sont donc, par tradition, personnifiés par celui qui est chargé de gérer les affaires de la communauté.

Cependant, Abou Hilal Al Askari (920-1005 apr. J.-C.) fait une distinction entre ce qu'il appelle le règne (الملك) et l'État (الدولة). Le règne, c'est cette capacité de coercition à l'encontre de la majorité de la population «*قوة اليد في القهر للجمهور الأعظم*». Par contraste, l'État, qui relève plutôt des aspects matériels. et économiques, porte sur la gestion des biens matériels, lesquels peuvent être obtenus et interchangés entre les gens: «الدولة ما ينال من المال فيتداوله القوم بينهم، هذا مرة وذاك مرة (17)».

(17) أبو هلال العسكري، الفروق في اللغة، منشورات دار الأفق الجديدة بيروت 1980، الباب 13 ص 182

A - La conception du pouvoir en Islam

Après la mort du Prophète, les musulmans élurent Abû Bakr (632-634). Par la suite, tous les autres Khulafâ (Omar, Othmane et Ali) furent choisis par la communauté des musulmans selon ce principe: le détenteur du pouvoir doit être le plus digne des musulmans et devrait en principe être investi par la communauté par le biais de la bay'a. L'objectif est que le califat soit, en réalité, le lieutenant du législateur inspiré (خليفة عن صاحب الشرع), chargé de maintenir la religion et de s'en servir pour gouverner: «Le lecteur reconnaît que le gouvernement réglé par des lois sert à diriger la communauté selon les vues de la raison, afin que le peuple jouisse des biens du monde et se garantisse contre ce qui pourrait lui nuire; il sait que le califat dirige les hommes selon la loi divine, afin d'assurer leur bonheur dans l'autre vie.⁽¹⁸⁾» La finalité de chaque gouvernement est donc de gérer en fonction de règles justes pour le bien des gouvernés.

Au fur et à mesure que le pouvoir quitte Médine suite à l'expansion géographique de l'Islam, cette notion de choix effectué par la communauté dépérit corrélativement à l'étendue des conquêtes. Il faut donc noter la discontinuité de l'«*expression de désignation*» du califat par la communauté musulmane.

B - L'exercice personnel des attributions

Une fois le khalifat investi, il exerce, seul, tout ce qui relève du pouvoir exécutif. Il nomme et révoque à son gré ses collaborateurs." En droit, le pouvoir exécutif appartient au calife sur l'étendue de l'espace gouverné par les lois islamiques, ou «*dar al Islam.*» Les vizirs, les chefs de provinces et les chefs d'armée restent responsables devant l'Imam suprême"⁽¹⁹⁾.

La base essentielle de la monarchie se trouve ainsi solidement établie, avec son double caractère religieux et politique.

(18) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *Les prolégomènes*, T1, p. 369 (traduction : W. Mac Guckin de Slane)

(19) GARDET, Louis, *La Cité musulmane*, Paris : Vrin, 1961, p. 179

C'est une monarchie au sens strict: dans la mesure où la société d'Arabie est composée de tribus et que l'Arabie du VI^{ème} siècle est une époque caractérisée par la construction d'un État, tous les pouvoirs sont concentrés en la personne du prophète Sidna Mohammed. «*Il n'est pas question de collaboration avec d'autres personnes, soit à titre individuel, soit à titre d'assemblée*»⁽²⁰⁾. Réflexion faite, on peut aisément rétorquer que le Prophète Sidna Mohamed ne pouvait pas déléguer sa mission spirituelle de prophète, seulement il faut préciser que la collaboration est une partie intégrante de la mission, dans la mesure où la concertation (الشورى - Chûra) est l'un des piliers d'un gouvernement juste. D'ailleurs le prophète consultait toujours ses compagnons et la (الشورى - Chûra) est un principe fondamental du gouvernement en Islam. Abou Houraira, l'un des principaux rapporteur des Hadiths, relate cette qualité du prophète Sidna Mohamed «*ما رأيت أحدا أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله صلى الله عليه وسلم*», puisque la légitimité du pouvoir en Islam s'articule autour de trois principes: la concertation (الشورى - Chûra), l'allégeance (البيعة - al bay'a) et le consensus (الإجماع - al ijma'a).

La concertation (الشورى - Chûra) est un principe constitutionnel de la communauté musulmane: «*La consultation est la base du royaume, les piliers du gouvernement*»⁽²¹⁾. Toutefois le domaine de la consultation n'est pas ouvert d'une manière absolue. Il est limité par les textes.

Il n'y a pas de consultation face à un texte clair qui tranche d'une manière catégorique dans telle ou telle affaire.

Il n'y a pas de consultation qui débouche sur un avis qui vaille à l'encontre des textes, que ce soit le noble Coran ou la Sunna.

À part ces deux limites, la consultation est considérée comme une règle fondamentale pour le choix des califes, dans la prise de décision et dans la gestion des affaires de l'État.

(20) TYAN, Émile, *Gouvernés et gouvernants en Islam sunnite, Recueils de la Société Jean Bodin, Tome XXII, 1969, p. 3905*

(21) الطرطوشي (أبو بكر), سراج الملوك, ص 78

Le noble Coran cite à multiples reprises la nécessité du recours à la consultation : «Ceux qui répondent à l'appel de leur Seigneur, accomplissent la Salât, se consultent entre eux à propos de leur affaires (22)» mais aussi «فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر (23)»: «C'est un mode de gouvernement qui permet la prise d'une décision suite à une discussion et à une concertation(24)».

Le jour d'Assakifa «يوم السقيفة» est connu dans l'histoire du monde musulman, puisque ce jour-là se réunirent une grande partie des compagnons du Prophète (mouhajirine et ansare) afin de se concerter sur le choix d'Abu Bakr en tant que premier calife après la mort du Prophète. Sur la base de cette concertation s'ensuit la bay'a(25).

L'allégeance (البيعة – al bay'a)

C'est un acte juridique qui constitue une manifestation de soutien s'inscrivant dans une logique de commun accord entre la communauté et le sultan. C'est un moyen qui répond à la justification de proclamer un Sultan, et non la description d'un type de gouvernement particulier.

Cet acte implique l'obligation de fidélité et d'obéissance qui incombe à un groupe et non à la totalité des composantes de la société. (البيعة – al bay'a) s'adresse à une personne qui personnifie la nation à laquelle ce groupe appartient, au Souverain dont il est sujet. Le Sultan s'engage à respecter un certain nombre de conditions, notamment le respect des préceptes de l'Islam.

L'acte d'allégeance par la bay'a (البيعة – al bay'a) à Moulay Abdelhafid lors de son investiture à Fès, la capitale du Nord, le 5 janvier 1908, par le corps des oulémas, les chérifs et les notables, soit les dignitaires du makhzen, est une référence en la matière.

(22) سورة ال عمران آية رقم 38 - *As-surat La consultation*

(23) سورة ال عمران آية رقم 152 - *As-surat La consultation*

(24) لقرطبييا مد الأنصاري، الجامع لأحكام القرآن، دار الكتب المصرية، طبعة 2، 1937 ص 949

(25) *Il faut noter que le jour d'Assakifa constitue la pomme de discorde entre les Sunnites et les Shiites.*

À cet égard, l'allégeance n'est obligatoire que pour celui qui pourra occuper la fonction suprême de l'État, c'est-à-dire un sultan. En conséquence, une personne chargée d'un vizirat de délégation ne peut pas recevoir la bay'a (البيعة - al bay'a). En outre, cette allégeance n'est pas un serment prêté sur le noble Coran.

Il suffit, pour que la bay'a (البيعة - al bay'a) d'un imam soit valable, que ceux chargés de statuer et de résoudre les problèmes parmi les religieux, les juges et les savants (أهل العقد والحل) soient en mesure d'accorder cette allégeance. Ils ne sont pas obligés de le saluer, c'est-à-dire de mettre leur main dans la sienne, mais ils doivent s'engager à le respecter. Aussi la validité de la (البيعة - al bay'a) n'est pas tributaire de la proclamation de cette allégeance par tout le monde, mais seulement par une partie d'entre eux - le corps des oulémas, les chérifs et les notables, les dignitaires du makhzen - dont des femmes.

Le consensus (الإجماع - al ijma'a), ou accord général, est un accord des volontés sans aucune opposition, accord général mais pas unanime. C'est la reconnaissance d'un sentiment largement partagé, puisque «L'accord général dont il s'agit est le résultat d'un jugement fondé sur le raisonnement»⁽²⁶⁾ et que d'autre part «L'accord général est une obligation globale» «فرض كفاية» et non une obligation individuelle «فرض عين».

SECTION 2

L'arrière plan historique

Al Maouardi donne à l'institution du «*Khilafat*» et à l'institution d'«*Imamat*» un caractère constitutif de l'État, dans la mesure où elle joue un rôle organisationnel et exécutif. À cet égard, parmi les fonctions qui rentrent dans la sphère des compétences d'un Khalifa ou d'un Imam est la gestion des affaires de l'État et la protection des intérêts des gens selon les préceptes de l'Islam. Mais cette institution a connu une évolution à travers les époques et les personnes qui ont été chargées de cette institution.

(26) ابن خلدون (عبد الرحمن) مقدمة ابن خلدون، دار الجيل بيروت ص 212-213

§1 - La signification de «Al Khilafa» et «Al Imamat»

Les deux termes peuvent signifier la même chose, sauf que Al Imamat est plus général (Imamat al Jaiche = commandement de l'armée; Imamat al Wilaya = gouvernement d'une province). Plus spécifique, Al Khilafa désigne la direction des affaires de tous les musulmans et l'application des principes et des règles de l'Islam ⁽²⁷⁾. Toutefois, il faut noter à cet égard qu'Al Khilafa est une fonction temporelle et non spirituelle⁽²⁸⁾.

Al Khilafa est une relation et non une propriété: c'est une relation, car elle est basée sur des interactions avec les autres acteurs: «L'établissement d'un imam est une chose d'obligation»; «La loi se fonde sur l'accord général»; «C'est aux hommes qui exercent des commandements (Ahl Al Hal oua Al Akd) d'en choisir un et de l'installer dans ses fonctions.» Le choix du Khalifa ne peut être effectué que sur la base d'un contrat tacite, c'est la bay'a (البيعة - al bay'a): «Aussitôt après la mort du Prophète, ses compagnons s'empressèrent de prêter le serment de fidélité (البيعة - al bay'a) à Abou Bakr et de lui confier la direction de toutes leurs affaires.⁽²⁹⁾». Seules «quelques personnes entretiennent au sujet de l'Imamat une opinion toute particulière. Ni la loi, ni la raison, disent-ils, ne démontrent la nécessité d'un tel office. Il s'agit en effet de certains Moutazilites opiniâtres, quelques Kharidjites. Selon eux, le seul devoir de l'imam c'est d'exécuter les prescriptions de la loi.»

En effet, «cette dignité n'est, en réalité, qu'une lieutenance par délégation (niaba). Celui qui en est revêtu remplace le législateur inspiré, étant chargé de maintenir la religion, et, par ce moyen, de gouverner le monde. Cet office est désigné différemment par les mots khîlafat (lieutenance) et (imamat).» On donne à celui qui le remplit les titres de khalifa et d'imam; on le désigne aussi comme le sultan, dès le Xème siècle, époque où plusieurs khalifas étaient contemporains les uns des autres.

(27) زلوم (عبد القديم)، الحكم في الإسلام، الطبعة السادسة، ص 124

(28) نفس المصدر ص 116

(29) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, Les prolégomènes, pp. 210, 211 et 241 (traduction : W. Mac Guckin de Slane)

Le khilafat en tant que contenu objectif, abstraction faite du caractère obligatoire de l'appellation, est une nécessité «فريضة» imposée par les textes. Par contre la forme du khilafat n'a jamais été évoquée par l'islam et n'existe pas historiquement parlant. Et pour cause sa forme est le produit d'une évolution historique. Or le résultat de cette évolution montre que le khilafat n'a pas connu la même forme et d'une façon continue, mais plutôt plusieurs formes différentes soit d'une manière générale ou détaillée.

On nomme le khalifa en tant qu'imam, parce qu'on l'assimile à l'imam qui dirige la prière publique, et dont les mouvements sont imités par toute la congrégation. De là provient l'emploi du terme grand imamat pour désigner la qualité de khalifat. On adopte d'abord le terme de khalifa, parce que ce chef remplace le Prophète auprès du peuple. On peut le désigner en tant que «*khalifat*», sans aucune spécification, ou bien en tant que khalifa du Prophète (خليفة رسول الله). À l'origine, quelques personnes emploient le titre de khalifat Allah: «*lieutenant de Dieu*», mais Abou Bakr interdit formellement le titre de khalifat Allah. Cette interdiction souligne que l'origine des pouvoirs concédés au Khalifa n'est pas divine, comme c'est alors le cas en Occident chrétien ou pour les Monarques au Japon.

Dans l'Occident chrétien et au Japon, la désignation du Monarque par Dieu est directe. Le Roi a davantage tendance à s'identifier à Dieu, mais le Monarque de droit divin se doit d'obéir à Dieu, sous peine de perdre sa légitimité. Son pouvoir est d'origine divine, donc ce n'est plus lui qui a inventé Dieu, c'est Dieu qui a inventé ce pouvoir ! Ce pouvoir se place lui-même au dessus des critiques éventuelles: la raison d'État devient elle aussi une voie impénétrable du pouvoir. Le Vatican justifie aussi le pouvoir du Pape par le droit divin, de même que toute institution religieuse quant à ses «*ministres*». On peut lire dans l'épître de Saint Paul apôtre aux Romains, Chapitre 13, que «*Les chefs ne sont pas la terreur des œuvres bienfaisantes, mais du mal*» et que le chef «*est le ministre que Dieu t'a envoyé*». Sur cette base, le gouvernement

médiéval de l'Empereur «*était légitime et son autorité réelle, car elle dépendait de l'ordre divin*⁽³⁰⁾».

Or en Islam, comme le souligne Ibn Khaldoun, «*Je n'admets pas le principe qui déclare que l'établissement d'un modérateur auquel tout le peuple doit se soumettre avec confiance et résignation soit ordonné par la loi divine.*⁽³¹⁾» Le point de départ, c'est le fait de constater que l'origine et la source de tout droit est la Charia et que le Khilafat (الخلافة) doit être lié par ce droit. Autrement dit, l'application de la règle par laquelle l'arbitraire fait place à l'égalité et à la sécurité débouche, par la force des choses, sur la légitimité du pouvoir en place.

La Charia est, dans le plein sens du mot, la force de la loi synallagmatiquement obligatoire, la propre subordination du pouvoir du Khalifa: «*On sait que le khilafat (الخلافة) est, en réalité, une lieutenance; le khalifa (الخليفة) remplace le législateur en ce qui regarde le maintien de la religion et le gouvernement du monde. Le législateur, étant chargé de faire respecter les obligations imposées par la loi et de porter les hommes à s'y soumettre, exerce nécessairement l'autorité religieuse; obligé de veiller au bien de la société, il exerce également l'autorité temporelle.*⁽³²⁾» Cette autorité est, bien entendu, religieuse et non spirituelle, comme on l'a évoqué plus haut. Le Khalifa détient le droit comme le pouvoir: le pouvoir est limité par la recherche et la connaissance du bien commun, sans lesquels le pouvoir est illusoire et inefficace. Les lois, les libertés et les obligations sont des formes d'exercice du pouvoir déterminées de façon interne et imposées de l'extérieur.

À cet égard, selon Ibn Khaldoun, il faut faire la distinction entre les règles juridiques spécifiques au khilafat الخلافة et celles qui relèvent des règles appliquées au sein des monarchies (Assoultania almouloukia). «*Dans les États musulmans, la Souveraineté temporelle est subordonnée au khalifa الخليفة; dans les autres, elle*

(30) LEIBHOLZ, Gérard, *L'essence de la politique et la conscience chrétienne*, in : *Le pouvoir, T-II*, p. 129, PUF, 1957

(31) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *Les prolégomènes*, p. 210 (traduction : W. Mac Guckin de Slane)

(32) *Ibid.* p. 241

est indépendante.» Schématiquement parlant, le khilafat *الخلافة* ou «*Al Imamah al-koubra*» englobe l'imamat de la prière, le choix des muftis, la désignation des cadis (juges) depuis le khilafat d'Omar et enfin la nomination aux charges de hisba (police municipale) et de sikka *السكة* (frappe de la monnaie).

Cependant, force est de constater que ces fonctions sont tantôt réunies entre les mains d'un seul homme, tantôt en partie déléguées à plusieurs personnes. En effet, en Islam, l'exercice des fonctions du khilafat (*الخلافة*) est confié à une seule personne, puisque «*L'Islam ne connaît pas une direction collective ou un commandement collectif (قيادة جماعية). Le commandement est exclusivement individuel: un seul khilafat (الخليفة), un seul amir et pas plus d'un.*(33)»

Cependant, quand le khilafat se mue en sultanat suite à l'expansion géographique de l'Islam, les changements modifient considérablement le contenu du khilafat: «*Le gouvernement était un khilafat, établissement purement religieux, qui n'a rien à faire avec les moyens administratifs que l'on emploie dans un gouvernement temporel (...). Mais lorsque le khilafat fut devenu un empire temporel, et que des titres d'honneur s'y furent introduits avec les institutions de la royauté, la première chose dont on s'occupa fut d'empêcher le public de pénétrer chez le Souverain.*(34)» D'ailleurs le rôle du chambellan du Roi *الحاجب الملكي* est d'empêcher et de trier ce flux des visiteurs désireux d'avoir une audience.

En effet, «*Les habitudes de la Souveraineté temporelle ayant ensuite commencé à prédominer*», les activités des chefs d'État se sont spécialisées, ce qui a laissé une certaine marge de manœuvre à leurs collaborateurs ou vizirs, intervenant en tant que conseillers pour éclairer les Souverains.

Rien n'empêchait le Souverain de déléguer une partie de ses fonctions à des collaborateurs appelés wuzaraâ (ministres). En effet «*Un sultan, par lui-même, est un faible individu chargé d'un*

(33) *الحكم في الإسلام، مصدر سابق، ص. 124*

(34) De Slane, Mac Guckin, *Les prolégomènes, Paris, 1863-1865, TII, p. 16*

lourd fardeau; aussi doit-il nécessairement se faire aider par d'autres hommes. Il avait déjà eu besoin de leur concours quand il était obligé de se procurer les moyens de subsistance et de pourvoir aux autres besoins de la vie.⁽³⁵⁾»

En somme on peut observer les changements de mode de gouvernement en fonction du titre accordé à celui qui a été appelé à gérer les affaires des musulmans : du Khalifa au temps d'Abou Bakr (premier Khalifa) à Amir Al mouminine au temps de d'Omar Ibn Al Khattab (deuxième Khalifa) à l'Imamat au temps de Ali bnou Abi Taleb (quatrième Khalifa,) on est passé au stade d'un Sultan entouré de ses vizirs.

§2-L'institution du vizirat

Revenons sur l'origine du mot wazir (وزير) et de la fonction correspondante, où l'on fut souvent tenté de voir l'héritage d'une civilisation antérieure et le fruit de l'évolution du régime politique musulman.

En effet, pour les uns, l'apparition de la fonction du Grand Vizir montre d'une part, l'alourdissement des affaires de l'État et la nécessité d'un collaborateur pour aider le Khalifa à diriger les affaires publiques, et d'autre part l'évolution du régime politique musulman qui aboutit à la déconcentration des pouvoirs.

Pour les autres, "l'établissement d'un vizir" est une "loi fondamentale" de l'État despotique⁽³⁶⁾. *«Le prince serait obligé de rentrer dans l'administration. Il est donc plus simple qu'il l'abandonne à un vizir qui aura d'abord la même puissance que lui. L'établissement d'un vizir est, dans cet État, une loi fondamentale.»* C'est là un jugement pour le moins surprenant et sans fondement, puisque le vizirat correspond à une délégation d'une partie des pouvoirs du gouvernant vers une autorité subordonnée. D'ailleurs, ne fait-on pas une distinction entre le vizirat de délégation et le vizirat

(35) *Ibid.* p. 12

(36) MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *De l'Esprit des lois*, livre II, Chapitre V, p. 47

d'exécution? Les stéréotypes et les préjugés ne datent donc pas d'aujourd'hui; certaines confusions sont le résultat de l'ignorance et de l'arrogance injustifiée, pour ne pas dire de la mauvaise foi.

Malgré les divergences de vues sur l'origine de l'institution du vizirat, on peut constater que le terme wazir est purement arabe. Il trouve sa justification dans un verset coranique attribuant un wazir, Aron, à l'un des premiers prophètes, Moïse: "Donne-moi un vizir de ma famille, mon frère Haroun, par qui tu me fortifieras, et que tu associeras à mon œuvre."⁽³⁷⁾

وَأَجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي هَارُونَ هَارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي

La poésie attribuée aux premiers temps de l'Islam fournit ensuite des exemples. On les trouve dans des vers adressés à Abu Du'yab par un Khalide: "Ne l'as-tu pas attribué à Ibn Nuwaymir, alors que tu étais son intime et le porteur de son fardeau, l'amour, Waziruhu⁽³⁸⁾".

Sur le plan étymologique, Al Maouardi⁽³⁹⁾ explique que le mot wazir est dérivé des termes «wizr», «al wazar» et «al azr' ⁽⁴⁰⁾», qui renvoient à trois significations:

Le «wizr» signifie le fardeau, et la personne qui porte le fardeau du pouvoir est un «wazir».

L'autre terme est «al wazar», qui signifie le refuge, puisque le khalifa trouve refuge auprès de son wazir pour ses conseils et son aide. La Sourate 75 -11 de la Résurrection relate ⁽⁴¹⁾ كَلَّا لَا وَزَرَ «Non ! Point de refuge !». Enfin, la dernière interprétation indique que l'origine du mot wazir est le mot «al azr'» الأزر, c'est-à-dire le dos, parce qu'il soutient un lourd fardeau, et puisque le califat se renforce par son wazir comme le corps qui s'appuie sur le dos pour se renforcer ou, selon l'expression d'Al Maouardi :

«الملك يقوى بوزيره كما يقوى البدن بظهره»

Ceci étant, aucun Wazir ne fut nommé durant le khilafat d'Abou Bakr, d'Omar, d'Othman ou d'Ali. Auparavant, sous le khilafat d'Omar, en l'an 21 de l'Hégire (600 apr. J.-C.), le prince d'Al Kufa,

(37) سورة طه السورة 20

(38) SOURDEL, Dominique, *Le Vizirat abbasside de 739 à 946, Damas : Institut français de Damas, 1959, p. 52*

(39) أدب الوزير، ص. 64

(40) ابن منظور، لسان العرب، ج 15-16 دار صادر بيروت 2008 ص 202

(41) سورة القيامة، الآية 11

Ammar B. Yasir, aurait reçu pour adjoint Abd Allah Bnou Massud qu'Al-Tabari qualifiait de «*conseiller et auxiliaire*» mais un conseiller dépourvu de commandement, de fait le subordonné de l'Émir.

En effet, la fonction du Wazir apparaît avec le glissement du khilafat vers le régime monarchique. Les quatre hkoulafats ont tous combattu ce glissement:

«Quand le khalifa Omar Ibn el-Khattab se rendit en Syrie, il y trouva Moaouïa, vêtu en Souverain, environné d'une suite nombreuse et à la tête d'un cortège vraiment royal. Choqué de ce spectacle, il lui dit: «Est-ce du chosroïsme - الكسروية que tu fais là ? - Émir des croyants, lui répondit Moaouïa, nous sommes sur la frontière, en face de l'ennemi, et c'est pour nous une nécessité de rivaliser avec lui en pompe guerrière. Omar ne lui dit plus rien et ne lui fit pas de reproches ⁽⁴²⁾» De même qu'Omar, les Compagnons rejetèrent la royauté et tout ce qui en dépendait; ils laissèrent tomber en désuétude les usages de la Souveraineté, dans la crainte de les trouver entachés de frivolité. En même temps il faut être claire, l'Islam ne se prononce ni pour la monarchie, ni pour la république, ni pour aucun autre mode de gouvernement.

La transformation commença avec l'expansion de l'empire islamique, dès que les gouvernants arabes quittèrent leurs contrées d'origine: le désert. L'adoption des modèles politiques et des habitudes des régimes des pays conquis accélérèrent le mouvement de la disparition du khilafat au sens propre du terme, c'est-à-dire sous les Omeyades. Les dirigeants conquérants n'«*héritèrent*» pas seulement des territoires, mais aussi des habitudes et des signes extérieurs de gouvernement.

Ibn Khaldoun note ce glissement par cette observation: «*Tel fut l'état des choses aux temps de Moaouïa, de Merouan, d'Abd el-Melek, fils de Merouan, et des premiers khalifes abbassides. Sous le règne d'Er-Rechîd et de quelques-uns de ses fils, il en fut de même, mais ensuite la réalité du khalifa disparut et il n'en resta que le nom. Le gouvernement devint une monarchie pure et l'Empire, pendant les deux premières phases (Omeyades et Abbassides) de son existence, se confondait avec le khalifa.*»

(42) IBN KHALDOUN, Abderrahmane. Op. cité, p. 225 (chosroïsme الكسروية)

Sur le plan juridique, les juristes musulmans, notamment Abou Al Hassan Al Mawardi (1058 apr. J.-C.) et Abu Yala-al-Farra (1059-1131 apr. J.-C.) définissent les qualités requises du vizir et l'étendue de ses attributions, tout en introduisant une distinction entre le "vizirat d'exécution", démuné de toute initiative ou responsabilité, et le "vizirat de délégation", véritable office gouvernemental. Al Mawardi illustre par exemple dans son ouvrage «*Al Ahkame Assoultania*» qu'un non musulman, ou demmi⁽⁴³⁾ (دمي), peut occuper le poste de vizirat d'exécution, dans la mesure où il se contente d'exécuter les ordres du vizir de délégation⁽⁴⁴⁾.

Pour Al Maouardi, il y a deux catégories de ministères (wizarat): Le vizirat de délégation (وزارة التفويض): c'est une délégation qui cumule deux fonctions: l'épée et la plume⁽⁴⁵⁾, l'épée étant au dessous de la plume puisqu'il n'y a rien de plus valeureux que la plume⁽⁴⁶⁾, selon Ibn Khaldoun. Une telle délégation permet à la personne désignée de statuer sur des affaires d'après son jugement et de son bon sens: «*Tout ce qui a été confié à l'Imam ne peut être supporté par lui tout seul, sauf par une délégation d'une partie de ses charges.*» C'est une délégation à un vizir qui participe à la gestion des affaires (نيابة الوزير المشارك). Par ce dernier titre, on désigne le vizir qui remplit les deux vizirats en même temps, qu'Ibn Khaldoun désigne par «*le possesseur des deux vizirats*» ou «*دو الوزارتين*».

En effet, il y a plus de justesse dans le fait de déléguer l'exécution d'une partie des affaires que de s'approprier leur exécution, puisqu'avec cette délégation, «*L'Imam serait immunisé des erreurs et protégé des failles dues au mauvais fonctionnement.*⁽⁴⁷⁾» Le vizirat de délégation a un aspect plus large et plus exécutoire, puisqu'il porte sur la prise en charge des affaires et la prise de décision, la nomination et la révocation⁽⁴⁸⁾. Abou Mansour Athaalibi l'appelle le vizirat absolu (الوزارة المطلقة).

(43) Le terme demmi désigne quelqu'un de confession chrétienne ou juive.

(44) Il s'agit en fait de deux ouvrages qui portent le même titre «الأحكام السلطانية», rédigés par Al Maouardi et Al Farra. Le contenu est presque semblable dans les deux ouvrages «*Al Mawardi*», p. 36

(45) أدب الوزير للموردي م س د - ص. 65

(46) الغزالي (محمد)، التبر المسكوك في نصيحة الملوك، لبنان دار الكتب العلمية 1988، ص. 89.

(47) الموردي، الأحكام السلطانية. م س د - ص 30

(48) أدب الوزير للموردي. م س د - ص 66

Le **vizirat de délégation** ne peut être confié qu'à une seule personne, au motif qu'il s'agit d'une délégation qui vise à prendre des décisions, statuer sur les affaires, nommer des responsables ou des exécutants. En conséquence, déléguer le wizarat à deux personnes peut engendrer des conflits entre elles, voire résulter dans la prise de décisions contradictoires⁽⁴⁹⁾. Il faut citer ici les polémiques relatées par Ibn Khaldoun: «À cette époque eut lieu la grande controverse de l'établissement de deux vizirs exerçant simultanément leur autorité par délégation: on discutait la légalité de cette innovation, de même qu'on avait contesté la légalité d'instituer deux imams.⁽⁵⁰⁾»

Faut-il en conclure qu'il s'agit là d'un vizir qui jouit d'un rang plus élevé, à l'instar du Premier ministre ou du Chef du gouvernement. ? L'idée est là et le processus qui a mené à la création de l'institution du Premier ministre est analogue. On peut donc affirmer que le détenteur d'un vizirat de délégation constitue un "Primus inter pares" et qu'il a plus de compétences que les Présidents des Conseils en Europe.

Le **vizirat d'exécution** exige en effet deux qualités: le conseil et la fermeté (الحزم في الرأي); aussi, Abou Mansour Athalibi⁽⁵¹⁾ le qualifie de vizirat lié (وزارة مقيدة).

Il s'agit en effet de désigner un ou plusieurs vizirs, des collaborateurs chargés de suivre l'exécution des ordres émis par le khlifa, et de veiller à l'application des décisions prises par lui. Le collaborateur ou le vizir est ici chargé de jouer le rôle d'un intermédiaire entre le khlifa et les rouages de l'État, entre la population et l'étranger. Le rôle du vizir d'exécution est d'administrer et non de gouverner. Sa sphère de compétence est liée à certains domaines: les rouages de l'État, l'armée, la population ou l'Umma et les affaires étrangères. Le vizir est en fait une courroie de transmission entre le khlifa et le monde extérieur.

(49) الأحكام السلطانية. ص 37

(50) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *Les Prolégomènes*, traduction du Baron de Slane, T. II, p. 9

(51) أبو منصور الثعالبي (961-1038) صاحب كتاب نبتة الدهر

Notons à cet égard que le fait d'être musulman, indispensable pour occuper un poste de vizirat de délégation, n'est pas exigé pour occuper un vizirat d'exécution. En effet, «*Un chrétien ou un juif peut occuper une fonction de vizirat d'exécution*⁽⁵²⁾». L'histoire de l'Andalousie et l'Empire du Maroc sous les Mérinides⁽⁵³⁾ est riche d'exemples dans ce sens. Le Sultan Abderrahmane III fut l'un des premiers Souverains à confier un vizirat d'exécution à un Marocain de confession juive, le dénommé Hasdai Ibn Chaproute. Le Sultan Abou Youssef comptait à sa cour un vizir nommé Ibn Rokassa, de confession juive aussi.

§3 - Le Grand Vizir abbasside

Si les khoulafas omeyyades faisaient face de manière empirique aux difficultés suscitées par la gestion d'un empire⁽⁵⁴⁾ déjà très étendu, entourés par une aristocratie arabe dont ils prenaient souvent conseil, les Abbassides, au cours de leur long règne, engagèrent leurs khoulafas sur la voie d'une politique réaliste qui répondait aux nécessités du gouvernement et de l'empire, en tenant compte des circonstances politiques. Ainsi, les auteurs sont tentés de présenter comme vizirs des personnages qui tenaient une place prépondérante auprès du khilifa.

La fonction du wazir apparut donc avec les Omeyyades: «*Pendant la durée de la dynastie omeyyade, rien ne fut changé dans cet état de choses: le vizir avait la direction générale de toutes les affaires en sa qualité de mandataire du sultan.*⁽⁵⁵⁾» Un mandataire, c'est-à-dire une personne qui prend des décisions et commet des actes au nom et pour le compte du khilifa.

Cette fonction prit de l'importance sous les Abbassides: «*Ce ministre, devenu le lieutenant (naïb) du Souverain, avait l'autorisation de nommer tous les fonctionnaires et de les destituer à son gré.*» Le premier à être nommé à ce poste fut Hafsse Ibnou Salama, alias Abou Salma Al Khallal (132 A.H. – 750 apr. J.-C.). Les cadres de

(52) الأحكام السلطانية. م س د ص 36

الناصرى (أحمد بن خالد)، الإستقصا لأخبار دول المغرب الأقصى، دار الكتب العلمية لبنان 2010. ج 2. ص 168

(54) *Un empire désigne une forme de communauté politique unissant des peuples différents autour d'un pouvoir central unique.*

(55) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, op. cité, p. 263

l'administration, occupant un haut rang social, étaient organisés en Diwanes (Chancellerie, Armée, Sceaux, Finances, Postes et Information), sous l'autorité suprême d'un vizir, personnage tout-puissant.

La fonction du Wazir connut un essor et un développement qui ressemblait fort bien à l'organisation des gouvernements en Andalousie musulmane. *«Sous les Omeyyades d'Espagne, le mot vizir conserva (d'abord) la signification qu'il avait lors de l'établissement de l'empire (musulman); mais, plus tard, on partagea les attributions du vizirat en plusieurs classes, ayant chacune un vizir spécial. Ce fut ainsi qu'ils établirent un vizir pour la comptabilité, un autre pour la correspondance, un autre pour le redressement des griefs, et un autre pour veiller sur les populations des frontières. On leur assigna une salle d'audience, où ils siégeaient sur des estrades couvertes de coussins, et là ils expédiaient, chacun en ce qui le concernait, les ordres émanés du Souverain.»*⁽⁵⁶⁾ Cela n'était que le résultat de la puissance de l'empire abbasside, qui ne cessait d'augmenter. Par voie de conséquence, l'office du vizir prit une place toujours plus importante sur l'échiquier politique. Le Grand Vizir, devenu le lieutenant «naib نائب» du Souverain, était autorisé à nommer et à révoquer les agents de l'État, à distribuer la solde des militaires, à contrôler les correspondances, ce qui impliquait le droit de parapher les écrits émanant du sultan. De cette manière il tenait dans l'empire une très haute position, puisqu'il réunissait l'administration civile et militaire.

§4 - As-Sadr Al-Adam sous les Ottomans

Sans nul doute, l'expansion des Ottomans en Méditerranée eut pour objectif de consolider leur présence, en transformant cet espace en «*lac ottoman*» après avoir imposé leur paix, ou «*pax ottomana*».

(56) *Ibid.*, p. 264

Par ailleurs, la présence ottomane empêchait les Européens de poursuivre leur domination sur les territoires musulmans en Afrique du Nord⁽⁵⁷⁾. Les Ottomans réussirent à contrecarrer les ambitions européennes au Sud de la Méditerranée.

Si la présence effective des Ottomans en Tunisie et en Algérie, au motif de défendre la terre d'Islam, a laissé des traces évidentes dans ces deux pays, les relations politiques entre le Maroc et l'État ottoman ont été constantes, malgré le fait que le Maroc n'ait jamais été soumis à cet Empire. On peut retracer le début de ces étroites relations, en premier lieu sur le plan militaire. Dans l'objectif de rénover son armée, le Maroc s'est tourné vers l'Empire ottoman. Ainsi peut-on lire dans un document diplomatique datant du 05 juin 1767 : «*L'ambassadeur, qui est venu cette fois-ci de la part de Sa Majesté le Roi Mohamed III de Fès, a fait la demande pour qu'un conseiller en artillerie soit choisi et envoyé auprès du dit Roi.*»⁽⁵⁸⁾

À cela s'ajoute le constat communément fait par les différents juristes au Maroc, celui de l'influence⁽⁵⁹⁾ de l'organisation de l'Empire ottoman qui a inspiré le Makhzen. L'histoire du développement de nos institutions ne se conçoit pas sans considérer le phénomène d'imitation de certaines institutions ou appellations, telles qu'As-Sadr Al-Adam ou le firman.

En ce qui concerne l'appellation d'As-Sadr Al-Adam⁽⁶⁰⁾, il semble que les Ottomans aient utilisé pour la première fois, en 1326, le terme de Premier ministre pour désigner la fonction occupée par Korrah Khalil (قرة خليل), devenu Premier ministre sous le nom de Khair Eddine Bacha⁽⁶¹⁾. Ensuite les Ottomans ont usé du terme As-Sadr Al-Adam: «*Quand le Sultan a appris la mort d'Honiade, il a envoyé As-Sadr Al-Adam Mohamed Bacha pour terminer la conquête de la Serbie en 1455.*»⁽⁶²⁾ En effet, c'est le Sultan Mehmet II (1432-1481) qui a décidé de donner à ce poste ce nom d'«*As-Sadr Al-Adam*», avec tout le prestige s'y rapportant.

النظام (زهراء)، العثمانيون والصراع المسيحي الإسلامي في غرب المتوسط، منشورات كلية الآداب بالرباط، رقم 109، ص 83 (57)
(58) EL MOUDDEN, Abderrahmane, *Les Ottomans, passeurs de modernité - Mélange : Les Ottomans et le monde méditerranéen*, Rabat, 2003, p. 12

شكراوي (خالد)، العثمانيون من خلال الإستغرافيا المغربية التقليدية، منشورات كلية الآداب، رقم 109 ص 133 (59)

تمتع الصدر الأعظم باللقاب أخرى خلال التاريخ العثماني مثل الوكيل المطلق - صاحب النواة أو السردار الأعظم أي كاتم السر (60)

فريد بك (محمد)، تاريخ الدولة العثمانية، دار النفائس بيروت 1981، ص 123 كذلك الصفحة 150 (61)

تاريخ الدولة العثمانية ص 168 (62)

L'attractivité exercée par les Ottomans porte sur le rôle prépondérant joué par l'Empire ottoman, plutôt que sur ses institutions. Au-delà des apparences, cette influence est restée superficielle. L'évolution des structures de l'administration marocaine - le Makhzen - et notamment l'institution de l'As-Sadr Al-Adam, a poursuivi son processus antérieur sans que le Maroc emprunte le modèle ottoman. En effet le mot «As-Sadr» est une autre appellation du vizir, puisque c'est lui qui prend les devants pour faire face à tel ou tel problème au moment de la réunion de son conseil, mais aussi parce qu'il occupe la place la plus haute au sein de ce conseil.

«وسمي صدرا لتصدره للأمر من صدره في المجلس، فتصدر، وصدر المجلس مرتفعه (63)»
 Mais quand il s'agit de «As-Sadr Al-Adam», cette appellation renvoie à un vizir qui occupe la première place dans la hiérarchie ministérielle.

§5 - Du vizir à l'As-Sadr Al-Adam au Maroc

En politique, tout ce qui est fondé sur la pérennité et forgé au fil des âges conserve pleinement sa force hiérarchique. Cette fonction évolue avec le temps et sa valeur se déplace au profit des gouvernés, par une ouverture sur cette majorité de gouvernés: vers plus d'affinement des règles, ce qui consolide les libertés et préserve les droits. «*La dynastie des Almohades vint plus tard. Ce peuple était tellement habitué à la vie de la campagne, qu'il ne songea pas d'abord à ces offices; mais ensuite il les établit, et en adopta les noms et les titres. Au vizir il laissa les attributions indiquées par ce nom; ensuite, ayant pris pour modèle la dynastie omeyyade (espagnole) en ce qui concernait les institutions de la Souveraineté, il donna le nom de vizir au hajeb. Chez les Almohades, le hajeb occupait un rang bien supérieur à celui des autres ministres.*»⁽⁶⁴⁾ En revanche, les Mérinides ne connaissaient nullement cette fonction de hajeb, remplacée par l'office nommé **mezouar**, qui signifie le chef des gardiens chargés de protéger la porte du palais du sultan. Le mezouar avait aussi

محمد بن مصطفى المشرفي، الحلال البهية في ملوك الدولة العلوية، منشورات وزارة الأوقاف، ص 206 –ج2 (63)

(64) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, op. cité, p. 264

pour tâches d'exécuter les punitions infligées aux prisonniers, et de faire respecter l'ordre devant la porte du palais. C'était un petit ministère, selon Ibn Khaldoun «فكأنها وزارة صغرى⁽⁶⁵⁾»

Pour faciliter sa tâche, le sultan était obligé de s'entourer de collaborateurs. Il confiait à un groupe d'entre eux des pans entiers de ses attributions gouvernementales qu'ils exerçaient sous l'égide d'une autorité temporelle ou religieuse.

Cette répartition des tâches, effectuée par voie de délégation, était susceptible de faciliter le travail gouvernemental et aussi de sauvegarder les prérogatives du Roi, seul chargé par la communauté de pourvoir à son fonctionnement.

On distinguait entre deux sortes de vizirats: le «*vizirat de délégation*» et le «*vizirat d'exécution*». D'autre part, on spécifiait trois catégories de délégués:

Ceux qui avaient des pouvoirs généraux portant sur l'étendue de l'Empire (le Grand Vizir – les vizirs);

Ceux qui avaient des pouvoirs généraux portant sur une région (khalifa, délégués provinciaux);

Ceux qui avaient des pouvoirs portant sur un territoire très restreint (circonscription).

Il faut noter que ces différentes catégories de délégués étaient responsables devant le sultan et que leur délégation leur était attribuée par le sultan directement.

§6 - Le vizirat de délégation au Maroc

Dans le cadre du vizirat de délégation, le khalifa confiait à quelqu'un la charge d'administrer les affaires du gouvernement d'après son propre jugement, et de le mener par son propre effort à bonne fin. Cette personne était appelée le Grand Vizir.

(65) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *op. cité*, p. 267

En fait, le Grand Vizir était le représentant du khalifa quant à l'exercice des pouvoirs gouvernementaux. Il était investi de pouvoirs propres et de pouvoirs de décision, ce qui supposait une part d'initiative. Son rôle devenait plus important en cas de changement de sultan, soit après la mort de ce dernier, soit suite à un changement par la force: «*Le Grand Vizir consultait les Oulémas et les notables du Makhzen. Il envoyait ensuite une lettre de notification dans les provinces invitant les "Amels" c'est-à-dire les gouverneurs et les "Qadis" qui étaient des juges, à réunir la population sous leur juridiction pour proclamer le nouveau sultan.*»⁽⁶⁶⁾.

Le Grand Vizir devait être investi dans ses fonctions gouvernementales par un acte formel de volonté. La validité de son investiture dépendait de l'expression manifeste de la volonté du délégant qui le choisissait, ce qui impliquait que la délégation devait être expresse.

Ibn Khaldoun, en évoquant les relations entre le khalifa et le ou les vizirs, se réfère aux deux aspects du vizirat au Maroc: «Si le Souverain jouissait de toute indépendance, le vizir ne faisait qu'exécuter les ordres du Souverain dont il était pour ainsi dire le mandataire et en ce cas sa charge s'appelait le vizirat d'exécution (ouizara tenfide *وزارة التنفيذ*). Quand le vizir exerçait l'autorité à l'exclusion du khalifa, on désignait sa charge par le terme de vizirat de délégation (ouizara tefouidh *وزارة التفويض*)»⁽⁶⁷⁾.

En ce dernier cas, le sultan lui remettait toutes les affaires du gouvernement, avec l'autorisation de diriger comme il l'entendait: il devenait ainsi le véritable Chef du gouvernement, l'homme d'État auquel incombaient le soin de se charger de tout ce qui relevait de la politique intérieure, notamment de veiller aux limites d'intervention des différents caïds de tribus nommés par le sultan dans le bled al-Makhzen. Les correspondances envoyées au sultan passaient sous couvert de ses services «*بنيقة*»⁽⁶⁸⁾.

(66) WATERBURY, John, *Le commandeur des croyants*, Paris, 1975, p. 37

(67) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *op. cité*, p. 181

(68) مأخوذة من فعل بنق وبالتالي يقال بنق الكلام والكتابة والكاتب (68)

SECTION 3

La conception du pouvoir au Maroc

La conquête arabe commença en l'an 861. Lors de l'islamisation du Maroc, les arabes se rendirent maîtres d'un pays déchiré entre les chefs de tribus, un pays dont une partie était chrétienne, une partie judaïque et une partie non croyante. Les traits particuliers qui caractérisent cette conception sont les suivants:

Sur le plan politique, l'islam faisait pénétrer l'idée de l'autorité puissante du khalifa, sauf que cette conception ne correspondait pas à celle des quatre premiers khalifa, ou khalifa bien guidés (خلفاء راشدون, al-Khulafā'u r-Rāshidūn), mais plutôt à la vision adoptée par les Abbassides: *«Il y a de grandes ressemblances entre le pouvoir chez les Omeyyades à Damas ou les Abbassides à Bagdad, et la conception du pouvoir au Maroc»*. À ces deux sources d'inspiration, il faut ajouter les Ottomans, puisque l'on trouve certaines empreintes telles que l'appellation de l'As-Sadr Al-Adam et celle du Firmane. Cette conception se fonde sur une autorité individuelle et personnelle⁽⁶⁹⁾.

§1 - L'application du vizirat avant le protectorat

Pour le choix des hauts fonctionnaires, les sultans au Maroc avaient recours à deux groupes bien distincts, soit des notables originaires de Fès, soit des «Boukhara». *«Il y avait deux grand groupes d'intérêts au palais, le clan de Ba Ahmad, le puissant Hajib, l'autre celui du Grand Vizir et son frère le ministre de la Guerre. Ces deux hauts fonctionnaires appartenaient à l'aristocratie et à la grande famille des ouled Jamai et se nommaient respectivement Hadj Maâti et Si Mohamed Sghir.*

Or Ba Ahmad était fils d'un esclave et en conséquence ne pouvait s'appuyer sur aucune tribu ou famille influente⁽⁷⁰⁾». Seule l'allégeance au sultan et son appartenance à une faction des soldats Al Boukhariine, au service des Souverains depuis Moulay Ismail, pouvaient être les atouts de Ba Ahmad.

(69) IBRAHIM, Abdallah, *Histoire du Maroc, Casablanca, 1976, p. 32*

(70) العباس بن إبراهيم السملالي، الإعلام بمن حل مراكز وأعمات من الأعلام، ص 35 ج 6

Il était tout à fait naturel que ces deux groupes cherchent à instrumentaliser la gestion de la vie publique pour faire basculer la balance chacun en sa faveur pour servir ses intérêts particuliers.

Ici on peut constater que le lien entre le Makhzen en tant qu'institution⁽⁷¹⁾ et des entités telles que tantôt la faction, tantôt la famille, est révélateur d'une institution qui associe étroitement pouvoir politique et société tribale. On constate aussi que le pouvoir restait limité au bled Al Makhzen, à l'exclusion du reste du pays, soit bled as-siba⁽⁷²⁾, qui ne participait pas au pouvoir. Des zones considérables n'étaient donc pas intégrées dans la gestion des affaires de l'État.

L'exclusion concernait aussi les autres composantes du bled al-Makhzen, puisque les vizirs et les grands vizirs, ainsi que les Hajeb, étaient recrutés de manière quasi-héréditaire, parmi les mêmes familles qui se considéraient comme ministrables d'office. Cette situation est déjà décrite par Ibn Khaldoun : *«À partir de ce moment, l'autorité du prince et de l'empire a pour soutiens les nombreux affranchis et les clients de la famille régnante, les gens qui ont vécu sous la protection de la maison royale et à l'ombre de sa puissance.»*⁽⁷³⁾

Dans son œuvre Les prolégomènes (مقدمة ابن خلدون) Ibn Khaldoun mentionne l'institution du vizirat sans approfondir son raisonnement. Certes il fait allusion à de grands personnages devenus les favoris du sultan, mais il ne précise ni l'origine, ni la nature juridique de l'institution du Grand Vizir.

(71) Sous la dynastie des Alaouites, le mot Makhzen renvoie systématiquement à l'État et à ses organes, avec une confusion constante entre le système politique et ses organes d'exécution, le bled al-Makhzen étant dirigé par des caïds. Ibn Khaldoun n'évoque jamais le mot Makhzen.

(72) En effet, la totalité du Maroc pouvait être considérée comme bled as-Siba, avec un bled as-Siba institutionnalisé sous le joug du Makhzen et un bled as-Siba non institutionnalisé.

(73) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, Les Prolégomènes, T-I, p. 320

Ibn Khaldoun fait état de vizirs qui se sont fait parfois attribuer des pouvoirs étendus par une succession de délégations consenties ou arrachées au sultan. Mais les sultans marocains nourrissent généralement de la méfiance à l'égard de leurs vizirs, sans doute en raison des mauvais souvenirs laissés par les grands vizirs abbassides, usurpateurs du pouvoir à Bagdad. Néanmoins Ibn Khaldoun relate le souvenir de grands vizirs mérinides: «*Abdellah, celui qu'il (le Sultan mérinide Youssef qui régnait à la fin du XIIIème siècle) favorisait le plus, atteignit à une position magnifique, était devenu le Grand Vizir et le confident du sultan. Aux séances royales, il occupait la place d'honneur, et de tous les courtisans il fut le seul qui eut le privilège de parapher et valider les lettres et mandats émanant de son maître. Il fut aussi le personnage chargé d'examiner les comptes des percepteurs, de punir les malversations des fonctionnaires publics et de viser tous les ordres d'arrestation et de mise en liberté*». On peut trouver la traçabilité de l'institution du vizirat sous le règne des Mérinides: «*Le premier, Abou Salem Fath Allah Assadrati, a été investi au vizirat et a pris en charge le vizirat et l'exécution des affaires.*⁽⁷⁴⁾»

De même, dans l'histoire récente du Maroc, on trouve l'institution d'As-Sadr Al-Adam. Concernant le vizirat de délégation, le Grand Vizir Ba Ahmad, exerçant une véritable autorité gouvernementale, réglait toutes les affaires. Cette autorité était justifiée par l'âge du Sultan Moulay Abdelaziz, alors mineur.

Le vizirat au Maroc fut majoritairement, au fil des siècles, un vizirat d'exécution: il en existait sous le règne de Moulay Hassan Ier: «*Pendant le règne de Moulay Hassan Ier, le rôle du Grand Vizir El Haj al Mâti était relativement peu important et se bornait aux questions intéressant son département, car le sultan ne voulait d'autre direction supérieure que la sienne*⁽⁷⁵⁾». C'est une règle quasi-infaillible: quand le sultan est puissant, le Grand Vizir ne jouit pas d'une grande latitude et exécute ses fonctions dans l'ombre du sultan. A contrario, la faiblesse du sultan entraîne de facto un rôle de domination du Grand Vizir.

(74) علي بن أبي زرع الفاسي، الذخيرة السنوية في تاريخ الدولة المرينية، ص 160

(75) MAUDUIT, René, *Le Makhzen marocain, Bulletin de l'Afrique française, 1903, p. 297*

Ba Ahmad appartenait à ce que les Marocains appellent Dar Al Makhzen, ce qui signifie que les membres de cette famille ont tenu par le passé de hautes fonctions.

En effet, le recours à ces deux groupes - grande famille ou faction de soldats - pour nommer les vizirs et les grands vizirs n'est pas le fruit du hasard, mais se fonde sur deux raisons: un intérêt de loyauté sur une base financière et un intérêt protocolaire traditionnel.

Pour les Boukhara⁽⁷⁶⁾ c'est un intérêt de loyauté sur une base financière, puisque les Boukhara formaient un ordre militaire très puissant composé d'esclaves noirs: «*Les Boukhara sont fidèles, d'autant plus qu'ils font partie des biens du Bait Al Mal* - البخاريون «مملوكون لبيت المال». En effet, quand tout vizir ou caïd appartenant à Boukhara décède, ses biens sont reversés à Dar Al Makhzen: «*Quand Ba Hamad était très malade et que ses jours étaient comptés, il a envoyé les clés de ses biens, de ses palais et de ses coffres à Moulay Abdelaziz.*⁽⁷⁷⁾» La pratique a perduré depuis le règne de Moulay Ismail. On constate même que cette tendance a pris un caractère plus prononcé au XIXème siècle : il est relevé un nombre non négligeable de Boukhara à la tête de postes très importants dans la hiérarchie du Makhzen, tels que Ahmed Ben Mbarek, Moussa Ben Ahmed, Abdellah Ben Ahmed et Ahmed Ben Moussa, alias Ba Ahmad⁽⁷⁸⁾.

À cet égard il faut souligner que l'armée a une place prépondérante au sein du Makhzen, puisqu'elle «*est le rempart et l'honneur de l'empire. C'est une caution contre les fauteurs de troubles et une protection sûre; les chefs de l'armée sont le prestige et la crainte du sultan.*⁽⁷⁹⁾» Les Boukhara forment l'épine dorsale de l'armée et appartiennent à la classe des esclaves des sultans depuis Moulay Ismail; en conséquence ils occupent les postes les plus influents dans l'administration et l'armée.

(76) *Il s'agit en fait de deux groupes : Abide Azzanka (عبيد الزنقة) et Abide Al Boukhari (عبيد البخار)* انظر كتاب العباس بن ابراهيم السملاي الإعلام بمن حل مراكز وأعلام من الأعلام ص 36

(77) المختار السوسي، المعسول، ج 20 ص 31-21

(78) الصديقي (عبدالرزاق)، آل بنموسى في سياق التاريخ، من الإسترقاق المنزلي إلى الوصاية على الحكم، وفيات في تاريخ المغرب منشورات كلية الآداب رقم 27 2001- ص 447

(79) بنزيان (موسى بن يوسف)، واسطة السلوك في مياسة الملوك، ص 12 تونس 1858 (79)

Sous Moulay Hassan Ier, le gouvernement marocain avait la composition suivante: un Grand Vizir dénommé As-Sâdr al-Adam⁽⁸⁰⁾, le vizir des Réclamations, le vizir des Finances, le vizir des Affaires étrangères et un vizir de la Guerre.

Le Grand Vizir avait des attributions politiques et administratives. Sur le plan politique, il servait d'interlocuteur entre le sultan et la population. Il menait des pourparlers avec les tribus, qu'il appelait à la mobilisation en cas de danger. Sur le plan administratif, parallèlement à son rôle de conseiller, le Grand Vizir était chargé d'instruire et de proposer les nominations à certaines fonctions.

Le Grand Vizir disposait pour l'expédition des affaires d'une «bénîqa» (bureau) avec deux secrétaires directeurs, l'un pour le Nord, l'autre pour le Sud. Il avait sous ses ordres un personnel nombreux, environ une trentaine d'employés.

Le sultan était le chef suprême de l'administration. Un «*Firman*⁽⁸¹⁾» du 31 décembre 1912, dont les dispositions ont été rappelées à diverses reprises et n'ont pas cessé d'exprimer la vérité juridique, affirme que «*L'administration de l'Empire du Maroc est assurée sous notre autorité par le Makhzen central*». Cette autorité, soit le sultan l'exerçait directement, soit elle était exercée par délégation. Dans le premier cas, l'acte par lequel s'exerçait l'autorité royale apparaît sous la même forme (dahir), quel que soit son contenu: nomination d'un caïd, perception de l'aumône obligatoire (Zakat)... Certains dahirs portent sur des actions d'ordre social, notamment en cas de catastrophe naturelle. Dans le second cas, le sultan ne se dépossédait pas de son autorité; il était toujours en droit d'intervenir dans une matière dont il avait confié la gestion habituelle à un subordonné. Aussi la formule «*Nos serviteurs*» précédant l'énoncé des Grands vizirs dans les dahirs qui les nommaient, recouvre une réalité fondamentale: le sultan était au cœur et au sommet du pouvoir exécutif.

(80) Pendant longtemps le Grand vizir était seul à porter le titre de vizir.

(81) D'origine perse, un *Firman* est un décret royal émis par un souverain dans certains pays islamiques (ottomans et mongols).

Selon une tradition pratiquée de siècle en siècle, «*Nul sultan ne pouvait être assuré du trône tant qu'il n'avait pas reçu l'agrément des religieux et des aristocrates de Fès⁽⁸²⁾ et installé sa résidence dans leur ville*», ce qui explique le nombre extrêmement élevé de vizirs et de grands vizirs issus de cette ville, même jusqu'à une époque très récente: «*Aujourd'hui le Grand Vizir est Hadj El Mati, fils du vizir Faqih Si Larbi, fils du vizir Faqih Si Moukhtar Al Jamii, ainsi que le vizir de la guerre Mohamed Essghir, qui n'est autre que le frère du Grand Vizir.*⁽⁸³⁾»

À la mort d'Hassan 1er en 1894, il est tout à fait logique qu'une guerre fratricide ait opposé les deux clans en présence, le clan du Grand Vizir Maâti Al Jamii et celui de l'Hajeb (Chambellan) Ahmed Ben Moussa.

Cette opposition s'est terminée par l'éviction et l'emprisonnement du Grand Vizir Haj Maâti Al Jamai, accusé de s'opposer à l'accession de Moulay Abdelaziz au pouvoir et d'œuvrer pour le couronnement de Moulay Mohamed⁽⁸⁴⁾, fils de Moulay Al Hassan Ier, qui était emprisonné à Marrakech par son père pour mauvaise conduite. Le Grand Vizir Al Jamii s'appuyait sur son réseau d'influence, notamment son frère, ministre de la Guerre, qui disposait de l'armée⁽⁸⁵⁾.

Pour rendre compte d'une telle situation, Ibn Khaldoun use du concept d' «*العصبية* *al-âs-Sabia*», qui renvoie à l'idée d'une cohésion sociale reposant sur les liens du sang en ligne agnatique, un agnat étant un parent en ligne paternelle ou par filiation patrilinéaire. Les membres du groupe tribal se réfèrent à un ancêtre commun, réel ou fictif ⁽⁸⁶⁾. Ba Ahmad, investi en tant que Grand Vizir (الصدر الأعظم), nomma ses deux frères As-Saïd Ben Moussa en tant que ministre de la Guerre et Idriss Ben Moussa en tant qu'Hajeb, ou «*chambellan*».

(82) HARRIS, Walter. B, *Le Maroc disparu*, édit. Plon, Paris, 1929, p. 9

(83) محمد بن مصطفى المشرفي، الحلل البهية في ملوك الدولة العلوية، منشورات وزارة الأوقاف، ص 206 - ج 2

(84) Moulay Mohamed, fils du sultan Moulay Al Hassan Ier, était son représentant à Marrakech. Il fut révoqué et emprisonné par le sultan pour mauvaise conduite. Son père le remplaça par Moulay Abdelaziz malgré son jeune âge.

(85) انظر التفاصيل في الصفحة 218 من كتاب الحلل البهية في ملوك الدولة العلوية، م س

(86) IBN KHALDOUN, Abderrahmane, op. cité, pp. 177-178

Cette période troublée, qui affaiblit le Maroc, permit à Ba Hmad, après l'élimination de ses adversaires, de gouverner tout seul au nom d'un Monarque mineur. La France saisit cette opportunité pour annexer en 1896 la région de Touât malgré les protestations du Maroc.

En effet, les puissances étrangères étaient censées s'adresser au sultan du Maroc en tant que garant et incarnation de la Souveraineté de l'État marocain, dans la mesure où c'était lui qui concluait et approuvait les traités. Le vizir, Grand Vizir ou As-Sadr Al-Adam, quelle que soit sa dénomination, n'était qu'un simple exécutant des décisions qui émanaient du sultan, le pouvoir décisionnel appartenant au sultan. *«Peut-on accepter l'exécution d'un acte, quel que soit son initiateur de notre entourage, sans notre autorisation et approbation et par écrit ?⁽⁸⁷⁾»* écrivit le Sultan Moulay Al Hassan Ier au représentant Bargache. Cette règle ne connut d'exception que durant la période du Grand Vizir Ba Hmad.

§2 - Pendant le protectorat

Selon François Despagnet, l'origine du protectorat⁽⁸⁸⁾, qui est un système de colonisation, remonte à l'époque des Romains. Il en donne la définition suivante: *«Le protectorat tend de plus en plus à devenir un moyen d'extension de l'influence politique et économique pour les États colonisateurs sous la forme d'une sauvegarde compliquée de tutelle qu'ils exercent sur des pays moins civilisés.»⁽⁸⁹⁾*

Concernant l'influence politique de la France, si l'on en juge par les propos du Maréchal Lyautey: *«Nous avons trouvé ici les vestiges d'une admirable civilisation, d'un grand passé, vous en restituez le chantier»*, le Résident général du Maroc exprime le 18 novembre 1920 une conception qui va à l'encontre des idées

(87) أشركي محمد، الظهير الشريف في القانون المغربي، دار الثقافة 1983، ص 16-17

(88) États sous le régime du protectorat : le Maroc, la Tunisie, Madagascar, les Comores et l'Indochine qui incluait l'Annam, le Cambodge, le Laos, le Tonkin.

(89) DESPAGNET, François, Essai sur les protectorats, étude de droit international, Paris, 1896, p. 137

reçues et met en relief une profonde différence de nature avec l'annexion: «La conception du protectorat, expose Lyautey, est celle d'un pays gardant ses institutions et s'administrant lui-même avec ses organes propres, sous le simple contrôle d'une puissance européenne, c'est-à-dire un contrôle opposé à la formule de l'administration directe.⁽⁹⁰⁾ En principe, de par sa nature, le protectorat aurait dû se limiter, après les réformes prévues par le traité de Fès, à faire simplement contrôler l'application de l'administration directe. Or le protectorat a évolué dans le sens de la gestion directe des affaires du pays, puisqu'immédiatement après le départ de Lyautey, la conception colonialiste a prédominé.

Malheureusement le dépeçage du Maroc a commencé avec la conférence d'Algésiras, en 1906⁽⁹¹⁾, qui a débouché sur son partage en trois zones: une zone française, une zone espagnole et une zone autonome à Tanger. En conséquence, les attributions du Grand Vizir se trouvaient limitées territorialement en fonction de ces zones: dans la zone espagnole, le Khalifa impérial était le délégué de tous les pouvoirs du sultan. La zone de Tanger était considérée comme zone autonome et non internationale, puisque faisant partie de l'Empire. Le sultan était représenté à Tanger par un Mendoub مندوب. (Représentant)

Sur le plan institutionnel, le protectorat a exploité les failles de la gouvernance au Maroc, avec l'opposition entre bled Siba et bled Makhzen, pour en tirer profit et créer ainsi une administration française parallèle au Makhzen.

Le manque d'autorité et d'organisation du Makhzen, incapable de contenir les soulèvements, a entraîné la «pacification» du pays, pacification menée d'ailleurs au nom du Makhzen.

La dualité organique imposée par le protectorat a sonné le glas d'un Makhzen au sens classique et traditionnel du terme, puisqu'il a pris la forme d'une administration s'inspirant de structures politiques

(90) LYAUTEY (L.H.), *Politique du protectorat*, in : *Lyautey l'africain*, Paris, Plon, 1957, p.28

(91) *Les pays qui assistèrent à la conférence d'Algésiras du 14 janvier au 7 avril 1906 : Maroc, Allemagne, Angleterre, Italie, Autriche-Hongrie, Russie, États-Unis, Portugal, Pays-Bas et Suède.*

de type européen. Un Firman chérifien du 31 octobre 1912⁽⁹²⁾ concernant l'organisation du Makhzen traçait la morphologie de la nouvelle administration de l'Empire:

Un Premier ministre portant le titre du Grand Vizir;

Un ministre de la Guerre;

Un ministre des Finances⁽⁹³⁾;

Un ministre de la Justice.

Les services centraux nouveaux étaient en fait des directions; les directeurs recevaient une délégation du Grand Vizir.

L'article premier du Traité du 30 novembre 1912 pour l'organisation du protectorat indique que l'application de ce traité «*comportera l'organisation d'un makhzen chérifien réformé.*» Cela signifie que l'institution du Grand Vizir était touchée et par voie de conséquence réformée.

L'administration du pays était toujours sous l'autorité du Souverain, selon les termes du Firman en date du 31 décembre 1912, mais le traité de Fès du 30 mars 1912 introduisit des mécanismes pour distinguer le pouvoir législatif du pouvoir réglementaire. Cette séparation entre les deux pouvoirs fut confirmée par un arrêt du Conseil d'État du 09 juillet 1948, indiquant que «*Seul le sultan détient le pouvoir législatif, le Résident général ne détient qu'un pouvoir réglementaire qu'il partage avec le Grand Vizir.*» La sphère de compétences de la personne qui dirigeait le gouvernement était donc déjà esquissée.

Les attributions du Grand Vizir furent ensuite précisées: il possédait des compétences générales. C'est par le Firman du 31 octobre 1912, confirmé par un dahir du 21 juin 1947, que le sultan transféra son pouvoir réglementaire au Grand Vizir:

«*Le Grand Vizir est chargé de la conservation des archives de l'État, de l'administration générale du pays, de la sécurité publique, de l'enseignement, de l'hygiène, des travaux publics, de l'agriculture,*

(92) Bulletin officiel n°3 du 15 novembre 1912

(93) La Trésorerie générale n'était pas une direction mais un service extérieur; elle était dirigée par un Français en tant que Comptable supérieur des Dépenses métropolitaines, y compris par le protectorat et au titre chérifien chargé de l'exécution du budget.

des forêts, des mines, et d'une manière générale de tout ce qui n'est pas du ressort des autres ministres». Ces attributions étaient déléguées à d'autres fonctionnaires qui appartenaient en fait à l'administration française.

Cependant l'article II du Firman du 31 octobre 1912 indique d'une manière claire que *«Notre Grand Vizir devra, pour les mesures ou décisions, se mettre parallèlement d'accord avec le Représentant du Résident général»*, ce qui signifie un droit de regard du protectorat sur toutes les mesures d'ordre administratif prises par le Grand Vizir.

En effet, la lecture des différents textes publiés au Bulletin officiel n°1 du 1er novembre 1912 permet de constater l'ampleur de l'hégémonie des services rattachés au Commissaire résident général (C.R.G), notamment le décret fixant les attributions et les pouvoirs du C.R.G ainsi que les services qui composaient la Résidence générale. Chaque ministère du Grand Vizir était doublé de directions pour chaque domaine.

Ainsi, face au sultan, il y avait le Commissaire résident général, *«seul intermédiaire du sultan auprès des représentants des puissances étrangères»*; face au Grand Vizir il y avait le Représentant du Résident général, et face aux ministres du Makhzen il y avait des directeurs pour les différentes directions.

L'article premier du dahir du 21 juin 1947 prévoyait la création d'un conseil des vizirs et des directeurs, présidé par le Grand Vizir. Ce conseil, au titre par lui-même assez révélateur, était institué parallèlement au conseil des vizirs traditionnel, pour l'étude en commun des questions d'intérêt général, puis il vit sa composition modifiée et un rôle considérable lui fut conféré dans le domaine législatif. La création du conseil entraîna un partage de Souveraineté au sein du gouvernement et la juxtaposition à l'administration traditionnelle d'une administration nouvelle, entièrement française.

La réforme intervenue en 1953 donna naissance à la création d'un conseil restreint, à côté du conseil des vizirs et des directeurs. Suite à cette réforme, le remaniement du conseil restreint fut provoqué par un dahir du 9 septembre 1953, confiant un rôle considérable à ce conseil restreint dans le domaine législatif. Le conseil était présidé par le Grand Vizir. Il se réunissait sur la convocation de celui-ci. Il était saisi des projets de loi, sauf en ce qui concernait les institutions musulmanes et le statut de l'Empire. Il étudiait les projets qui lui étaient soumis, en arrêtait le teneur, les approuvait et les transmettait au sultan en vue de l'apposition du sceau.

Le conseil restreint jouait le rôle d'un Conseil des ministres ayant à sa tête le Grand Vizir, qui possédait une compétence générale pour tous les actes individuels ou réglementaires. Mais on peut s'interroger sur l'étendue exacte du pouvoir réglementaire du Grand Vizir. En vertu d'une délégation formelle, le Grand Vizir exerçait ce pouvoir. Les délégations étaient de différents types: soit une délégation spéciale faite par dahir, et par la force de laquelle le Souverain autorisait le Grand Vizir à apporter aux dispositions qu'il édictait les modifications qui par la suite sembleraient opportunes, soit une délégation générale, par laquelle le Souverain, pour des raisons de convenance politique et religieuse, remettait totalement à son Grand Vizir la charge de Igiférer à sa place en certaines matières: nous pouvons citer à titre d'exemples les débits de boissons (dahir du 10 janvier 1913), l'alcool (dahir du 2 octobre 1930), en matière de police (dahir du 16 février 1915). Étant donné que le Grand Vizir était le Président du conseil des vizirs et des directeurs, et qu'il avait des compétences législatives, on peut affirmer qu'il ne s'agissait pas seulement d'une délégation de matière, mais bien d'une délégation du pouvoir législatif lui-même.

Cet empiètement était encouragé par le protectorat, qui faisait de la «*délégation*» la technique juridique permettant de vider la Souveraineté marocaine de tout contenu, réduisant ainsi le gouvernement marocain à un gouvernement de parade. Il suffit, comme il a été démontré plus haut, de consulter les bulletins officiels depuis le n°1 du 1er novembre 1912 pour constater les domaines du pouvoir réglementaire qui relèvent du Résident général.

Le colonisateur avait trouvé au Maroc un État déjà structuré, en raison du système du Makhzen et du rôle du sultan dans la fondation de l'État marocain. La légitimité populaire était, et demeure un autre atout de la monarchie.

§3 - Après l'Indépendance

À l'issue de quarante-quatre ans de protectorat, le Maroc a retrouvé sa liberté d'action en 1956. Certes les puissances coloniales s'étaient substituées à un État au sens strict du terme, un État déjà structuré et encadré par l'appareil du Makhzen, avec en clé de voûte la figure du sultan qui jouissait d'une légitimité incontestée. Le colonisateur n'a donc pas laissé un vide, mais l'enjeu était de restructurer l'appareil de l'État pour faire face aux défis de l'époque, notamment sur le plan politique.

Fallait-il procéder au coup par coup, ou s'engager rapidement dans un processus de démocratisation, sans attendre que soient réunies les conditions permettant le passage à un système politique où les partis politiques puissent jouer un rôle primordial pour la gestion des affaires du pays.

En 1956, les acteurs de la vie politique en présence étaient le Palais et le mouvement nationaliste, constitué de partis politiques, notamment le parti de l'Istiqlal et le parti Achoura, ainsi que d'autres groupes qui avaient pris part au mouvement de lutte pour l'Indépendance. Pour poser autrement la question, qui, en 1956, était habilité à conduire ce processus, notamment la gestion des affaires publiques ?

Une lutte, associée à des rivalités internes au sein du mouvement nationaliste, s'est engagée pour dessiner les contours du nouveau système politique au Maroc. L'Istiqlal a revendiqué la légitimité de la gouvernance du pays, chose que d'autres partis ont contestée d'emblée. L'objectif de cette lutte était double :

- Une mainmise sur les rouages de l'État;
- L'affirmation du leadership politique.

Le Palais n'incarne pas seulement la lutte contre l'occupant, mais assure aussi l'unité du nationalisme au Maroc. Il jouit également d'une légitimité historique qui lui permet de perdurer dans le temps. Donc, selon ses défenseurs, il est tout à fait naturel que le Roi prenne le devant de la scène pour construire un État moderne avec les autres forces vives.

A- La période transitoire

Le Maroc recouvre son «*indépendance*» et rétablit en même temps ceux qui le gouvernaient avant le protectorat, mais sous des titres différents: le sultan, devenu le Roi, retrouve la plénitude de sa Souveraineté, qui réside toujours en sa personne. Le Makhzen, ou l'administration néo-chérifienne, sans oublier les services résidentiels, sont remplacés par un gouvernement. Donc les attributions confiées au gouvernement ne peuvent être que la fusion des attributions de ces trois composantes de la vie politique depuis 1912 jusqu'en 1956.

Le gouvernement de la période de transition agit sous les ordres du Roi, qui est «*l'incarnation de la Souveraineté nationale dont il est le fidèle garant et le gardien absolu.*⁽⁹⁴⁾» Le gouvernement est nommé et révoqué par lui. C'est une conséquence logique, puisque le pouvoir exécutif est concentré entre les mains du Roi, et que le gouvernement peut en exercer une partie seulement, et uniquement sur délégation de celui-ci.

Le dahir du 6 janvier 1956⁽⁹⁵⁾, qui détermine les pouvoirs du Président du Conseil, indique dans son article premier: «*En attendant que soit déterminée la répartition des pouvoirs de décision administrative, le Président du Conseil exerce les attributions que les textes législatifs actuellement en vigueur ont confiées au Chef du gouvernement marocain*». Ce dahir montre combien le Président du Conseil est l'héritier du Grand Vizir, à la base de la conception du pouvoir au Maroc.

(94) Proclamation royale du 08 mai 1958

(95) B.O n° 2255 du 13 janvier 1956

Cette avancée juridique est complétée par une circulaire du 13 mai 1956 soumettant à la signature du Président du Conseil toutes les décisions intéressant les départements qui étaient, jusque là, de la compétence du Résident général et du Secrétaire général du protectorat.

Ainsi, les attributions du Président du Conseil sont le fruit d'un triple héritage: celui du Grand Vizir, celui du Commissaire Résident général de France et celui du Secrétaire général du protectorat. Une des conséquences qu'en a tiré la jurisprudence c'est que, sauf dispositions législatives spéciales à certaines matières, c'est au Président du Conseil seul qu'il appartient d'ester en justice au nom de l'État⁽⁹⁶⁾.

Néanmoins, le Président du Conseil ne saurait être considéré comme le «*supérieur hiérarchique*» des ministres. Il est simplement «*Primus inter pares*», c'est ce que pose nettement la Cour suprême dans un arrêt du 23 février 1961⁽⁹⁷⁾ à propos d'un recours formé par la Société balnéaire du Maroc contre une décision du ministre des Travaux publics. La Cour est amenée à préciser que le Président du Conseil des ministre ne constitue pas sur le plan administratif le supérieur hiérarchique des ministres composant le dit conseil, et, en conséquence, qu'«*aucune cause d'irrecevabilité ne saurait être opposée au recours en annulation dont il s'agit, du fait que la société requérante adressait le recours administratif, préalable au recours contentieux, non au Président du Conseil des ministres, mais au ministre des Travaux publics auteur de la décision attaquée.*»

Abstraction faite de cette anomalie jurisprudentielle, le Président du Conseil n'en dirige pas moins l'équipe ministérielle et en conséquence les ministres dont il oriente les travaux à partir des directives royales. En effet, on estime que l'absence d'une constitutionnalisation du poste du Président du Conseil a affaibli son rang, ce qui a mené à le considérer comme un «*Primus inter pares.*»

(96) Arrêt du 19 décembre 1959 (*État vs Calendini*), Recueil des arrêts de la Cour suprême, Chambre administrative

(97) *Société balnéaire du Maroc vs ministre des Travaux publics*, arrêt du 23 février 1961

Le dahir du 7 décembre 1955⁽⁹⁸⁾ trace les grands axes de l'action du Président du Conseil: «*En vertu du programme que notre Majesté a exposé dans le discours du Trône prononcé à l'occasion du vingt-huitième anniversaire...*», «*Compte tenu du rapport présenté par Si Bekkaj, Président désigné, contenant son acceptation de constituer un gouvernement représentatif et auquel était jointe la liste des noms des ministres candidats aux portefeuilles de l'État*», «*vu le serment prêté par les ministres au cours de la cérémonie d'investiture*». C'est le premier gouvernement présidé par M'Barek Bekkaye Lahbil du 07 décembre au 25 octobre 1955.

Ici quatre remarques s'imposent: d'une part, le programme qui constitue la ligne de conduite du gouvernement est tracé par le Roi et doit être pris comme base d'action par le gouvernement. D'autre part, c'est le Monarque qui désigne le Chef du gouvernement. Ensuite, le rôle de celui-ci se borne à proposer au Roi une liste de candidats. Enfin, c'est au Roi que revient la nomination des ministres, dont certains ne figuraient pas dans la liste présentée au Roi. La révocation du deuxième gouvernement (du 26 octobre 1956 jusqu'au 16 avril 1958) montre à quel point le Roi possède la maîtrise de toute l'équipe gouvernementale, qu'il nomme et révoque discrétionnairement.

Mais c'est le quatrième gouvernement qui retient notre attention, dans la mesure où il est présidé par Moulay Abdallah Ibrahim: une figure de la vie politique, un grand résistant porteur d'idées progressistes. C'est à cette époque que le Maroc constitue son épine dorsale politico-économique: il crée sa monnaie nationale, la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS), l'usine de montage des voitures «SOMACA» et la Société anonyme marocaine de l'industrie du raffinage (SAMIR). Le gouvernement demande l'évacuation des bases américaines au Maroc. Sur le plan politique, il cherche une liberté d'action et demande de disposer de tous les départements ministériels sans exception: une ligne de conduite qui ne plait ni au pouvoir, notamment au Prince héritier Moulay Hassan (Hassan II), ni à son entourage, ni aux pays occidentaux.

(98) B.O n° 2257 du 23 décembre 1955, éd. Fr.

Le ministère de Moulay Abdallah Ibrahim est dissous par le dahir 1-60-144 du 21 mai 1960. Un autre gouvernement est constitué par dahir 1-60-145 du 27 mai 1960⁽⁹⁹⁾ sous la présidence de Mohamed V, mais dirigé par le Prince héritier Moulay Hassan.

Les raisons de la dissolution du gouvernement et de sa mainmise par le Prince héritier sont présentées lors d'un discours royal: «Nous avons été depuis l'Indépendance attaché à ce que les gouvernements successifs soient constitués des représentants de tous les partis politiques afin qu'ils acquièrent un large consensus. Mais aujourd'hui, eu égard les circonstances, il n'est plus possible de former un gouvernement selon cette forme. En conséquence nous avons décidé de prendre les choses en main. Le gouvernement sera sous notre présidence mais c'est le Prince héritier qui assurera sa présidence par intérim.»

Le mode de gestion de Moulay Abdallah Ibrahim va à l'encontre des souhaits du pouvoir, qui veut un Président du Conseil qui exécute les ordres comme auparavant. Or le souhait de ce dernier est que sa gestion soit inscrite dans une ligne démocratique détachée des instructions royales. Avoir une liberté d'action et disposer de tous les postes ministériels, y compris l'Intérieur, voilà la pomme de discorde. Par le dahir n° 1-61-060, ce gouvernement est reconduit suite au décès du Roi Mohamed V, et ce sous la présidence du nouveau Roi Hassan II. Le gouvernement est remanié par la suite, mais toujours sous la présidence du Roi Hassan II qui, en vertu de l'article 2 du dahir⁽¹⁰⁰⁾, met le ministère des Affaires étrangères sous son autorité directe.

Le mode de désignation de la personnalité qui serait chargée de former le gouvernement est le même depuis 1955: c'est le Roi qui charge la personne désignée par lui de constituer le ministère. La liste des personnes susceptibles d'être candidates à des postes ministériels est présentée au Roi pour validation et c'est le Roi qui investit le gouvernement. Depuis que le ministère est placé sous la présidence du Souverain, c'est ce dernier qui procède personnellement aux consultations préalables.

(99) B.O n° 2485 du 27 mai 1960. La version arabe comporte le discours de Mohamed V et celui du Prince héritier.

(100) Dahir 1-61-166 B.O 2538 du 16 juin 1961

Dans les années qui suivent l'Indépendance, le gouvernement est responsable devant le Roi et on ne peut pas véritablement parler d'une responsabilité ministérielle, ce qui entraîne de facto la dissolution de l'équipe ministérielle toute entière. La cessation de la mission des ministres est décidée par le Souverain et rendue effective par dahir. En conséquence, le jeu de la solidarité ministérielle est inopérant dans ce cas.

Un autre phénomène observé dans le fonctionnement des gouvernements de cette période porte sur le rôle du chef du Cabinet royal, qui s'immisce dans les affaires du gouvernement. En effet, parallèlement au gouvernement nommé, il faut noter la figure d'un Chef du gouvernement portant le titre de Président du Conseil, mais il s'agit beaucoup plus d'un organe d'exécution que de décision. La fonction du Président du Conseil est occupée par un chef de Cabinet, véritable Chef du gouvernement, qui dispose du pouvoir exécutif.

Le dahir 1-61-080 est relatif à la validation de toutes les actions et décisions prises durant la période du 27 mai 1960 au 26 février 1961 par le directeur du Cabinet royal, mais en tant que vice-Président du Chef du gouvernement, ce qui est révélateur du rôle de ce personnage dans le fonctionnement des gouvernements précédents.

Ceci étant, le gouvernement, en tant qu'organe collectif, se réunit périodiquement en Conseil des ministres présidé par le Roi. Il se réunit aussi en Conseil de Cabinet, sous la présidence du Président du Conseil, et en dehors de la présence du Roi.

En effet, le Président du Conseil a hérité de certaines compétences, notamment celles du Grand Vizir, mais dans un nouveau contexte qui correspond à l'époque. Ainsi, dorénavant, il lui incombe la direction de son équipe ministérielle: il a pour tâche d'être l'animateur, le coordinateur et l'arbitre en cas de différend entre les ministres.

En tant que Président du Conseil, il dirige le gouvernement et, à cet effet, il dispose d'un secrétariat général du gouvernement⁽¹⁰¹⁾. Enfin, il est expressément chargé d'élaborer la politique économique du gouvernement, et ce par un dahir du 24 décembre 1956.

Quant aux pouvoirs généraux du Président du Conseil, ils sont définis par l'article unique du dahir du 6 janvier 1956, qui dispose: *«En attendant que soit déterminée la répartition des pouvoirs de décision administrative, le Président du Conseil exerce les attributions que les textes législatifs actuellement en vigueur ont confiées au Chef du gouvernement marocain.»*⁽¹⁰²⁾

B - La constitutionnalisation de l'institution du Premier ministre

D'ores et déjà, on peut signaler que le projet de la Constitution de 1908⁽¹⁰³⁾ prévoit une dyarchie au sein de l'exécutif, le Grand Vizir y tenant une place avec des attributions plus au moins larges. À cet effet, et conformément à l'article 57 de ce texte, *«Le sultan nomme le Grand Vizir»*. Toutefois l'article 58 indique que le choix des ministres appartient au Grand Vizir, qui présente leurs noms *«au Conseil consultatif; si un accord intervient sur eux, ils sont présentés au sultan qui approuve leur nomination»*. Ceci implique que le gouvernement tire sa légitimité du Conseil consultatif et non du sultan.

Le Grand Vizir, selon le projet de la Constitution de 1908, joue le rôle de coordinateur et d'arbitre. En effet, en vertu de l'article 61, le Grand Vizir *«est responsable de tous les ministères»*. En conséquence, il coordonne les activités des divers ministères qui doivent notifier leur action dans tel ou tel domaine, notamment le rapport détaillé des recettes et des dépenses qui doit être contresigné par lui. Il est l'arbitre, dans la mesure où il tranche les litiges qui surgiraient en cas de désaccord entre les ministres. Enfin, si une affaire se présente et n'a *«aucun rapport avec l'un des ministères, l'avis du Grand Vizir est requis»*, indique l'article 61 de la Constitution de 1908. Mais l'originalité de la Constitution de 1908 réside dans le fait que le Grand Vizir est responsable devant le Conseil consultatif.

(101) B.O n° 2260 du 17 février 1956, p. 254 (version arabe)

(102) B.O n° 2255 du 13 janvier 1956

(103) Ce projet a été publié par le journal « Lissane Al Maghreb », paraissant à Tanger en octobre 1908 ; ses auteurs demeurent anonymes jusqu'à nos jours.

Responsabilité qui n'aboutit pas à une sanction. L'article 39 dispose: *«Tout membre du Conseil consultatif est libre d'exprimer ses opinions (...) même s'il a critiqué le Grand Vizir et les autres ministres»*.

Le rôle du Conseil consultatif s'entrevoit dans l'influence qu'il peut exercer sur l'administration. En effet, si l'article 63 prévoit que le choix des gouverneurs des villes et des tribus appartient au gouvernement, il prévoit en même temps que le Conseil consultatif peut s'opposer à la nomination d'un gouverneur et son avis doit être pris en considération.

La publication du projet de Constitution de 1908, dans les pages du journal *«Lissan al Maghreb⁽¹⁰⁴⁾»*, quelques mois après l'intronisation de Moulay Hafid, est accompagnée d'une lettre ouverte au sultan pour la création d'un parlement: *«Sa Majesté ne peut refuser à son peuple les bienfaits d'un parlement, il doit lui garantir la liberté de penser et d'agir [.....] Sa Majesté doit octroyer à sa nation la faveur et les avantages que procurent la constitution et une assemblée de députés à l'instar des États civilisés musulmans et chrétiens.»* Néanmoins, le journal semble oublier la conférence d'Algésiras tenue en 1906, et le rôle timide qu'y ont joué les représentants du Makhzen, mais aussi le protectorat qui a débuté en 1912; ce même protectorat qui a refusé auparavant aux deux frères journalistes de diriger le journal *«Al bassira»* à Tunis. À cela s'ajoute la mauvaise volonté du Makhzen et surtout l'entourage du sultan, qui refuse obstinément toute tentative de réforme.

À une hibernation politique de 1912 à 1955 se substitue une effervescence à partir de 1955, qui reflète en fait une lutte entre les pouvoirs en place, entre le Palais et le mouvement nationaliste. C'est dans ce contexte que la première Constitution du 7 novembre 1962 voit le jour.

Pour le Palais, dès 1955, le Roi Mohamed V manifeste sa volonté de constitutionnaliser la vie politique au Maroc: *«Notre première préoccupation a toujours été d'associer Notre peuple à la gestion*

(104) Le journal était dirigé par les frères Faraj Allah Namur et Arthur Namur en 1907 à Tanger.

des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants qualifiés. Mais il est nécessaire de procéder par étapes pour asseoir la démocratie politique que nous voulons instaurer sur des bases de la maturité politique, de l'éducation civique et de la promotion sociale.» Cependant, par dahir n° 1-60-317 du 3 novembre 1960⁽¹⁰⁵⁾, le Roi Mohamed V crée un Conseil constitutionnel de 78 membres choisis parmi toutes les tendances et toutes les régions du Maroc et dont les membres sont nommés par lui. Ces membres sont chargés d'«*établir des institutions démocratiques dans le cadre de la monarchie constitutionnelle.*»

Les représentants de l'Union nationale des Forces populaires, partisans de l'élection d'une assemblée constituante, refusent d'y siéger.

Pour les nationalistes, il faut une assemblée constituante élue au suffrage universel. Pour le pouvoir, «*La constituante n'était pas possible au Maroc, parce que logiquement il fallait lui transmettre le pouvoir suprême détenu par Sa Majesté et qu'il fallait aussitôt que Sa Majesté démissionne et abdique pour être conséquente avec elle-même*⁽¹⁰⁶⁾», déclare Ahmed Réda Guedira, directeur général du Cabinet royal. Un pouvoir suprême, mais lequel ? En effet, le Roi Mohamed V propose de procéder par étapes, ce qui constitue une explication logique qui prévoit un processus clairvoyant et sans précipitation.

Malheureusement, le Maroc diffère son pari constitutionnel : non seulement à cause de la monarchie, qui assume une partie de cette situation, mais aussi faute d'une vision homogène⁽¹⁰⁷⁾ de la part des partis politiques. Les troubles qui marquent les années soixante et les coups d'États des années soixante-dix entraînent un durcissement du régime, traduit dans les différents textes constitutionnels.

Il faut attendre 1962 pour que l'institution du Premier ministre puisse avoir des bases constitutionnelles. Depuis lors, la vie politique connaît une évolution à travers plusieurs Constitutions

(105) B.O n° 2506 du 4 novembre 1960

(106) Cité in : CAMAU, Michel, *L'évolution du droit constitutionnel marocain depuis l'Indépendance*

(107) FOUGÈRE, Louis, *La constitution marocaine du 7 décembre 1962, Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1962, p. 157

(1962, 1970 et 1972, 1996). Néanmoins, le schéma de la désignation du premier responsable du gouvernement ne change guère, ses attributions non plus. Le caractère monocéphale du pouvoir exécutif au Maroc perdure, dans la mesure où le premier rôle au gouvernement reste tenu par le Roi.

Par opportunisme, par conviction, mais aussi par nécessité, la monarchie marocaine ne bloque jamais entièrement ni le jeu institutionnel, ni le jeu partisan⁽¹⁰⁸⁾. À partir des deux tentatives de coups d'État de 1971 et 1972, la monarchie en arrive à la conclusion que la donne sécuritaire n'est pas la seule issue pour gouverner et pour sortir le pays de son marasme politique; en conséquence, il faut chercher à changer d'orientation. Cette réorientation commence par l'importante révision de 1996.

L'opportunisme royal se manifeste en 1998 avec la nomination d'Abderrahmane El Yousfi en tant que Premier ministre, nomination qui marque la volonté du Souverain d'introduire les partis politiques comme pierre angulaire dans la gestion des affaires de l'État. On peut qualifier cette démarche d'alternance convivente.

La désignation d'Abbas El Fassi, le 15 octobre 2007, s'inscrit dans cette même logique d'implication des partis politiques dans la gestion des affaires de l'État, avec une nouvelle vision: la désignation d'un Premier ministre appartenant à un parti arrivé en tête à l'issue des élections législatives.

Les événements connus sous l'appellation de Printemps arabe constituent une remise en question du modèle politique autoritaire en vigueur dans la majorité des pays arabes. Le Maroc est un cas particulier, puisque les réformes entreprises depuis longtemps ont entraîné un désamorçage suffisamment important de la situation politique pour que la monarchie n'ait pas à recourir à la répression. À l'inverse, ce phénomène ne prend pas au Maroc où, paradoxalement, il sert à la monarchie pour avancer dans

(108) Voir l'article de Baudouin DUPRET, Jean-Noël FERRIE, Kenza OMARY, *Manuscrit d'auteur, publié dans Oasis 15 (2012)*

ses réformes⁽¹⁰⁹⁾. Ces événements contribuent à engager une réforme constitutionnelle globale et profonde, qui doit, par la force des choses, assurer la consécration constitutionnelle du rôle des partis politiques ainsi que l'équilibre des pouvoirs par le biais de la nomination du «Premier ministre», devenu Chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections.

Il ne s'agit pas d'un simple changement d'appellation au gré du temps. La disparition de l'appellation de Grand Vizir, utilisée jusqu'en 1956, puis son remplacement par le titre du Président du Conseil, ensuite par celui du Premier ministre, utilisé depuis 1962, appellent une remarque: certains auteurs, comme Michel Rousset⁽¹¹⁰⁾, justifient ce changement d'appellation par des raisons de fond et de formes. En fait, ce changement de terme résulte plutôt d'une volonté de modernisation du vocabulaire utilisé: «*Je commis un jour une grosse bévue à propos d'un Président du Conseil des ministres français. Je crois bien qu'il s'agissait d'Edouard Daladier et je traduisis «Président du Conseil» par «Grand Vizir». On m'expliqua qu'on ne pouvait dire «le Grand Vizir Edouard Daladier». Les enfants sont doués d'une certaine logique et je me demandai, puisqu'il s'agissait de modernisation, pourquoi on ne commençait pas par moderniser le vocabulaire officiel. Par exemple, on écrivait en français «sultan» au lieu de «roi» (...) «Grand Vizir» au lieu de dire tout simplement «Premier ministre»*⁽¹¹¹⁾.

En effet, l'objectif voulu à travers ce changement d'appellation n'est pas le reflet d'une volonté de fond, mais seulement d'une modernisation du langage et d'un souci de couper tout lien avec un passé qui rappellerait le Makhzen traditionnel. À travers ces différentes appellations, on peut retracer l'évolution de la fonction de celui qui est chargé de diriger un gouvernement.

Il s'agit là d'une affirmation du rôle du Roi, qui entraîne l'absence d'une dyarchie au sein de l'exécutif.

(109) FERRIE, Jean-Noël, *La fin d'un modèle autoritaire*, « in Questions internationales, «Printemps arabe et démocratie», n° 53, La Documentation française, janvier-février 2012

(110) GARAGNON, Jean et ROUSSET, Michel, *Droit administratif marocain*, Rabat : La Porte, 1975, p. 161

(111) HASSAN II, *Le défi*, Paris : Albin Michel, 1979, p. 161

N'étant pas choisi parmi la majorité parlementaire, le Premier ministre est en quelque sorte le favori du Roi. Son choix est assujéti à un certain nombre de conditions. Cette situation montre la dépendance du Premier ministre vis-à-vis du Roi.

Théoriquement, le Premier ministre jouit de pouvoirs étendus, mais en pratique il perd une partie de ces pouvoirs au profit du Roi, surtout dans le domaine réglementaire. En outre, il est investi d'une mission spécifique: en tant que dirigeant du gouvernement, il assure l'unité de l'action gouvernementale, d'où sa fonction d'impulsion et de coordination. La Constitution de 1972 constitue une innovation formelle par rapport aux Constitutions antérieures de 1962 et 1970. L'article 64 dispose: «*Le Premier ministre assume la responsabilité de la coordination des activités ministérielles.*» Le constituant semble insister sur le fait que la qualité de Premier ministre est plutôt une mission de coordination que de détermination de la politique générale. Cet effacement est marqué dans le domaine extérieur, où le rôle du Premier ministre est marginal.

Sous l'égide de la Constitution de 2011, le nouveau Chef du gouvernement trouve les moyens juridiques pour agir avec toute latitude, mais son action est limitée par la formation du gouvernement, composé de plusieurs partis politiques, ce qui pose un problème d'homogénéité et de discipline.

Peut-on alors toujours considérer qu'au Maroc le Premier ministre / Chef du gouvernement n'est que, comme son étymologie l'indique, le premier de ses pairs ?

§4 - Le Chef du gouvernement et le régime parlementaire

Entre les deux principes : séparation et indépendance des pouvoirs, on trouve dans le fonctionnement des régimes des situations de stricte séparation du pouvoir - c'est le régime présidentiel - et des situations de collaboration des pouvoirs - c'est le régime parlementaire. Le régime parlementaire fonctionne suivant une séparation souple des pouvoirs tandis que le régime présidentiel institue une séparation rigide.

Pour éviter une situation conflictuelle, chaque régime instaure des mécanismes pour esquiver le blocage. La nature des régimes diffère selon le degré de séparation des pouvoirs, mais en aucun cas cette séparation ne peut être absolue, dans la mesure où l'objectif est de trouver un équilibre entre le législatif et l'exécutif. Or cet équilibre ne peut être que théorique: *«Par la force même des choses, la hiérarchie qui s'établit entre les fonctions entraîne inévitablement une inégalité correspondante parmi les organes. Cette hiérarchie ou inégalité résulte de la théorie de Montesquieu.»*⁽¹¹²⁾ Ce déséquilibre s'est traduit par une méfiance et, paradoxalement, l'expérience a montré que sous le régime présidentiel aux États-Unis, on se méfie du pouvoir législatif, tandis que sous le régime parlementaire en Europe on se méfie du pouvoir exécutif. Méfiance qui est en fait l'héritage des mauvais souvenirs de l'exécutif monarchique en Europe, accentuée par l'idéologie selon laquelle le pouvoir législatif est le seul représentant de la volonté de la nation et que le Premier ministre est l'*«organe des représentants de la nation et [la] charnière entre parlement et Monarque.»*⁽¹¹³⁾ Le Premier ministre joue le rôle du cordon ombilical entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Émanation de la majorité parlementaire, le Premier ministre est appelé, dans un régime parlementaire, à assurer un rôle prépondérant qui éclipse par la force des choses le chef de l'État (Monarque ou Président). Épaulé par le parlement, le Premier ministre devient le centre et le moteur de la vie politique. Mais si le caractère parlementaire d'un régime est une chose, sa valeur pratique en est une autre.

Pour désigner l'exécutif bicéphale en **France** il faut procéder en deux temps: passer par les élections présidentielles pour désigner le Président de la République, et par les élections législatives pour désigner le Premier ministre. En **Grande - Bretagne** on peut noter l'extrême simplification et l'extrême clarté du système électoral,

(112) CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris : C.N.R.S., 1920, T. II, p. 40

(113) ZILEMENOS, Constantin, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris : L.G.D.J., 1976, p. 19

qui débouche sur la désignation d'un exécutif monocéphale qui se fait en un seul acte. Après les élections générales, le Premier ministre est nommé par le Monarque, mais ce pouvoir de nomination est entièrement conditionné par la nécessité de confier la formation du gouvernement à celui qui est le chef de la majorité, et non simplement à une personne de sa confiance prise dans les rangs de cette majorité. L'idée sous-jacente de cette exigence est d'empêcher le Monarque de s'immiscer dans les affaires des partis en donnant la charge du gouvernement à quelqu'un qui n'apparaîtrait pas comme détenant la confiance des parlementaires et le leadership au sein du parti, ou qui ne se positionnerait pas sur la scène politique par le jeu électoral. Ce sont donc indirectement les électeurs qui élisent leur Premier ministre et leur volonté doit être respectée. Le Premier ministre tire de ces circonstances sa légitimité par le biais du suffrage universel.

L'expérience prouve qu'en **Grande Bretagne** lors des consultations électorales qui se sont déroulées depuis le début du XXème siècle, chacun des grands partis est à la consultation avec un leader affirmé, connu de la nation toute entière, et auquel on entendait confier la responsabilité de former le gouvernement si la victoire était obtenue. Lorsque le Premier ministre n'est plus le leader du parti le plus important à la Chambre des Communes, deux situations se présentent:

La première situation, extérieure, provient des rangs de sa propre majorité. Il est dans ce cas sous la menace constante d'une motion de censure de cette majorité. C'est le cas pour David Lloyd Georges, Premier ministre en 1916-1922, ou pour Ramsay MacDonald en 1931-1935. On peut en conclure que le pouvoir du Premier ministre dépend de l'assise de sa majorité.

La seconde situation implique que le Premier ministre se désiste sur son initiative personnelle. Ce fut le cas en novembre 1990, quand Margaret Thatcher a démissionné de ses fonctions de Premier ministre parce qu'elle n'avait pas été réélue leader de son parti. Son remplacement par John Major a eu lieu selon la procédure prévue par les statuts du Parti. En 1995, contesté à l'intérieur de son parti, John Major a démissionné, s'est représenté et, confirmé

en tant que leader de son parti, est demeuré Premier ministre. En effet sa réélection était le résultat d'un chantage politique, lorsqu'il a menacé de faire du vote du Traité de Maastricht une question de confiance. La menace de la dissolution est utilisée pour remettre au pas d'éventuels rebelles. Or la dissolution est une arme à double tranchant: l'expérience montre qu'une fois sur trois elle aboutit à la défaite du parti au pouvoir. David Cameron a présenté sa démission suite à son échec après le référendum du 23 juin 2016 relatif au maintien ou non de la Grande-Bretagne au sein de l'Union européenne; il a été remplacé par Theresa May.

Ceci étant, il y a bien une situation dans laquelle le Monarque en Angleterre a pu, dans un passé récent, retrouver une certaine autonomie dans l'exercice de sa prérogative de nomination du Premier ministre: lorsqu'aucun parti ne détient la majorité ou lorsque le parti majoritaire n'a pas de leader.

Tel fut le cas dans l'entre-deux-guerres, à l'époque du tripartisme, puis, dans les années 1950, lors de la succession de Churchill, d'Eden et de Macmillan.

De l'époque classique où le Premier ministre britannique n'était qu'un «*Primus inter pares*» à nos jours, le Premier ministre est devenu, au sens strict du terme, un vrai Chef du gouvernement avec des attributions très étendues. La liste des pouvoirs du Premier ministre est longue: Premier ministre, Premier Lord du Trésor et ministre du Service public, chef du parti majoritaire à la Chambre des Communes, il détient l'essentiel des pouvoirs au sommet de l'État comme chef du Cabinet et du gouvernement, chef des Forces armées, outre le rôle que le Premier ministre est appelé à jouer dans la conduite des affaires internationales, ce qui fait de lui le chef de la diplomatie et de la fonction publique. Dans le système actuel, caractérisé par la renonciation de fait de la Chambre à l'exercice effectif de sa prérogative de contrôle politique, le Premier ministre détient en permanence la faculté de choisir librement la date des élections⁽¹¹⁴⁾. À cet égard, il peut demander au Souverain - demande qui n'est jamais refusée - de prononcer la dissolution de la Chambre des Communes.

(114) LARCHE, Jacques, *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Bloud & Gay, Paris, 1965, pp. 164 et 175

Ainsi, la majorité électorale coïncide avec la majorité parlementaire, laquelle coïncide avec la majorité gouvernementale. Le Premier ministre exerce donc à la fois les pouvoirs exécutif et législatif. Il s'agit en fait d'un Premier ministre Monarque.

La Reine continue de façon résiduelle à exercer un certain nombre de pouvoir, qui relèvent directement de sa décision et qui sont exercés en Conseil privé. Ces pouvoirs portent surtout sur:

- Les Constitutions et leurs statuts octroyés aux territoires dépendant de la Couronne britannique;
- Les fonctions du Conseil privé, lorsqu'il agit en tant qu'organisme judiciaire suprême ayant compétence à l'égard d'États du Commonwealth;
- Les décisions concernant certaines catégories d'«*instrument législatifs*» devant intervenir en Conseil.

Et la Reine, joue-t-elle un rôle dans l'échiquier politique? En principe oui, puisqu'elle a un rôle important dans le processus législatif, mais en pratique, elle fait surtout acte de présence aux cérémonies, ses pouvoirs étant rarement exercés. C'est tout de même la Reine Elisabeth qui valide l'élection du Premier ministre.

Face à des situations politiques dans un pays comme la France, où le souci est d'assurer l'unité du pays suite à des événements historiques (1870, 1914, 1940, 1962) et de garantir l'efficacité de l'action de l'État suite à l'instabilité politique, notamment sous la quatrième République, en raison d'une hégémonie parlementaire, «*La nouvelle Assemblée est, suivant la formule de l'époque, ingouvernable.*⁽¹¹⁵⁾» La morphologie d'un régime qui échappe aux typologies classiques des différents régimes parlementaires commence à se dessiner, notamment avec le discours d'Épinal du général de Gaulle en 1946, qui reflète cette pensée politique: «*Il nous paraît nécessaire que le parlement en soit un, c'est-à-dire qu'il fasse les lois et contrôle le gouvernement sans gouverner lui-même indirectement ni par personnes interposées*⁽¹¹⁶⁾» Tous ces éléments entraînent la création d'un exécutif fort, souvent omniprésent, d'où l'apparition d'une dyarchie au sein de l'exécutif. En effet,

(115) SUR, Serge, *La vie politique en France sous la Vème République*, éd. Montchrestien, 1982, p. 4

(116) PRÉLOT, Marcel et BOULOUIS, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8ème éd, Dalloz, 1980, p. 589

l'originalité institutionnelle française tient dans le bicéphalisme du pouvoir exécutif, partagé par un chef de l'État, le Président de la République et du Chef du gouvernement, le Premier ministre. Ce souhait de voir la France gouvernée par un exécutif fort remonte aux années trente, inspiré par un courant révisionniste, notamment par Raymond Carré de Malberg et René Capitant, qui proposent de réformer les institutions afin de doter la France d'un exécutif fort.

C'est chose faite avec la Constitution de 1958, qui prévoit un chef d'État fort tirant sa légitimité de son élection au suffrage universel et un Premier ministre issu du parlement, mais qui ne jouit pas de la même légitimité de majorité que le chef de l'État. Celui-ci devient le centre et le moteur de la vie politique, et non le Premier ministre tel qu'il est observé dans un régime parlementaire pur. Le général de Gaulle déclare que «*L'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président, il n'en existe aucune autre*».

La Constitution de 1958 est génératrice d'ambiguïtés dans le partage des pouvoirs entre le chef de l'État et le Chef du gouvernement, ambiguïtés d'ailleurs amplifiées par le mode d'élection du Président entre 1958 et 1962 et par l'orientation «*parlementaire*» que tente d'imposer Michel Debré⁽¹¹⁷⁾. De cette situation déséquilibrée résulte un régime que certains qualifient de régime présidentiel, avec Valéry Giscard d'Estaing, d'autres désignent par un régime hybride ou bâtard, et que Maurice Duverger nomme régime semi-présidentiel ou monarchie républicaine.

Un pouvoir exécutif bicéphale pose la question de la répartition des compétences entre le chef de l'État et le Chef du gouvernement dans un régime censé être parlementaire. Selon l'article 5 de la Constitution française, le Président de la République incarne l'autorité de l'État, il veille, par son arbitrage, au respect du texte constitutionnel, et assure le fonctionnement normal des pouvoirs publics et la continuité de l'État. Ainsi, le Président de la République française devient la «*clef de voûte*» du régime; il est

(117) MASSOT, Jean, *Chef de l'État et Chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, pp. 36-38

même la personnification de l'État, en continuité avec la tradition monarchique française. La modification du mode d'élection du Président de la République en France modifie profondément l'équilibre institutionnel au sein de l'exécutif, en consacrant la prépondérance du chef de l'État au sein des institutions.

Le Premier ministre relégué au second rang, son statut et sa situation sont résumés par Alain Juppé, Premier ministre de Jacques Chirac de 1995 à 1997: «Un Premier ministre, on le lèche, on le lâche, on le lynche!» Le principe de la responsabilité du Premier ministre devant le Président de la République est consacré, en marge du texte constitutionnel, par l'usage et sa situation se dégrade par l'usure.

Le chef de l'État exige ainsi à plusieurs reprises la démission du gouvernement sans que l'Assemblée nationale n'ait pour autant adopté de motion de censure. C'est le cas pour la démission de Michel Debré en avril 1962, celle de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972, celle de Pierre Mauroy en juillet 1984, celle de Michel Rocard en mai 1991 et celle d'Édith Cresson en avril 1992.

Comme l'énonce l'article 21 de la Constitution de 1958, «Le Premier ministre assure l'exécution des lois»: il a pour fonction de veiller au bon fonctionnement de la procédure législative. Mais c'est au Président de la République que revient la détermination de la politique de la nation; le gouvernement la conduit conformément aux orientations du Président et sous le contrôle du parlement. Cependant l'article 20 de la Constitution confère au Premier ministre un rôle important dans la gestion du quotidien: «Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration.» Placée sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, l'administration est à la disposition du gouvernement. La détermination de la politique de la nation par le gouvernement est inséparable de sa mise en œuvre par l'administration. Dans la sphère de la gestion du domaine du quotidien, qui relève du Premier ministre, comme le signale Lionel Jospin, Premier ministre socialiste, «Le Premier ministre est un tâcheron».

Si la personne du Premier ministre reste assez effacée durant les périodes gaulliste et giscardienne, l'arrivée au pouvoir des socialistes après l'élection de François Mitterrand et les différentes cohabitations qui s'ensuivent mettent en valeur et en évidence la complexité des liens entre le Président et le Chef du gouvernement. La présidence du Conseil des ministres permet au Président de la République d'exercer ses prérogatives à l'égard d'un gouvernement de cohabitation. Sa signature doit être apposée au bas des décrets et des ordonnances délibérés en Conseil des ministres. La première cohabitation Mitterrand-Chirac montre que le Chef de l'État peut refuser de signer des ordonnances. On est donc en face d'un régime que l'on appelle un système parlementaire dualiste, où le Président de la République détient un certain pouvoir et peut révoquer son ministre, qui est responsable devant lui et le parlement, et non pas moniste comme en Grande-Bretagne, où le Premier ministre est seulement responsable devant le parlement.

Au Maroc, sous le règne de Mohamed V, la fonction de Premier ministre était occupée par un chef de Cabinet, véritable Chef du gouvernement, qui disposait du pouvoir exécutif. À partir de 1960, et après le mandat d'Abdallah Ibrahim, le Prince héritier - Hassan II - a occupé ce poste. En 1962 le poste a été transformé en celui du Premier ministre, qui dispose du pouvoir exécutif général, alors que le Roi détient un pouvoir d'attribution.

La Constitution de 2011 donne au Premier ministre le titre de «*Chef du gouvernement*» et lui confère des attributions non négligeables. Dorénavant, et conformément à l'article 47 de la Constitution, le Roi dispose d'un pouvoir de nomination lié, puisque le Chef du gouvernement est désormais choisi au sein du parti arrivé en tête aux élections de la Chambre des Représentants: c'est une adaptation de l'outil à l'objectif.

Eu égard les développements qui précèdent, force est de constater que les régimes parlementaires sont fortement influencés par l'évolution historique des institutions politiques, par les influences extérieures et par les forces politiques en présence et qu'en outre l'exécutif peut être monocéphale ou bicéphale. Par voie

de conséquence, l'institution du Premier ministre ou Chef du gouvernement, ou quelle que soit l'appellation, peut être le centre de décision dans la gestion des affaires publiques, comme il peut être le subalterne d'un chef d'État.

CONCLUSION

En somme d'une période où la séparation des pouvoirs n'était pas d'actualité ni en Europe ni au Maroc, d'une époque caractérisée par un chef d'État omni présent à une période cadrée par des évolutions et des révolutions au sein de la société anglaise, française ou marocaine.

En France sur le plan politique, il y avait l'absolutisme comme réponse au soulèvement populaire et sur le plan économique il y avait le libéralisme comme moyen d'exaltation de l'individu avec l'idée sous jacente, la notion de liberté pour une plus grande croissance économique comme levier pour assurer une ouverture politique très mesurée et limitée afin d'intégrer le citoyen dans la vie politique.

En Grande Bretagne la bourgeoisie était au cœur du mouvement puisqu'il ne satisfait plus d'un système qui l'élimine du pouvoir. La nécessité des réformes était apparue, et un véritable mouvement d'opinion publique se déclenche. Tous les formateurs étaient persuadés que l'évolution générale de la société à laquelle aspire, bourgeoisie et classe populaire, passe par la réforme du Parlement.

Au Maroc, le Sultan était à la fois chef de l'État et Chef du gouvernement. Mais l'évolution des institutions était entendue avec parcimonie.

PREMIÈRE PARTIE

Le cadre juridique de la fonction du Chef de gouvernement

INTRODUCTION

Quel-est l'état des choses suite à la constitutionnalisation de la fonction du Premier ministre par la Constitution de 1962? Le Roi gouverne et le Premier ministre administre. Les parties politiques ne constituaient pas une pépinière pour le recrutement du Premier ministre. Malgré une évolution déguisée par la nomination des Premiers ministres, anciens membres de partis politiques, le choix appartenait exclusivement au Roi qui jouissait des compétences universelles. Il était saisi de toutes affaires de gouvernement et d'administration. Ainsi se mettait en place une véritable monarchie administrative, base de l'État marocain moderne.

La Constitution de 2011, a changé la donne, notamment avec le support du parti arrivée en tête des élections et de ses alliés, et le Roi ne peut espérer que de ratifier le choix du Chef de gouvernement, chef du parti vainqueur des élections.

Il s'agit de passer de la gestion d'une élite, à la gestion des lignes de démarcation et des rapports avec un Chef de gouvernement imposé.

CHAPITRE I

Le recrutement du Premier ministre

Depuis la création de l'institution du Grand Vizir, en passant par celle du Président du Conseil et du Premier ministre, on constate que ce dernier demeure l'homme de confiance, «*le favori*» du Roi. Mais l'accession à ce poste nécessite toujours la satisfaction de deux conditions: d'une part, cet homme de confiance doit posséder des liens très étroits avec le Roi et d'autre part, il doit appartenir à un groupe très influent sur la direction des affaires du pays. Ces conditions de recrutement se perpétuent au cours des siècles et deviennent une tradition politique au Maroc. On peut donc constater que presque tous les premiers ministres sont des personnes très proches du palais (Dar Al Makhzen). En effet, le Makhzen a toujours eu recours à des personnes originaires de certaines villes, telles que Fès et Tétouan, et de certaines familles,

telles que Bouachrine, Al Jamai, Boukhari, pour recruter ces hauts cadres⁽¹¹⁸⁾. Ce comportement n'a pas disparu complètement mais la Constitution de 2011 change la donne, au moins quant à l'institution correspondant au «*Chef du gouvernement*».

De plus, la société marocaine est constituée de nombreux segments opposés qui s'équilibrent par diverses tensions et conflits. Or, dans la mesure où ce phénomène est une des constantes de la vie politique marocaine, l'un des rôles fréquents du Roi est d'arbitrer les litiges entre ces groupes adverses: «*Le Roi ne peut se permettre de laisser une faction devenir trop puissante, mais d'un autre côté il ne souhaite la disparition d'aucune d'entre elles: ce serait perdre quelques pions à manipuler, et se priver d'éléments bien commodes pour donner du relief à ses propres actions*⁽¹¹⁹⁾». Il lui faut prendre en compte la situation politique et les équilibres du moment.

La monarchie, afin de manipuler l'élite gravitant autour du Roi, préfère utiliser le système des honneurs à celui de la terreur. Le pouvoir de nommer ces personnes aux plus hautes fonctions est son meilleur atout. D'ailleurs «*Presque tous les membres de l'élite admettent aujourd'hui que, hors du Palais, il n'y a ni légitimité, ni accès au pouvoir*⁽¹²⁰⁾».

Ainsi, le poste de Premier ministre fait partie de ces hautes fonctions auxquelles «*l'élite*» aspire. Cette logique implique l'exclusion des partis politiques. Dorénavant, et depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, le 1er juillet 2011, le choix du Chef du gouvernement n'est plus effectué sur la base du degré de fidélité au Roi, mais plutôt selon le critère de l'appartenance au parti arrivé en tête aux élections de la Chambre des Représentants. Conformément à l'article 47 de la Constitution, «*Le Roi nomme le Chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats*», marquant ainsi une nette séparation avec les pratiques du passé. À l'avenir, le passage par un parti politique est un passage obligé, non seulement pour le poste du Chef du gouvernement, mais aussi pour plusieurs postes ministériels.

ذ حميد الصولبي، قراءة في كتاب: النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر، مجلة أمل عدد 10 - 11 1997 ص 269 (118)

(119) WATERBURY, John, *Le Commandeur des croyants*, Paris : P.U.F, 1975, p. 303

(120) *Ibid*, p. 304

SECTION 1

Les partis politiques et la fonction du Chef du gouvernement

Tout au long de l'histoire politique du Maroc, les rapports de force entre la monarchie et les partis politiques pour la conquête du pouvoir non jamais cessé, puisqu'en toile de fond de cette lutte il y a l'idée sous-jacente du leadership politique.

§1 - La rivalité entre la monarchie et les partis politiques

Le Roi Hassan II admet le fait que les partis politiques «*sont des instruments nécessaires de la démocratie*⁽¹²¹⁾». En revanche il porte un jugement négatif sur leur mode de fonctionnement: «*Il n'y a rien de plus dictatorial que leur fonctionnement interne*⁽¹²²⁾», ce qui signifie explicitement l'absence de démocratie au sein des rouages des partis politiques, notamment dans la gestion des affaires internes de tout parti, plus précisément tout ce qui touche au choix de l'équipe dirigeante, à la prise des décisions, au choix de la ligne politique, sans que les choix de la base ne soient pris en considération.

En outre, dans leur quête du pouvoir, «*Les partis politiques sont castrateurs et réducteurs*⁽¹²³⁾» Castreurs et réducteurs: pour comprendre le sens de ces deux qualificatifs, il faut revenir à l'époque de l'Indépendance, quand la scène politique était en ébullition. «*Au début des années soixante, elle semble caractérisée par une grande effervescence des partis politiques et une critique assez violente de certains d'entre eux à l'égard de la monarchie*⁽¹²⁴⁾» L'objectif de ces attaques et de ces critiques est de limiter le rôle de la monarchie et des partis politiques autres que le parti de l'Istiqlal (P.I).

En effet le parti de l'Istiqlal s'impose durant la période de libération comme le leader de la lutte contre l'occupant, ce qui lui permet d'une part de devenir le parti dominant avec une base populaire puissante, et d'autre part et, par voie de conséquence, de se présenter comme le parti qui peut jouer le rôle du leader dans un État indépendant.

(121) HASSAN II, *Mémoires d'un Roi, entretiens avec Eric Laurent*, éd. Plon, 1993, p. 62

(122) *Ibid.*, p 62

(123) *Ibid.*, p 62

(124) *Ibid.*, p 61

Réduire le rôle du Roi et l'empêcher de jouer un rôle prépondérant dans la gestion des affaires du pays, tel est l'objectif principal de l'Istiqlal, mais ce parti ambitionne aussi d'empêcher l'essor des autres partis politiques qui se réclament du mouvement national⁽¹²⁵⁾, en l'occurrence le parti démocratique de l'Indépendance (حزب الشورى والإستقلال) créé en 1946 par Bel Hassan El Ouazzani, même si le parti de l'Istiqlal gouverne bon gré mal gré avec ce dernier sous le gouvernement de Ben M'barek Bekkay.

À cet égard, le rôle essentiel des partis politiques est de participer à l'animation de la vie politique. Cette participation s'effectue à travers des programmes, des élections, qui débouchent sur une équipe qui forme un gouvernement pour appliquer le programme objet du vote des citoyens. Or les relations entre la monarchie et les partis politiques sont toujours tendues, ce qui explique la méfiance de la monarchie et la défiance perpétuelle des partis politiques: *«Cet usage par lequel certains avatars des partis du mouvement national veulent incruster l'idée que l'alternance s'inscrivait déjà dans le contexte des années soixante et plus précisément en 1965 ! Ceci alors que les rapports entre la monarchie et les partis du mouvement national, qui n'était pas exempts de luttes d'extermination et de légitimité, faisaient que l'idée de l'alternance était impossible.»*⁽¹²⁶⁾ Cette méfiance de la monarchie tire ses origines de la période de lutte pour l'indépendance du pays, notamment lors des négociations d'Aix-les-Bains. L'objectif des partis politiques est bien davantage focalisé sur l'étendue des pouvoirs qui seront reconnus au futur gouvernement que sur le retour du Roi Mohamed V, alors exilé à Madagascar.

Leur objectif principal est de gouverner le pays selon leur vision et non celle du Palais, même si cette vision manque passablement de clarté, que ce soit au niveau du programme à appliquer, ou vis-à-vis du régime, notamment à travers la question constitutionnelle: *«Souvent nous n'avons pas dit avec clarté quelle sorte d'organisation économique, sociale et politique nous voulions en définitive pour notre pays»*⁽¹²⁷⁾ écrit Mehdi Benbarka.

(125) Le parti de l'Istiqlal est né de la scission du Comité d'action marocaine.

(126) EL MOSSADEQ, Rkia, *Les labyrinthes de la transition démocratique*, éd. Najah, Casablanca, 2001, p. 11

(127) BENBARKA, Mehdi, *Option révolutionnaire au Maroc. Rapport au secrétariat de l'UNFP, 1er mai 1962*, p. 17

§2 – Les sphères de compétence, objet des conflits entre monarchie et partis politiques

Les relations entre le Palais et les gouvernements constituées juste après l'Indépendance témoignent de cette lutte entre la monarchie et les partis politiques. Le Cabinet présidé par Abdallah Ibrahim suit une feuille de route⁽¹²⁸⁾ qui touche le domaine sécuritaire, notamment le rôle de l'armée, le renvoi des conseillers étrangers auprès du Maroc, ainsi que l'intégration de la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Une telle politique engendre la révocation du Cabinet Abdallah Ibrahim. Cette révocation est considérée par Mehdi Ben Barka comme un coup d'État: *«Nous devons admettre cependant que nous n'avons pu empêcher le coup d'État de mai 1960 qui a liquidé les dernières apparences de la participation populaire au pouvoir, mais, en un certain sens, c'est une pression des masses qui a obligé le pouvoir, fondé sur l'arbitraire et la coercition, à enlever son masque et à apparaître tel qu'il était fondamentalement.»*⁽¹²⁹⁾ Deux visions différentes s'opposent. Celle des partis politiques, notamment l'UNFP, aspire à l'établissement d'un régime parlementaire pur: *«La démocratisation de la vie publique signifie la recherche des détenteurs véritables de la puissance politique, pour les plier à la volonté populaire et non pas l'organisation hâtive d'élections»*⁽¹³⁰⁾. À cette vision s'oppose celle du Palais, résumée par les propos d'Ahmed Réda Guedira, qui écrit dans son éditorial *«Les Phares»* en mai 1960: *«Sa Majesté le Roi, depuis Son retour d'exil, a fait plus figure d'arbitre que de chef. Or Il est le chef, Sa Majesté est le titulaire du pouvoir. Seul, l'ordre émane de Lui, obtient l'obéissance de toute la communauté marocaine. Pourquoi n'exercerait-Il pas d'une façon directe le pouvoir dont Il est titulaire ?»*⁽¹³¹⁾ C'est chose faite.

En effet, par crainte de la mise en cause des acquis de la monarchie, le nouveau Cabinet est formé et conduit par le Roi Mohamed V du 27 mai 1960 au 16 mai 1961. Cette période dite *«de vigilance»* continue avec le Roi Hassan II comme Président du Conseil, du 02 juin 1961 au

(128) WATERBURY, op. cité, p. 248

(129) BENBARKA, Mehdi, op. cité, p. 4

(130) Ibid., p. 3

(131) BENDOUROU, Omar, *Le régime politique marocain*, éd. Dar Al Qalam (Fondation Konrad Adenauer), p. 45

05 janvier 1963. La déclaration de l'état d'exception est accompagnée par la formation d'un gouvernement dont le Premier ministre⁽¹³²⁾ n'est autre que le Roi lui-même, du 08 juin 1965 au 11 novembre 1967.

§3- Le dialogue inachevé

Les prises de positions n'ont guère changé après les événements qui ont secoué la monarchie, avec les tentatives de coups d'État de juillet 1971 et d'août 1972. La réponse⁽¹³³⁾ du parti Istiqlal à la lettre royale du 23 septembre 1972 montrait clairement à quel point le parti de l'Istiqlal concevait la sortie de crise nécessairement par la Constitution d'un gouvernement homogène, jouissant de tous les pouvoirs, formé par un Premier ministre désigné par le Roi, mais dans lequel c'est au Premier ministre de choisir et de désigner ses ministres. On trouve les mêmes raisonnements en 1993, suite à l'offre du Palais à la Koutlah, dit «*Bloc démocratique*» constitué du PI- UNFP-OADP- et du PPS, de participer au gouvernement. Leur refus s'appuie sur les mêmes raisons que celles qui prévalaient au début de la période de l'Indépendance: «... *l'impossibilité de faire partie d'un gouvernement qui n'aura pas les moyens constitutionnels pour mettre en œuvre sa politique, en particulier la force publique et la présidence du Cabinet ministériel. En outre, ce gouvernement ne dispose pas de la majorité des sièges*⁽¹³⁴⁾»

Quatre éléments essentiels ressortent de ce refus et le justifient:

- L'absence de moyens constitutionnels, et ce eu égard l'étendue des pouvoirs accordés au Roi par la Constitution et la sphère réduite des compétences accordées au Premier ministre;
- L'exclusion des ministères de Souveraineté, puisque le Roi a accepté de céder tous les postes ministériels, sauf les ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice;
- Le fait que le Chef du gouvernement n'est pas l'émanation d'une majorité parlementaire, et par voie de conséquence n'a pas la présidence du Cabinet ministériel, chose qui constitue la pierre angulaire du régime parlementaire;

(132) Voir B.O n° 2746 du 16 juin 1965

(133) تقييم الوضع السياسي في المغرب، حزب الإستقلال، نوفمبر 1972

(134) BENDOUROU, Omar, op. cité, p. 187

- Enfin l'absence d'une majorité au sein du parlement, ce qui ne permet pas au Premier ministre de former un gouvernement viable qui s'appuie sur sa majorité et non sur les garanties données par le Roi.

En effet la proposition du Roi n'est pas neutre, puisqu'elle est conditionnée par l'acceptation par l'opposition d'abandonner ses revendications pour annuler les élections indirectes, de constituer une commission d'enquête au sujet du recours à l'argent sale versé durant les élections, et surtout de renoncer à réclamer des réformes constitutionnelles et politiques.

Ainsi, le Premier ministre, dépourvu de l'appui d'une formation politique, ne dépend aucunement d'une majorité parlementaire. Au Maroc, le fait **majoritaire est toujours esquivé grâce à l'affaiblissement du parti dominant et de par la nature du suffrage**. Ce résultat est obtenu, d'une part, par l'exclusion d'un parti unique, et d'autre part, par le rejet d'un Premier ministre leader d'une formation politique. La marginalisation des partis politiques permet le développement d'une «*clientèle*» se ramifiant sans cesse. Or, c'est parmi cette «*élite*» gravitant autour du Roi que le recrutement du Premier ministre marocain s'effectue. Dans ce contexte, non seulement le Roi nomme son Premier ministre, mais encore le choisit parmi son entourage.

À l'échelle du Palais, il semble que le pouvoir ait l'intention, en juin 1972, de constituer un gouvernement d'Union nationale, mais l'entourage du Roi manifeste une hostilité à cette ouverture aux partis politiques. Dans un entretien avec Eric Laurent, Hassan II déclare: «*En mai, juin 1972, j'ai envisagé de rappeler au pouvoir tous les partis politiques, je dis bien tous, pour essayer de former une Union nationale et repartir avec une nouvelle Constitution. Un jour j'ai confié à Oufkir «- Nous aurons El Fassi» -, et je lui ai demandé s'il aimerait participer au gouvernement. La réponse d'Oufkir a fusé: «- Ah bon ! Alors, dans ce cas, Sire, pourquoi ne pas l'avoir dit plus tôt, pour que nous puissions préparer nos valises ?*»⁽¹³⁵⁾» D'autant plus que «*Chaque fois que je me lançais*

(135) HASSAN II, *Mémoire d'un Roi*, Plon, Paris, 1993, p. 120

dans une tentative d'ouverture ou de dialogue en direction des hommes politiques, je voyais un complot contre moi.⁽¹³⁶⁾» Donc il y a toujours cet entourage du Roi, constitué des différents groupes de pression, qui manifeste lui aussi son hostilité à toute démarche démocratique. S'agit-il du spectre de l'**État profond** qui réapparaît chaque fois que les conditions l'exigent ou lui sont favorables?

§4 - De la marginalisation à la participation

Cette situation de clair-obscur démocratique permet d'expliquer, à travers la lecture des articles des Constitutions de 1962 jusqu'à 1996, que le rôle des partis politiques est confiné dans l'unique objectif de «*l'organisation et [de] la représentation des citoyens.*» Organisation soit, mais représentation? Comment peut-on concevoir une telle représentation, eu égard cette formulation qui rétrécit le rôle des partis politiques, un rôle loin d'être encourageant pour espérer voir les partis politiques participer à la vie publique et à la gestion des affaires du pays sur des bases constitutionnelles.

Les partis politiques naissent et se nourrissent de la promotion du parlement et de l'extension du droit de suffrage. Les expériences menées durant presque trois décennies limitent effectivement le rôle des partis politiques à une cristallisation de la volonté populaire⁽¹³⁷⁾ à l'issue d'élections opaques, dont le pouvoir se sert comme indicateur et baromètre de la popularité de tel ou tel parti à tel moment. En outre, le système de formation des partis est biaisé par la création des partis dits «**partis de l'administration.**»

En effet, au Maroc, le Roi veut être à lui seul le représentant de l'intérêt général. Aussi, refuse-t-il cette dyarchie, car «*Il est évident que la conception de la démocratie ne peut-être, et n'est pas la même, à Londres, à Paris, à Stockholm, à Moscou, à New York, à Tokyo et à Rabat*⁽¹³⁸⁾». La notion de démocratie appliquée au Maroc est une «*synthèse entre le pouvoir personnalisé et le pouvoir représentatif.*⁽¹³⁹⁾» Ainsi le pouvoir personnalisé entraîne-t-il l'affaiblissement du rôle du Premier ministre, alors que le pouvoir représentatif conduit à la marginalisation des partis politiques.

(136) *Ibid.*, p. 120

(137) SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, *Sociologie politique*, éd. Montchrestien, Paris, 1971, p.337

(138) HASSAN II, *Le défi*, éd. Albin Michel, Paris, 1975, p.79

(139) *Ibid.*, p.83

Tenues à l'écart des responsabilités de l'État, les formations politiques au Maroc sont mises dans l'impossibilité de contribuer à l'organisation et à la représentation des citoyens, alors que dans le même temps la Constitution leur reconnaît ce rôle, si minime soit-il. En effet, l'article 3 de la Constitution de 1972 dispose: «*Les partis politiques participeront à l'organisation et à la représentation des citoyens, il n'y aura pas de régime du parti unique au Maroc*»: une définition laconique et restrictive qui emprisonne les partis politiques dans un carcan purement organisationnel et non participatif.

Cependant, depuis l'Indépendance, les partis politiques manifestent leur désir de participation à la direction des affaires du pays, et aspirent à ce qu'un de leurs membres soit le Chef du gouvernement. À vrai dire, les divisions internes et les rivalités entre partis politiques ont contribué à cet état de fait: «*Les partis de l'opposition, regroupés au sein d'al-Koutlah al-Watania, traitent avec le Palais en ordre dispersé. Ils n'adopteront pas une position commune comme par le passé*⁽¹⁴⁰⁾». L'échec de la Koutla de formuler un point de vue accepté par tous ses composants entraîne le gel de ses activités le 30 juillet 1973; un échec attribué par Abdallah Ibrahim à des divisions internes au sein de l'UNFP et à l'apparition de divergences entre l'UNFP et le P.I.⁽¹⁴¹⁾

Mais, comme l'affirme Ahmed Osman, ancien Premier ministre et beau-frère du Roi Hassan II, «*Je vous ai dit dans quel contexte mon Cabinet avait été formé. Il n'est bâti sur aucun parti*⁽¹⁴²⁾».

C'est un aveu d'un Premier ministre et un signe de la part du Palais de sa volonté de marginaliser les partis politiques. Cette marginalisation va de pair avec la création de partis politiques appuyés implicitement par le Palais, afin de contrebalancer les anciens partis issus de la période de lutte contre le protectorat. Du reste, Ahmed Osman, nommé à la primature en 1972, démissionne de son poste quelques années plus tard, en 1977, afin de constituer un parti politique: «*Nous avons consacré une grande attention à la requête que tu as adressée hier matin à*

(140) BENDOUROU, Omar, *Le régime politique marocain*, éd. Dar Al Qalame, Fondation Konrad Adenauer, 2000, Rabat, p. 143

(141) المختار عنقا، عن العمل السياسي، مجلة الأمل عدد 10-11 سنة 1997 ص 166

(142) Interview accordée au journal français *Le Monde* le 10 novembre 1976

Notre Majesté, demandant à être déchargé des fonctions de Premier ministre dont Nous t'avons confié la responsabilité depuis 1972 pour te consacrer entièrement à l'action au sein du parti qui t'a choisi pour Président, activité qui ne saurait s'accommoder d'une responsabilité aussi lourde sur le plan gouvernemental⁽¹⁴³⁾».

Ahmed Osman fonde par la suite, en 1978, un parti politique sous le nom de «*Rassemblement national des Indépendants*» (RNI). Ce parti a pour principale fonction de regrouper tous les élus locaux, notables ruraux et citadins, qui se sont présentés et ont été élus sans aucune étiquette politique, ce qui laisse supposer que c'est un parti «*du Makhzen*». D'ailleurs, ce parti participe depuis 1981 à plusieurs gouvernements de coalition anti-gauche, puis au gouvernement d'alternance, formant ainsi une coalition centriste. Le RNI, qui se présente comme un parti de droite modérée, économiquement libérale, et prônant la démocratie, tente de trouver une légitimité politique en tant que parti politique national, et non en tant que parti créé de toutes pièces par l'administration, ou «*parti de l'administration*». Sa participation au gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane, de 2013 à 2017, et de l'actuel gouvernement de Saad-Eddine Al-Othmani, s'inscrit dans cette logique de recherche d'une légitimité.

Son successeur, Me Mohamed Maâti Bouabid, a commencé sa carrière politique dans les rangs de la gauche progressiste incarnée par l'Union nationale des Forces populaires (UNFP), puisqu'il était ministre de l'Emploi et des Affaires sociales au sein du gouvernement d'Abdallah Ibrahim. Il quitte son parti pour être nommé Premier ministre du 22 mars 1979 au 30 novembre 1983. Il crée en 1983 l'Union constitutionnelle (UC), un parti de tendance libérale sur le plan économique et peut-être conservateur sur les sujets de société. C'est un autre parti «*de fabrication administrative*».

D'ailleurs, il arrive premier au scrutin législatif de 1984, c'est-à-dire seulement un an après sa création, en 1983, ce qui lui permet de participer aux différents gouvernements de cette période avant de passer à l'opposition en 1998.

(143) Lettre royale adressée à Ahmed Osman après sa démission datant du 21 Mars 1979, «*Discours, déclarations et interviews*», département du Premier ministre.

L'homme - Me Maâti Bouabid - est connu pour une qualité rare dans le monde politique, la fidélité. Cette qualité le pousse à rester aux côtés d'Abdallah Ibrahim au moment de la scission du Parti de l'Istiqlal et de la création de l'USFP. Il est peut-être aussi caractérisé par une certaine fidélité au Palais, avec lequel il a des liens personnels, ce qui le pousse à accepter de quitter son parti d'origine pour briguer le poste de Premier ministre, et par la suite de créer un nouveau parti de droite, après une carrière politique commencée dans les rangs de la gauche progressiste, pour achever son itinéraire à la tête de la droite libérale. Mais il faut signaler à ce sujet que le Palais ne manifeste jamais son parrainage à ces deux formations: «*La monarchie s'est donné une autre ligne de conduite: éviter d'être identifiée aux groupes dont elle favorise l'existence*⁽¹⁴⁴⁾». Le Roi veut être au dessus de la mêlée, un arbitre.

La démission d'Ahmed Osman et son remplacement par Me Mohamed Maâti Bouabid appellent quelques remarques: d'une part, cela reflète **la dépolitisation** de la fonction du Premier ministre; en conséquence, aucun Premier ministre ne peut faire partie d'une formation politique. D'autre part, cela met en exergue l'état de **dépendance** du Premier ministre vis-à-vis du Roi, tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue moral.

Faut-il comprendre que la création de partis politiques par d'anciens Premiers ministres et proches du Palais constitue une approche subtile pour passer à une monarchie parlementaire en mettant au devant de la scène politique des partis politiques qui ne risqueraient pas de former une majorité réfractaire au Roi ou d'aller à l'encontre de certains de ses choix politiques? La réponse est positive, dans la mesure où, dans cette situation bien particulière, le Premier ministre peut jouir sans contrainte de ses prérogatives constitutionnelles et ainsi acquérir une autonomie dans ses rapports avec le Roi. Ceci explique que cette approche ait été renouvelée sous le règne de Mohamed VI, par la création du Parti Authenticité et Modernité (PAM) en août 2008, pratiquement

(144) WATERBURY, John, *op. cit.*, p. 174

dans les mêmes conditions que la création du RNI, sauf que pour le PAM il s'agit d'une fusion de cinq partis politiques⁽¹⁴⁵⁾ et non seulement du rassemblement d'éléments sans appartenance politique, comme c'était le cas du RNI.

Cette initiative de fusion est initiée et encadrée par Fouad Ali El Himma, ancien ministre délégué à l'Intérieur, qui s'appuie au départ sur le groupe parlementaire indépendant Authenticité et Modernité, dont les membres ont été élus lors des élections législatives du 07 septembre 2007 dans son fief de la province de R'hamna. Peut-on déduire de cette action de Fouad Ali El Himma une inversion des rôles, c'est-à-dire qu'au lieu de quitter la fonction du Premier ministre pour créer un parti, il crée un parti pour se préparer à accéder au poste de Chef du gouvernement ?

Ceci étant, il faut attendre la Constitution de 2011 pour assister à une réelle volonté visant à confier la gestion des affaires du pays aux partis politiques. L'article 4 de la Constitution dispose que «Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir.» De cette définition résultent les objectifs suivants assignés aux partis politiques:

- Ils sont les intermédiaires entre les gouvernants et les gouvernés;
- Les partis ont aussi une fonction de direction des affaires de l'État;
- Ils ont pour objectif la conquête et l'exercice du pouvoir;
- Ils ont une fonction de sélection des candidats et des élites politiques parmi les militants du ou des partis.

Tous les partis politiques peuvent participer au pouvoir, soit directement, en application des articles 47 et 89 de la Constitution de 2011, soit indirectement, par le biais de l'article 60 § 2 qui fait de l'opposition «une composante essentielle des deux Chambres.

(145) Il s'agit du Parti national démocrate, le Parti Al Ahd, le Parti de l'Environnement et du Développement, l'Alliance des Libertés, et le Parti Initiative citoyenne pour le Développement.

Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévu, notamment dans le présent titre.» C'est l'opposition qui contrôle de fait le gouvernement, et non la majorité. Dans un régime parlementaire, la majorité est le prolongement du gouvernement et en conséquence tous deux travaillent en harmonie.

Néanmoins, la participation directe des partis politiques se trouve biaisée par un système électoral qui empêche la formation d'une majorité confortable: c'est le scrutin de liste à la proportionnelle au plus fort reste. Un Premier ministre / Chef du gouvernement qui ne dispose pas de majorité se trouve en difficulté, comme nous le verrons plus loin.

La notion d'une majorité parlementaire stable qui soutient le Premier ministre / Chef du gouvernement n'a jamais été introduite dans le parlementarisme marocain et ce «*fait majoritaire*» qui manque durablement aux différents gouvernements se prolonge jusqu'à aujourd'hui. La cohérence de différentes majorités est le fruit de nécessités et nullement de convictions. Par ce fait, le Roi a autant de pouvoirs que sous l'ancien régime constitutionnel.

En Europe, l'évolution de la monarchie limitée à une monarchie parlementaire se traduit par la transformation de la qualité du principal ministre de l'entourage royal en une qualité parlementaire de Premier ministre. Le Maroc n'échappe pas à cette évolution, à ceci près qu'en Grande-Bretagne, l'évolution est initiée par des hommes qui appartiennent à l'aristocratie, tandis qu'au Maroc ce sont des événements qui entraînent les changements sur le plan constitutionnel: les événements des années soixante, soixante-dix voire l'avènement du Printemps arabe.

L'instauration du suffrage universel permet le développement des partis politiques, notamment le renforcement de leur rôle dans la direction des affaires du pays, et parallèlement affermit la fonction de Premier ministre, élément constitutif du régime parlementaire. Ainsi, le Premier ministre, Président du Conseil des ministres, chef de la majorité et le plus souvent leader du parti, «*détient une position prééminente dans le système de la démocratie*

parlementaire⁽¹⁴⁶⁾». Toutefois il faut que les mécanismes soient en mesure de ne pas altérer la volonté de la majorité.

Cette institution politique correspondant au Chef du gouvernement entraîne une dyarchie au sein du régime et une concurrence entre le chef de l'État et le Chef du gouvernement ainsi que les autres organismes politiques qui se veulent les représentants ou au moins les défenseurs de l'intérêt national.

En France et en Grande-Bretagne, l'appartenance à un parti politique est primordiale, à ceci près qu'il faut nuancer cette idée pour la France.

Le général de Gaulle est connu pour son hostilité au régime des partis politiques. Certes il ne remet pas en cause leur rôle dans une démocratie occidentale: «*En démocratie, rien n'est plus naturel que l'existence des partis politiques. Ils expriment nos oppositions réciproques.*⁽¹⁴⁷⁾» Mais pour lui, un parti politique doit pouvoir jouer pleinement un rôle électoral, c'est-à-dire encadrer des citoyens sur la base d'idées qui les défendent par le biais des élections. Par contre, il ne doit avoir aucun rôle au niveau gouvernemental: une idée qui ressemble fort à un concept avancé au Maroc, bien que le texte de la Constitution de 1958 soit le premier texte constitutionnel à reconnaître explicitement le rôle des partis, comblant un vide juridique. Selon ce concept, la vie politique est ordonnée autour d'un gouvernement qui gouverne et de partis politiques qui conçoivent le gouvernement.

On trouve ce point de vue dans les mémoires du général de Gaulle: «*Le régime exclusif des partis a reparu, je le réprouve. Mais à moins d'établir une dictature dont je ne veux pas et qui sans doute, tournerait mal, je n'ai pas les moyens d'empêcher cette expérience. Il me faut donc me retirer.*⁽¹⁴⁸⁾» Peine perdue, puisque le général accède ensuite au pouvoir grâce au système des partis.

À cela s'ajoute la conception gaulliste du Premier ministre. De Gaulle déclare: «*Il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même*

(146) ZIELMANOS, Constantin, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, L.G.D.G, Paris, 1976, p. 43

(147) Conférence de presse du 24 avril 1947 suite à la création du RPF

(148) De GAULLE, Charles, *mémoire de guerre, le Salut, 1944-1946*, Plon, 1959

homme», mais dans la pratique et malgré le refus d'une dyarchie au sein de l'exécutif, le Premier ministre doit être un fidèle parmi les fidèles. C'est la première caractéristique de la personne candidate à la fonction du Premier ministre.

En effet, si le Président de la République est considéré comme la clé de voûte du régime de la Vème République, la présidence de la République est l'étai sur lequel peut s'appuyer le Premier ministre prenant en charge la fonction exécutive. Le Premier ministre doit durer et endurer, selon la formule du général de Gaulle.

Les Premiers ministres sont tous des fidèles des présidents: Pompidou, Raffarin, Villepin, Fillon et Ayrault. Aucun de ces premiers ministres n'ose engager la responsabilité du gouvernement devant le parlement, conformément à l'article 49.

Il faut relever un autre phénomène en France: le lien entre le Premier ministre et la majorité à l'Assemblée nationale, puisqu'en France il faut parler d'une majorité présidentielle et non parlementaire. Autrement dit, la majorité qui soutient le Président de la République s'appuie sur une légitimité électorale, alors que le Premier ministre est seulement nommé par le Président de la République.

En effet, lors de l'élection du Président de la République au suffrage universel, la majorité apparaît sous sa forme la plus directe. Si les Français élisent un Président, c'est bien entendu pour qu'il applique le programme politique qu'il a défendu pendant sa campagne électorale. Cependant cette majorité présidentielle n'est pas homogène au sein du parlement. Son identité reflète plusieurs tendances, c'est ce que certains appellent une majorité d'idées ou la coïncidence des majorités, voire la concordance des majorités. Ce phénomène est encore accentué par l'instauration du quinquennat, parce qu'il permet au moins la coïncidence de la durée du mandat présidentiel et du mandat parlementaire.

Le Premier ministre français est en position d'infériorité vis-à-vis de son «*chef*» hiérarchique, puisque la légitimité présidentielle résultant d'un vote au suffrage universel direct pour l'application d'un programme trouve son origine dans la Constitution de 1958.

En effet, l'article 20 confère au Président de la République française la détermination de la politique de la nation, ce qui implique d'une part que la fonction gouvernementale est absorbée par le Président de la République, et d'autre part que le Premier ministre est confiné dans une fonction de simple exécutant de la politique du gouvernement, telle que définie en amont par le président. Le Premier ministre en France n'a pas un rôle prédominant comme le Premier ministre anglais, mais en tout état de cause c'est un second, et non un secondaire comme c'est le cas du vice-président américain, qui mérite en fait d'être appelé «*Son Excellence le superflu.*»

SECTION 2

L'élite et la fonction du Chef du gouvernement

Avant d'aborder le contenu de cette section, il y a lieu de formuler des réserves sur des termes tels que «*classe dirigeante*» ou «*élite*». Il est regrettable que le manque d'information au sein de la société marocaine conduise à la déformation de certains concepts. C'est ainsi que les termes de «*classe dirigeante*» et d'«*élite*» sont couramment usités pour désigner «*le personnel politique*» chargé d'une fonction gouvernementale, alors qu'il nous semble plus opportun d'utiliser la notion d'«*establishment*», qui correspond mieux au contexte marocain.

§1- Un problème de définition

Le concept de **classe dirigeante** est le plus rigide des trois termes, dans la mesure où il décrit un cercle composé de membres d'une même classe, faisant ainsi appel à des critères socio-économiques. Selon Raymond Aron⁽¹⁴⁹⁾, la classe dirigeante englobe un certain nombre de catégories dans lesquelles se distribuent des personnes ayant une influence importante, et que l'on peut regrouper selon différents critères temporels (hauts fonctionnaires), économiques (propriétaires de moyens de production), militaires (chefs de

(149) De GAULLE, Charles, *mémoire de guerre, le Salut, 1944-1946*, Plon, 1959

l'armée et de la police), outre les courroies de transmission (chefs de partis et syndicats), ou certains critères religieux. Ainsi, les personnes désignées comme membres des différentes catégories de la classe dirigeante ont certaines particularités en commun. L'accès à la classe dirigeante est le résultat d'un processus préférentiel de recrutements ou d'élections reposant en grande partie sur les distinctions possibles qui peuvent mettre en évidence un parcours de vie. Mais l'idée d'une unité de conscience de la classe dirigeante, comme de toute classe sociale, est souvent remise en cause.

La théorie de **l'élite** est probablement celle qui se préoccupe le moins des origines du groupe détenant le pouvoir: «*Par élite du pouvoir, nous entendons ces cercles politiques, économiques et militaires, dans un ensemble complexe de coterie entrecroisées, partageant les décisions d'importance au moins nationale. Dans la mesure où les événements nationaux font l'objet de décisions, l'élite du pouvoir est l'ensemble des personnes qui les prennent.*»⁽¹⁵⁰⁾ En effet, elle ne recherche pas à illustrer les moyens par lesquels on parvient à s'intégrer dans ce groupe, ni même à décrire le rejet de ceux issus de «*milieux non convenables*» aux yeux de certains⁽¹⁵¹⁾ (...). Elle se contente de montrer que le pouvoir réel appartient aux personnalités situées au sommet de certaines organisations politiques ou économiques. Il s'agit plutôt d'un groupe de statut que d'une classe.

Le terme d'élite est emprunté à la biologie, dont l'objectif est de chercher à améliorer les performances des cultures en réservant les meilleures graines des plantes donnant les meilleurs rendements. En politique le terme peut avoir un sens trompeur, puisqu'il suggère que ce sont les meilleurs qui occupent les postes de décision. En réalité, les élites politiques sont souvent le produit de la reproduction sociale et seuls peuvent accéder à ce statut ceux qui disposent de moyens économiques, sociaux et culturels déjà conséquents. Il est ainsi légitime de soupçonner l'élite politique de partager les intérêts propres aux catégories privilégiées dont elle est majoritairement issue.

(150) SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, *Op. cité*, p. 469

(151) Suite à la nomination de certains ministres au gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane, des allusions dans ce sens ont été relayées par les réseaux sociaux.

Plusieurs auteurs utilisent les deux expressions afin de désigner les hommes qui exercent le pouvoir au Maroc. Octave Marais emploie tantôt la notion de classe dirigeante⁽¹⁵²⁾, tantôt la notion d'élite⁽¹⁵³⁾. Cependant, force est de constater que ni l'un ni l'autre des termes ne parvient à une description exacte de la situation. Seule, nous semble-t-il, la théorie de «**l'establishment**» décrit objectivement cette sphère politique. C'est un terme utilisé pour faire référence à des groupes ou des factions susceptibles de prétendre à un rôle pour gérer les affaires de l'État et qui renvoie en même temps à un équilibre des différentes factions au sein d'une société, l'expression anglaise étant : «*an established order of society*». En effet, la définition ne conçoit pas seulement le groupe dirigeant en termes socio-économiques, mais y ajoute une dimension psychologique.

§2- Un choix purement personnel du Roi

À cet égard, l'analyse des origines de Premiers ministres qui se sont succédés montre qu'ils ne font partie ni d'une classe dirigeante, ni même de l'élite. À l'exception de Karim Lamrani, grand industriel et propriétaire de plusieurs réseaux de transports, les autres Premiers ministres appartiennent soit à la petite bourgeoisie, comme Ahmed Osman et Mohamed Maâti Bouabid, soit à la classe moyenne, comme Ahmed Laraki et Mohamed Benhima. De plus, aucun d'eux ne fait partie d'une organisation politique, socioprofessionnelle ou économique, à l'exception de Mohamed Maâti Bouabid, membre de l'Union nationale des Forces populaires (UNFP) et Azzedine Laraki, membre du parti de l'Istiqlal en 1986.

(152) MARAIS, Octave, *La classe dirigeante au Maroc*, R.F.D.P., 1964, p. 709

(153) MARAIS, Octave, *Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant*, A.A.N., 1972, p. 180

Tableau n° 1

| Titulaire du poste | Année | Parti politique | Fonction |
|---------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|
| M'Barek Bekkai | 07/12/1955 à 15/04/1958 | Aucun | Président du Conseil |
| Ahmed Balafrej | 12/05/1958 à 03/12/1958 | PI | Président du Conseil |
| Abdallah Ibrahim | 16/12/1958 à 20/05/1960 | UNFP | Président du Conseil |
| Ahmed Bahnini | 13/11/1963 à 07/05/1965 | Aucun | Premier ministre |
| Mohamed Benhima | 07/07/1967 à 06/10/1969 | Aucun | Premier ministre |
| Ahmed Laraki | 06/10/1969 à 06/08/1971 | Aucun | Premier ministre |
| Karim Laâmrani | 06/08/1971 à 02/11/1972 | Aucun | Premier ministre |
| Ahmed Osman | 02/11/1972 à 22/03/1979 | Aucun | Premier ministre |
| Mohamed Maâti Bouabid | 22/03/1979 à 30/11/1983 | (ex UNFP) | Premier ministre |
| Karim Laâmrani | 30/11/1983 à 30/09/1986 | Aucun | Premier ministre |
| Azzeddine Laraki | 30/09/1986 à 11/08/1992 | (ex Istiqlal) | Premier ministre |
| Karim Laâmrani | 11/08/1992 à 25/05/1994 | Aucun | Premier ministre |
| Abdellatif El Filali | 25/05/1994 à 04/02/1998 | Aucun | Premier ministre |
| Abderrahman Youssoufi | 04/02/1998 à 09/10/2002 | USFP | Premier ministre |
| Driss Jettou | 09/10/2002 à 15/10/2007 | Aucun | Premier ministre |
| Abbes El Fassi | 15/10/2007 à 29/11/2011 | Parti Istiqlal | Premier ministre |
| Abdel-Ilah Benkirane | 29/11/2011- 04/04/2017 | P.J.D. | Chef du gouvernement |
| Saad Eddine El Othmani | 05/04/2017- ? | P.J.D. | Chef du gouvernement |

Tableau n° 2

| Titulaire du poste | Lien avec le Palais | Origine | Fonction |
|-----------------------|------------------------|---------|----------------------|
| M'Barek Bekkai | | Nord | Président du Conseil |
| Ahmed Balafrej | | Nord | Président du Conseil |
| Abdallah Ibrahim | | Sud | Président du Conseil |
| Ahmed Bahnini | Professeur d'Hassan II | Nord | Premier ministre |
| Mohamed Benhima | | Sud | Premier ministre |
| Ahmed Laraki | | Nord | Premier ministre |
| Karim Laâmrani | Lien présumé | Nord | Premier ministre |
| Ahmed Osman | Beau-frère d'Hassan II | Est | Premier ministre |
| Maâti Bouabid | Beau-frère d'Hassan II | Centre | Premier ministre |
| Karim Laâmrani | Lien présumé | Nord | Premier ministre |
| Azzeddine Laraki | | Nord | Premier ministre |
| Karim Laâmrani | Lien présumé | Nord | Premier ministre |
| Abdellatif El Filali | Beau-frère d'Hassan II | Sud | Premier ministre |
| Abderrahman Youssoufi | | centre | Premier ministre |
| Driss Jettou | | Sud | Premier ministre |
| Abbes El Fassi | | Nord | Premier ministre |
| Abdel-Ilah Benkirane | | Nord | Chef du gouvernement |
| Saad Dine Othmani | | Sud | Chef du gouvernement |

En effet, les membres de «l'establishment» n'y sont pas parvenus uniquement en raison de leur naissance ou de leurs efforts personnels, mais également de leur comportement répondant à la ligne de conduite du régime : «*Cependant certains éléments issus de la bourgeoisie fassie ayant rompu de longue date avec l'Istiqlal y jouent un rôle important, comme le Premier ministre Ahmed Bahnini*⁽¹⁵⁴⁾» et bien entendu d'autres ont suivi : Azzeddine Laraki et Mohamed Maâti Bouabid.

(154) WATERBURY, John, *op. cité*

Comme on l'a déjà montré, le Premier ministre n'est pas le représentant d'un parti politique ou d'un groupe de pression, mais plutôt un intermédiaire entre les différents organes politiques et syndicaux et le Roi.

C'est ainsi que le Roi a nommé comme en tant que Premier ministre Ahmed Bahnini (1963 – 1965), ex-membre du parti de l'Istiqlal, parti très puissant dans les années soixante; la nomination d'Abderrahmane El Yousfi a permis d'assurer brillamment une transition politique en douceur, en profitant du crédit politique de cette figure de l'opposition durant les années de plomb et de sa crédibilité auprès de tous les acteurs politiques, notamment à l'étranger.

De même, après la tentative de coup d'État de 1970, soutenue implicitement par la bourgeoisie, l'ouverture du Palais à cette bourgeoisie s'est faite à deux niveaux. D'une part, économiquement, grâce à la marocanisation de l'économie, et d'autre part, politiquement, par la désignation en tant que Premier ministre de Karim Lamrani, considéré comme l'un des piliers de l'industrie. Ainsi, le Premier ministre devient tant un homme de ralliement que de polarisation. En effet, le Roi peut faire appel à un Premier ministre appartenant à un parti politique ou à un groupe de pression en tant que médiateur dans l'éventualité d'une crise politique. Il joue dans ce cas-là le rôle d'une soupape de sécurité. De plus, il obtient, sinon leur soutien, du moins la neutralité de ce groupe ou de ce parti.

§3 - Un choix imposé par la Constitution

Depuis la Constitution de 2011, le choix du Premier ministre n'est plus tributaire de l'appartenance à une faction ou à un cercle gravitant autour du Roi, mais ce doit être obligatoirement une personne qui milite dans un parti politique. Une figure de tel parti arrivant en tête des élections peut prétendre à devenir un Chef du gouvernement.

Cette procédure du choix du Chef du gouvernement au Maroc lui donne une légitimité démocratique indirecte qui s'explique par le respect du choix des militants du parti politique arrivé en tête des élections: indirectement c'est donc le choix du peuple. Un tel mécanisme est adopté par les pays optant pour un régime parlementaire pur, tels que la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou la Suède.

Cependant, si le Roi ne peut plus choisir le Chef du gouvernement au sein d'un cercle enchanté, un vrai débat risque d'être soulevé, si le Roi ne désigne pas celui qui occupe le poste du chef du parti arrivé en tête des élections. En effet, toute la différence est dans cette phrase décisive de l'article 47 de la Constitution de 2011: *«Le Roi nomme le Chef du gouvernement au sein du parti arrivé en tête des élections»*. Le Souverain peut, avec toute légitimité constitutionnelle, nommer une personne autre que le chef du parti vainqueur, mais qui appartient en tout cas à ce parti. Toutefois, sur le plan déontologique, cette décision risque d'être interprétée comme politiquement incorrecte. Une autre hypothèse risque aussi de se produire: si deux partis arrivent en tête avec le même score, que se passe-t-il ?

La Constitution ne répond pas à cette question, ce qui donne au Roi une latitude afin d'arbitrer entre les deux formations. N'est-il pas *«l'arbitre suprême entre les institutions»* qui *«veille au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles»*, en vertu de l'article 42 de la Constitution de 2011? Donc le Roi bénéficie d'une assez large marge de manœuvre.

En **France**, l'observation de la classe politique appelée à diriger les affaires de l'État confirme la tendance du monopole d'une élite issue de l'École nationale d'administration (ENA) et de certains grands corps d'État, notamment la Cour des comptes, qui recrute d'ailleurs ses éléments parmi les meilleurs lauréats de l'ENA.

Dans cette perspective, William Genieys⁽¹⁵⁵⁾ identifie trois générations d'acteurs depuis 1958: celle des «*grands anciens*», celle dite «*génération 81*» et «*les gestionnaires du social*.» Dans tous les cas, il s'agit de personnes qui participent à la lutte pour la conquête et l'exercice du pouvoir.

En **Grande-Bretagne**, l'une des particularités du système, c'est que le Premier ministre anglais n'est pas élu directement par le peuple au suffrage universel, il n'est pas élu par les parlementaires non plus, mais c'est ce sont les militants du parti qui procèdent dans un premier temps à une sélection de la personne qui deviendra le chef du parti et à partir de là, c'est le peuple qui, indirectement, fait son choix en portant le parti qui a obtenu la majorité des sièges à la Chambre des Communes et qui voit son leader automatiquement choisi comme Premier ministre.

SECTION 3

Nomination et révocation du Chef du gouvernement

Dans le régime parlementaire, une caractéristique à retenir, c'est que le Premier ministre n'est jamais élu directement par les électeurs. Ce sont les partis qui nomment et renversent éventuellement le Premier ministre, puisqu'il est l'émanation d'une majorité parlementaire. Tant qu'il a la confiance de cette majorité, il est aux commandes des affaires. Mieux encore, dans le régime britannique, la contestation peut provenir de l'intérieur du parti au pouvoir, c'est-à-dire de ceux-là mêmes qui l'ont sélectionné au début, ce qui risque de mettre en péril le Premier ministre.

Dans d'autre cas comme en France, c'est le Chef de l'exécutif qui nomme directement le Premier ministre et le révoque sans que le principe de majorité entre en considération dans le choix du Premier ministre.

Enfin, dans le dernier cas, c'est le chef de l'exécutif qui nomme, mais il a une compétence liée puisqu'il faut qu'il respecte le résultat du scrutin et nomme celui qui est arrivé en tête des élections. Un tel système se situe entre les deux premiers sus mentionnés.

(155) GENIEYS, William, *L'affirmation d'une élite des politiques de l'État*, Informations sociales, 2010, n° 157, p. 80

§1 - La nomination du Chef du gouvernement

Le Roi nomme le Premier ministre: c'est un pouvoir discrétionnaire qui constitue un acte de gouvernement. C'est le même article 24, dans les Constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et 1996, qui fixe les règles relatives à la nomination et à la révocation du Premier ministre. Les termes, dans toutes ces Constitutions, sont presque identiques avec quelques retouches exprimées par les formules suivantes:

- La première formule figure dans les Constitutions de 1962, 1970 et 1972:

«Le Roi nomme le Premier ministre et les ministres. Il met fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de leur démission.»

- La deuxième formule apparaît dans les deux Constitutions de 1992 et de 1996:

«Le Roi nomme le Premier ministre. Sur proposition du Premier ministre, Il nomme les autres membres du gouvernement. Il peut mettre fin à leurs fonctions. Il met fin aux fonctions du gouvernement, soit à son initiative, soit du fait de la démission du gouvernement.»

La lecture de ces deux articles permet de constater que c'est le Roi, en définitive, qui nomme le Premier ministre, que ce pouvoir reconnu au Roi n'est pas un pouvoir théorique et qu'il n'y a aucune condition de fond ou de forme qui vienne limiter cette liberté de choix: «*Le Premier ministre, je le nomme personnellement.*⁽¹⁵⁶⁾» Cette liberté de nomination peut déboucher sur la nomination d'un Premier ministre qui n'appartient pas à la majorité parlementaire, ou même d'une personne à l'extérieur du parlement ou des partis: «*Malgré que la Constitution ne m'oblige pas de nommer un Premier ministre parmi les députés, la logique et l'esprit sportif m'obligent à nommer le Premier ministre parmi les membres du parlement*⁽¹⁵⁷⁾». Avant la Constitution de 2011, le Roi avait le pouvoir de nommer le Premier ministre et il avait la faculté de le changer aussi à n'importe quel moment.

(156) Discours royal du 6 novembre 1993

(157) Réponse formulée par Hassan II à un journaliste de la chaîne française A2, le 3 septembre 1993

Donc, au regard des dispositions de cet article, c'est le Roi qui nommait directement le Premier ministre. De même le Roi pouvait le révoquer librement comme bon lui semblait: «Il met fin à leurs fonctions [celles du Premier ministre et des ministres], soit sur son initiative, soit du fait de leur démission». Aux termes de cet article, on constate que la décision appartient au Roi. En effet, il peut soit accepter, soit refuser la démission du Premier ministre. On peut citer, à titre d'exemple, la lettre de démission du Premier ministre Ahmed Osman: *«J'ai l'honneur de réaffirmer à Votre Majesté que le soussigné reste comme il l'a toujours été au service de Votre Majesté et à son entière disposition et c'est à Votre Majesté que revient toute décision⁽¹⁵⁸⁾»*. Cette liberté de nomination dont jouissait le Roi, se rapportant au Premier ministre, concerne aussi les autres membres du gouvernement.

La modification intervenue dans les deux versions de la Constitution de 1992 et 1996 était inutile. La référence au fait que le Premier ministre joue un rôle pour la nomination des ministres suite à sa proposition et qu'on trouve dans la Constitution de 1992 et 1996, est en fait superflue, dans la mesure où le Roi peut ne pas donner suite à la liste proposée par le Premier ministre: *«Il [le Premier ministre] propose les ministres, il les nomme pas. Il ne les désigne pas. Il les propose, voilà tout.» «En sorte que si je m'obstinais, il pourrait s'écouler des mois durant lesquels il m'apporterait chaque jour une liste de cinquante personnes et je lui dirais à chaque fois: je ne les veux pas. Car aucun article de la Constitution ne m'oblige à accepter ce que le Premier ministre désigné me propose.⁽¹⁵⁹⁾»* En somme cela veut dire que le Premier ministre n'était pas libre, ne fut-ce que de proposer des membres de gouvernement, futurs ministres, puisque la composition du gouvernement était orientée en fonction du choix du Roi, notamment pour certains postes dits de Souveraineté (Intérieurs, Affaires étrangères, Habous et Justice).

(158) Lettre de démission du poste de Premier ministre d'Ahmed Osman

(159) Discours du 6 novembre 1993, op. cité

En fait l'un des piliers de l'édifice constitutionnel de feu Hassan II est l'absence de dualité au niveau de l'exécutif, puisque le mot d'ordre était de se soumettre ou se démettre. Le Premier ministre était acculé à renoncer, en toute connaissance de cause, à l'exercice des compétences reconnues par la Constitution pour qu'il reste en conformité avec les nécessités pratiques imposées par les règles du jeu.

À cet égard, le Premier ministre était chargé de constituer le gouvernement, mais c'est au Roi que revenait le dernier mot puisqu'il affirmait sans détour que le véritable chef de l'exécutif c'est le Roi.

La Constitution de 2011 constitue une ligne de démarcation et de rupture avec les pratiques du passé et le pouvoir discrétionnaire du Roi se mue de fait en compétence liée. Elle institue un Chef du gouvernement et un exécutif distincts du Roi: *«Le Roi nomme le Chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête.»* Il n'est plus question de nommer selon le bon vouloir du Souverain, mais en fonction du résultat des urnes.

Afin de conceptualiser la structure constitutionnelle de la nomination et de la révocation du Chef du gouvernement au Maroc, il est intéressant de voir le lien entre le verdict des urnes et la nomination du Premier ministre.

En effet, dans un geste considéré comme une première, en 2007, le Roi a nommé Abbas El Fassi Secrétaire général du parti de l'Istiqlal, faisant suite à la victoire de ce parti, arrivé en tête des élections législatives du 07 septembre 2007. Or la tradition était de nommer et de révoquer à la guise du Souverain.

Donc, le Chef du gouvernement est choisi «au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants», mais la Constitution de 2011 n'évoque nullement un choix au sein du parti politique qui détient la majorité à la Chambre des Représentants, ce qui reflète les conséquences du mode de scrutin pratiqué pour les élections législatives et qui ne permet à aucun parti d'avoir la majorité absolue.

Ensuite ce choix s'effectue au sein du parti politique arrivé en tête, au lieu de se fixer sur le chef du parti, ce qui conduit à conclure que le choix peut porter sur le chef du parti ou parmi les personnalités proches d'un courant majoritaire au sein du parti vainqueur aux élections. Les effets d'une nomination d'une personnalité autre que le chef du parti entraîne ipso facto l'ingérence du Roi dans les affaires du parti, ce qui va à l'encontre de son rôle d'arbitre et est contraire à l'idée qu'il est au dessus de la mêlée.

En **France**, contrairement au régime constitutionnel anglais, c'est rarement le chef de la majorité qui est nommé Premier ministre, puisque ce privilège du chef de la majorité absolue revient au Président de la République. Le Premier ministre, nommé par le président, peut représenter un courant au sein de la majorité, mais il s'appuie sur cette majorité présidentielle pour assumer ses fonctions. Ceci explique la large latitude du Président français, qui peut désigner l'homme qu'il croit correspondre à certains critères.

§2- Nomination et responsabilités du Chef du gouvernement

Sous l'égide des Constitutions antérieures à la Constitution de 2011, le Premier ministre, suite à sa nomination, était responsable, avant tout devant le Roi et par la suite devant la Chambre des Représentants. Cette responsabilité devant le Roi implique une série de conséquences sur le plan institutionnel, notamment l'apparition du Premier ministre comme le protégé du Roi.

Conformément aux dispositions de la Constitution de 2011, ni le Chef du gouvernement, ni le gouvernement ne sont responsables devant le Roi. En conséquence, celui-ci ne peut pas renvoyer le Chef du gouvernement. A contrario, le Roi peut, à son initiative, et après consultation du Chef du gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement, d'où un pouvoir implicite et lourd de conséquences reconnu au Roi. Sur le plan de la responsabilité du gouvernement, on est passé d'un régime parlementaire dit «*dualiste*» à un régime parlementaire «*moniste*.»

À cet égard, le Chef du gouvernement est responsable de l'application de la politique gouvernementale: il doit à la fois contrôler, imposer et coordonner le gouvernement. Il a donc un rôle de coordination et d'impulsion. En contrepartie c'est lui qui endosse, dans un sens ou dans l'autre, la responsabilité et les conséquences des choix économiques, sociaux et politiques appliqués, et non le Roi.

Le Chef du gouvernement est lui-même un ministre, mais il a le rôle de chef des ministres, conformément à l'article 89 de la Constitution de 2011, qui l'érige en tant que Chef du gouvernement: *«Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif sous l'autorité du Chef du gouvernement.»* Néanmoins, il n'a pas un rôle hiérarchique, c'est-à-dire qu'il n'est pas le supérieur hiérarchique des autres ministres. Il ne peut jamais leur imposer de prendre une décision qu'ils ne veulent pas assumer. L'article 93 de la Constitution indique à ce sujet que *«Les ministres sont responsables, chacun dans le secteur dont il a la charge et dans le cadre de la solidarité gouvernementale, de la mise en œuvre de la politique du gouvernement. Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de gouvernement.»* Cet article implique que les ministres doivent rendre compte au Chef du gouvernement à deux égards fondamentaux: d'abord à titre individuel, ensuite à titre collectif:

- À titre individuel, quant à la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille et en fonction des missions *«qui leur sont confiées par le Chef du gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de gouvernement. Ils peuvent déléguer une partie de leurs attributions aux secrétaires d'État.»*
- À titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et aux décisions prises au niveau du Conseil de gouvernement.

C'est un principe fondamental dans le dispositif du fonctionnement du gouvernement, prévu par l'article 93§1 qui indique que *«Les ministres sont responsables, chacun dans le secteur dont il a la charge et dans le cadre de la solidarité gouvernementale, de la mise en œuvre de la politique du gouvernement.»* En principe, et conformément à l'article 89 de la Constitution de 2011, *«Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental»*. Selon l'article 3 et 1 de la loi organique 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement, *«Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif conformément aux principes de responsabilité et de solidarité gouvernementale»*, ce qui proscriit aux ministres membres du gouvernement et de coalition de mettre en péril l'ensemble gouvernemental. Or l'attitude du parti de l'Istiqlal, qui a décidé de quitter le gouvernement en 2014 ne peut être considérée comme politiquement correct.

Autre point majeur, nombreux sont ceux qui se demandent si, au Maroc, la démission du Premier ministre entraîne "ipso facto" ou non celle du gouvernement. Du point de vue juridique, les textes constitutionnels de 1962 jusqu'à 1996 ne soulevaient aucune difficulté. Il n'existe aucun lien entre le remplacement du Premier ministre et le remaniement ministériel; cependant, force est de constater que ce problème n'est pas, en vérité, de nature juridique, mais plutôt d'ordre politique, puisqu'il appartenait au domaine discrétionnaire du Souverain.

Toutefois, on peut considérer que la révocation ou la démission du Premier ministre entraîne celle de tous les autres ministres, dans la mesure où il est responsable du bon fonctionnement des activités du gouvernement et de l'application des lignes directives de la politique tracée par le Roi. Donc, si le Premier ministre était visé, le gouvernement dans son ensemble était lui aussi remis en cause. Le contreseing des décrets pris par le Premier ministre n'est qu'une manifestation de leur participation et de leur responsabilité collective. En outre la tradition marocaine en a voulu ainsi. Cette coutume apparaît dans l'article 60 du projet de Constitution de

1908, qui dispose: «La révocation du Grand Vizir ou sa démission entraîne celle de tous les ministres et la chute du gouvernement. Mais la révocation de tous les ministres n'entraîne pas celle du Grand Vizir et la chute du gouvernement.»

La Constitution du 11 juillet 2011 met fin à cette ambiguïté. En vertu des dispositions de l'article 47, on peut lire qu'«À la suite de la démission du Chef du gouvernement, le Roi met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement. Le gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes jusqu'à la Constitution du nouveau gouvernement.»

Inversement, on peut s'interroger sur le point de savoir si la démission ou la révocation des membres du gouvernement entraînent ou non la révocation du Chef du gouvernement? On constate que la Constitution est muette à ce sujet, mais en tout état de cause le Roi doit soit charger la même personne de former un nouveau gouvernement, soit demander à une autre personnalité du parti arrivé en tête des élections de procéder à la Constitution d'un nouveau gouvernement.

La situation en France est différente: le Président de la République est au centre du système dont tout émane: il choisit le Premier ministre, le nomme et il a la faculté de le changer⁽¹⁶⁰⁾. Il peut solliciter sa démission, ou selon la phrase de Michel Rocard: «À l'heure où il me faut vous présenter la démission de ce gouvernement».

La hiérarchie, et donc la subordination du Premier ministre français, est clairement incluse dans le pouvoir de nomination et de révocation présidentiel⁽¹⁶¹⁾. Le chef de l'État exige ainsi à plusieurs reprises la démission du gouvernement sans que pour autant l'Assemblée nationale n'adopte de motion de censure. C'est le cas pour la démission de Michel Debré en avril 1962, celle de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972, celle de Pierre Mauroy en juillet 1984, celle de Michel Rocard en mai 1991 et celle d'Édith Cresson en avril 1992.

(160) SUR, Serge, *La vie politique en France sous la Vème République*, éd. Montchrestien, p.187

(161) *Ibid*, p. 188

À cet égard il faut noter que l'usage en France implique que le Premier ministre signe la lettre de sa démission le jour de sa nomination. Le choix des membres du gouvernement par le Premier ministre n'échappe pas à cette omniprésence du Président de la République française, même en période de cohabitation. C'est le cas en 1986, quand Jacques Chirac souhaite nommer Jean Lecanuet au ministère des Affaires étrangères et François Léotard à la Défense, mais le Président de la République, François Mitterrand, s'oppose à ces deux nominations. Cet état de choses explique pourquoi la responsabilité du gouvernement, dans les faits, devant le chef de l'État, constitue l'une des caractéristiques du fonctionnement de la Vème République.

Lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle précise ainsi sa conception de la fonction présidentielle et de celle du Premier ministre: *«Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien [...] Le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture, politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français.»*: omniprésence du Président de la République et retrait d'un Premier ministre effacé.

En **Grande-Bretagne**, le Monarque ne peut pas révoquer le Premier ministre, mais, dans la mesure où le Premier ministre est l'émanation de la majorité, et par delà, le chef de cette majorité, la pratique instaurée implique sa démission dès qu'il perd le leadership de sa majorité. Ainsi, en novembre 1990, Margaret Thatcher démissionne de ses fonctions de Premier ministre parce qu'elle n'a pas été réélue leader de son parti. Son remplacement par John Major a lieu selon la procédure prévue par les statuts du Parti.

En 1995, contesté à l'intérieur de son parti, John Major présente sa démission dans un premier temps; puis il se représente et, confirmé en tant que leader de son parti, il reste Premier ministre. En effet, lorsque le Premier ministre n'est pas le leader du parti le plus important à la Chambre des Communes, il est sous la menace constante d'une motion de censure. C'est par exemple le cas pour David Lloyd Georges, en 1916-1922, ou pour Ramsay MacDonald en 1931-1935. Le pouvoir du Premier ministre anglais dépend en effet de l'ampleur de sa majorité au sein de son parti d'abord.

Certes le Premier ministre au fil du temps acquiert une autorité, puisqu'il choisit les ministres en accord avec son parti et si le Souverain approuve la composition du gouvernement. Mais en cas de faute grave, soit les ministres, soit le Premier ministre risquent d'être l'objet de la procédure d'impeachment. Cependant on constate que Tony Blair, malgré ses affirmations mensongères, dont on sait qu'elles sont déjà contredites par les faits à l'époque où elles sont prononcées, refuse de démissionner. Afin de porter un soutien inespéré à Tony Blair, certains constitutionnalistes s'appuient sur Erskine May (1815-1886), une autorité dans la matière, qui estimait *«qu'en dernier recours, l'impeachment était seulement une possibilité.»*

§3- Formation du gouvernement

Suite au scrutin illisible du 7 octobre 2016 et l'arrivée du P.J.D. en tête, Abdel-Ilah Benkirane a été chargé par le Roi Mohamed VI, conformément à l'article 47 de la Constitution, de procéder à la formation d'un nouveau gouvernement. Le plus difficile a commencé pour lui, car sa coalition serait forcément fragile. Il a mené durant cinq mois, sans succès, des tractations pour rassembler les 198 sièges qui lui auraient conféré la majorité.

Le R.N.I., promettant d'être très vigilant, a assuré ne pas donner de *«chèque en blanc»* au chef du gouvernement. Néanmoins, c'est de la morphologie des résultats de ce scrutin qu'est née une crise qui s'est prolongée durant cinq mois. Le cartel du

makhzen aux rouages bien huilés a profité de cette situation, puisque le R.N.I., avec seulement 37 sièges, a posé chaque fois de nouvelles conditions pour participer à une coalition. La crise gouvernementale perdurant, les bases d'un compromis paraissaient difficiles à trouver.

Gouvernement minoritaire, l'exécutif d'Abdel-Ilah Benkirane apparaissait forcément comme fragile, même si, selon certains, il pouvait bénéficier d'un atout majeur: de nouvelles élections semblaient pouvoir le favoriser. Mais dans le labyrinthe de plus en plus obscur de la vie politique marocaine, rien n'était moins sûr. Aussi semble-t-il plausible d'évacuer cette hypothèse, puisqu'à l'issue de cette lancinante crise politique, le Roi Mohamed VI a remercié Abdel-Ilah Benkirane, en chargeant Saâd-Eddine El Othmani, issu du même mouvement politique P.J.D., de constituer un nouveau gouvernement, au motif qu'Abdel-Ilah Benkirane n'avait pas pu le former.

Il est malaisé de trouver un motif, et une assise juridique à cette initiative consistant à confier la mission du Chef du gouvernement à une autre personnalité appartenant au même P.J.D. Il faudrait donner un cadre légal à cette situation inédite. En effet, rien dans la Constitution n'indique qu'en cas d'échec dans la formation d'un gouvernement de coalition, la procédure à suivre soit de faire appel à une autre personne tout en respectant les dispositions de l'article 47 de la Constitution de 2011.

Si on cherche des situations semblables, que ce soit en Espagne, en Italie ou en Turquie, la crise politique suite à l'échec dans la formation d'un gouvernement a duré plus de six mois, mais chaque fois c'est la personne chargée de former le gouvernement qui présente sa démission, pour permettre la désignation d'une autre personne afin d'assurer cette tâche.

Le gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane assurait «*l'expédition des affaires courantes*», conformément à l'article 47 dernier paragraphe de la Constitution de 2011 et à l'article 36 de la loi organique 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement, ainsi qu'à l'article 37 de cette loi, qui définit clairement que par «*expédition des affaires courantes*» il faut entendre les mesures nécessaires «*pour garantir la continuité des services de l'État et de ses institutions ainsi que le fonctionnement régulier des services publics.*» Donc le gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane a continué à gérer les affaires courantes en attendant un nouveau gouvernement qui, lui, serait dit de plein exercice ou de plein pouvoir. Aucun dysfonctionnement n'a été constaté et par voie de conséquence, l'artifice de l'article 42 de la Constitution ne peut pas être invoqué pour trouver une assise juridique et justifier le fait de décharger Abdel-Ilah Benkirane de la mission qui lui avait été assignée de former un gouvernement. Il semble que le blocage soit dû à des facteurs exogènes et non endogènes du système politique.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cette situation :

- Le nouveau Chef du gouvernement a été aidé pour former son gouvernement avec une majorité à caractère composite, mais à quel prix : le grand gagnant est un parti qui a obtenu seulement 37 sièges au parlement. En conséquence, le grand perdant est le P.J.D., qui a cédé à la pression des partis de l'administration.
- La coalition gouvernementale est constituée de trois groupes. Le premier est composé du P.J.D. et du P.P.S., le deuxième du R.N.I., de l'U.C., du M.P. et de l'U.S.F.P.; enfin le dernier groupe est formé des ministres nommés par le Roi.
- L'adhésion facile et rapide au Mouvement populaire de l'ancien ministre de l'Intérieur, qui lui a permis de faire un «atterrissage» réussi et de «récolter» ainsi le produit de «l'Épi» après avoir rempli la fiche d'adhésion, pose plusieurs questions.
- Le Chef du gouvernement doit remplir dorénavant toutes les qualités pour observer un devoir de discrétion dans l'accomplissement de ses attributions, en évitant notamment de se mettre au devant de la scène.
- La crédibilité de certains partis est mise à rude épreuve.

En effet, dans l'exercice des activités politiques, on fait souvent un distinguo entre les militants et les adhérents à un parti.

Les adhérents sont des personnes affiliées à un parti politique pour lequel ils paient une cotisation. Les militants, quant à eux, sont des adhérents actifs, qui travaillent bénévolement et participent à la vie du parti. Cette distinction, qui explique tout naturellement l'évolution de chacun au sein du parti, sous-tend des questions d'éthique et de transparence politique.

Mais quand on n'est ni militant, ni adhérent, et que pourtant, du jour au lendemain, on devient «*membre*» d'un parti politique; quand cette adhésion a pour seul but de donner une légitimité politique à ce «*membre*» qui s'apprête à occuper un poste au sein du gouvernement; quand, enfin, la seule justification de cette adhésion est la participation de tel ou tel parti à la gestion des affaires du pays, il y a des questions à poser. Quand on quitte une formation politique pour en rejoindre une autre et qu'on délaisse subitement ce mouvement pour retourner à son parti d'origine, on s'éloigne de la politique au sens éthique, ou simplement crédible du terme. C'est pourtant une pratique courante au Maroc: la dernière opération de ce genre est l'atterrissage du ministre de l'Intérieur au sein du Mouvement populaire pour qu'il soit chargé par la suite du ministère de l'Enseignement.

Face au double enjeu de transparence et de moralité, on est obligé, en toute légitimité, de poser la question de la crédibilité de ces partis, de ces personnes qui se lèvent aussi facilement du pied gauche que du pied droit, tout en proclamant qu'ils ne font pas de politique. Qu'en est-il du rôle de ces partis? Les partis politiques sont devenus un moyen de domiciliation de certains locataires pour avoir une adresse administrative et un siège social. Reste bien entendu la question d'appréhender le contenu de l'article 7 de la Constitution de 2011 et de le confronter avec la pratique et la réalité sur le terrain.

SECTION 4

Les caractéristiques de la fonction du Chef du gouvernement

Des développements précédents, on peut dégager les caractéristiques de la fonction du Premier ministre au Maroc. Elles sont au nombre de trois: la stabilité et l'instabilité de l'institution, la dépolitisation et enfin la polarisation.

§1- De la stabilité à l'instabilité

La stabilité politique et constitutionnelle est le caractère d'équilibre provenant de la pondération des pouvoirs, de ce qu'ils se contiennent mutuellement entre les différents acteurs sur la scène politique sans faire courir le risque de crise. C'est la caractéristique d'un régime parlementaire dans lequel les changements gouvernementaux sont peu fréquents.

Quant à la stabilité ministérielle, elle signifie la continuité de l'exercice des titulaires de postes ministériels, notamment celui du Premier ministre, même en cas d'instabilité gouvernementale.

La stabilité gouvernementale ne peut être accrue que par la stabilité des partis politiques qui participent au processus politique du pays et par l'accumulation d'expériences ministérielles, même si elle est interrompue par un processus de rotation partielle.

La stabilité des partis politiques au Maroc depuis l'Indépendance est remise en cause par deux phénomènes: le premier est inhérent aux partis politiques et à leur mode de création: *«Celui qui étudie et examine l'évolution du mouvement des partis politiques au Maroc est frappé par leur multiplicité, et ce dès la naissance du mouvement politique. Le phénomène de la scission et l'émanation d'un nouveau parti de la même formation politique est l'une des caractéristiques de l'expérience des partis politiques au Maroc⁽¹⁶²⁾»*. Ce premier phénomène est accentué par la création de partis proches du pouvoir, appelés partis de l'administration.

مجلة الأمل، الأحزاب والتنظيمات السياسية بالمغرب، عدد 10 و 11 سنة 1997 ص 5 - 6 (162)

L'autre phénomène est lié à l'attitude du régime vis-à-vis des partis politiques. C'est une vision réductrice du rôle des partis, dans la mesure où ces partis constituent une menace pour les acquis du régime.

Cette vision est matérialisée par le rôle accordé par les différentes dispositions constitutionnelles, notamment l'article 24 reproduit depuis la Constitution de 1962, mais aussi concrétisée par les déclarations du Roi Hassan II: «*Depuis 1965 et plus de cinq ans, le Roi Hassan II renouvelle sa stratégie d'enjeu politique. D'abord, il accuse les partis politiques de l'inefficacité institutionnelle, ensuite il assume la direction en personne du pays, enfin il élimine progressivement les partis de l'opposition de leurs positions électorales*⁽¹⁶³⁾».

Quant à la stabilité ministérielle, elle est obtenue grâce à la nomination des Premiers ministres et des ministres directement par le Roi. À cet effet, si l'on fait une comparaison entre les remaniements ministériels et les démissions des différents Premiers ministres, on constate qu'en cinquante-cinq ans il y a eu une cinquantaine de remaniements ministériels mais seulement quinze changements de Premier ministre, d'où la grande stabilité de la fonction du Premier ministre. Cela est dû à des raisons tant juridiques que politiques.

La pierre angulaire de tout régime parlementaire est la présence d'une majorité au sein du parlement. À cet effet, le recours à des outils juridiques pour remédier à l'instabilité politique par le biais des techniques du parlementarisme rationalisé constitue une soupape de sécurité.

Le concept de «*parlementarisme rationalisé*» est créé par le constitutionnaliste russe Boris Mirkine-Guetzevitch pour désigner les Constitutions caractérisées par la codification juridique des rapports politiques entre les différents pouvoirs au sein du régime parlementaire. On utilise maintenant cette expression pour définir les régimes parlementaires organisés de manière à éviter l'instabilité ministérielle chronique et à permettre un fonctionnement normal des institutions.

(163) RACHID, Mohamed, *Histoire politique marocaine postcoloniale, Essai*.

En ce qui concerne la notion de rationalisation parlementaire, elle ne peut pas être évoquée dans la mesure où le gouvernement d'Ahmed Bahnini ignore jusqu'à l'article 65 de la Constitution du 07 décembre 1963, qui dispose que «*Le Premier ministre se présente devant les deux Chambres et expose le programme qu'il compte appliquer*», a fortiori la codification juridique des rapports politiques entre les différents pouvoirs. Or d'une part le gouvernement s'abstient de se présenter devant la Chambre des Représentants, et d'autre part il ne communique ni ne présente aucun programme⁽¹⁶⁴⁾.

Constater la violation d'un texte juridique fondamental n'est pas en effet simplement, ni même au premier lieu, une opération logique, de lecture rationnelle, mettant en jeu des règles et méthodes d'interprétation que chacun utiliserait à sa guise, notamment le régime⁽¹⁶⁵⁾. Il s'agit en fait d'un acte qui relève de l'autorité de la chose décidée.

Au Maroc la technique opérée par le pouvoir pour parvenir à une stabilité ministérielle est de procéder, depuis le début des années soixante, d'une part via la création d'un parti politique qui puisse remporter les élections et assurer par-delà cette majorité, et d'autre part via le choix du Premier ministre à l'extérieur des partis politiques.

La création, le 20 mars 1963, du Front pour la Défense des Institutions constitutionnelles (FDIC⁽¹⁶⁶⁾) a débouché quelque mois après sur l'adoption de la première Constitution marocaine, et ce juste avant les premières élections législatives, tenues le 17 mai 1963, et remportées par ce parti. L'ironie du sort, c'est la nomination d'un Premier ministre en la personne d'Ahmed Bahnini (du 13 novembre 1963 au 07 mai 1965) qui a quitté le parti de l'Istiqlal pour assumer les responsabilités de la fonction de Premier ministre.

(164) Voir les développements de BENDOUROU, Omar, *op. cité*, p. 79

(165) SUR, Serge, *op. cité*, p. 177

(166) La création du FDIC avait pour objectif de contrecarrer les deux partis de l'opposition : le parti de l'Istiqlal et l'Union des Forces populaires, qui jouissaient d'une large base électorale.

En effet, juridiquement parlant, le souci pour l'entourage du Roi, depuis la fin du protectorat, est de faire en sorte que le gouvernement ne constitue pas un contrepoids au pouvoir de la monarchie: «*Il n'est pas question de laisser la direction du Cabinet à une tendance quelconque qui mettrait en cause les acquis de la monarchie*⁽¹⁶⁷⁾»: en conséquence le Président du Conseil ou le Premier ministre ne peut être qu'un homme du Roi.

En outre, depuis la constitutionnalisation de l'institution du Premier ministre, toutes les règles sont édictées afin d'éviter, au sein du parlement, le renversement du gouvernement. D'ailleurs aucune motion de censure n'est votée depuis 1962. D'autre part, le changement d'un Premier ministre est assujéti aux fluctuations de la conjoncture politique dans le pays. Ainsi, par exemple, la désignation de Driss Benhima, originaire du Sud, au poste de Premier ministre, le 6 juillet 1967, avait pour objet de s'ouvrir sur les élites du Sud, d'autant plus que les élites du Nord, pépinière des différents Premiers ministres, ne cessaient, à l'époque, de réclamer la suppression de l'état d'exception décrété en 1965.

L'adoption de la Constitution de 2011 ne donne pas à l'institution du Chef du gouvernement la stabilité attendue. Le système du suffrage empêche de disposer d'une majorité confortable qui permette au parti arrivé en tête de gouverner sans alliance. Certes, on peut pallier l'absence d'une majorité réelle par une majorité d'idées, c'est-à-dire des partis qui partagent des idées qui se rapprochent et trouvent un terrain d'entente avec les autres membres de la coalition. Mais quand la majorité est composée de partis politiques avec des idées hétérogènes non partagées avec la majorité du Chef du gouvernement, on peut déboucher sur une majorité composite, ce qui met en danger la coalition.

À cet égard, si le parti de l'Istiqlal partage avec le PJD certaines idées, telles que l'égalité sociale et l'idéologie salafiste, on peut s'interroger au sujet du dénominateur commun entre le PJD, arrivé en tête, et le parti du Progrès et du Socialisme (PPS), un parti qui s'inspire des idées de Lénine, Karl Marx et Friedrich Engels,

(167) BENDOUROU, *op. cit.*, p. 44

ou encore avec le Mouvement populaire (MP), parti connu depuis l'Indépendance par son soutien inconditionnel à la Monarchie, ou bien avec le RNI, un parti libéral de droite, l'allié actuel du PJD depuis le retrait du parti de l'Istiqlal, le 12 mai 2013.

Il s'agit en fait d'une mosaïque politique qui ne permet guère d'œuvrer pour trouver un terrain d'entente afin de composer une majorité consensuelle, à défaut d'une majorité homogène qui appartient au même parti et par-delà qui permet d'avoir un Chef du gouvernement fort. Tous les ingrédients sont là pour investir un Chef du gouvernement fragile.

La stabilité politique en **France** depuis 1958 ne fait aucun doute, puisque le régime justifie les fondements de la Vème République par l'instabilité qui régnait avant. Le régime semi-présidentiel de la Vème République est considéré comme la réponse adéquate à l'instabilité antérieure et à l'hégémonie parlementaire.

Les crises ministérielles durant la IIIème et la IVème Républiques ont, par leur fréquences, laissé des stigmates dans la vie politique française. Cette instabilité constitue l'une des causes de l'échec de ces deux régimes.

Ainsi, sous la Vème République, cette stabilité permet la continuité du titulaire du poste du Premier ministre, même en cas de difficultés gouvernementales.

Les grandes traits de cette ligne de conduite sont inspirés par le général de Gaulle, qui préconise en 1964 que le Président de la République ne peut se séparer de son Premier ministre que dans deux hypothèses: *«soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce que ne l'approuvait plus.»* D'ailleurs on peut constater que Georges Pompidou reste à son poste de Premier ministre du 14 avril 1962 jusqu'au 10 juillet 1968 pour occuper par la suite le poste de Président de la République.

Bien entendu, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct modifie l'équilibre institutionnel au détriment du Premier ministre, mais il lui assure une certaine stabilité. La France

s'aligne donc sur ses voisins européens, dans la mesure où les crises ministérielles disparaissent. Sur la totalité des motions de censure déposées depuis 1958 (plus de 56 motions), seule une procédure atteint son but, le 05 octobre 1962, mais le dépôt de cette motion est effectué avant l'adoption du mode d'élection du Président au suffrage universel direct. D'ailleurs l'adoption de cette motion de censure vise à sanctionner le gouvernement Pompidou au sujet du projet de révision constitutionnelle introduisant l'élection du Président de la République au suffrage universel. Toutefois, il faut remarquer que le général de Gaulle charge le même Premier ministre censuré de former un gouvernement ! C'est impensable que cette situation se produise en Grande-Bretagne.

L'adoption du quinquennat enterre le recours à l'article 49 relatif à la motion de censure, puisque les majorités présidentielle et législative coïncident, ce qui permet au locataire de Matignon d'être épargné de l'engagement de cette procédure à son encontre.

En **Grande-Bretagne** la stabilité politique du gouvernement est quasiment garantie, puisqu'on constate un seul renversement de gouvernement depuis la deuxième guerre mondiale, suite au vote de la mention de censure contre le gouvernement James Callaghan, du 05 avril 1976 au 04 mai 1979.

À cet égard, chacun des organes politiques (la Chambre des Communes, la Chambre des Lords, la Reine, les partis politiques) facilitent la stabilisation du régime ainsi que le mode de scrutin. En effet, le régime étant fondé sur le scrutin majoritaire à un tour est très favorable au bipartisme. Ce mode de scrutin oblige les citoyens à voter directement pour les partis qui ont des chances de gagner dès le départ.

Cette particularité permet de conserver une stabilité dans l'exercice du pouvoir, puisqu'elle débouche sur une réelle alternance entre les deux partis. La stabilité gouvernementale est acquise grâce à l'élection des députés à la Chambre des Communes par un scrutin majoritaire à un tour. Un tel système permet au gouvernement de disposer d'une majorité confortable pour gouverner.

§2- De la dépolitisation à la politisation

Comme on l'a déjà mentionné, aucun Premier ministre n'appartenait à un parti politique (dominant ou non). D'ailleurs la ligne de conduite du régime était et est toujours de ne pas s'identifier à un parti favorable à lui ou en opposition avec celui-ci. À cet égard, suite à la création d'un nouveau parti, le Front pour la Défense des Institutions constitutionnelles (FDIC) par Ahmed Réda Guedira en 1963, *«La dénomination de la nouvelle organisation posera un grand problème au milieu proche du Palais. Ahmed Réda Guedira aurait souhaité une appellation claire faisant référence à la monarchie avec un engagement sans équivoque du Roi. Le nom proposé au départ est le Front monarchique constitutionnel.»* Mais cette idée est écartée suite à des pressions exercées, notamment par l'armée, au motif que le rôle et la place que doit occuper le Roi doit être neutre puisqu'il est le Roi de tous!

Cette dépolitisation se manifeste quand Ahmed Bahnini (1963 – 1965) quitte le parti de l'Istiqlal afin d'être nommé Premier ministre. Azzedine Laraki quitte le parti de l'Istiqlal en vue de sa nomination en tant que Premier ministre (du 30 septembre 1986 au 11 août 1992.) Le cas du Premier ministre Mohamed Maâti Bouabid confirme cette règle, dans la mesure où il quitte son parti, l'Union nationale des Forces populaires (UNFP) afin de devenir Premier ministre.

Mais il faut noter d'autre part que Mohamed Maâti Bouabid constitue lui aussi son propre parti, le parti de l'Union constitutionnelle (UC), en avril 1983, juste après son départ de la fonction de Premier ministre. De même, Ahmed Osman, Premier ministre de 1972 à 1979, quitte son poste de Premier ministre afin de constituer un parti politique, le Rassemblement national des Indépendants (RNI).

Comme on l'a signalé plus haut, la nomination d'Abbas El Fassi, Secrétaire général du parti de l'Istiqlal, constitue le premier signal de la politisation de la fonction de Premier ministre, puisque ce parti arrive en tête avec 52 sièges suite aux élections du 7 septembre 2007. Il s'agit en fait d'un signal fort de la part du Roi,

de nommer comme Premier ministre le chef du parti arrivé en tête des élections législatives. Ce précédent est concrétisé par les dispositions de la Constitution de juillet 2011 qui consacrent un tactisme politique. Il faut le reconnaître, c'est un autre style pour gouverner et diriger les rouages de l'État.

En **France**, la dépolitisation de la fonction du Premier ministre peut être interprétée autrement, dans la mesure où le Président de la République peut nommer comme Premier ministre une personnalité à l'extérieur du parlement. Le Premier ministre en France n'est pas obligé d'être un élu. La nomination de personnalités qui ne se sont jamais présentées aux élections, telles que Georges Pompidou, Raymond Barre ou Dominique de Villepin, confirme cette dépolitisation.

En revanche, en **Grande-Bretagne**, le Premier ministre ne peut être que le chef du parti majoritaire, désigné d'avance par sa position de leader, dont le choix dépend essentiellement du corps électoral lorsque celui-ci donne à l'un des partis la majorité des sièges à la Chambre des Communes.

§3- De la polarisation au recrutement

La fonction de Premier ministre au Maroc est un poste clef dans la réalisation de la politique royale. Aussi, derrière la neutralité apparente du Premier ministre se cache la volonté du Souverain de polariser les groupes de pressions ou les partis politiques. Dans ce milieu restreint de notre société, chaque membre, se considérant comme «*ministrable*» et «*primaturable*», s'arrogue le droit d'accéder à des postes de responsabilité grâce à ses appartenances et à la confiance royale.

L'élitisme monarchique se manifeste massivement par des parachutages directs par le sommet. Nous pouvons citer, à titre d'exemples, la nomination d'Ahmed Bahnini et d'Azzedine Laraki, tous deux d'anciens membres du parti de l'Istiqlal, ou de Mohamed Maâti Bouabid, ancien membre de l'UNFP, ou encore de Mohamed Benhima.

En effet, depuis de nombreuses années, le Roi choisit ses Premiers ministres dans la bourgeoisie issue du Nord du Maroc. En nommant Mohamed Benhima au poste de Premier ministre, le Roi n'entraînait-t-il pas la «*réinsertion politique*» de la région du Sud, trop longtemps délaissée?

Ainsi, la nomination judicieuse d'un Premier ministre permet souvent le ralliement d'un groupe à la politique suivie par le gouvernement. La nomination d'Abderrahman Youssoufi le 14 mars 1997 en tant que Premier ministre s'inscrit dans cette logique. Ce geste a pour objet de rassurer l'opposition et par-delà les partis politiques afin de surmonter les séquelles du passé, résultats d'une idéologie politique particulière. C'est ce qui amène Khalid Alioua à déclarer le 30 juin 1997 à Paris: «*Nous sommes là pour quarante ans !*» et Abdallah Saâf, militant du PSD d'affirmer: «*L'enjeu est d'assurer la transition vers une culture d'alternance.*⁽¹⁶⁸⁾» Cependant, une fois nommé, le Premier ministre doit subir une certaine dépendance vis-à-vis du Roi.

Si le choix du Chef du gouvernement était par le passé une prérogative propre au Roi, l'article 47 de la Constitution de 2011, qui cadre cette prérogative, indique au contraire que ce choix doit être effectué au sein du parti arrivé en tête des élections, mettant fin à la monarchie royale et instaurant un exécutif dualiste.

Le choix n'est plus tributaire d'une volonté royale, mais plutôt d'un plébiscite populaire, que celui-ci porte sur le chef de ce parti ou sur l'un des membres du bureau du parti. La nouvelle donne veut que la légitimité de la désignation du Chef du gouvernement soit issue du choix opéré par le corps électoral, ce qui le place en position de force vis-à-vis du Roi. Ce n'est plus un acte politique qui vise le ralliement, mais c'est un acte juridique qui marque le respect de la volonté populaire. Ce n'est plus une polarisation, mais tout simplement un recrutement selon les dispositions de la Constitution.

(168) DAOUD, Zakia, *L'alternance à l'épreuve des faits*, *Le Monde diplomatique*, avril 1999

L'acte de nomination en soi dans ces fonctions, pris par le Roi sur le fondement de l'article 47 de la Constitution, n'a pas le caractère d'une décision créatrice de droits pour l'intéressé, mais plutôt celui d'un acte d'investiture, c'est-à-dire un acte de reconnaissance officielle pour assumer la fonction du Chef du gouvernement.

En effet, au terme de son mandat, le Chef du gouvernement se maintiendra en place aussi longtemps que son parti remportera les élections et que la majorité sera solidaire. L'intervention du Souverain est purement formelle, puisque le Chef du gouvernement n'est pas responsable devant lui et que le Roi ne peut pas le révoquer. Ceci nous permet de dire que sous l'égide de l'actuelle Constitution, le Chef du gouvernement qui vient d'être nommé n'a pas été choisi, il s'est imposé.

À partir de là, le recrutement ne s'effectue plus dans un cercle enchanté, ni sur la base de l'appartenance à une faction ou à un groupe dominant: il est opéré au sein d'un parti politique qui a bénéficié de la confiance de la majorité des citoyens. Une telle nomination doit respecter la volonté et le choix du peuple. Ceci entraîne, par la force des choses, une lutte acharnée au sein des partis politiques pour prendre la direction du parti.

En **France**, nous avons déjà mentionné que les partis politiques deviennent les instruments de l'organisation de l'élite dirigeante. Cependant on peut s'interroger sur quelle base un Président français recrute son Premier ministre. Pour répondre à cela, la démarche doit s'accompagner d'un questionnement épistémologique sur l'applicabilité des interrogations et des outils de recrutement. L'expérience de la nomination de dix-neuf Premiers ministres sous la Vème République permet de dégager trois critères : la fidélité, la faiblesse et la complémentarité.

Le premier critère renvoie au critère de **fidélité**: Le général de Gaulle choisit Michel Debré, son plus proche collaborateur, qui a participé à la rédaction de la Constitution de la Vème République, un gaulliste convaincu, un républicain de droite. Ensuite il désigne Georges Pompidou, très proche de lui en sa qualité de directeur de Cabinet. L'apport de Jacques Chirac est nécessaire à Valéry

Giscard d'Estaing pour briguer son mandat de Président. Suite à son élection, Valéry Giscard d'Estaing récompense l'auteur de «*l'appel des 43* ⁽¹⁶⁹⁾» en le nommant Premier ministre. En nommant Pierre Mauroy, François Mitterrand le récompense pour sa fidélité, puisque dix ans plus tôt, au congrès d'Épinay, il lui a permis d'accéder au poste de Secrétaire général du parti socialiste. Laurent Fabius est un fils spirituel de François Mitterrand. Jacques Chirac choisit son plus proche collaborateur Alain Juppé, celui qu'il considère comme «*le meilleur d'entre nous*»; par contre il dédaigne de nommer Nicolas Sarkozy, gardant une certaine rancœur à l'égard du «*traître*» qui soutenait Edouard Balladur lors de la campagne présidentielle de 1995. François Hollande choisit Jean-Marc Ayrault pour sa loyauté envers de lui, un fidèle parmi les fidèles. D'ailleurs on dit qu'Ayrault semble avoir tous les défauts, hormis cette qualité de fidélité.

Mais quand il s'agit d'un concurrent au sein du parti, c'est-à-dire quand l'enjeu est de nommer quelqu'un qui n'est pas fidèle, l'objectif est de le miner. C'est l'arrière-pensée qui se cache derrière la nomination de Michel Rocard par François Mitterrand, qui veut griller définitivement cet adversaire redoutable en le confrontant aux difficultés du poste de Premier ministre. François Mitterrand souhaite «*lever l'hypothèque Rocard*». Cependant, ce dernier résiste et réussit le pari. Il ne reste à François Mitterrand qu'une solution, la révocation pure et simple de Michel Rocard, chose faite pour un motif banal, le déficit de la sécurité sociale, qui était hérité des gouvernements précédents!

Le second critère est la **faiblesse** du Premier ministre nommé. Le Président cherche, entre autres, un Premier ministre qui ne lui fasse pas d'ombre. Georges Pompidou, qui n'a jamais participé à une élection, est alors inconnu des Français. Maurice Couve de Murville, nommé par de Gaulle, est un parlementaire effacé qui ne peut en aucun cas faire de l'ombre au général. François Mitterrand a déjà nommé Edith Cresson comme ministre de l'Agriculture, mais elle a été mal accueillie par les agriculteurs. Cependant cet

(169) *L'appel des 43* est un manifeste publié le 13 avril 1974 par Jacques Chirac, signé par 39 députés et 4 ministres qui déplorent la pluralité des candidats à droite. Ce manifeste contribue à l'échec de Jacques Chaban-Delmas et à l'élection de Valéry Giscard d'Estaing.

échec n'empêche pas François Mitterrand de la nommer en tant que Premier ministre. C'est un coup médiatique plutôt qu'autre chose, dans la mesure où elle est vite remplacée après une très brève apparition en tant que première femme à accéder à un poste de Premier ministre en France. Sa faiblesse provient du fait qu'elle est une femme et ne tient pas à une autre cause, d'où de nombreuses attaques sexistes. Le recrutement de François Fillon par Nicolas Sarkozy est effectué sur la base d'une qualité majeure selon lui, la discrétion de l'homme qui ne cherche pas à tirer la couverture à lui, et son effacement, alors l'un des critères déterminant de son choix.

Mais quand les deux personnages de l'exécutif sont dotés tous les deux d'une forte personnalité, la confrontation est inévitable. C'est le cas de Valéry Giscard d'Estaing et de Jacques Chirac, dont l'union politique ne dure que deux ans. En août 1976, Jacques Chirac décide de quitter le pouvoir et présente sa démission de sa propre initiative.

Les rivalités entre Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas sont manifestes, ce qui amène le Président Georges Pompidou à le remplacer par Pierre Mesmer, militaire de carrière, donc discipliné et respectueux de la hiérarchie.

Enfin, le dernier critère est **la complémentarité**⁽¹⁷⁰⁾ : un Président cherche fondamentalement un élément qui puisse le renforcer. Olivier Duhamel écrit que «*Sous la Vème République, les présidents ont eu tendance à choisir après leur élection, un Premier ministre ayant une consistance politique propre et pouvant apparaître comme complémentaire.*⁽¹⁷¹⁾» Le Président Georges Pompidou désigne Jacques Chaban-Delmas à cause de ses idées proches du centre-gauche. Jacques Chirac choisit Jean-Pierre Raffarin, un Premier ministre méconnu du public, sans ambition politique mais jouissant d'une forte implantation locale et ainsi perçu comme proche du peuple, l'homme de «*la France d'en bas*». La nomination de Pierre Mauroy apporte à François Mitterrand la caution du socialisme historique.

(170) WIEDER, Thomas, *Comment un Président choisit son Premier ministre*, Le Monde du 09 mai 2012

(171) DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, éd. Points, Paris, 2003, p. 26

En **Grande-Bretagne**, le Premier ministre, sélectionné tout d'abord par son parti, désigné par la majorité du corps électoral, est la personnification d'une certaine volonté politique que le peuple a voulu manifester. En conséquence, aucun critère subjectif n'intervient lors de son choix en tant que tel. C'est le résultat d'un mécanisme de sélection interne, puisqu'il bénéficie d'un vote au sein de son parti et d'une élection suite au vote des électeurs.

§4- L'influence étrangère

Tout **État ayant la politique de ses moyens**, la multiplication des États a favorisé le développement de relations soumises au respect de certaines règles de compétition. Dans ces échanges entre entités Souveraines, il est légitime, du point de vue des grandes puissances, de penser que chacune agit dans son propre intérêt, et ce, au détriment de celui de tout autre État.

À cet égard, les grandes puissances n'apprécient guère les peuples Souverains et fiers d'eux-mêmes, de leur histoire et de leur héritage. Elles préfèrent avoir affaire à des foules solitaires manipulées, à des consommateurs endettés et à une docile ressource humaine, sommée de s'adapter en permanence à leurs exigences changeantes. Est-il d'ailleurs question d'influence étrangère, ou bien plutôt d'ingérence étrangère?

La démocratie que les Occidentaux souhaitent est une démocratie domestiquée: domestiquée par le politiquement correct, par les médias, voire par le chantage économique, souvent par la guerre. C'est un déni permanent de la démocratie.

L'intervention américaine dans la vie politique des autres pays ne date pas d'aujourd'hui: en 1948 les États-Unis se sont immiscés dans les élections italiennes pour empêcher la victoire de la gauche menée par le parti communiste italien. Deux moyens ont été utilisés: une aide financière à l'opposition et le refus d'une aide financière à l'Italie en cas de victoire de la gauche. Aux Philippines, en 1953, ils sont intervenus pour imposer un gouvernement proaméricain. Au Nicaragua, en 1990, l'intervention

nord-américaine avait pour objectif de faire élire la candidate soutenue par les États-Unis, Violeta Barrios de Chamorro. En Tchécoslovaquie, en 1990, l'objectif était d'élire un Président non communiste: les États-Unis ont financé la campagne de Vaclav Havel, opposé aux communistes, ce qui a permis l'élection d'Havel et l'effondrement de la Tchécoslovaquie.

Les candidats à une élection présidentielle en Afrique francophone ne cherchent plus le vote des électeurs, mais le soutien de la France et nulle autre puissance ou entité. Comment contrer la France dans toute élection? *«Il faut soutenir les dictateurs africains, sinon ils ne feraient pas d'élection»* aurait confié Jacques Chirac au journaliste Pierre Péan. Ingérence dans les affaires politiques, dans les affaires financières: la liste est longue, ce qui nous permet d'affirmer que les Occidentaux n'ont cessé de s'ingérer dans les affaires des pays du tiers-monde pour le choix de leurs gouvernements.

Le monde arabe n'échappe pas à cette manie occidentale de s'immiscer dans leurs affaires, notamment depuis l'apparition des partis politiques dits *«islamiques»*. Les événements qui se sont déroulés en Égypte en juillet 2013 présentent des ressemblances troublantes avec ce qui s'est passé en Algérie en janvier 1992, avec l'interruption d'un processus électoral qui allait conduire au pouvoir des partis de mouvance islamiste: le Front islamique de Salut en Algérie et les Frères musulmans en Égypte.

Le général Khaled Nezzar s'est ainsi adressé à l'ex-Président Chadli Bendjedid: *«Monsieur le Président, nous n'accepterons jamais un État théocratique en Algérie»*. Le général Abdel-Fattah Sissi a proclamé: *«J'appelle tous les Égyptiens honnêtes à descendre dans la rue vendredi [26 juillet 2013] pour me donner mandat pour en finir avec la violence et le terrorisme.»*

Dans les deux cas, en Algérie en 1992 et en Égypte en 2013, les coups d'État militaires ont été soutenus, sinon délibérément encouragés par les Occidentaux et les pays du Golfe. Le 07 juillet 2013, Tony Blair, ancien Premier ministre britannique, a appelé la communauté internationale à soutenir la *«destitution»*

du Président Mohamed Morsi. Dans ses *«mémoires»*, le général Khaled Nezzar évoque comment le Roi Fahd et l'équipe dirigeante saoudienne ont tout mis en œuvre pour que jamais les tenants d'un pouvoir islamique en Algérie ne puissent réussir, et ce en s'alliant aux pires antireligieux qui soient: les généraux de l'armée algérienne. Les États-Unis semblent opter pour la technique de l'effacement d'empreintes quant aux conséquences du Printemps arabe, puisqu'ils essaieraient de rectifier le tir en direction des islamistes. Au demeurant, l'ingérence des États-Unis en particulier et de l'Occident en général s'étend à tous les pays arabes, qu'ils aient connu une *«révolution spontanée»* lors du Printemps arabe en 2011, comme la Tunisie, la Lybie et le Yémen, ou qu'ils soient en guerre en 2017, comme la Syrie ou l'Iraq.

À cet effet et eu égard à ce qui précède, le Maroc semble bien gérer la transition depuis 2011 en respectant la volonté populaire et en atténuant les pressions étrangères. L'éviction d'Abdel-Ilah Benkirane et la désignation de Saâd-Eddine El Othmani ne peuvent être interprétées que dans ce contexte.

CHAPITRE II

La place du Chef du gouvernement dans le contexte constitutionnel

Dans les diverses Constitutions marocaines avant celle de 2011, le rôle du Premier ministre est minime, sinon marginal. Cette marginalité est accentuée par sa dépendance totale au Roi. En effet, lors de la Constitution de son Cabinet, il se limite à la proposition d'une liste des candidats soumise au Roi, qui décide alors de façon discrétionnaire. Sa double responsabilité devant le Roi et le parlement renforce sa subordination et affaiblit sa position en même temps. De même, dans le domaine réglementaire, son action est limitée en raison de moyens restreints. En effet, d'une part tous les décrets doivent être discutés au sein du Conseil des ministres présidé par le Roi, d'autre part ces décrets doivent être contresignés par les ministres concernés.

Avec la Constitution de 2011, le Premier ministre, devenu Chef du gouvernement, occupe dorénavant une place honorable qui lui offre les moyens et les attributions suffisants pour agir dans le cadre de la formation de son gouvernement.

En **France** l'élément le plus hypocrite de la Constitution de 1958 est l'article 8, qui indique que le Président de la République nomme les ministres sur proposition du Premier ministre. Ce n'est vrai que formellement, car certes le Premier ministre propose, mais il propose la liste que le Président lui a «*préparée*», pour ne pas dire «*imposée*» en fonction de sa personnalité et de la façon dont tous deux interagissent. Il peut l'amender, l'équilibrer, ou ajouter tel ou tel élément.

En **Grande-Bretagne**, le Premier ministre dispose vis-à-vis du gouvernement d'un atout et d'une arme. Son atout est le pouvoir de nommer les membres du gouvernement, son arme est la capacité de les renvoyer. Comme le déclare à la presse Alex Douglas-Home, «*Chaque membre du Cabinet est, en un sens, l'agent du Premier ministre, son assistant. Aucun ministre ne pourrait prendre une initiative importante sans consulter le Premier ministre; à l'inverse, si le Premier ministre veut entreprendre une action, le ministre doit choisir entre s'incliner ou démissionner.*⁽¹⁷²⁾»

SECTION 1

Le Chef du gouvernement et la formation du gouvernement

Suite aux différentes réformes constitutionnelles depuis 1962, le Maroc s'oriente progressivement vers une situation permettant d'affirmer qu'au travers des règles édictées par la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement choisit ses proches collaborateurs, les ministres en l'occurrence.

(172) *The Observer*, 16 septembre 1962

Cette constatation ne présente en aucune manière un caractère absolu, du fait de la nature de la majorité qui pourra composer son équipe, puisqu'elle comporte des atténuations.

En principe, et selon l'usage protocolaire depuis 1962, le Roi charge le Premier ministre *«d'entreprendre les contacts nécessaires aussi bien avec les organisations qu'avec les personnalités politiques selon des critères de compétence, d'intégrité et d'efficacité⁽¹⁷³⁾»*, mais la réalité est toute autre, et pour la dégager il faut faire une rétrospective des différentes Constitutions, puisque le Roi fait une nette distinction entre proposer et nommer.

§1- Une évolution lente

La lecture de l'article 24 des trois Constitutions (1962, 1970 et 1972) reflète l'état d'esprit du pouvoir qui s'adjuge une liberté totale de nommer les ministres et de les révoquer à sa guise. *«Le Roi nomme le Premier ministre et les ministres. Il met fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de leur démission.»* Cela signifie que les ministres sont nommés directement par le Roi, puis présentés à la Chambre des Représentants pour information et consentement.

L'ordre adressé par le Roi au Premier ministre montre que le rôle de ce dernier se borne à lui présenter une liste des noms auxquels le Souverain pourrait donner ou refuser son approbation. La nomination des ministres reste à la discrétion du Roi, conformément aux dispositions de l'article 24 susvisé.

Cependant l'évolution depuis la Constitution du 04 septembre 1992 va dans le sens d'une ouverture politique; en effet, l'article 24 connaît une première avancée puisque la nomination des ministres n'est plus seulement l'affaire du Roi, mais aussi du Premier ministre, puisqu'il est désormais impliqué dans le processus de la formation du gouvernement : *«Le Roi nomme le Premier ministre. Sur proposition du Premier ministre, Il nomme les autres membres du gouvernement. Il peut mettre fin à leurs fonctions.»*

(173) PR, *L'année africaine*, 1972, p. 7

Ainsi, le Premier ministre peut choisir ses «*futurs associés*» mais «*il les choisit dans un cercle enchanté*», selon l'expression de Walter Bagehot (1829-1877). Donc le champ d'action du Premier ministre est très restreint dans le choix des personnes qui seront membres de son gouvernement.

Aussi est-on en droit de se demander si, lors de la deuxième étape de la formation de son ministère, le Premier ministre retrouve sa liberté d'agir. Opèrera-t-il sans contrainte dans la répartition des divers offices ministériels ?

Là encore, force est de constater que la réponse est négative, car certains postes sont contrôlés par le Roi. Il s'agit des postes clefs, dits de Souveraineté, réservés aux personnes qui remplissent les conditions exigées. Ces postes primordiaux sont au nombre de trois:

1- Tout d'abord, l'administration de la Défense nationale: «*Le poste du ministère de la Défense était un poste contrôlé par le Palais depuis l'Indépendance et il était parmi les postes qui avaient soulevé le plus de polémique depuis le gouvernement de Balafrej⁽¹⁷⁴⁾*». Le contrôle royal sur ce ministère est constant, même quant à son fonctionnement:

«*Le Roi se refuse avec obstination à déléguer quoi que ce soit de ses pouvoirs et à desserrer le contrôle qu'il exerce sur les forces armées⁽¹⁷⁵⁾*». Abstraction faite du changement de dénomination - «*ministère*» ou «*administration*» - la légitimité de nommer une personne de confiance par le Roi est tirée, selon certains, du fait que le Roi est le Chef suprême des Forces armées royales.

2-Le second poste de Souveraineté est le ministère de l'Intérieur. Il faut rappeler que ce ministère a fait l'objet d'un conflit entre le Roi et le parti de L'Istiqlal. Dès les premiers jours de l'Indépendance, «*L'Istiqlal s'était acharné à placer un des leurs à la tête du ministère de l'Intérieur afin de contrôler l'administration⁽¹⁷⁶⁾*». Mais cette tentative échoue en raison de l'obstination du Roi, qui entend contrôler ce ministère et ce, grâce à deux moyens: d'une part, un dahir en date du 20 mars 1956 qui décrète que: «*Les*

(174) ASHFORD, Douglas E., *Political change in Morocco*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1961, p. 145

(175) WATERBURY, John, *op. cit.*, p. 174

(176) ASHFORD, Douglas E., *op. cit.*, p. 147

nominations, les promotions, les licenciements, les révocations avec ou sans perte des droits à pensions, la mise hors cadre, la mise en disponibilité des cadres et gouverneurs sont réglées par dahir ⁽¹⁷⁷⁾». D'autre part, seuls les plus fidèles au Roi peuvent accéder à la tête de ce ministère: on peut constater que «*Le Roi a rarement été en conflit avec son Premier ministre* ⁽¹⁷⁸⁾» - on peut même aller jusqu'à affirmer qu'il n'a jamais été en conflit avec lui.

3- Le troisième ministère dont le Roi conserve un contrôle étroit est le ministère des Finances. En effet, il constitue l'une des pièces maîtresse de l'action gouvernementale. Il prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière financière, budgétaire et fiscale. Cette position lui permet de surveiller les actions des différents départements ministériels. En conséquence, le Premier ministre, tant dans le choix des personnes que dans la répartition des ministères, voit son titre d'arbitre entravé par la volonté royale.

§2- Une évolution significative

Mais comment s'effectue la nomination des membres du gouvernement sous l'égide de la Constitution de 2011 par le Chef du gouvernement?

La nomination des ministres, mise à part celle du Chef du gouvernement, n'est pas un pouvoir propre au Roi. La Constitution de 2011 s'efforce de constitutionnaliser le rang du Chef du gouvernement et d'accentuer l'évolution antérieure en renforçant la situation et le rôle du Chef du gouvernement comme détenteur de la réalité de nomination des ministres.

En principe, la composition du gouvernement est discutée, voire négociée, d'une part avec les autres partis membres de la majorité, et d'autre part entre les deux têtes du pouvoir exécutif, soit le Chef du gouvernement et le Roi.

⁽¹⁷⁷⁾ *Bulletin officiel*, 1956, n° 2287

⁽¹⁷⁸⁾ *WATERBURY, John, op. cité, p. 159*

Lors d'un séminaire organisé au sein du ministère de la Justice au sujet du remaniement ministériel après la défection du parti de l'Istiqlal, le Chef du gouvernement déclare: *«J'ai une idée claire de la composition du futur gouvernement. À cet effet, le Roi m'a reçu et nous avons discuté d'une manière tout à fait naturelle, puisque c'est lui qui nomme le gouvernement en fin de compte. Mais avant que je lui propose les membres du gouvernement, il faut qu'il ait une idée claire sur ceux qui vont constituer le gouvernement»*. Cette déclaration confirme donc les dispositions de la Constitution de 2011, notamment l'article 47 qui indique clairement que *«Sur proposition du Chef du gouvernement, Il nomme les membres du gouvernement.»* Faut-il rappeler la distinction faite par feu Hassan II entre proposer et nommer ? Absolument pas, puisque la proposition est réelle et reflète une nouvelle situation; les personnes ministrables doivent appartenir aux partis membres de la coalition. Toutefois, il faut reconnaître qu'en vertu d'un droit de regard, le Roi peut surveiller les détenteurs des portefeuilles de certains ministères comme auparavant (l'Intérieur, les Affaires étrangères, les Finances et les Habous).

En effet deux phases, l'une formelle, l'autre informelle, sont à distinguer.

La première partie de la phase formelle commence au lendemain des élections. Conformément à l'article 47 §5 de la Constitution de 2011, le Roi demande au gouvernement démissionnaire d'expédier les affaires courantes jusqu'à la Constitution du nouveau gouvernement. En vertu de l'article 47 §1, le Roi reçoit et nomme le nouveau Chef du gouvernement et le charge de former les membres du gouvernement.

La phase informelle porte sur la recherche des alliés qui peuvent éventuellement participer au gouvernement. Le nouveau Chef du gouvernement évalue comment une majorité peut être dégagée et avec quels partenaires. Il rencontre ainsi les chefs de partis potentiels pour procéder aux tractations. Il en fait rapport au Roi quant à tel poste et à la personne censée occuper ce poste.

Une fois la liste présentée est acceptée par le Roi, la deuxième partie de la phase formelle commence. L'article 47§2 indique que «*Sur proposition du Chef du gouvernement, il [le Roi] nomme les membres du gouvernement.*» On peut donc recenser deux actes: un acte de proposition qui appartient au Chef du gouvernement, et un acte de nomination qui est du ressort du Roi.

En fait, la liste proposée est orientée par le choix de certaines personnes destinées à occuper une catégorie de ministères bien précis, comme on l'a déjà mentionné.

Certes, le Roi nomme sur proposition du Chef du gouvernement, mais ce dernier n'est pas libre de ses choix, puisque le Roi peut refuser de nommer certaines personnes, notamment à des postes ministériels ayant en charge les domaines de compétences particulières du Roi. Il s'agit de certains choix concernant des ministères bien précis, en s'appuyant sur des dispositions constitutionnelles, notamment l'article 55 qui concerne le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur par référence à l'article 49, ou le ministère des Habous et des Affaires islamiques selon les dispositions de l'article 41, voire le ministère des Finances, eu égard à l'article 49 qui dispose que «*Le Conseil des ministres délibère des orientations générales du projet de loi de Finances*». Cependant, force est de constater qu'à la tête de ces ministères on nomme des personnes qui appartiennent à des partis politiques inmanquablement proches du Palais. Ainsi le ministère de l'Intérieur est confié à Mohand Laenser, membre du Mouvement populaire, avant qu'il ne soit remplacé par Mohamed Hassad, sans appartenance politique, suite au remaniement ministériel d'octobre 2013 provoqué par le retrait du parti de l'Istiqlal du gouvernement. Saâd Eddine El Othmani du PJD, qui était à la tête du ministère des Affaires étrangères, est remplacé par Salaheddine Mezouar, membre du RNI. Le locataire du département ministériel des Finances n'est autre que Nizar Baraka de l'Istiqlal, remplacé par Mohamed Boussaïd, membre du RNI. Toutefois le seul ministère attribué à un ministre sans appartenance politique depuis l'investiture du gouvernement en 2011 est le ministère des Habous, occupé depuis cette date par Ahmed Taoufiq.

Sur le plan normatif, la nomination des membres du gouvernement s'effectue par dahir contresigné par le Premier ministre.

À cet égard, le gouvernement désigné est chargé d'appliquer son programme en vertu de l'article 89 de la Constitution de 2011: *«Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental.»* En conséquence, et pour qu'on puisse réellement parler d'une évolution, le Chef du gouvernement doit avoir plus de liberté dans la désignation de ses ministres. Marcel Prélot rappelle que *«C'est aux conditions de désignation des ministres que se reconnaissent, en droit classique, les régimes: monarchie limitée, régime présidentiel, régime d'assemblée ou régime parlementaire moniste ou dualiste (179)»*.

Faute de quoi, eu égard l'aspect laconique de la Constitution, risque de prévaloir l'interprétation selon laquelle le Chef du gouvernement se borne à proposer mais il ne désigne pas comme c'était le cas auparavant.

L'exercice des fonctions ministérielles peut prendre fin de manière collective ou individuelle. La liberté relative dont dispose le Chef du gouvernement ne le conduit pas à l'usage d'un véritable droit de révocation, conformément à l'article 47, selon deux situations : la première est prévue par l'alinéa 2 de cet article qui dispose que *«Le Chef du gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.»* La seconde procédure est énoncée par l'alinéa 4 de cet article: *«Le Chef du gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective.»* Ce qui caractérise la Constitution de 2011 est donc l'absence de toute faculté de révoquer d'office un ministre par le Chef de gouvernement.

Par contre le deuxième paragraphe du même article indique clairement que *«Le Roi peut, à son initiative, et après consultation du Chef du gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement»*, ce qui conduit le Roi à

(179) PRÉLOT, Marcel, BOULOUIS, Jean, op. cité, p. 722

l'usage d'un véritable droit de révocation à l'égard des ministres qui sont sous l'autorité du Chef du gouvernement, en vertu de l'article 89 de la Constitution de 2011, qui prévoit clairement que «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif sous l'autorité du Chef du gouvernement*» et précise par ailleurs qu'ils ne sont pas non plus responsables devant le Roi.

Néanmoins, il semble que la nature de la majorité, composée de plusieurs partis, et l'absence d'un lien partisan entre les ministres qui ne font pas partie de la même formation politique que celle du Chef du gouvernement, amènent à opter pour transférer ce droit de révocation du Chef du gouvernement au Roi, afin d'éviter toute situation conflictuelle au sein de la majorité. Cependant, force est de constater que ce droit, constituant une arme entre les mains du Roi, renforce sa position vis-à-vis du gouvernement et de son chef, et reconforte l'idée de la caution **royale** qui garantit au gouvernement une certaine stabilité.

Enfin il reste à évoquer deux cas de figure: l'un porte sur la mort ou la démission du Chef du gouvernement, l'autre fait référence au cas de figure suite à des nouvelles élections. Dans le cas de la démission du Chef du gouvernement, le dernier alinéa de l'article 47 est catégorique: «*À la suite de la démission du Chef du gouvernement, le Roi met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement.*» Cette démission peut intervenir soit à l'initiative du Chef du gouvernement pour des raisons personnelles, telles que son état de santé, soit suite au vote d'une motion de censure.

Le second cas implique qu'après chaque élection législative faisant suite, soit à la fin de la durée de la période législative, soit à une dissolution, le Chef du gouvernement présente sa démission.

La question qui se pose est relative à la démission du gouvernement en corps: faut-il ou non charger de cette fonction une autre personnalité appartenant au même parti majoritaire, ou bien reconduire le même Chef du gouvernement ? Pour répondre à cette question la Constitution n'envisage aucune solution. Cependant, si la démission est dictée par des motifs de convenance politique, il est tout à fait légitime de faire appel à une autre personnalité de

la même couleur politique, comme dans le cas de la mort ou de la démission du Chef du gouvernement.

En **France**, le Président de la République, omniprésent, a une mainmise complète sur la composition du gouvernement. À cet effet, nous avons déjà traité la partie relative à la nomination du Premier ministre et à la large latitude dont bénéficie le chef de l'État français pour ce qui concerne cette nomination. Quant à la composition du gouvernement, le Premier ministre n'a pas les mains libres; à plusieurs reprises le Président de la République impose soit un ministre au Premier ministre, soit un Secrétaire d'État à un ministre. À cet égard, plusieurs verrous d'ordre politique doivent être respectés.

Tout d'abord, un premier verrou porte sur le choix de la personne qui occupera le poste d'un département qui fait partie du domaine réservé du Président de la République. Il s'agit des secteurs de la politique nationale, notamment la Défense nationale et les Affaires étrangères. Dans ces deux secteurs, la compétence particulière du Président de la République, reconnue par l'usage, s'exerce. Il est «*le guide de la nation*» selon l'expression de Georges Burdeau⁽¹⁸⁰⁾ et le Premier ministre doit composer en tenant compte des desiderata du Président de la République.

Un deuxième verrou est en fonction des composantes de la majorité qui se dégage à l'issue des élections législatives, et des courants idéologiques qui la forment, issus de telle ou telle tendance, élus de tel ou tel courant ou de tel ou tel parti politique: écologistes, communistes ou autres. Toutefois, quand il s'agit de composer un gouvernement en période de cohabitation, le Premier ministre dispose d'une certaine liberté, dans la mesure où il jouit de la légitimité parlementaire. Pourtant le Président de la République est toujours là pour brandir son veto si la personnalité du ministre proposé ne cadre pas, selon lui, avec le poste censé occuper. La meilleure illustration de ce phénomène est sans doute le «*non catégorique*» de François Mitterrand à l'égard de François Léotard pour occuper le poste du ministre de la Défense, et de Jean-Pierre Lecanuet en tant que ministre de l'Intérieur.

(180) BURDEAU, Georges, *La conception du pouvoir selon la Constitution française du 04 octobre 1958*, Paris : R.F.S.P., vol. 9, n°1, 1959, p. 90

Quant au **gouvernement britannique**, il s'organise selon une structure originale que l'on peut schématiquement résumer en distinguant fondamentalement le Cabinet du reste du gouvernement.

Le Cabinet constitue le noyau dur qui exerce tous les pouvoirs, détient le leadership de la majorité et tire sa légitimité politique des élections. Sorte de cercle intérieur au sein du gouvernement, il comprend les principaux ministres sous la présidence du Premier ministre.

Le Cabinet n'a pas d'existence constitutionnelle. Il est le résultat d'une évolution constitutionnelle qui fait glisser le pouvoir de la Couronne aux Communes, du Souverain au Premier ministre. Cette évolution a débouché sur une liberté totale de nomination des membres du Cabinet vis-à-vis du Monarque. À cet effet, il dispose du pouvoir constitutionnel de nommer les ministres, ce qui lui assure un contrôle politique du gouvernement.

Le Premier ministre britannique dispose à l'égard des membres de son équipe de deux armes essentielles: le pouvoir de nomination et de renvoi. Ainsi c'est lui-même qui compose son Cabinet, désigne les ministres et crée au besoin de nouveaux ministères. Le gouvernement du Royaume-Uni, officiellement appelé gouvernement de Sa Majesté, est le gouvernement central de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Il regroupe l'ensemble des départements exécutifs, c'est-à-dire des ministères, pour la conduite des affaires de l'État, connus sous l'appellation de «*frontbench*», ou «*premières banquettes*».

En effet, sur le plan constitutionnel, l'autorité exécutive appartient au Monarque, mais dans les faits, elle est exercée uniquement par le Premier ministre. Les membres du Conseil sont censés guider le Monarque en tant que membre du Conseil privé. En Grande-Bretagne les ministres sont appelés Secrétares d'État.

Le gouvernement dit de Cabinet définit un système politique parlementaire où le gouvernement et son chef prédominent sur le chef de l'État au sein d'un pouvoir dualiste. Il s'agit d'une situation inverse à celle que connaît l'exécutif bicéphale sous la Vème République.

SECTION 2

La responsabilité du Chef du gouvernement

On peut reformuler la phrase de Benjamin Constant autrement⁽¹⁸¹⁾: «*Le Chef du gouvernement sera souvent dénoncé, accusé quelques fois, puni jamais.*» La responsabilité politique couvre plusieurs sens selon le contexte constitutionnel du pays. Au sens français du terme, elle signifie «*l'obligation de quitter le pouvoir quand la confiance du parlement est refusée*». Par contraste, sous son acception anglaise, elle signifie «*répondre à et répondre de*». La responsabilité politique consiste donc à rendre des comptes, avant, pendant et après. Enfin, au sens allemand du terme, c'est «*une fonction d'anticipation*». Cela signifie que la confiance du parlement est accordée dès la nomination du gouvernement. Cette conception entraîne l'obligation pour le parlement d'envisager un nouveau gouvernement dès lors qu'il veut mettre en jeu la responsabilité des ministres en place.

Au Maroc, l'évolution de l'histoire constitutionnelle illustre que selon l'époque, on peut retracer tel ou tel sens. Pour les Constitutions antérieures à celle de 2011, le sens allemand prévaut, puisqu'en vertu de la **caution royale**, la confiance du parlement est accordée dès la nomination du gouvernement par le Roi, ce qui débouche sur une sorte d'immunité politique qui permet au Premier ministre et aux membres du gouvernement d'être exemptés de toute responsabilité politique, en dépit du fait que le gouvernement est doublement responsable: devant le pouvoir législatif et devant le Roi. Ceci étant, il ne faut pas oublier que le Roi dispose alors d'une arme efficace, c'est le droit de dissolution dans l'éventualité d'une menace de déstabilisation du gouvernement par le pouvoir législatif.

En ce qui concerne la Constitution de 2011, ce sont les deux sens qui résultent de l'examen de l'article 88, qui dispose «Le gouvernement est investi après avoir obtenu la confiance de la Chambre des Représentants, exprimée par le vote de la majorité absolue des membres composant ladite Chambre, en faveur du programme du gouvernement», ce qui fait référence plutôt au sens français.

(181) Benjamin Constant, né à Lausanne le 25 octobre 1767, mort à Paris le 08 décembre 1830.

En revanche, selon le contenu de l'article 101 «*Le Chef du gouvernement présente devant le parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de la majorité des membres de la Chambre des Conseillers. Une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques*», c'est le sens anglais qui est retenu.

§1- Une responsabilité individuelle et une responsabilité solidaire

À cet égard les dispositions de la Constitution de 2011 permettent de dissocier deux types de responsabilité: la responsabilité individuelle et la responsabilité solidaire ⁽¹⁸²⁾.

À titre individuel, celle du ministre, résultant de l'article 93, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille que leur a confié le Chef du gouvernement. Mais à partir du moment où le Chef du gouvernement ne dispose pas de ministère propre, il échappe à cette responsabilité.

À titre collectif, celle du gouvernement, pour l'appui que les parlementaires apportent à l'équipe ministérielle et aux décisions du gouvernement. Cette responsabilité constitue une pièce maîtresse du mécanisme de séparation souple des pouvoirs, ce qui entraîne inévitablement des tensions entre gouvernement et élus. La responsabilité du gouvernement constitue un moyen d'action réciproque pour contrebalancer l'action des ces élus.

En effet, la responsabilité du Chef du gouvernement se confond avec celle du gouvernement, il s'agit véritablement d'une responsabilité collective du gouvernement. Elle est mise en œuvre par des procédures diverses, notamment la question de confiance prévue par l'article 88, la motion de censure par le biais de l'article 103, mais aussi en engageant la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants sur le vote d'un texte, c'est-à-dire pour une mesure ponctuelle ou une déclaration relevant de la politique générale via l'article 105.

Citons trois procédures de mise en cause de la responsabilité du gouvernement devant le pouvoir législatif :

(182) SCHENBEL, Vincent, *La responsabilité politique du gouvernement, réalité ou illusion ?*, 07.11.2011, Site de droit public.

- l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, couramment dénommé question de confiance;
- le dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés;
- l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte.

Dans la pratique, l'usage que les députés font de ces différentes procédures est fortement conditionné par le fait majoritaire.

En réalité les procédés de mise en cause de la responsabilité du gouvernement sont liés au fait majoritaire, et ce pour la durée de la législature d'une majorité, plus au moins soudée, mais solidaire dans la mesure où elle ne peut pas refuser au gouvernement sa confiance. La «*majorité pour*» peut être fragile mais il n'existe pas de «*majorité contre*». Ce sont les règles élémentaires du régime parlementaire, sauf pour des circonstances exceptionnelles qui conduisent la majorité à censurer le gouvernement.

À cet égard on peut citer comme exemple le vote de la motion de censure contre le Premier ministre anglais James Callaghan (travailliste) qui constitue une preuve de l'effritement de la majorité même en Grande-Bretagne.

En 1979, la Chambre des Communes a voté une motion de censure sur proposition du chef de l'opposition de l'époque (parti conservateur), Margaret Thatcher, par 311 voix contre 310. En conséquence, le Premier ministre en poste, James Callaghan, a demandé la dissolution du parlement.

§2- Une responsabilité provoquée par le parlement

Au **Maroc**, la responsabilité du Chef du gouvernement peut également être provoquée par les deux chambres, mais sans conséquence pour le Chef du gouvernement ou pour le gouvernement. Ainsi, conformément à l'article 101 de la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement a l'obligation de

rendre compte au parlement de l'exercice des attributions qui sont conférées au gouvernement par la loi ou autrement. Une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

La question de savoir si le gouvernement s'est acquitté de ses responsabilités de façon appropriée est une affaire de jugement politique de la part de la Chambre des Représentants ou des Conseillers qui peuvent, en vertu de l'article 101 de la Constitution, interpellier le gouvernement par le moyen d'une motion d'interpellation.

Le texte de la motion d'interpellation est immédiatement adressé par le Président de la Chambre des Conseillers au Chef du gouvernement. Les ministres doivent être présents à la Chambre des Conseillers pour répondre aux questions concernant l'exercice de leurs responsabilités, y compris la manière dont les deniers publics ont été dépensés, et pour en rendre compte. Ceci n'empêche pas le Chef du gouvernement de manifester son soutien au ministre mise en cause par la Chambre des Conseillers.

Si l'on se réfère aux textes antérieurs à la Constitution de 2011, on constate que la nomination du Premier ministre et du gouvernement par le Roi montre combien le Souverain disposait de pouvoirs considérables au sein même de l'exécutif, alors que le Premier ministre ne dispose que d'une marge très restreinte dans son champ d'action, mais assume et endosse l'entière responsabilité.

Les dispositions constitutionnelles illustrent clairement que le Premier ministre et son gouvernement dépendent juridiquement et politiquement du Roi, même s'il est par ailleurs responsable devant la Chambre des Représentants. Le principe de la responsabilité du Premier ministre et de son gouvernement étant posé, les modalités de son application dépendent de procédés différents. L'article 24 dispose que «*Le Roi nomme le Premier ministre et les ministres. Il met fin à leurs fonctions.*» L'article 65 de la Constitution du 07 décembre 1962 indique que «*Le gouvernement est responsable devant le Roi et devant la Chambre des Représentants.*» Or la pratique montrerait plutôt que c'est la responsabilité devant le Roi qui prévaut.

Cette subordination juridique du gouvernement quant à sa nomination ne dépend pas d'un vote d'investiture par la Chambre des Représentants, mais plutôt d'une décision du Roi. Les termes de l'article 65 de la Constitution de 1962⁽¹⁸³⁾ sont clairs: «*Le gouvernement est responsable devant le Roi et devant la Chambre des Représentants. Après la nomination des membres du gouvernement par le Roi, le Premier ministre se présente devant la Chambre des Représentants et expose le programme qu'il compte appliquer.*» La lecture de cette disposition montre qu'il n'existe aucune procédure par laquelle la Chambre des Représentants approuve et confirme cette nomination, ou la rejette par un quelconque vote. Cependant aucune suite n'est donnée à cet exposé par la Chambre des Représentants, puisqu'aucun débat ni aucun vote n'ont été prévus par cet article.

Les dispositions de l'article 80 de la Constitution de 1962 relatif au vote de confiance indiquent que «*Le refus de la confiance entraîne la démission collective du gouvernement.*» Cependant, dans la pratique, cette disposition n'a qu'un caractère théorique et superfétatoire, dans la mesure où l'investiture du gouvernement par le Roi suffit, et que l'effet de cette investiture dure autant que la caution royale est acquise. Comment peut-on refuser la confiance à un gouvernement qui a reçu la confiance préalable du Roi ?

L'article 59 des deux textes de 1970 et 1972 précise seulement que ce programme doit permettre de dégager les lignes directrices de l'action gouvernementale, mais sans jamais aucun débat ni vote. «*Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment dans les domaines intéressant la politique sociale, culturelle et extérieure.*» Ainsi, le Premier ministre se présente afin d'exposer le programme qu'il compte appliquer.

En revanche, on chercherait en vain dans les textes constitutionnels de 1962 à 1972 une précision concernant le délai accordé au Premier ministre pour présenter son programme, ou sur les

(183) La même formulation est utilisée par les Constitutions : 59-1970, 59-1972, 59-1992, 60-1996.

prérogatives de l'Assemblée à l'égard du programme du Premier ministre. Ici deux remarques s'imposent:

D'une part, «*Il n'est nullement indiqué qu'il doit, à cette occasion, obtenir la confiance de la Chambre des Représentants, ni même que sa déclaration doit être suivie d'un vote* ⁽¹⁸⁴⁾». Donc la confiance royale suffit et l'emporte.

D'autre part, la Constitution ne spécifie pas un délai précis pour l'exposition de son programme. Ainsi, on peut constater que le régime marocain s'éloigne du régime parlementaire «*pur*».

Ceci nous amène à conclure que la confiance du parlement est en quelque sorte présumée. Le cas échéant, la preuve contraire peut être apportée par l'adoption d'une motion de censure. Il faut rappeler que cette procédure est intégrée dans un texte non constitutionnel en 1963 et donne lieu à une controverse juridique. En effet, lors de l'adoption de son règlement intérieur, les membres de la Chambre des Représentants rédigent alors une proposition, insérée dans l'article 130, qui dispose que la déclaration gouvernementale doit être suivie d'un débat sanctionné par un vote. Cette initiative de l'opposition constitue, en vérité, une tentative pour instaurer une procédure d'investiture non prévue par le texte constitutionnel. Cet article est censuré ensuite par la Chambre constitutionnelle. La pratique des années suivantes confirme cette interprétation.

Les gouvernements Bahnini (1963), Laraki (1970), Lamrani (1971), Osman (1977), exposeront tous leurs programmes sans que ceux-ci soient approuvés ou refusés par un vote.

C'est à partir de la Constitution de 1992⁽¹⁸⁵⁾ que se précise une évolution dans le sens de la réhabilitation du rôle du pouvoir législatif. Malgré des similitudes entre l'article 59 dans les Constitutions précédentes, et l'article 59 de la Constitution de 1992, la lecture du dernier alinéa de cet article permet de constater qu'il existe une différence substantielle entre ces documents.

(184) البارودي (مصطفى)، الوجيز في الحقوق الدستورية، دمشق 1971 ص469 (جامعة محمد الخامس (184)

(185) *L'article 74 de la Constitution de 1996 est adopté en termes identiques.*

Si, dans les Constitutions susmentionnées, le programme exposé devant la Chambre des Représentants ne fait l'objet d'aucun vote, le dernier alinéa de l'article 59 de la Constitution du 04 septembre 1992 indique clairement que *«Ce programme fait l'objet d'un débat suivi d'un vote dans les conditions et avec les effets prévus par l'article 74.»* Or l'application de l'article 74 est lourde de conséquences, dans la mesure où il prévoit que *«Le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée. Le refus de la confiance entraîne la démission collective du gouvernement.»* Il en découle que le pouvoir se dirige vers un régime parlementaire, mais au coup par coup, avec, d'une part, la participation du Premier ministre dans la formation du gouvernement, et d'autre part, l'approbation du programme par la Chambre des Représentants.

Ainsi, on peut constater que l'article 59, dans sa version de 1992, précise que ce programme doit permettre de dégager les lignes directrices de l'action gouvernementale en matière économique, sociale et dans le domaine de la politique extérieure, ce qui permet au moins de dégager le périmètre des attributions du Premier ministre. Ensuite, on relève que le pouvoir législatif a l'aptitude de s'impliquer dans la procédure d'investiture du gouvernement, du fait de l'émergence du rôle de la Chambre des Représentants, qui peut débattre sur le programme du gouvernement, le critiquer et se prononcer par la suite en guise d'évaluation de ce programme.

La deuxième procédure de la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement sur une déclaration de politique générale est celle de la question de confiance.

Dans un régime parlementaire, le vote de confiance est un vote du pouvoir législatif par lequel les députés décident d'accorder ou non leur confiance au gouvernement en place. Le vote est généralement positif. Les gouvernements disposent le plus souvent de la majorité au sein du parlement.

Pour étayer cette idée de réforme au coup par coup, une comparaison des deux Constitutions de 1962 et de 1970 avec les Constitutions postérieures s'impose. La formule utilisée en 1962 et en 1970 indique que «*Le Premier ministre peut engager, après délibération du Conseil des ministres, la responsabilité de son gouvernement*», tandis que la formule utilisée depuis 1972 dispose que «*Le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.*» Ainsi, le segment de la phrase «*délibération du Conseil des ministres*» ne figure plus depuis la Constitution de 1972 et n'apparaît pas non plus dans les textes de 1992, 1996 et 2011.

Dans le cas de la Constitution de 1962 et 1970, la pratique de la question de confiance, délibérée au sein du Conseil des ministres, lui-même présidé par le Roi, donne une immunité, voire une prééminence au gouvernement, alors que dans les deux textes de 1970 et de 1992, c'est le Premier ministre qui peut engager la responsabilité du gouvernement, et ce de sa propre initiative, bien qu'il s'agisse d'une éventualité et non d'une obligation.

À cela s'ajoute le fait que le gouvernement est responsable devant le Roi avant qu'il soit responsable devant le parlement.

L'écartement de la possibilité d'une délibération de cet engagement au sein du Conseil des ministres appelle deux observations:

Tout d'abord, le Roi veut prouver que le gouvernement constitue un corps distinct de lui.

En outre, cette dissociation résulte du fait que le Roi désire abandonner au Premier ministre une décision qui peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement, sans engager la personne du Roi. Mais en raison de sa désaffection, cette pratique peut être considérée comme tombée en désuétude.

Il reste le cas où le Premier ministre peut s'abriter derrière le Roi. Le gouvernement risque alors d'être renversé par le vote à la Chambre des Représentants suite à une motion de censure prévue par toutes les Constitutions confondues en termes identiques ⁽¹⁸⁶⁾, avec une modification sensible introduite par la Constitution de 2011, qui prévoit la signature de la motion par le cinquième des membres composant la Chambre au lieu d'un quart.

En **France**, sous la IVème République, la motion de censure était prévue d'une manière expresse, puisqu'elle constituait une arme entre les mains de la majorité parlementaire pour condamner le gouvernement, dans la mesure où l'Assemblée nationale en était la clé de voûte: *«Celle-ci en effet légifère seule, dispose seule de l'existence du gouvernement. Elle n'a pas été amenée à tenir compte de la seconde Assemblée et le gouvernement doit être l'exécutant des ses volontés.»*⁽¹⁸⁷⁾ Cette instabilité gouvernementale a entraîné *«des mesures destinées à accroître la stabilité et l'efficacité gouvernementales, mais elles sont limitées et s'inspirent du passé.»*⁽¹⁸⁸⁾ Les événements politiques intervenus ont accéléré la décomposition de la IVème République et l'avènement de la Vème République.

Afin de garantir la stabilité gouvernementale, la Constitution de 1958 met en avant la motion de censure, puisque ce sont les députés eux-mêmes qui doivent prendre l'initiative en montrant leur volonté de vouloir changer le gouvernement. Ainsi, ce dernier se trouve immunisé de toute tentative de déstabilisation, à condition que le gouvernement n'engage pas sa responsabilité sur un programme ou sur une déclaration de politique générale. Dans ce cas, c'est à l'Assemblée nationale qu'il appartient de lui témoigner sa défiance, avec les conséquences qui en découlent pour les députés, notamment la dissolution inévitable.

Deux procédés sont prévus pour déclencher le processus de la motion de censure: soit d'une manière spontanée, en vertu de l'article 49§2: *«L'Assemblée nationale met en cause la*

(186) Voir les articles : 81-1962, 74-1970, 75-1972, 75-1992, 76-1996 et 103-2011

(187) COURTIER, Paul, *La IVème République, Que sais-je ?*, P.U.F, 2ème édit., 1979, p. 16

(188) SUR, Serge, *op. cité*, p. 17

responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure», soit d'une façon indirecte, par le biais de la question de confiance prévue par l'article 49§3: «*Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte.*»

L'examen de ces deux procédés nous permet de constater que ce sont les mêmes qui sont énoncés dans les différentes Constitutions au Maroc, avec des nuances non négligeables.

Tout d'abord, sur le point de la recevabilité de la motion de censure, le nombre de signataires pour déclencher la procédure varie dans le temps: dans la Constitution de 1962, le nombre de signataires correspond au dixième, tout comme dans la Constitution française de 1958, tandis qu'à partir des Constitutions de 1970 à 1996, le nombre de signataires est revu à la hausse par un pourcentage d'un quart, pour revenir au cinquième du nombre de signataires sous l'égide de la Constitution de 2011.

Donc, si on suppose que le nombre d'élus est de 400, la signature du 1/10 nécessite 40 membres, le 1/4 exige 100 membres tandis que le 1/5 sollicite 80 signatures. En conséquence, à première vue, il est plus facile de réunir les 40 signatures exigées par la Constitution de 1962 que les 80 demandées par la Constitution de 2011.

En **France**, le nombre de signataires d'une motion de censure, pour qu'elle soit recevable, doit être le 1/10 au moins des membres de l'Assemblée nationale. À première vue, il semble facile de réunir ce nombre de signatures, mais au moment de l'adoption de la motion, le mode de comptage des voix de votants n'est pas le même.

En effet, le mode de comptage des votants prévu par le système français constitue une particularité, puisqu'il biaise la procédure, dans la mesure où seuls sont comptabilisés les votes favorables à la motion de censure, qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée, de sorte que l'abstention, ou le fait de ne pas prendre part au vote, équivaut à un vote de rejet de la motion de censure. Or une telle procédure n'est pas reconnue dans le système constitutionnel marocain.

En **Grande-Bretagne**, malgré la stabilité de la majorité, le droit de contestation qui s'exprime au cours de la législature par le jeu de questions, ou «*question time*», et par la présentation des motions de censure, est reconnu à tout membre de la Chambre des Communes, y compris l'opposition.

En effet les membres ont, à tout moment, le droit de déposer des motions de censure ou de défiance à l'encontre du gouvernement. Le Premier ministre anglais est lui aussi en mesure d'évaluer l'action de son gouvernement, en posant une question de confiance.

En règle générale, l'homogénéité et l'adhérence de la majorité du Cabinet constitue un bouclier pour le Premier ministre et son gouvernement, leur permettant de résister à toute tentative de déstabilisation. Dans la plupart des cas, ces motions sont cependant déposées pour être débattues très prochainement, sans précision de date. Voilà une méthode expéditive, puisque c'est le gouvernement lui-même qui décide des motions à mettre à l'ordre du jour des discussions à la Chambre, et par voie de conséquence seulement quelques motions sont examinées officiellement.

Toutefois, si la motion est déposée au nom du chef de l'opposition officielle, la règle et l'usage impliquent que le gouvernement l'inscrive rapidement à l'ordre du jour des discussions. Pour qu'une motion de censure passe, une majorité simple est suffisante. Néanmoins, le vote de défiance n'entraîne nullement la démission ipso facto du gouvernement. Afin d'éviter les répercussions d'une remise en cause de la responsabilité du gouvernement, le Premier ministre demande au Souverain - requête jamais refusée - de dissoudre les Communes.

En effet, c'est le Souverain qui, traditionnellement, dispose du droit de «*renvoyer*» les Communes avant la fin de leur mandat normal. Si le Premier ministre s'abstient de demander une dissolution, le Souverain a donc théoriquement toute latitude pour dissoudre le parlement de son propre chef ou pour démettre le gouvernement.

Mais le plus souvent, ce sont des pressions internes, et non des motions de défiance qui contraignent les Premiers ministres à abandonner leurs fonctions. Ce sont les «*crises sèches*» qui entraînent le départ du gouvernement, lorsque le Premier ministre subit un échec personnel. Citons le départ en 1940 de Neville Chamberlain, contraint de laisser la place à Winston Churchill; en 1956, celui d'Anthony Eden au bénéfice d'Harold Macmillan; en 1963, ce dernier, éclaboussé par le scandale Profumo ⁽¹⁸⁹⁾, est remplacé par Sir Alec Douglas-Home.

SECTION 3

Le contreseing

Sur le plan étymologique, le mot contreseing est dérivé du latin «*contra*», «*vis-à-vis*», «*en face de*», et de «*signare*», «*marquer d'un signe*», lui-même dérivé de «*signum*», «*signe*». On appelle contreseing une seconde signature qui sert à authentifier la signature principale et à marquer son engagement en s'en déclarant solidaire. Cela revient à dire que l'autorité qui contresigne un acte en endosse la responsabilité, individuellement ou solidairement, avec l'autorité qui l'a pris.

Dans le cadre de la collaboration entre le Chef du gouvernement et ses ministres, le caractère indivis des attributions exécutées porte sur le seing et le contreseing. En effet, le Chef du gouvernement ne peut faire aucun acte dans le cadre de ses fonctions qu'avec le concours d'un ministre.

Donc le contreseing est l'action de signer un acte et de valider ainsi une autre signature. Par voie de conséquence, il implique d'endosser éventuellement la responsabilité et l'exécution de l'acte juridique, puisque le contresignataire n'est pas un coauteur de l'acte contresigné.

(189) *John Dennis Profumo est ministre de la Guerre dans les années soixante au sein du gouvernement Macmillan. Ses relations avec une call-girl, elle-même en liaison avec un diplomate soviétique, ont des effets néfastes sur sa carrière, éclaboussant du même coup le gouvernement Macmillan.*

Le contreseing correspond à une règle de forme et non à une règle de compétence, puisqu'il exprime d'une part la collaboration entre le Roi et le Chef du gouvernement ainsi que les ministres, et que d'autre part il manifeste l'engagement du Chef du gouvernement d'assurer l'exécution des actes contresignés.

En effet, c'est le Chef du gouvernement qui a l'initiative des lois (projet de lois) concurrentement avec les membres des deux Chambres (proposition de lois); c'est lui qui en garantit l'exécution par des règlements, puisque sur le plan constitutionnel, c'est lui qui «assure l'exécution des lois, dispose de l'administration.»

Pour cette raison, les différentes Constitutions exigent, en principe, que les actes du Roi soient contresignés par le Premier ministre (Chef du gouvernement). De la même manière, les actes du Premier ministre (Chef du gouvernement), sont contresignés par un ou plusieurs ministres.

Toutefois, certains actes sont soustraits à la formalité du contreseing, notamment ceux correspondant principalement à des actes de nature politique ou encore à des prérogatives royales. De même, les actes réglementaires du Premier ministre doivent faire l'objet du contreseing des ministres chargés de leur exécution. Toutes ces attributions conduisent à des décisions et à des actes qui sont matérialisés dans les faits surtout par des décrets. Ceci étant, ces actes réglementaires du Chef du gouvernement «*sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution*», c'est-à-dire ceux qui seront compétent pour signer ou contresigner les mesures réglementaires que comporte nécessairement l'exécution de cet acte.

Cette double formalité entraîne, pour chaque décision gouvernementale de cette catégorie, une collaboration entre le Chef du gouvernement et ses ministres. Cependant le Chef du gouvernement peut refuser de signer un projet de décret présenté par un ministre. L'inverse est improbable, puisque souvent c'est le ministre qui est à l'origine du texte objet du décret.

À cet égard, deux règles essentielles découlent de la Constitution du 29 juillet 2011. La première règle est posée par deux articles, 89 et 90. Le premier article indique que «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif sous l'autorité du Chef du gouvernement*», autrement dit les attributions exécutives du gouvernement reposent sur les épaules du Chef du gouvernement. Le second implique que «*Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire*», c'est-à-dire que ses attributions sont exercées sur la base des décrets du Chef du gouvernement qui portent son «*seing*».

La deuxième règle est posée par le paragraphe 2 de l'article 90, qui prévoit que «*Les actes réglementaires du Chef du gouvernement sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.*» Cela signifie que chacun des actes du Chef du gouvernement est contresigné par le ministre concerné, de telle sorte que tout acte exécutif de cette catégorie soit revêtu de deux signatures, le seing du Chef du gouvernement et le contreseing du ministre chargé d'exécuter l'attribution.

Ce contreseing revêt une signification particulière, que ce soit le contreseing horizontal, à savoir le contreseing des décrets et des dahirs qui émanent du Roi, ou le contreseing vertical entre le Chef du gouvernement et les ministres.

Il faut relever que le contreseing des dahirs s'inscrit dans le cadre d'un partage de compétence, à la différence de l'article 90 de la Constitution de 2011, qui attribue la compétence réglementaire au Chef du gouvernement et qui entraîne une collaboration au sein du gouvernement.

§1- Le contreseing horizontal

Il s'agit des actes émanant du Roi et contresignés par le Chef du gouvernement. À cet égard, force est de constater qu'en termes presque identiques, les Constitutions de 1962 à 2011 prévoient que les dahirs sont contresignés par le Chef du gouvernement.

Ainsi, l'article 29 des Constitutions de 1962 jusqu'à 1996 disposent que «*Les décrets royaux et les dahirs sont contresignés par le Premier ministre*» et que certains actes limitativement énumérés, pris par le Roi dans l'exercice de ses prérogatives, ne sont soumis à aucun contreseing. Il résulte donc des dispositions des articles susmentionnés que les dahirs sont contresignés par le Premier ministre ou le Chef du gouvernement, sauf ceux énumérés par la Constitution.

Les actes exclus par les Constitutions antérieures à 2011 on peut relever:

- L'acte par lequel le Roi nomme le Premier ministre ou le chef du gouvernement;
- Les mesures «exigées par les circonstances» et prises sur le fondement de l'état d'exception;
- La décision de soumettre un projet ou une proposition de loi au référendum;
- La décision portant dissolution de la Chambre des Représentants;
- Les mesures de nomination au Conseil constitutionnel;
- La nomination des magistrats;
- La nomination du Président de la Haute Cour;
- La révision de la Constitution.

Tous les autres actes pour lesquels la signature du Roi est obligatoire doivent être revêtus des contreseings du Premier ministre.

S'agissant des mesures individuelles, le Roi signe toute mesure portant nomination dans un emploi et il est seul compétent pour signer les décisions portant mise à la retraite des fonctionnaires civils ayant été nommés par dahir en Conseil des ministres (parallélisme des formes). Il signe les dahirs relatifs à l'usage du droit de grâce.

S'agissant des mesures à caractère général, le Roi signe tous les dahirs relatifs à la promulgation des lois, dans les conditions prévues par la Constitution, dahirs eux-mêmes contresignés par le Premier ministre.

La Constitution de 2011 ne modifie pas cette procédure. «*Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2ème alinéa), 47 (1er et 6ème alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 sont contresignés par le Chef du gouvernement.*»

Les actes exclus par la Constitution de 2011 :

- Les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine (art. 41§2);
- La composition du Conseil de Régence (art. 44);
- L'acte par lequel le Roi nomme le Chef du gouvernement (art. 47);
- La décision portant la dissolution de la Chambre des Représentants (art. 51);
- La nomination des magistrats (art. 57);
- Les mesures prises sur le fondement de l'état d'exception (art. 59);
- La nomination du Président de la Cour constitutionnelle (art. 130);
- Les projets et propositions de révision de la Constitution (art. 174).

Théoriquement parlant, le contreseing ne peut revêtir une signification que sous un régime parlementaire dans le cadre duquel le Premier ministre peut refuser de contresigner tout acte du Chef de l'État, à condition de disposer d'une majorité solide. L'inverse risque de compromettre la confiance dont il dispose à la Chambre des Représentants et ce, en raison du fait qu'il tire son pouvoir d'une majorité hétérogène au sein de cette assemblée⁽¹⁹⁰⁾.

(190) *En fait, que ce soit sous un régime présidentiel ou parlementaire, le processus du contreseing est moins conflictuel qu'on ne le pense. Le Roi et le Premier ministre (Chef du gouvernement) s'entendent sur le texte à adopter et souvent le Premier ministre (Chef du gouvernement) ne fait que contresigner un texte qu'il a élaboré lui-même, dans les services de son gouvernement. Toute difficulté est aplanie en Conseil des ministres et même en amont, les deux principaux personnages de l'État s'entendent sur le langage à tenir.*

Le contreseing, selon le système constitutionnel marocain, ne s'interprète pas comme une arme entre les mains du Premier ministre (Chef du gouvernement), mais plutôt comme une collaboration. En effet, le Souverain préside le Conseil des ministres, et il n'a pas à insister pour contresigner un dahir. Le refus du Premier ministre de contresigner symbolise la signature de sa démission ou la dissolution du parlement, puisque le contreseing est une disposition constitutionnelle. Par voie de conséquence, le contreseing, selon le système constitutionnel au Maroc, est automatique.

Mais, quelle est la signification de cette distinction entre les actes contresignés et ceux qui ne le sont pas ?

Pour les actes exclus du contreseing, ils n'entraînent aucune responsabilité, dans la mesure où ils concernent soit des nominations, soit des actes accomplis après une consultation préalable. Pour les autres actes, la raison est purement politique, car cela permet de donner aux actes signés par le Roi, irresponsable, un auteur responsable devant le parlement : *«La solution est donc d'établir un exécutif dont une branche sera responsable devant le parlement, tandis que l'autre sera placée hors de son atteinte.»*⁽¹⁹¹⁾

En **France**, abstraction faite des actes portant sur le fonctionnement de la présidence de la République, tous les autres actes signés par le Président de la République sont soumis obligatoirement au contreseing du Premier ministre et des ministres que l'article 19 de la Constitution qualifie de responsables.

Conformément à l'article 13 de la Constitution de 1958, le Président de la République *«nomme aux emplois civils et militaires de l'État»*. Concernant les mesures individuelles, le Président signe donc toute mesure portant nomination dans un emploi, à moins que délégation n'ait été donnée dans les conditions fixées par l'ordonnance organique n° 58-1136 du 28 novembre 1958. Il est seul compétent pour signer les décisions portant mise à la retraite des fonctionnaires civils ayant été nommés par décret en Conseil des ministres.

(191) BURDEAU, Georges, *Traité de science politique, Tome IV, Paris : P.U.F. 1971, p. 427*

§2- Le contreseing vertical

Toutes les Constitutions de 1962 à 2011 prévoient que «*Les actes réglementaires du Premier ministre (Chef du gouvernement) sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.*»

Les ministres concernés par cette disposition sont ceux qui seront compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte.

Autrement dit, les ministres chargés de l'exécution d'un décret sont ceux qui auront la charge de prendre les mesures juridiques nécessaires à son application.

Mais quelle est la signification du contreseing ? Le contreseing correspond véritablement à la notion de ministre responsable. La nécessité d'obtenir le contreseing des ministres s'explique aussi par des raisons administratives. C'est un procédé permettant de leur faire pleinement assumer leurs responsabilités, tant au niveau de la conception des mesures réglementaires, que s'agissant de leur exécution. C'est un moyen d'associer les ministres aux décisions prises. Par ailleurs, des raisons politiques interviennent également. Le corollaire naturel du contreseing des décrets pris par le Chef du gouvernement est la responsabilité collective du gouvernement.

Reste bien entendu la question de savoir si les décrets-lois sont, ou non, compris dans la formalité du contreseing. La Constitution est muette sur le point de savoir si les décrets-lois doivent également faire l'objet du contreseing, et pour cause : tant que le pouvoir législatif ne s'est pas prononcé, ces décrets-lois sont considérés comme des actes réglementaires. On peut cependant dire qu'ils ne sont pas assujettis à la formalité du contreseing.

Ces décrets-lois sont délibérés en Conseil du gouvernement en tant que décrets réglementaires dans un premier temps; leur caractère est provisoire et non définitif, puisqu'il s'agit de «*projets de décrets-lois*». Leur importance peut paraître encore plus

grande, et à cet égard, la responsabilité du Chef du gouvernement semble encore plus étendue, tant quant à la définition du contenu des décrets-lois que dans leur mise en œuvre. Le décret-loi n°2-14-596 du 1er septembre 2014 relatif à la modification de la limite d'âge des fonctionnaires n'est signé que par le Chef du gouvernement.

L'article 90 de la Constitution de 2011 indique que *«Les actes réglementaires du Chef du gouvernement sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.»* Cette disposition signifie que les ministres chargés de la réalisation d'un acte réglementaire du Chef du gouvernement sont ceux qui seront compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'accomplissement de cet acte. Autrement dit, ces ministres sont ceux qui auront la charge de prendre les mesures juridiques nécessaires à son application, ce qui corrobore les indications de l'article 93-1 de la Constitution de 2011. Les ministres responsables sont désignés par la formule suivante : *«Les ministres sont responsables⁽¹⁹²⁾, chacun dans le secteur dont il a la charge et dans le cadre de la solidarité gouvernementale, de la mise en œuvre de la politique du gouvernement.»* Ainsi, le ou les ministres sur le rapport desquels est pris le décret sont regardés comme *«chargés de l'exécution»* de celui-ci, et sont donc appelés à le contresigner. En outre, l'article 93-1 n'exige, le cas échéant, que le contreseing des ministres chargés de l'exécution des actes du ministre, Chef du gouvernement.

À cet effet, les décrets veillent à désigner ces autorités par leurs titres précis résultant du décret de composition du gouvernement. Les ministres responsables sont désignés par la formule suivante : *«Le ministre de (...), le ministre de (...), le ministre de (...), sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.»* ou, quand il s'agit d'un seul ministre : *«Le ministre de (...), est chargé de l'exécution du présent décret.»* Cependant, dans certains cas, aucune formule n'est utilisée, même si tous les départements ministériels sont appelés à appliquer le décret,

(192) La jurisprudence en France développe la notion du ministre responsable (Conseil d'État du 10 juin 1966 - Pelon et autres).

et pourtant le décret n'est contresigné que par le ministre de l'Économie et des Finances : c'est le cas du décret n°2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics.

«*Chargé de l'exécution d'un décret*» signifie que le décret porte sur le champ d'action du ministre et sur ses attributions. En conséquence, un ministre qui est seulement intéressé par le sujet objet du décret et qui serait peut être amené à faire application du décret ne justifie pas, à lui seul, qu'il appose son contreseing sur le texte en cause, ou bien, si le décret comporte des incidences financières pour l'État, ce motif ne permet pas au ministre des Finances de contresigner cet acte. De même, tous les décrets qui entraînent l'intervention des gouverneurs ou des walis ne sont pas, par la force de choses, contresignées par le ministre de l'Intérieur, puisque le gouverneur ou le wali est le représentant du gouvernement, c'est dire de chaque ministre.

Les ministres chargés de l'exécution des décrets sont ceux auxquels «*incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes*» considérés. En d'autres termes, le ministre responsable est celui qui prend l'initiative d'élaborer le texte en cause, confie à ses services la responsabilité principale de cette élaboration, s'emploie à recueillir l'adhésion des autres départements ministériels dont le concours lui est nécessaire, soumet le texte au Conseil du gouvernement, en assure et en contrôle enfin l'application.

Le décret relatif aux marchés publics constitue un bon exemple, dans la mesure où il est contresigné seulement par le ministre des Finances, en dépit du fait que le texte est obligatoirement appliqué par tous les départements ministériels et que ces départements ont participé à sa rédaction.

Dans le même ordre d'idées, les décrets d'application d'une loi connaissent quelques nuances. Le fait que l'acte de promulgation d'une loi soit revêtu du contreseing d'un ministre considéré, à cet effet, comme «*ministre responsable*» ne confère pas à celui-ci la qualité de «*ministre chargé de l'exécution*» de l'ensemble des décrets d'application de cette loi.

Par contre, les décrets modifiant des décrets antérieurs peuvent être valablement contresignés par les seuls ministres concernés par les dispositions modifiées, c'est à dire chargés de leur exécution. Il n'y a donc pas nécessairement sur ce point parallélisme des formes entre texte initial et texte modificatif.

En revanche, les décrets dont l'application ne requiert aucun acte ministériel d'exécution ne doivent normalement comporter que la signature du Chef du gouvernement, à l'exclusion de tout contreseing. La pratique, en principe, est en ce sens pour les décrets n'entrant dans le champ de compétences d'aucun ministre, comme c'est le cas de ceux relatifs aux juridictions financières. Or le décret n° 701-08-02 du 29 janvier 2003⁽¹⁹³⁾ est contresigné par le ministre de l'Intérieur qui n'a aucun lien avec les juridictions financières.

Les ministres délégués et les secrétaires d'État placés auprès d'un ministre signent les actes entrant dans leur domaine d'attributions dans les cas et conditions prévus par leur décret de délégation. La pratique a été, concernant les décrets de délégation, de permettre au ministre délégué ou au secrétaire d'État de signer seul, pour le ministre titulaire et par délégation, tous arrêtés, circulaires, actes et décisions intervenant dans son domaine et de prévoir qu'il contresigne les décrets intervenant dans ce même domaine.

S'agissant des décrets, le contreseing du ministre délégué ou du secrétaire d'État ne peut toutefois que s'ajouter à celui du ministre, sans jamais s'y substituer. En conséquence, l'omission du contreseing d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'État placé auprès d'un ministre n'entache pas d'illégalité un décret contresigné par ce ministre.

Par contre, l'absence du contreseing d'un ministre chargé de l'exécution d'un décret qu'il aurait dû, en vertu de la Constitution, être appelés à contresigner, est entaché d'irrégularité.

(193) B.O N° 5080 du 06 janvier 2003, p. 596

Le Conseil d'État, en France, déclare qu'un «*décret, faute d'avoir été contresigné par tous les ministres auprès desquels les fonctionnaires bénéficiaires de l'ordonnance du 29 octobre 1958 seront reclassés, le décret n°59-1379 du 8 décembre 1959 est entaché d'irrégularité.*⁽¹⁹⁴⁾»

En **Grande-Bretagne**, le signe distinctif du régime est l'irresponsabilité du Souverain. Les actes pris par le Premier ministre sont contresignés obligatoirement par les ministres, ce qui entraîne leur responsabilité. Cependant, la procédure d'impeachment implique que la Chambre des Communes peut recourir à cette procédure; en conséquence, en cas de simple désaveu de la politique d'un ministre, les ministres ne signent que les actes qu'ils approuvent.

En **France**, l'exercice du pouvoir réglementaire général est partagé entre le Président de la République et le Premier ministre. Chacun peut édicter des règlements en toutes matières dans sa sphère de compétences.

Conformément à l'article 21 de la Constitution de 1958, le Premier ministre détient une compétence de droit commun pour prendre des mesures réglementaires. C'est donc à lui qu'il appartient de prendre les règlements nécessaires à l'application des lois; ceux-ci sont, le cas échéant, contresignés par le ou les ministres chargés de leur exécution.

En effet, en vertu de l'article 22 de la Constitution, les actes du Premier ministre sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution par le ministre responsable, et non, à l'instar des actes dont le Président de la République est l'auteur, par le ministre responsable, c'est-à-dire le ministre qui prend l'initiative d'élaborer le texte en cause, le soumet au Conseil des ministres, et en assure et en contrôle l'application.

(194) Arrêt Sicard, C.E, 27 avril 1962, Recueil Lebon, p. 279

Quant au contreseing des actes réglementaire du Premier ministre, il concerne les ministres qui seront compétents pour signer et contresigner les mesures réglementaires que comporte nécessairement l'exécution de cet acte. Par contre, un ministre intéressé par le sujet traité ou associé à la préparation du décret n'est pas habilité à apposer son contreseing.

SECTION 4

Le Chef du gouvernement au sein du Conseil du gouvernement et des ministres

Le Roi est le premier personnage politique, et son irresponsabilité politique ne signifie nullement qu'il est tenu à l'écart des affaires de l'État. Cependant, son implication a connu un infléchissement qui a permis au Chef du gouvernement d'élargir son rôle. Durant la période des trois Constitutions de 1962 à 1972, le Roi exerçait le pouvoir exécutif. Selon l'article 29 de la Constitution de 1962, *«Le Roi exerce le pouvoir réglementaire dans les domaines qui lui sont expressément réservés par la constitution»* et l'article 97 définit la politique gouvernementale: *«Le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan est présidé par le Roi. Une loi organique fixe sa composition»*. L'article 99 dispose : *«Le projet de plan est soumis au parlement pour approbation, après avoir été adopté en Conseil des ministres»*. A travers ces textes il est facile de constater que le Roi, et lui seul, dirigeait la politique intérieure et extérieure du pays; quant au Premier ministre, il était là pour exécuter les directives, ni plus ni moins.

Bien entendu, on peut constater qu'en vertu de l'article 62 de la Constitution de 1962, *«Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire, sauf dans les matières expressément dévolues par la Constitution au pouvoir réglementaire du Roi»*. Or la confrontation des articles 29 et 62 et la lecture des autres articles de la Constitution de 1962 permettent de constater que seul le Roi exerçait ce pouvoir et qu'il ne restait aucune prérogative au Premier ministre, puisqu'aucun article ne spécifie les pouvoirs réglementaires dévolus au Premier ministre.

L'article 64 de la Constitution de 1972, aux termes duquel «*Le Premier ministre assure la responsabilité de la coordination des activités ministérielles*», ne constitue qu'une innovation formelle par rapport aux Constitutions antérieures, tant il est vrai qu'il n'est pas concevable d'imaginer un Chef du gouvernement qui n'exercerait pas cette fonction: «*Le constituant semble avoir voulu insister sur le fait que la qualité du Premier ministre excluait que cette mission puisse être exercée par une autre autorité, spécialement par référence à la pratique qui s'était développée après 1965⁽¹⁹⁵⁾, par le Directeur général du Cabinet Royal ⁽¹⁹⁶⁾*».

Certes, le Premier ministre assure la coordination de l'action gouvernementale; cependant, seul le Roi préside le Conseil des ministres où sont arrêtées les grandes décisions gouvernementales et la politique de la nation.

La situation semble différente sous l'égide de la Constitution de 2011, puisqu'en tant que Chef du gouvernement, celui-ci détient d'importantes prérogatives. Cependant, il n'a pas autorité sur l'ensemble des services de l'État. Les membres du gouvernement assurent seuls la direction administrative de leurs départements ministériels. Le Chef du gouvernement assure la coordination, conformément à la Constitution.

En effet, la coordination constitue une phase importante et primordiale du processus de décision gouvernementale inhérent à chaque système politique. La coordination du travail du gouvernement revêt différentes formes et s'effectue au sein du Conseil de gouvernement et du Conseil des ministres.

(195) C'est la période de l'état d'exception déclaré en 1965 selon les dispositions de l'article 35 de la Constitution de 1962.

(196) ROUSSET, Michel, *Droit administratif marocain*, Casablanca, 1979, p. 59

§1- Le Conseil de gouvernement

L'histoire constitutionnelle permet de trouver la trace de cette institution dans l'évolution de l'administration française. Le Conseil de gouvernement fut créé par arrêté grand-ducal du 29 août 1846 comme administrateur du pays: *«Le Conseil de gouvernement administre le pays en se conformant aux lois et règlements.»*

Ce conseil était semblable aux comités des ministres qui existaient déjà sous le règne de Louis XV en France : *«Les ministres, en effet, pour débrouiller certaines questions, en traitant, non pendant leur entrevue avec le Souverain mais au sein d'une réunion qui les groupaient hors de la présence de Sa Majesté (...) Les comités n'étant que des réunions préparatoires officieuses qui ne rendaient aucun arrêt. La nomination de la première commission était en 1717 composée uniquement des membres du conseil de régence (197).»*

Cette institution permettait au *«Premier ministre»* de réunir les membres du gouvernement au sein d'un conseil qu'il présidait afin d'étudier tel ou tel problème. Ainsi le Conseil de gouvernement examinait préalablement les questions qui devaient être débattues en Conseil des ministres. Il s'agissait, en quelque sorte, de préparer les délibérations. À l'époque, le Conseil n'était pas un organe décisionnel mais préparatoire.

Au Maroc, cette institution n'a jamais fait l'objet d'aucune formalisation expresse dans un texte quelconque. La Koutla⁽¹⁹⁸⁾, dans son mémorandum⁽¹⁹⁹⁾, propose de constitutionnaliser le Conseil de gouvernement : *«Nous proposons d'ajouter un nouvel article qui consacrerait une pratique instaurée de fait depuis*

(197) *Revue historique de droit français et étranger, Les comités des ministres sous le règne de Louis XV, Sirey, Paris, 1951*

(198) *La Koutla est une coalition de cinq partis politiques, (l'Istiqlal, l'USFP, le PPS, l'OADP et l'UNFP), qui sont dans l'opposition avant de former un gouvernement dit d'alternance, qui est en fait un gouvernement de transition politique présidé par Abderrahman Youssoufi, figure emblématique de la résistance à la monarchie au Maroc. A noter que les deux partis l'OADP et l'UNFP n'acceptent pas de participer à ce gouvernement et optent pour rester dans l'opposition.*

(199) *Le 23 mars 1998, les responsables de trois partis (l'Istiqlal, l'USFP et le PPS) signent un mémorandum adressé au Roi et consacré à la proposition marocaine de projet d'autonomie du Sahara marocain.*

plusieurs années. Il s'agit de la réunion hebdomadaire du Conseil du gouvernement présidé par le Premier ministre.» En effet, le Conseil de gouvernement, entre le fait et le droit, évolue à partir de 1962, passant de réunions informelles des ministres sous la présidence du Premier ministre à des réunions relatées par la presse, d'où une consécration de fait perdurant jusqu'à la Constitution de 2011, qui exauce le vœu de la Koutla en formalisant cette institution pour lui donner une dimension constitutionnelle.

En effet, avant la Constitution de 2011, le Premier ministre était le Président permanent du Conseil de gouvernement. En principe, le poste de vice-Premier ministre n'existait pas, ce qui signifie qu'en cas d'absence du Premier ministre, le conseil n'était pas présidé par intérim. Cependant, on peut observer qu'en 1965, Mohamed Cherkaoui, ministre des Finances, a assuré l'intérim du Premier ministre⁽²⁰⁰⁾ et qu'en 1977 Mahjoubi Aherdane a présidé le Conseil du gouvernement en l'absence d'Ahmed Osman, Premier ministre en visite à Moscou.

Le rôle du Conseil de gouvernement à partir du 13 novembre 1963, sous le gouvernement d'Ahmed Bahnini, est confiné à la préparation des projets de textes réglementaires et législatifs à présenter lors de la réunion du Conseil des ministres présidée par le Roi, qui statue sur toutes les affaires discutées au sein du Conseil du gouvernement.

À cet égard il faut noter que le Conseil de gouvernement constitue une instance qui permet au Premier ministre de réunir l'ensemble des ministres dans un but bien précis, la recherche d'une conjonction des efforts pour produire une action commune, précise et efficace.

Le Conseil de gouvernement est donc une instance de coordination dont l'objectif est de modifier l'environnement pour qu'il favorise au maximum les interactions entre les ministres membres de différents partis politiques.

(200) Voir le B.O n° 2724 du 13 janvier 1965, p. 51 (en arabe)

Très récemment et dans ce sens, on a pu lire des commentaires durs au sujet de l'absence de coordination au sein du gouvernement d'Abbas El Fassi : *«En l'absence d'un chef d'orchestre, les solistes s'en donnent à cœur joie. Communiqués, alliances, règlements de comptes, coups bas... Il y a une ambiance de fin de règne à la cour de M. Abbas El Fassi, qui n'a jamais réellement revêtu ses habits de chef.»*⁽²⁰¹⁾ Mais la question qui se pose, depuis quand existe une coordination au sein d'un gouvernement dont la majorité n'est pas homogène et appartient à plusieurs courants politiques ? La recherche de cohérence et de convergence est d'autant plus souhaitable que la composante du gouvernement est hétérogène, ce qui risque d'affecter certaines décisions, du fait de facteurs centrifuges qui tendent à faire éclater l'unité du gouvernement résultant de la différenciation.

Mais qui, au fait, est habilité à assister au Conseil de gouvernement ? Certains hauts fonctionnaires peuvent assister aux réunions du Conseil du gouvernement, tout comme les ministres détachés auprès du Cabinet royal.

Après avoir salué lui-même ses collègues, le Premier ministre ouvre les débats qu'il est maître de clore selon son gré, puis pose les questions qui préoccupent le gouvernement ou agit selon les directives royales.

Il faut observer que parfois les conseils interministériels ou de gouvernement, formés *«pour l'étude d'une question importante impliquant de larges consultations peuvent avoir, sinon un caractère permanent, du moins se tenir régulièrement jusqu'au terme de l'étude ou du règlement de la question pour laquelle ils ont été constitués»*⁽²⁰²⁾. Bien évidemment, le mot d'ordre dans ce cas est la concertation afin d'atteindre les objectifs décidés.

Pour éviter les omissions dans une liste d'affaires parfois fort longues, le Premier ministre se sert de notes préparées à l'avance et destinées à lui remémorer les différents points à soumettre à ses pairs.

(201) *Jeune Afrique* du 29 juillet 2009

(202) SBIHI, *Missoum, Les institutions administratives du Maghreb, Paris, 1977, p.88*

Bien que le Premier ministre soit un *Primus inter pares*, il occupe une position prépondérante avec un pouvoir d'orientation, dans la mesure où il reflète le désir et le point de vue du Roi. D'autre part, il assume la responsabilité de la coordination des activités ministérielles. Il faut noter, de plus, que ce conseil peut délibérer et prendre des décisions à caractère interministériel qui ne sont pas du ressort du Conseil des ministres.

La nouveauté est apportée par l'article 92 de la Constitution de 2011, qui indique que «*Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère.*» Cet article non seulement reconnaît le Conseil du gouvernement en tant qu'institution gouvernementale, mais le rehausse à un rang constitutionnel et pour la première fois ce Conseil se voit conférer des compétences propres.

Le contenu des matières que le Conseil du gouvernement est habilité par la Constitution de 2011 à débattre fait du Chef du gouvernement un véritable chef de l'exécutif, tel qu'il est annoncé par l'article 89 : «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif sous l'autorité du Chef du gouvernement.*» En clair, cela indique que le Chef du gouvernement, au sein du Conseil du gouvernement, fixe ses orientations politiques essentielles en définissant la politique générale de l'État, en traitant les projets de lois, y compris le projet de loi de finances, et en nommant des hauts fonctionnaires.

En effet le titre V de l'actuelle Constitution utilise l'intitulé «*Pouvoir exécutif*» au lieu de celui du «*gouvernement*», terme utilisé par les Constitutions antérieures à la Constitution de 2011, ce qui reflète la volonté de donner au Chef du gouvernement les moyens juridiques pour assumer ses attributions.

La responsabilité de toute mesure prise en Conseil de gouvernement incombe à tous les membres du gouvernement qui ont concouru à cette mesure. Toutefois, le ministre qui a fait constater son vote dissident au procès-verbal de la séance du Conseil de gouvernement est dégagé de sa responsabilité.

§2- Le Conseil des ministres

L'autre forme de la coordination du travail du gouvernement est la tenue du Conseil des ministres sous la présidence du Roi. C'est le lieu où les décisions les plus importantes sont délibérées: «*Aucun projet de loi ne peut être déposé par ses soins sur le bureau de la Chambre des Représentants avant qu'il n'en ait été délibéré en Conseil des ministres*». Et pourtant ces décisions deviennent celles de tous les membres du gouvernement, qui doivent dès lors les défendre. La Constitution de 2011 procède à une articulation et à un partage des attributions entre le Conseil du gouvernement et celui des ministres.

Le Conseil des ministres est la plus haute instance gouvernementale à laquelle assistent tous les ministres. Ces réunions ont lieu sous la présidence du Roi. Cette institution apparaît comme la clef de voûte du pouvoir exécutif. D'une part l'unité du pouvoir exécutif s'opère grâce au Conseil des ministres.

D'autre part, à l'occasion de ces réunions sporadiques, se réalise le contact entre le Roi et ses ministres. Mais son importance tient au fait de son rôle décisive, car il est l'organe politique essentiel, maître des grandes décisions de l'État.

Il faut noter que le Roi n'a pas la qualité de membre du gouvernement, bien qu'il préside le Conseil des ministres.

À cet égard, il faut noter que de 1962 à 2011, le rôle du Premier ministre consiste à établir l'ordre du jour. En pratique, c'est le Secrétaire général du gouvernement qui le prépare, mais avec l'accord du Premier ministre. Cependant, l'ordre du jour est susceptible d'être modifié par le Roi, qui peut ajouter tel ou tel point qu'il estime opportun de soumettre en délibération au Conseil des ministres ⁽²⁰³⁾.

Ainsi, le Premier ministre reste un membre du gouvernement appartenant au Conseil des ministres en raison de la présence physique du Roi. En effet, cette présence a pour conséquence que, jusqu'en 2011, seul le Souverain possède un véritable pouvoir de décision.

(203) L'idée du SGG apparaît en France en 1917.

Toutefois, les choses évoluent à partir de la Constitution de 2011. Si elle maintient le fait que «*Le Roi préside le Conseil des ministres*» elle prévoit aussi que «*Le Roi peut, sur la base d'un ordre du jour déterminé, déléguer au Chef du gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil des ministres.*» Ainsi peut-on constater comment le rôle du Chef du gouvernement évolue au gré des circonstances et des événements qui jalonnent l'histoire politique récente du Maroc.

L'importance du Conseil des ministres réside dans le fait que la Constitution de 2011 opère une répartition des compétences au niveau de l'exécutif, mais elle prévoit en même temps des poids et des contrepoids, dans la mesure où certaines décisions sont prises en Conseil du gouvernement, mais que la ligne de conduite est fixée au Conseil des ministres.

En vertu de l'article 92 de la Constitution de 2011, le Conseil de gouvernement délibère :

- De la politique générale de l'État avant sa présentation en Conseil des ministres;
- De l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants;
- Des projets de loi, dont le projet de loi de finances, avant leur dépôt au bureau de la Chambre des Représentants, sans préjudice des dispositions de l'article 49 de la présente Constitution;
- De la nomination des hauts fonctionnaires.

L'article 49 de la Constitution indique que le Conseil des ministres délibère:

- Des orientations stratégiques de la politique de l'État;
- Des orientations générales du projet de loi de finances;
- Du projet de décret visé à l'article 104 de la présente Constitution;
- De la nomination, sur proposition du Chef du gouvernement, aux emplois civils de wali de Bank Al Maghrib, d'ambassadeur, de wali et de gouverneur, et des responsables des administrations

chargées de la sécurité intérieure du Royaume, ainsi que des responsables des établissements et entreprises publics stratégiques.

Ainsi la définition d'une politique générale de l'État doit s'inscrire dans le cadre de ses orientations stratégiques, et le projet de la loi de finances doit respecter les orientations générales de la politique de l'État.

En **France**, le Premier ministre dispose de pouvoirs de décision et de coordination afin de mener à bien la fonction administrative que lui confère la Constitution. Cependant les attributions des ministres sont fixées par décret en Conseil des ministres, ce qui n'est pas le cas au Maroc. En effet, conformément à l'article 4 de la loi 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement, *«Le Chef du gouvernement fixe par décret, après la nomination des membres de gouvernement par le Roi, les missions et les attributions de chaque membre du gouvernement ainsi que les structures administratives placées sous son autorité.»*

§3- Le Secrétariat général du gouvernement

Pour mener à bien une coordination adéquate, le Chef du gouvernement doit s'appuyer sur une structure qui peut en même temps assurer le pilotage de la coordination du travail de gouvernement d'un point de vue administratif et qui n'a pas de prérogatives sur le plan politique. Jouant un rôle de garant de la qualité du processus de décision, il ne se borne pas à organiser les réunions interministérielles. Il s'agit du Secrétariat général du gouvernement (SGG), une institution placée au carrefour de l'État.

A) L'organisation du SGG

Le Chef du gouvernement n'est pas, en principe, chargé de la direction et de l'administration d'un département ministériel, mais il dispose d'un certain nombre d'institutions, dont le Secrétariat

général de gouvernement. C'est une institution administrative et non politique, mais elle constitue l'organisation la plus importante des services du Chef de gouvernement. Il s'agit d'un organisme distinct de son Cabinet ou de son secrétariat particulier, dont la mission exclusive est de préparer et de suivre le travail du gouvernement.

Cette institution trouve son origine en Grande-Bretagne. Elle prend naissance dès lors que l'on considère qu'il est nécessaire de conserver les délibérations du Conseil de Cabinet. Dans un premier temps, on permet à un fonctionnaire d'assister aux délibérations afin d'établir le procès-verbal des discussions. Puis ce fonctionnaire est chargé de communiquer aux ministres les décisions du Conseil et de suivre leur exécution. Le Premier ministre anglais est assisté par une équipe dont le rôle est de planifier, organiser et gérer le travail du Cabinet. Elle veille aussi à la bonne circulation de l'information auprès de différents ministères, ainsi qu'à l'exécution des décisions prises. C'est le «*Cabinet Office*» dirigé par un «*Secretary to the Cabinet*», c'est-à-dire un Secrétaire général du gouvernement. Il s'agit en fait d'un fonctionnaire apolitique, neutre et impartial, quelle que soit la couleur politique du gouvernement. Le Secrétaire général Maurice Hankey, qui occupa ce poste de 1916 à 1938, exerçait ses fonctions sous la direction de trois Premiers ministres de couleurs politiques différentes : Andrew Bonar Law (conservateur), Stanley Baldwin (conservateur) et Ramsay MacDonald (travailleiste).

Cette institution britannique a ensuite été adoptée par la plupart des pays. Elle prend, par exemple, le nom de Secrétariat général du gouvernement en France, de Bureau du Conseil des ministres en Russie. Quelle que soit la dénomination choisie, les attributions de cet organe sont à peu près les mêmes partout⁽²⁰⁴⁾.

Au **Maroc**, la création de la Présidence du Conseil, regroupant essentiellement les fonctions du Secrétariat général du gouvernement, remonte à un dahir du 10 décembre 1955. Toutefois on lui connaît des ancêtres sous les diverses grandes dynasties qui gouvernent le Maroc depuis le VIII^e siècle. Une dualité organique a été observée durant la période du

(204) SBIH, *Missoum, Les institutions administratives du Maghreb*, Paris : Hachette, 1977, p. 77

protectorat. Cette dualité reflétait l'existence d'une administration coloniale et d'une administration propre au Makhzen. Cependant les deux structures ont réussi à cohabiter et à travailler d'une manière complémentaire pour assurer une interaction positive entre le protectorat et le Makhzen.

En effet, l'année 1955 a connu la création du Secrétariat général du gouvernement, dirigé par un Secrétaire général du gouvernement ⁽²⁰⁵⁾. Par le décret n° 856-66 du 24 octobre 1966 ⁽²⁰⁶⁾, dans un Maroc désormais indépendant, le Secrétaire général du gouvernement accédait au rang de ministre. L'article 1er de ce décret indique que «*Le Secrétaire général du gouvernement a rang et prérogative de ministre*», et par voie de conséquence c'est un membre à part entière du gouvernement.

En revanche, le Secrétaire général du gouvernement en France est jusqu'à aujourd'hui un membre du Conseil d'État.

Le Secrétariat général du gouvernement au Maroc présente un caractère permanent correspondant à la nature essentielle de sa mission. Son organisation et ses attributions sont fixées par un dahir et le Secrétaire général est nommé également par dahir, et placé ensuite sous l'autorité du Chef du gouvernement.

Par l'intermédiaire de ce Secrétariat général du gouvernement, le Premier ministre dirige l'action gouvernementale qui lui est assignée par la Constitution. Le SGG coordonne l'activité des divers départements ministériels en vue de centraliser et d'instruire les affaires qui doivent être soumises à l'arbitrage et à l'examen du Premier ministre. C'est une mission générale d'étude et de contrôle. Le décret du 19 mai 2010 a pour objet l'organisation du Secrétariat général du gouvernement ⁽²⁰⁷⁾. À cet effet, l'organigramme du Secrétariat général du gouvernement est composé de plusieurs directions et comprend, outre le Cabinet du Secrétariat général du gouvernement :

- Le Secrétariat général;

(205) Dahir du 10 décembre 1955 créant le SGG, B.O du 17 février 1956, p.174

(206) Décret n° 856-66 du 24 octobre 1966, B.O n° 2817 du 26 octobre 1966, p.1178

(207) Arrêté du Secrétaire général du gouvernement n° 2690-10 du 28 décembre 2010 portant création des divisions et des services

- L'Inspection générale des Services administratifs;
- La Direction générale de la Législation et des Études juridiques, qui inclut;
- La Direction de la Législation et de la Réglementation;
- La Direction des Études et des Recherches juridiques;
- La Direction de l'Interprétariat, de la Documentation et de la Codification;
- La Direction de l'Imprimerie officielle;
- La Direction des Associations;
- La Direction des Professions réglementées et des Ordres professionnels;
- La Direction des Affaires administratives et financières.

Pour résumer les missions dont relèvent ces entités, on trouve tout d'abord les entités dédiées à la législation, aux études et à la traduction, chargées de la mise au point des projets de textes législatifs et réglementaires préparés par les différents départements ministériels. Lorsque ces textes ne relèvent d'aucun département déterminé, ou lorsqu'ils en concernent plusieurs, le secrétariat de législation est alors chargé de leur élaboration.

En principe, aucune décision générale ne doit entrer en vigueur sans avoir subi l'examen de ces entités, qui tiennent le rôle du conseil juridique du Chef du gouvernement et des autorités ministérielles.

Parallèlement au service de la législation, le service de l'administration générale assure l'application de certaines législations particulières de la compétence du Premier ministre, portant par exemple sur les associations et les professions réglementées. Grâce à l'inspection des services administratifs, le Chef du gouvernement contrôle l'ensemble de l'administration et décèle les défaillances dans l'organisation ou le fonctionnement; éventuellement des remèdes peuvent être apportés.

Quant au service administratif et financier, il est chargé de la gestion budgétaire de la présidence du Secrétariat général du gouvernement.

Enfin, au dernier rang des divers composants du SGG, on trouve l'Imprimerie officielle.

B) Les attributions du SGG

Le Secrétariat général de gouvernement donc est l'un des rouages essentiels du gouvernement et un appui solide de l'action du Chef du gouvernement : c'est son «*outil*» administratif. L'article 3 du dahir du 10 décembre 1955 résume ainsi les attributions du SGG :

«Le Secrétariat général du gouvernement groupe à la présidence du Conseil les services nécessaires à l'action gouvernementale et notamment à la coordination de l'activité des divers départements ministériels. Il est chargé de l'organisation et du secrétariat des séances des Conseils des ministres et des Conseils de Cabinet, ainsi que de la centralisation et de l'instruction des affaires soumises à l'arbitrage ou à l'examen du Président du Conseil.»

Grâce à ce secrétariat, le Chef du gouvernement assure la coordination du travail gouvernemental. En raison de l'importante mission réservée au Secrétariat général, on peut s'interroger sur le point de savoir si ces attributions n'entraînent pas quelques difficultés au sein du gouvernement. La réponse est négative, dans la mesure où il n'a pas de pouvoir hiérarchique à l'égard des autres membres du gouvernement. Il n'agit que dans des missions de coordination et de contrôle, au nom du Chef du gouvernement. Il n'en reste pas moins que le Chef du gouvernement risque de se placer dans une situation délicate, puisque les autres ministres peuvent avoir le sentiment que le Secrétariat général agit en vertu d'un pouvoir propre, peu compatible avec le principe d'égalité existant entre les membres du gouvernement. Néanmoins, en pratique, force est de constater que le Secrétariat général a une mission purement administrative, alors que celle des ministres est politique ou juridique. La qualité des obligations des autres ministres, soit à l'égard du Roi, soit à l'égard du Parlement, ne permet aucune comparaison avec l'activité du Secrétariat général, qui demeure responsable devant le Chef du gouvernement.

Les différents articles de la Constitution de 2011 propulsent le Chef du gouvernement au devant de la scène politique et font de lui le chef constitutionnel du pouvoir exécutif. Il est le visage et la voix de son gouvernement, puisqu'il travaille sous son autorité. Le rôle le plus clair est celui qu'il joue vis-à-vis du pouvoir législatif; en effet, il peut être interrogé, conformément à l'article 100 de la Constitution de 2011, qui indique que *«Les réponses aux questions de politique générale sont données par le Chef du gouvernement»*. Il peut également être interpellé en vertu de l'article 106§2: *«Le texte de la motion d'interpellation est immédiatement adressé par le Président de la Chambre des Conseillers au Chef du gouvernement qui dispose d'un délai de six jours pour présenter devant cette Chambre la réponse du gouvernement.»* Il informe le parlement en exposant un bilan d'étape de l'action du gouvernement. Il informe le Roi des conclusions des délibérations du Conseil du gouvernement.

Une telle mission nécessite une habilité et une capacité de collaboration entre les différents organes de l'État. Elle exige aussi la capacité de défendre le gouvernement et sa politique devant le parlement.

Le Secrétariat général du gouvernement joue un rôle important pour venir en aide au Chef du gouvernement ; il lui prête main forte à travers l'intervention des différents services qui composent cette institution.

1 - La mission d'accompagnement et le respect des procédures

Dans le cadre de leurs compétences dévolues par la Constitution, les départements ministériels sont amenés à élaborer des textes. Le SGG les accompagne pour accomplir cette tâche en amont et en aval de la procédure législative ou réglementaire.

À cet effet, le SGG coordonne la préparation des projets de lois ou de règlements élaborés par les différents ministères. Il vérifie ensuite la conformité de tel texte avec les dispositions constitutionnelles, sa compatibilité avec les normes juridiques (selon la hiérarchie des normes) ou avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur, ainsi qu'avec les engagements internationaux pris par le Maroc. Il lui appartient d'assurer par la suite l'acheminement du texte au Conseil du gouvernement ou des ministres et, in fine, de procéder au recueil des signatures du Chef du gouvernement et des autres ministres.

Cet encadrement du travail législatif et réglementaire du gouvernement est effectué en amont par le SGG, dès la conception du texte par le département ministériel concerné, et en aval jusqu'à sa parution au Bulletin officiel et sa traduction par la suite en langue française. Ceci étant, il arrive que l'élaboration d'un texte ne relève de la compétence d'aucun département. Dans cette éventualité, il appartient au SGG de prendre en charge son élaboration, comme il doit élaborer les circulaires du Chef du gouvernement.

Le Secrétariat général du gouvernement agit aussi par le biais de l'un de ses services, notamment la Commission nationale de la Commande publique, qui prend en charge l'élaboration des documents types relatifs à la commande publique, et prépare les projets de directives à soumettre au Chef du gouvernement pour décision avant de les généraliser aux administrations publiques.

2-Le Conseil juridique du gouvernement a une mission de conseil

Le SGG joue un rôle important dans le cadre du Conseil juridique à l'égard du Chef du gouvernement et des ministres. Ainsi, lors de l'examen de la constitutionnalité d'une loi par le Conseil constitutionnel, le SGG prépare les observations du gouvernement sur le recours et les démarches à suivre.

Cette **mission de conseil** est mise à la disposition des administrations et des établissements publics, via la formulation par le SGG de réponses adressées à ces organismes publics et portant sur l'interprétation de telle ou telle disposition législative ou réglementaire.

Dans l'éventualité d'un recours pour excès de pouvoir contre un texte réglementaire, le Secrétaire général du gouvernement, en liaison avec le ministre concerné par le recours, assure les moyens adéquats pour défendre le département ministériel devant la juridiction compétente.

Une mission de veille : aux termes de l'article premier du décret 2-14-867 du 21 septembre 2015, la commission nationale de la Commande publique est placée auprès du Secrétariat général du gouvernement. En vertu de l'article 3 de ce décret, la commission assure les missions de consultation, d'assistance, d'étude et d'examen de toute question qui lui est soumise en matière de commande publique par les services de l'État, des établissements publics et toute autre personne morale de droit public.

L'article 4 indique que la Commission propose au Chef du gouvernement des mesures de toute nature, notamment d'ordre juridique, visant à promouvoir la transparence et l'efficacité de la commande publique et à permettre le respect des principes et des règles d'éthique et de bonne gouvernance en la matière. Le Secrétariat général du gouvernement veille aussi à l'application de la réglementation en vigueur en matière de droit d'association et de certaines professions réglementées relevant de sa compétence.

3- La logistique pour la continuité de l'action du gouvernement

Au moment de la désignation d'un nouveau gouvernement, suite à des élections ou à des remaniements ministériels, le Secrétariat général du gouvernement organise et facilite la période d'installation des nouveaux membres du gouvernement, puisqu'il fournit les moyens logistiques.

Le rang de ministre dont jouit le Secrétaire général du gouvernement lui permet d'intervenir à toutes les étapes de l'organisation et du fonctionnement du travail du gouvernement et d'assister au Conseil de gouvernement et des ministres. À cet effet, il est chargé d'en préparer l'ordre du jour ; en outre il rédige les ordres du jour et les comptes rendus d'un grand nombre de réunions interministérielles.

L'article 13 de la loi organique 065-13 du 19 mars 23015, relatif à la conduite des travaux du gouvernement, indique que «*Le Secrétaire du gouvernement procède, avant la tenue du Conseil du gouvernement, à la diffusion, aux membres du gouvernement, des projets de texte législatifs et réglementaires.*» Il veille à la publication des textes législatifs ou réglementaires et assure les relations entre le gouvernement et le parlement.

Dans le cadre de l'application des législations et réglementations en matière de droit d'association et de certaines professions réglementées faisant partie de ses compétences, le SGG octroie la qualité d'utilité publique aux associations qui demandent cette qualité, de même qu'il les contraint à déclarer tous dons reçus de l'étranger.

Les missions confiées soit au Secrétariat général du gouvernement en France, soit au Cabinet Office en Grande-Bretagne, ne dérogent guère aux missions accomplies par le SGG au Maroc, hormis quelques originalités spécifiques à chaque pays.

Au **Royaume-Uni** par exemple, le Cabinet Office compte parmi ses services l'Office national des Statistiques, «*Central Statistical Office*», mais aussi un service formé de responsables des services secrets, «*Joint Intelligence Committee*».

En **France**, les missions accomplies sont mutatis mutandis des missions de contrôle et de conseil, c'est-à-dire en faisant les changements nécessaires, toutes choses égales d'ailleurs :

- L'organisation du travail gouvernemental et le respect des procédures;
- Le conseil juridique du gouvernement;
- La formation d'un nouveau gouvernement;
- La supervision des services du Premier ministre.

Avec cette spécificité, pour tous les textes délibérés en Conseil des ministres, le Secrétaire général du gouvernement doit saisir au préalable le Conseil d'État avant la publication de ces textes. En somme, et dans l'absolu, l'institution du Secrétariat général du gouvernement constitue la pierre angulaire du dispositif d'élaboration de la prise de décision; il intervient à toutes les étapes de l'organisation et du fonctionnement du travail du gouvernement.

CHAPITRE III

Le Chef du gouvernement et les autres organes de l'État

En principe, les ministres n'ont point d'attributions propres et ne font que participer à l'exercice des attributions du Chef du gouvernement. C'est ce qui découle de la combinaison des articles 89 de la Constitution de 2011, qui indique que *«Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental»*, de l'article 93§2, qui dispose que *«Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de gouvernement»*, ainsi que de l'article 4 de la loi organique n° 065-13, qui prévoit que *«Le Chef du gouvernement fixe par décrets les missions et les attributions de chaque membre du gouvernement.»*

Le Chef du gouvernement ne s'est pas contenté d'*«assumer la responsabilité de la coordination des activités ministérielles»*; selon la formule constitutionnelle, il s'est imposé à la tête du gouvernement en exerçant d'autres prérogatives.

Les règles de la dualité et de la collégialité de l'exécutif, classiques dans le régime parlementaire, étaient interprétées au Maroc de façon telle que le Premier ministre se trouvait à la fois dans une situation de dépendance vis-à-vis du Roi et dans une situation de privilégié à l'égard des autres ministres.

Depuis la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement jouit d'une situation d'indépendance vis-à-vis du Roi. Cette indépendance résulte de sa légitimité, qui s'appuie sur les résultats obtenus lors des élections législatives, conformément tout d'abord à l'article 2 de la Constitution, qui dispose que *«La Souveraineté appartient à la nation. La nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers»* et à l'article 47 qui prévoit que *«Le Roi nomme le Chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats.»* L'idée du gouvernement représentatif veut que le peuple se borne à désigner ceux qui décideront en son nom et à sa place. C'est le moyen qui permet de dégager une élite de gouvernants.

Dans un régime parlementaire, la séparation entre l'exécutif et le législatif est suffisamment souple pour que cette séparation se traduise par une collaboration. La logique constitutionnelle doit pour cela organiser une action du parlement sur le gouvernement, et parallèlement, une action du gouvernement sur le parlement. L'interaction entre le gouvernement et le parlement est assurée par un mécanisme qui crée un équilibre dans des rapports de force.

SECTION 1

Le Chef du gouvernement et le Roi

Les Constitutions au Maroc ont mis en place un exécutif bicéphale, composé du Roi et du Premier ministre (Chef du gouvernement). Le dosage du degré de l'aspect bicéphale varie selon la période, antérieure ou postérieure à la Constitution de 2011. En fonction de l'époque, les relations entre le Roi et son Premier ministre ou Chef du gouvernement change, puisqu'un exécutif bicéphale pose par la force des choses la question de la répartition des compétences entre le chef de l'État et le Chef du gouvernement.

On peut illustrer la relation existant entre le Premier ministre et le Roi par deux citations, l'une de Hassan II déclarant: «*Je dis quelquefois à mes ministres, si demain aucun de vous n'acceptait de gouverner, je dirais à mon chauffeur: sois ministre!* (208)» L'autre citation est de l'ex-Premier ministre Ahmed Osman, précisant: «*Qu'il me soit permis, tout d'abord, d'adresser mes remerciements les plus sincères ainsi que l'expression de ma profonde gratitude à Sa Majesté le Roi (...) la sollicitude paternelle et la bienveillance généreuse dont Il m'a honoré, le poste de Premier ministre (...) cela implique nécessairement l'application de programme tracé par Sa Majesté le Roi.* (209)» Deux éléments découlent de ce discours, résumant la situation dans laquelle se trouve le Premier ministre : la dépendance et la subordination. C'est pour cette raison qu'on parlait toujours du gouvernement de Sa Majesté le Roi.

La dépendance est évidente, du fait que le Premier ministre est nommé et révoqué par le Roi et à sa guise. De plus, il est choisi en raison de son identité, un passé parlementaire n'étant pas exigé pour ce poste. Mais qu'en est-il de l'ancienneté politique? Elle n'était pas exigée non plus, malgré les apparences qui caractérisent la nomination de certains Premiers ministres tels qu'Ahmed Bahnini, Mohamed Maâti Bouabid ou Azzeddine Laraki, puisque l'objectif en était autre.

La subordination est une caractéristique tout aussi évidente, puisque le Premier ministre devait agir dans le cadre tracé par le Roi et demander son avis sur les projets législatifs ou administratifs du gouvernement.

Il existait donc pour le Premier ministre une véritable obligation d'informer le Roi pour tout acte important qui devait être pris au sein du ministère avant son accomplissement. Il s'agissait d'un usage rigide mais constant.

(208) Interview dans le journal *Réalités*, n° 250, novembre 1966.

(209) Allocution d'Ahmed Osman datant du 20 novembre 1972. *Discours et interview, département du Premier ministre.*

Le Premier ministre n'était qu'un intermédiaire entre le Roi et les autres organes de l'État, notamment le parlement, chargé de faire prévaloir les vues du Souverain, après avoir tenté quelques conseils ou observations. La logique parlementaire implique l'association du Premier ministre dans la conduite des affaires du pays. Cette logique entraîne une dyarchie au sein de l'exécutif. Or la logique monarchique cherchait précisément à éviter la création d'une telle dualité, comme dans la France du général de Gaulle qui insistait sur le fait qu'il n'existe pas de dyarchie au sommet de l'État.

Cependant il existait à l'évidence un vaste terrain de coopération entre le Souverain et son Premier ministre. Le Roi était en contact constant avec celui-ci pour tout ce qui concernait les décisions importantes de la politique. De même, il voyait les autres ministres fréquemment. Il possédait également les procès-verbaux du Cabinet et les principaux documents officiels s'y rapportant. Cette situation impliquait que le Roi jouait un rôle primordial dans la vie du gouvernement, ce qui a amené David Melloni à qualifier cette période de «*monarchie gouvernante*»⁽²¹⁰⁾

Il faut cependant noter le cas prévu par la Constitution de 1962 dans l'article 29 qui dispose : «*Les dahirs sont contresignés par le premier Ministre sauf ceux prévus aux articles 21, 24, 35, 68, 70, 78, 85, 95 et 100*». Cette procédure nécessite donc une étroite collaboration entre les deux hommes. Parfois, l'initiative d'une décision vient du Premier ministre, bien qu'elle ne soit prise qu'après l'accord royal. C'est ainsi que l'œuvre du gouvernement ne peut résulter que de l'action conjointe du Roi et du Premier ministre. Même l'application des décisions nécessite une harmonisation des actions qui ne vont pas de soi. Or cette vision étriquée et réductrice de la gestion de la chose publique ne peut pas durer éternellement. Le vent qui a soufflé en 2011 dans le monde arabe a précipité le mouvement du renouveau politique au Maroc. Néanmoins, aucun pays ne peut construire un nouvel ordre constitutionnel en faisant abstraction de son histoire, de son identité et de ses acquis dans le domaine des libertés publiques.

(210) MELLONI, David, *Le nouvel ordre constitutionnel : de la monarchie gouvernante à la monarchie parlementaire, Ouvrage collectif, Centre d'Études internationales, LDGJ, 2012*

L'architecture de la Constitution du 11 février 2011 prend en considération l'évolution historique, les revendications légitimes des citoyens, l'identité marocaine et la capitalisation des acquis. C'est une commission ad hoc, composée discrétionnairement par le Roi, à l'issue de son discours du 9 mars 2011, qui rend son projet de révision de la Constitution après sa validation par le Roi.

Cette procédure reflète le rôle du Roi dans la gestion des affaires de l'État et la manière dont il conçoit l'évolution constitutionnelle. Mais on peut remarquer qu'aucune révision constitutionnelle n'a été initiée depuis l'intronisation du Roi Mohamed IV en 1999 jusqu'en 2011. Or le Roi Hassan II, peu de temps après son accession au trône, a souhaité établir une monarchie constitutionnelle. La Constitution de 1962 accomplissait un grand pas en vue de la démocratisation du régime. C'est seulement sous la pression des événements du Printemps arabe, qui ont ébranlé certains régimes arabes, que cette réforme a été initiée. Cette situation est résumée par le politologue Mohamed Darif, qui affirme : «*Nous sommes loin d'une monarchie parlementaire*». David Melloni affirme pour sa part que la réforme «*n'est ni l'expression aboutie d'une monarchie parlementaire (dans son acception moderne, c'est-à-dire européenne), ni la résurgence d'une monarchie gouvernante (dans sa conception hassanienne).*⁽²¹¹⁾» À cet égard, il semble prétentieux de dire que la réforme n'est pas l'expression aboutie d'une monarchie parlementaire, au moment où certains pays en Europe, tels que la France et la Finlande, adoptent des régimes parlementaires qui se présidentialisent, c'est-à-dire des régimes qui ont les caractéristiques d'un régime parlementaire mais qui portent l'empreinte d'un régime présidentiel.

Ceci nous permet d'affirmer que les avancés sont réelles, sincères et respectent l'héritage de la politique des réformes au coup par coup qui permet d'éviter tout bouleversement prompt, non maîtrisé et qui engendrerait des résultats négatifs. En outre, le Roi ne décide pas seul; certains groupes de pression hostiles à tout changement interviennent avec des méthodes variées, en

(211) MELLONI, David, *op. cité*

essayant de retarder le mouvement. Leur influence se fait sentir à travers les lois qui devraient assurer la mise en œuvre de diverses réformes pour assurer l'application des principes constitutionnels, en matière de droits humains, de libertés publiques, d'égalité des citoyens devant la loi, de démocratie participative, de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, d'accès aux soins de santé. Toutes ces avancées amènent Jean-Noël Ferrié, politologue au CNRS, à affirmer que *«Cette nouvelle Constitution s'annonce extrêmement libérale et démocratique.»*

Toutefois et dans tous ces domaines, certaines catégories d'acteurs politiques ne souhaitent pas que des changements notables soient entrepris. Déjà sous le gouvernement d'Abderrahman Youssoufi, le poids des opposants aux changements se faisait sentir, puisque le gouvernement de l'époque *«a précisé qu'il ne pouvait pas faire de miracles, voulu calmer l'ardeur des impatiences et fait savoir qu'il bannissait toute chasse aux sorcières et privilégiait la démarche consensuelle et celle du compromis»*:

«On ne liquide pas les résistances par décret», disait Khalid Alioua⁽²¹²⁾. Il semble que l'histoire se répète avec le Chef du gouvernement Abdel-Ilah Benkirane, qui précise que les résistances proviennent *«des diables et des crocodiles»*, faisant allusion aux différents lobbies et groupes de pressions.

En **France**, sous la Vème République, les relations entre le Président de la République et le Premier ministre sont inaugurées par le général de Gaulle⁽²¹³⁾ en tant que Président et Georges Pompidou en tant que Premier ministre. Cette période est caractérisée par la primauté présidentielle. Ensuite, la période de Georges Pompidou en tant que Président connaît l'institutionnalisation de la primauté présidentielle, qui dure jusqu'à nos jours.

(212) DAOUD, Zakia, *L'alternance à l'épreuve des faits, Le monde diplomatique, Avril 1999*

(213) *Le général de Gaulle ne cessait de répéter que «L'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président.»*

§1- Vers un partage des pouvoirs

La nouvelle Constitution de 2011 vient bouleverser certaines pratiques, notamment en ce qui concerne le choix du «*Primus inter pares*». À cet effet, et en vertu de l'article 47 de la Constitution, il n'est plus question de recrutement ou de polarisation, mais de la désignation d'un Chef du gouvernement qui émane du parti arrivé en tête des élections législatives. La politique générale du pays est débattue au sein du Conseil du gouvernement présidé par le Chef du gouvernement, en l'absence du Roi, puisque cette politique fait partie des domaines discutés au Conseil des ministres, et ce conformément à l'article 92 de la Constitution de 2011.

Donc il n'est plus question de dépendance ni de subordination, mais d'une étroite collaboration cristallisée par l'article 92, au dernier paragraphe de la Constitution: «*Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère.*» Le Chef du gouvernement informe par la suite le Roi des conclusions des délibérations du Conseil de gouvernement.

Ceci nous permet d'affirmer que le Roi n'est pas non plus diminué dans l'exercice de ses prérogatives, puisque comme auparavant, il existe un vaste terrain de coopération entre le Souverain et le Chef du gouvernement. Comme auparavant, et en vertu de l'article 42 §3 de la Constitution, «*Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2èmealinéa), 47 (1er et 6ème alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 sont contresignés par le Chef du gouvernement.*»

En outre, l'article 48§3 dispose que «*Le Roi peut, sur la base d'un ordre du jour déterminé, déléguer au Chef du gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil des ministres*». L'article 54 relatif au Conseil supérieur de Sécurité prévoit que «*Le Roi préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé*», ce qui implique une concertation entre les deux hommes. L'article 47 de la Constitution constitue un terrain de concertation mutuel: «*Le Roi nomme le Chef du gouvernement.*

Il nomme les membres du gouvernement sur proposition du Chef du gouvernement. Le Roi peut, à Son initiative, et après consultation du Chef du gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement. Le Chef du gouvernement peut demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective.» En effet, à partir du moment où les membres du gouvernement n'appartiennent pas à la même famille politique, et dans la mesure où le choix des ministres s'effectue entre le Chef du gouvernement et les instances des partis politiques qui vont former le gouvernement, le Chef du gouvernement ne peut pas démettre un ministre de son propre chef. Dans ces conditions, le Roi, par la force des choses, détient un pouvoir d'arbitrage indéniable, un pouvoir qui peut être considéré comme une manière de rationalisation du pouvoir et qui permet d'éviter des crises politiques au sein de la coalition gouvernementale. Le processus suivi pour l'éviction du ministre de la Jeunesse et des Sports Mohammed Ouzzine constitue un précédent et une référence dans la manière de l'application de l'article 47§1 de la Constitution de 2011.

Sur le plan normatif, l'article 90 indique que *«Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire.»*, ce qui laisse croire que le pouvoir réglementaire est conféré à un détenteur unique, soit le Chef du gouvernement.

C'est vrai mais en même temps, plusieurs autorités interviennent et participent au pouvoir réglementaire aux côtés du Chef du gouvernement : le Roi et les ministres.

Le Roi ne détient le pouvoir réglementaire que pour les textes les plus importants, c'est-à-dire délibérés en Conseil des ministres et matérialisés par des dahirs, conformément à l'article 48 de la Constitution de 2011.

Les ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire en vertu du texte constitutionnel. Il est toutefois possible au Chef du gouvernement de *«déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.»*

En effet, l'article 89 de la Constitution dispose que «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement assure l'exécution des lois*» et des décrets d'application sont pris à cet effet. Le pouvoir réglementaire s'exerce par voie de décrets qui sont contresignés par «*les ministres chargés de leur élaboration et de leur exécution.*»

En **France**, le Premier ministre dispose des attributions qui lui sont accordées par la Constitution de 1958. Cependant il voit son champ d'action rétréci suite à l'interprétation faite par le Président de la République quant à l'étendue de ces attributions. Celles-ci sont réparties en trois domaines : le domaine propre, le domaine partagé et le domaine réservé.

À plusieurs reprises, le général de Gaulle précise que le gouvernement doit prendre en charge les contingences, «*gérer le quotidien économique, les conflits sociaux, le fonctionnement des services publics*», tandis que la politique au sens noble du terme relève du Président de la République. La détermination et la conduite de la politique de la nation est dessinée en Conseil des ministres.

En vertu de l'article 37 de la Constitution de 1958, le gouvernement, en Conseil des ministres, peut intervenir sous forme de décrets autonomes dans les domaines qui ne relèvent pas du pouvoir législatif.

Cependant le Président de la République pourrait s'opposer aux décisions du gouvernement en refusant de signer les actes délibérés en Conseil des ministres en toute légitimité. Le motif avancé est simple : le Président, élu au suffrage universel direct, bénéficie d'un mandat national direct, alors que le gouvernement ne peut bénéficier que d'un mandat national indirect.

Le Président français, sur proposition du Premier ministre, nomme et révoque le gouvernement. Il peut lui demander de mettre fin aux fonctions d'un ministre. Il préside le Conseil des ministres, signe les décrets et nomme les hauts fonctionnaires. Il peut

convoquer le parlement en session extraordinaire et il promulgue les lois. Il peut prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle, sur demande du Premier ministre.

Toutefois, le Premier ministre est toujours présent pour servir de prétexte : soit qu'il propose une décision, soit qu'il demande la prise d'une décision par le biais du contreseing des décrets édictés par le Président de la République.

A contrario, quand on analyse le système anglais, on doit faire une distinction essentielle entre ce qui doit être réservé à l'examen des faits et des mécanismes formels et ce qui relève de l'examen des faits et des mécanismes réels.

En effet, la profonde discordance entre les faits formels et les faits réels fait l'objet d'un débat en **Grande-Bretagne**, et ce depuis bien longtemps. Certes les mécanismes formels demeurent, mais ils ont perdu beaucoup de leur signification, tandis que le jeu des forces réelles aboutit à la désignation effective des dirigeants politiques.

Déjà le juriste anglais Albert Venn Dicey (1835-1922) notait que la Reine - en l'occurrence la Reine Victoria (1819-1901) - conserve une triple prérogative, celle de savoir, celle de conseiller et celle d'avertir. Cette formule illustre le fait que le Souverain a perdu peu à peu tout pouvoir politique effectif.

Aujourd'hui l'intervention du Souverain dans le fonctionnement des affaires publiques est formelle :

- La Reine continue à être informée des principaux faits politiques;
- Le Souverain est tenu perpétuellement et continuellement informé des actes politiques accomplis au sein de l'État. À cet effet, chaque semaine, le Premier ministre a un entretien avec le Souverain. Celui-ci peut également, s'il en exprime le désir, s'entretenir avec tel ou tel ministre des affaires le concernant;
- La Reine est la source juridique formelle des actes décidés au nom de l'État.

Certains actes juridiques ne sont valables que dans la mesure où ils ont reçu la sanction royale. Jusqu'au XVIIIème siècle, le refus que le Souverain a pu opposer à des propositions du gouvernement ou du parlement a été l'occasion de crises graves. Depuis le XIXème siècle jusqu'à nos jours, cette sanction est néanmoins devenue **purement formelle**. Elle concerne :

- La sanction des lois;
- La dissolution et la convocation du parlement;
- La signature des ordres en Conseil;
- La Reine exerce un droit théorique de nomination des membres du gouvernement. Le Souverain exerce à l'égard de tous les agents publics, y compris les ministres et singulièrement le premier d'entre eux, un droit de nomination éminent. La situation actuelle est caractérisée par une intervention **purement formelle**.

§2- La nomination des hauts fonctionnaires

En principe, les politologues distinguent deux catégories de nominations dans la haute fonction : celles qui sont désignées comme une récompense ou une faveur pour un service politique rendu, ou pour servir un fidèle du pouvoir, et celles pour lesquelles le poste à pourvoir nécessite une compétence et un profil qui correspond à l'importance du poste. C'est le *spoils system* et le *merit system*.

Le pouvoir de nommer constitue donc un moyen efficace entre les mains du pouvoir, qui peut l'utiliser soit comme un mode de gestion efficace de la chose publique afin de servir l'intérêt général, soit pour servir les intérêts particuliers d'une faction ou d'un parti, ce qui conduit à ce qu'on appelle le *patronage*, ou *clientélisme* politique. Néanmoins, dans ce dernier cas, on se dirige vers la politisation d'une administration qui doit demeurer être neutre et non inféodée aux régimes ou aux partis politiques. Un organisme tel qu'une grande entreprise est supposé être indépendant de l'exécutif, et non politisé par le biais des nominations.

Toutefois, force est de constater qu'il est difficile de mesurer le degré d'objectivité du pouvoir en place au moment de la nomination d'un haut fonctionnaire. En effet, si ce processus n'est pas assujéti à des critères et à des principes précis et que les règles d'évaluation des candidats sont biaisées, il est difficile de mesurer le phénomène avec certitude.

Nous estimons que la promotion interne, comme moyen de nomination à une fonction supérieure, reste une procédure dérogatoire légitime pour récompenser les efforts déployés par un élément qui remplit les conditions requises, notamment du fait de sa compétence et de son ancienneté dans l'administration.

Au **Maroc**, le phénomène de clientélisme était très répandu, puisque le mode de désignation des dirigeants des entreprises publiques et de nomination à des postes supérieurs dans les départements ministériels restait guidé par le favoritisme.

Conformément à toutes les Constitutions antérieures à la Constitution de 2011, la nomination à des fonctions supérieures, civiles ou militaires, constituait une attribution qui était exercée auparavant uniquement par le Roi. Le Premier ministre ne jouait qu'un rôle subalterne, puisqu'il ne pouvait intervenir qu'après une délégation du Roi. Dorénavant cette fonction est partagée entre le Roi et le Chef du gouvernement, qui joue un rôle essentiel. Les Constitutions de 1962 à 1996 indiquaient que le Roi «*nomme aux emplois civils et militaires et peut déléguer ce droit.*» Désormais il ne s'agit plus de délégation, mais plutôt d'un partage initié par deux textes de base : la loi organique n° 02-12 du 17 juillet 2012⁽²¹⁴⁾ relative à la nomination aux fonctions supérieures et le décret d'application n° 2-121-412 du 11 octobre 2012⁽²¹⁵⁾. C'est là un autre aspect de ce processus qui entraîne une collaboration sur le terrain dans la nomination des hauts fonctionnaires.

(214) B.O n° 6070 du 02 août 2012, p. 2487

(215) B.O n° 6092 du 18 octobre 2012, p. 2695

Il s'agit de la nomination d'une élite non gouvernementale appelée à administrer et non à gouverner et pour cela, la loi privilégie la capacité technique et non l'aspect politique⁽²¹⁶⁾. L'article 4-II de la loi organique⁽²¹⁷⁾ 02-12 du 17 juillet 2012 indique que parmi les critères de nomination aux fonctions supérieures, le candidat doit «avoir une expérience professionnelle dans les administrations de l'État, dans les collectivités territoriales, dans les établissements publics ou dans le secteur privé à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.» En conséquence, ces hauts fonctionnaires ne font pas partie du pouvoir, puisqu'il y a une volonté de ne pas recruter des «intrus» qui ne demeureraient que peu de temps en poste car ils dépendraient étroitement à des querelles partisans⁽²¹⁸⁾ et de la durée du mandat des politiques. Le message est simple: il affirme que l'organisation au sein des pouvoirs ne saurait se cantonner à une approche bureaucratique. Le management va de pair avec le droit et pour y arriver il faut confier les fonctions à des gens qui ont prouvé des compétences particulières.

On peut dire que l'objectif est d'établir un référentiel des différentes hautes fonctions avec des normes communes s'imposant à tous les ministères.

Ainsi, la volonté politique affichée à travers ces deux textes, la loi et le décret d'application, est de privilégier, dans la mesure du possible, le «*merit system*» et non le «*spoil system*». Une telle volonté de changement est matérialisée par les principes et les critères de nomination annoncés par l'article 3 de la loi organique. C'est le désir d'instaurer un référentiel des différentes hautes fonctions avec des normes communes s'imposant à tous les ministres. Cette procédure permet d'éviter les errements du passé dus au parachutage et au clientélisme effrénés, qui a conduit, pour citer un exemple, à une grève et à un boycott actif lancé par les syndicats suite à la nomination d'un retraité à la tête de la direction générale des Douanes au Maroc.

(216) PARETO, Vilfredo, *Traité de sociologie générale*, Paris, Payot, 1917-19, p.1298

(217) Une loi organique est une loi complétant la Constitution afin de préciser l'organisation des pouvoirs publics. Elle est, dans la hiérarchie des normes, placée en dessous de la Constitution mais au-dessus des lois ordinaires. On dit qu'une loi organique est à la Constitution ce qu'un décret d'application est à une loi.

(218) MOSCA, Giovanni, *The ruling class*, traduction de l'anglais par Mac Graw, Hill Book, New York, 1939, p. 389 et 410

Du reste, cette loi a le mérite de limiter les postes objets de nomination, soit par le Roi, soit par le Chef du gouvernement. Par ailleurs, le décret d'application 2-212-412 du 11 octobre 2012 fixe la procédure et les règles de sélection des différents prétendants, c'est-à-dire des futurs hauts fonctionnaires.

L'objectif annoncé à travers la loi n° 02-12 du 17 juillet 2012 est de procéder à des nominations en dehors de tout esprit partisan. L'article 3 de la loi 02-12 met en avant les principes de compétence, de professionnalisme et d'égalité des chances permettant l'accès à la haute fonction pour tous ceux qui remplissent les conditions requises, abstraction faite de leurs origines ou de leurs appartenances politiques ou syndicales.

Ce sont des principes que l'on trouve dans l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme. Tel n'était pas le cas jusqu'à l'adoption de la loi organique 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures, en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution 2011, qui accordent un pouvoir de nomination, aussi bien au sein du Conseil des ministres, en vertu de l'article 49, qu'au sein du Conseil de gouvernement, conformément à l'article 92 de la Constitution.

De ces principes découlent des règles bien précises : les fonctionnaires nommés doivent accepter d'être d'abord au service de tous les citoyens, et d'être responsables de leurs décisions, en application de l'article 1§3 de la Constitution, qui traite de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. En somme il s'agit d'un engagement citoyen de leur part. Mais la fonction publique et la notion du service public reposent surtout sur le principe de neutralité.

Ce sont les mêmes principes qui gouvernent la nomination des hauts fonctionnaires en **France ou en Grande-Bretagne**: présentés comme des commis de l'État ou des serviteurs de la Couronne, leur nomination correspond à acte honorifique avant tout. En conséquence, ils doivent appliquer scrupuleusement les décisions prises par le gouvernement, quelle que soit sa couleur politique, puisqu'un haut fonctionnaire n'est pas censé dépendre

d'un parti politique, d'où la nécessité de sa neutralité dans l'exercice de ses fonctions. Certes, cet idéal type ne correspond pas toujours à la réalité, mais les hauts fonctionnaires sont tenus à un devoir de réserve.

En **France**, en vertu de l'article 13 de la Constitution, «*Le Président de la République nomme aux emplois civils et militaires*», et comme nous l'avons évoqué auparavant, le Conseil des ministres est l'un des éléments permettant au Président de la République de nommer des hauts fonctionnaires et officiers militaires. En conséquence il est évident que les nominations sont prononcées par décret du Président de la République.

Toutefois si ce pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission compétente de chaque assemblée, il ne peut en aucun cas être délégué dans les cas suivants :

Les emplois pourvus en Conseil des ministres en application du 3ème alinéa de l'article 13 de la Constitution et des articles 1 et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 février 1958;

- Les emplois ou fonctions pourvus en raison de leur importance pour la garantie des droits et des libertés, ou dans l'intérêt de la vie économique ou sociale de la Nation.

Cependant il est d'usage, bien qu'aucun texte ne le prévoit explicitement, de pourvoir en Conseil des ministres aux emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement.

L'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 indique qu'«*Un décret pris en Conseil d'État détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du gouvernement.*» Le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 prévoit «*des emplois supérieurs laissés à la décision du gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation de fonctions.*» La possibilité de nommer à ces

emplois supérieurs est accordée non seulement au Premier ministre, mais aussi au ministre des Affaires étrangères, au ministre de l'Intérieur et au ministre de l'Éducation nationale, sans intervention du Premier ministre.

À cet effet, le Premier ministre en France est habilité à nommer aux emplois suivants :

- Le Secrétaire général du gouvernement;
- Le Secrétaire général de la Défense;
- Les délégués interministériels.

À noter aussi qu'en France le constat est sans appel : les règles de la fonction publique, notamment l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958, facilitent l'insertion des lauréats de l'ENA et de l'école Polytechnique dans les hautes fonctions; nombreux sont ceux parmi eux qui ont réussi une carrière politique, tels que Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Alain Juppé ou Ségolène Royal. Mieux encore, en cas d'échec aux élections, ces hauts fonctionnaires peuvent retourner dans leur corps d'origine, ce qui n'est pas le cas en Grande-Bretagne.

En **Grande-Bretagne** la pratique observée depuis la fin du XIXème siècle a conduit à la dépolitisation de cette catégorie de hauts fonctionnaires. Ainsi a-t-on pu voir qu'il est interdit à un haut fonctionnaire de se présenter à une élection sans donner sa démission préalable.

Cependant, suite à des accusations de corruption et de mauvaises pratiques, on a constaté des réactions de la part du commissaire aux nominations des hauts fonctionnaires.

Les comités parlementaires ont exercé une pression pour que le processus de nomination en Grande-Bretagne, toujours plus encadré et surveillé, ne soit pas concentré dans les seules mains du Premier ministre anglais.

Néanmoins, si la nomination dans les hautes fonctions n'est pas effectuée par le Premier ministre, l'approbation de ce dernier est nécessaire pour la nomination des hauts fonctionnaires, des directeurs de départements ministériels et des dirigeants d'entreprises publiques.

Au **Maroc**, en vertu de l'article 49 de la Constitution de 2011, «*Le Conseil des ministres délibère de la nomination, sur proposition du Chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, aux emplois civils de wali de Bank Al Maghrib, d'ambassadeur, de wali et de gouverneur, et des responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure du Royaume, ainsi que des responsables des établissements et entreprises publiques stratégiques. Une loi organique précise la liste de ces établissements et entreprises stratégiques.*» C'est donc une compétence liée que celle dont jouit le Chef du gouvernement. Tout d'abord il faut citer le rôle des ministres concernés à qui appartient l'initiative de proposer aux postes, ensuite c'est une loi organique qui fixe la liste de ces établissements et entreprises stratégiques.

À partir du moment où le ministre n'appartient pas à la même formation politique, il garde une latitude pour le choix des candidats et le Chef du gouvernement ne dispose en amont d'aucun moyen pour influencer sur le choix des candidats. Conformément à l'article 4 du décret n° 2-12-412 du 11 octobre 2012 relatif à la procédure de nomination à la haute fonction, l'appel à candidature pour exercer les fonctions supérieures est lancé par arrêté de l'autorité gouvernementale concernée. L'arrêté est tout simplement porté à la connaissance du Chef du gouvernement.

L'article 6 prévoit que «*L'autorité gouvernementale assurant la tutelle sur l'entreprise publique concernée présente au Chef du gouvernement les candidatures au poste de responsabilité dans ladite entreprise.*» À noter que cette procédure n'est pas applicable aux postes d'inspecteur général des Finances, aux inspecteurs généraux des ministères et aux directeurs des Centres régionaux d'Investissement.

Cependant, le Chef du gouvernement n'est pas désarmé, puisqu'il veille au respect du déroulement de la procédure. En effet, il a un droit de regard, puisqu'il a la possibilité de demander à l'autorité gouvernementale concernée de présenter une nouvelle candidature, de revoir la proposition de nomination ou de rectifier la procédure de proposition «*de manière à garantir une stricte application des principes et critères*» prévus par les dispositions de la loi 02-12.

Concrètement, une liste de cinq candidats au minimum et de dix au maximum est ainsi soumise à l'autorité gouvernementale concernée pour qu'elle fasse son choix. Une deuxième liste de trois candidats est ensuite adressée au Chef du gouvernement, qui la soumet à la bonne appréciation du Conseil de gouvernement. Le Chef du gouvernement est appelé à soutenir une personne devant ses ministres. Il doit apporter les arguments qui motivent son choix, les étayer et les détailler pour convaincre ses ministres.

À cet égard, une importante évolution résultant de la Constitution de 2011 est intervenue, et on peut affirmer que ce pouvoir discrétionnaire est mieux encadré. Ce pouvoir de nomination s'exerce après avis public de la commission compétente et suite à l'accomplissement de certaines formalités d'ordre administratif, telles que fournir un formulaire dûment rempli, le CV du candidat, etc.

Section 2

Les relations entre le Chef du gouvernement et ses ministres

Il faut noter qu'au Maroc, on parlait toujours du gouvernement de Sa Majesté le Roi. Cette formule était justifiée, dans la mesure où c'était le Roi qui nommait les ministres (article 24) et les révoquait (Cf. Ch. II. Section I). Cette domination royale dépassait le pouvoir du gouvernement et de l'administration : «*Le Roi gardait la haute main sur la nomination, la promotion et la révocation des gouverneurs et caïds pourtant être appelés à appliquer les*

directives du gouvernement ⁽²¹⁹⁾». Or depuis la formation du gouvernement en janvier 2012, on impute le gouvernement plutôt à son chef et on ne parle depuis que du «*gouvernement de Abdel-Ilah Benkirane*». Et pourtant, en Grande-Bretagne, on continue de parler du «*gouvernement de Sa Majesté*».

§1- Un rôle de coordination

Si, avant la Constitution de 2011, le choix et la nomination des membres du gouvernement échappaient au Premier ministre, la direction du gouvernement, par contre, lui appartenait. Il lui revenait également l'initiative de réunir les membres du gouvernement et il était le maître de la clôture des réunions. Il présidait le Conseil de gouvernement et arrêtait son ordre du jour (cf. : infra., Ch. II, section III, A).

Cela impliquait la nécessité de préserver l'unité du gouvernement. Cette tâche exigeait une habileté et des qualités de «*manager*». Il devait régler et arbitrer les différends qui surgissaient entre les ministres sur tel ou tel problème, voire certains conflits personnels.

Afin d'exercer un contrôle sur les résultats atteints par le gouvernement, et pour assurer le bon fonctionnement de l'action gouvernementale, le Premier ministre pouvait adopter deux méthodes, l'une objective, l'autre subjective. Soit il pouvait agir en «*chef d'état-major*» en utilisant son habileté d'arbitre pour obtenir un consensus sur le sujet du conflit, en persuadant les «*dissidents*» d'accepter le point de vue dominant, et en parvenant à contrôler la responsabilité collective. Soit il agissait en «*dictateur gestionnaire*», en prouvant son habileté d'innovateur et en proposant, sinon en imposant sa solution.

Le premier cas de figure pouvait être adopté par un Premier ministre qui n'était soutenu par aucune formation politique : ce fut le cas d'Ahmed Benhima. La deuxième option impliquait une forte personnalité et un prestige personnel de la part du Premier ministre : parmi de tels exemples figurent Azzedine Laraki, Ahmed Osman et Mohamed Maâti Bouabid.

(219) CAMAU, Michel, *Pouvoirs et institutions au Maghreb, Tunis : Cérès Productions, 1978, p. 82*

Malgré l'influence dont a bénéficié le Premier ministre au sein du gouvernement, et bien qu'il ait été le premier de ses pairs, lors des réceptions officielles, il occupait néanmoins un rang moins honorifique que d'autres ministres ayant un titre spécial, tels que le ministre, représentant personnel du Roi, ou le Directeur général du Cabinet royal ⁽²²⁰⁾, ou encore le ministre de la Maison royale chargé du Protocole et de la Chancellerie ⁽²²¹⁾.

La Constitution de 2011 offre une place prédominante au Chef du gouvernement. Elle évoque presque exclusivement le Chef du gouvernement, notamment à travers l'article 87 et les articles suivants. Certes le ministre est chargé de gérer un département ministériel, ce qui fait de lui le seul responsable de son ministère, mais cela concerne le seul aspect administratif. Or, sur le plan politique, le Chef du gouvernement est le vrai patron à bord. Cela signifie tout simplement que les ministres sont les responsables administratifs de leurs départements respectifs. En revanche, dans le cadre du gouvernement, chaque ministre détient très peu de pouvoir de décision, puisque le vrai décideur n'est autre que le Chef du gouvernement. Il peut, ou non, donner suite à un texte ou une proposition venue de tel ou tel ministre.

§2- Un pouvoir de décision

Depuis la nomination du gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane en 2011, la presse et l'opposition parle du «*gouvernement de Abdel-Ilah Benkirane*». C'est non seulement un changement de vocabulaire, mais aussi d'un mode d'emploi.

Le pouvoir exécutif est exercé dorénavant par le Chef du gouvernement, en vertu de l'article 89 de la Constitution de 2011: «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental.*» Afin de permettre au gouvernement d'exercer pleinement le pouvoir exécutif et de mettre en œuvre

(220) On peut affirmer que le Cabinet royal constituait à l'époque un *Cabinet shadow*.

(221) Voir le *Bulletin officiel* n° 3001 du 06 mai 1970, p. 696.

sa politique, la Constitution a prévu que le gouvernement, d'une part, «dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et des établissements publics», et d'autre part définit sa politique générale et sectorielle: «Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère:

- de la politique générale de l'État avant sa présentation en Conseil des ministres,
- des politiques publiques,
- des politiques sectorielles»

Cependant, le Chef du gouvernement peut rencontrer des difficultés à imposer son point de vue aux ministres, malgré ce qu'annonce l'article 89 de la Constitution: «Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif sous l'autorité du Chef du gouvernement», et ce pour des raisons constitutionnelles et politiques :

Sur le **plan constitutionnel**, l'article 93 de la Constitution prévoit que «Les ministres sont responsables, chacun dans le secteur dont il a la charge.» Cette disposition implique que le ministre exerce ses attributions avec toute latitude, puisqu'il a la charge de son ministère et qu'il est responsable des conséquences découlant de l'exercice de ses fonctions. En effet, tout membre du gouvernement est politiquement responsable des actes accomplis par son administration; en principe la sanction de cette responsabilité est la révocation ou la démission.

Ensuite, sur le **plan politique**, le gouvernement n'est pas un corps homogène, pas plus qu'il n'est constitué d'un seul parti politique. En conséquence, cette autonomie partisane entraîne de facto une liberté, voire une certaine indépendance des ministres. L'absence d'homogénéité est due au mode de suffrage proportionnel prévu pour les élections législatives, qui ne permet pas de dégager une majorité cohérente au sein de la Chambre des Représentants.

Eu égard ces développements, le principe de la solidarité du gouvernement, tel qu'annoncé par la Constitution, se trouve battu en brèche, comme il l'a été montré et démontré par les événements survenus à maintes reprises, le dernier en date étant le retrait du parti de l'Istiqlal du gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane par une décision unilatérale des instances de ce parti.

En **France**, le Premier ministre se contente d'établir une liste, et c'est au Président de la République de choisir «*l'attribution des postes*». En outre, le Premier ministre ne peut que demander au Président de la République de révoquer un ministre qui rentre en désaccord avec lui.

Historiquement, le «*Président du Conseil*» sous la III^{ème} République, n'avait absolument aucune autorité hiérarchique sur les ministres. Aucune structure, aucun service administratif ne lui était rattaché, qui aurait pu lui servir à assurer une certaine coordination.

C'est la Constitution du 27 octobre 1946 qui institutionnalise un certain nombre de mesures prises dès 1930. Ainsi le Premier ministre dispose de structures d'appui, d'un lieu et de services administratifs. Si cette Constitution lui attribue des prérogatives spécifiques, il se heurte encore à une forte indiscipline partisane au niveau du parlement.

La Constitution de 1958 officialise le gouvernement et procède à une distinction du rôle spécifique du Premier ministre, notamment par le biais de l'article 21. Cet article indique que c'est le Premier ministre qui dirige le gouvernement, qui détermine et conduit la politique de la nation. À première vue sa primauté est clairement énoncée, mais la pratique, sous l'action du général de Gaulle, infléchit ce schéma. L'adoption du quinquennat affaiblit d'avantage le Premier ministre, même s'il reste le patron qui gère le quotidien.

Le cas de la **Grande-Bretagne** constitue une école, puisqu'il n'existe pas un gouvernement constitué d'un seul corps comme dans les autres pays. Il s'agit en fait d'un gouvernement hiérarchisé, avec d'une part les membres du Cabinet, et d'autre part les ministres, au sens large du terme.

Le Cabinet est le noyau dur du gouvernement britannique, puisque c'est à lui que revient la tâche de la prise des décisions, puisque c'est lui qui a l'initiative des lois, qu'il fait voter par sa majorité

parlementaire. Il est constitué d'un nombre⁽²²²⁾ limité de 15 à 20 membres. Walter Bagehot, dans son ouvrage *«The English Constitution»*, décrit le Cabinet comme le *«secret efficient»* du système politique anglais.

Le Cabinet lui même est coiffé par un organisme encore plus restreint appelé *«Cabinet Committees»*, une sorte de comité interministériel qui se réunit en dehors de toute publicité médiatique et qui prépare le travail du Cabinet. Il est composé de ministres, de hauts fonctionnaires et, éventuellement, d'experts.

Pour ce qui concerne l'autre partie du gouvernement, elle est constituée de ministres chargés de départements secondaires, mais qui ne siègent aux délibérations gouvernementales que lorsque celles-ci ont trait aux affaires qui les concernent directement.

Bien entendu, les relations entre le Premier ministre et ces deux catégories sont différentes en fonction du poids de chaque catégorie, mais ceci n'empêche pas d'affirmer qu'il exerce une autorité réelle sur les deux composantes. Il les nomme et les révoque, puisque c'est le peuple britannique qui fait son choix par l'élection indirecte de son Premier ministre. En effet, par le jeu électoral, c'est le parti qui a obtenu la majorité des sièges à la Chambre des Communes qui voit son leader automatiquement choisi comme Premier ministre.

Le Cabinet se réunit sous la présidence du Premier ministre pour débattre des problèmes majeurs de la politique du gouvernement. Mais ce qui limite les discordances et les conflits, c'est le mode de prise de décision au sein du Cabinet. Les décisions sont prises en comités restreints, par des groupes informels ou à l'issue de discussions bilatérales entre le Premier ministre et certains membres individuels du Cabinet. Tout ministre qui désapprouve une décision prise par le Cabinet doit présenter sa démission. Ainsi Robin Cook⁽²²³⁾, qui s'opposait à l'engagement britannique en Irak en 2003, a dû quitter le gouvernement.

(222) *Le nombre total des membres du Cabinet est fixé par le « Ministerial and Other Salaries Act ».*

(223) *Robin Cook, ministre des Affaires étrangères du Cabinet d'Anthony Blair de 1997 à 2001, démissionne en 2003 pour protester contre la guerre en Irak.*

SECTION 3

Les rapports du Chef du gouvernement avec le Parlement

Il est d'usage de dire que ce sont les premières années d'une Constitution qui déterminent son application ultérieure: ce sont elles qui fixent la hiérarchie des institutions et qui établissent les coutumes et les règles non écrites qui vont venir s'ajouter aux textes rédigés, les modifier, parfois même les annuler.

Ainsi, la mise en place des institutions marocaines de 1962 jusqu'à 2011 n'a pas échappé à cette règle. On peut constater comment les rapports entre le gouvernement et le parlement se sont forgés dans un climat de déséquilibre. Un morcellement forcé de la majorité parlementaire, résultat du jeu combiné des mécanismes d'un suffrage défavorable à la formation de cette majorité et des forces politiques qui naissaient pour biaiser un système institutionnel non structuré, permettait au Roi de définir les règles du jeu des relations entre l'exécutif et le législatif.

En effet, sur la base du contenu des Constitutions précédentes, il va de soi d'affirmer que les souhaits des partis de l'opposition, voire ceux des partis soutenant le gouvernement, étaient loin d'être satisfaits: l'autonomie du gouvernement et celle du parlement étaient encadrées dans des limites relativement étroites.

Le Roi détenait seul la clé des mécanismes constitutionnels fondamentaux, directs ou indirects, au niveau des rapports entre les organes de l'État. Aussi peut-on espérer que dans la pratique concrète du système instauré par la Constitution de 2011, l'autorité du gouvernement et du parlement sera progressivement renforcée.

En principe les rapports entre le gouvernement et le parlement ont un double objet:

D'une part, ils permettent aux Chambres de recueillir les informations qui leur sont nécessaires pour être en mesure d'exercer leurs attributions législatives, financières et de contrôle sur le fonctionnement des services. Limités à cet objet, ils

établissent des relations équilibrées entre le gouvernement et les deux assemblées, dans la mesure du possible et suivant les procédés nécessaires pour permettre à chacune d'elles de remplir le rôle que la Constitution lui impartit.

D'autre part, ces rapports ont pour but la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. De ce point de vue, une telle mise en jeu n'existe qu'entre le gouvernement et la Chambre des Représentants.

Cependant, force est de constater, en toile de fond, le phénomène de la majorité au sein des deux Chambres, qui joue un rôle de catalyseur et atténue la pression exercée par les Chambres dans les domaines susmentionnés. En effet, ce phénomène du fait majoritaire se produit lorsqu'une majorité se dégage à la Chambre des Représentants, ce qui permet au Chef du gouvernement de se protéger en cas de différend avec le pouvoir législatif.

§1- L'absence d'une majorité parlementaire

Emmanuel-Joseph Sieyès désigne le principe de majorité par «*une maxime incontestable*», ajoutant qu'il y a «*nécessité de ne reconnaître la volonté commune que dans l'avis de la pluralité (224)*», mais en politique le droit de la minorité appelée opposition est d'autant plus respectable qu'elle peut devenir la majorité du demain. L'existence d'une majorité parlementaire témoigne du fait que le gouvernement doit gouverner, et permet de le faire. Le parlement est, pour le gouvernement et son chef, le lieu d'une contradiction fondamentale. Il y trouve un soutien assuré de sa majorité, qui lui donne la force et la capacité d'agir. Mais en même temps il y rencontre une hostilité manifeste qui lui rappelle les limites de cette puissance.

(224) SIEYES, Emmanuel-Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* Paris, éd. Champion, 1888, p. 82

Dans un régime parlementaire, l'exécutif et le législatif fonctionnent en harmonie. La séparation des pouvoirs n'est pas aussi rigide que dans un régime présidentiel, ce qui permet au Premier ministre ou au Chef du gouvernement de s'appuyer sur sa majorité face à l'opposition pour appliquer son programme. Le fait majoritaire se produit donc lorsqu'une majorité se dégage à la Chambre basse. Cette majorité doit être de la même famille politique, ou du même parti politique.

Au Maroc, la notion de majorité parlementaire stable qui soutient le Premier ministre ou le Chef du gouvernement n'a jamais été introduite dans le système politique. En conséquence ce «*fait majoritaire*» qui manque durablement aux différents gouvernements depuis 1962 se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Aucun des Premiers ministres, y compris le Chef du gouvernement actuel, n'a jamais bénéficié d'une majorité cohérente et absolue. Il s'agit toujours de majorités de nécessité et non de conviction. L'absence d'une telle majorité est compensée par une **caution royale**, accordée bien entendu par le Souverain.

À cet égard, le Roi Hassan II a appelé, le 14 octobre 1994, la Constitution d'un gouvernement composé de partis de l'opposition, tout en garantissant à ce gouvernement une stabilité durant trois ans, malgré le fait qu'aucun de ces partis n'avaient la majorité requise. Cette stabilité fictive est garantie aussi par la participation des partis pro-monarchiques, notamment le Mouvement populaire, le RNI et l'Union constitutionnelle, qui respectent les consignes dans un sens ou dans un autre. La viabilité et la continuité d'une majorité exécutive au Maroc est tributaire de cette caution royale: «*La création du pouvoir gouvernemental demeure l'apanage du Souverain.*⁽²²⁵⁾» Cette situation n'a pas changé depuis, il suffit d'observer les péripéties politiques depuis le retrait du Parti de l'Istiqlal du gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane et son remplacement par le RNI.

(225) MAKHOUKHI, Abdelmalek, *Parlement et tradition au Maroc*, in : *Les réformes constitutionnelles et politiques au Maghreb, colloque, 1999, p. 119*

La première constatation, suite à l'analyse du système politique au Maroc, est donc l'absence du fait majoritaire, que ce soit avant ou après la Constitution du 11 novembre 2011. Cette absence d'une majorité cohérente, soit sous l'égide de la nouvelle Constitution, soit comme auparavant, est en fait la conséquence logique et attendue d'un système de suffrage défavorable qui réduit notablement les chances d'obtenir une majorité permettant au Chef du gouvernement d'agir avec toute latitude. Elle est aussi due à un phénomène qui résulte de la création des partis politiques par l'administration.

En effet, pour arriver à esquiver une majorité cohérente au sein de la Chambre des Représentants, le régime a eu recours à deux moyens: la création de partis politiques par l'administration et le choix du système du suffrage proportionnel.

Le premier moyen consiste à créer des partis politiques favorables au pouvoir. Au demeurant, les mêmes techniques ont été employées à la fin des années soixante-dix, avec la création de deux formations politiques par l'administration: «*Au Maroc le désir du Roi, ou en tout cas son entourage, est de donner au pouvoir une base organisée, capable de soutenir son action et de faire face aux partis d'opposition*⁽²²⁶⁾». Cette orientation a été confirmée par la création en 1962 du Front de Défense des Institutions constitutionnelle (FDIC)⁽²²⁷⁾ présidé par Ahmed Réda Guedira, un pilier du régime, et en 1979 par la création du RNI, dirigé par Ahmed Osman⁽²²⁸⁾, outre l'Union constitutionnelle (UC) créée en 1983 par Mohamed Maâti Bouabid. Le but est de participer aux élections afin de créer une majorité, bien qu'hétéroclite, à tout le moins favorable au régime. Le porte-parole officieux du régime, Ahmed Osman, n'a pas hésité à déclarer, à l'issue des élections législatives de 1977, que les élus sans étiquette politique étaient «*foncièrement et inconditionnellement monarchistes*⁽²²⁹⁾». La ligne politique et idéologique du RNI est donc claire et sans équivoque.

(226) DUPONT, Jean, *Constitutions et consultations populaires au Maroc*, A.A.N., 1970, p. 167

(227) Parmi les fondateurs, outre Ahmed Réda Guedira, figurent M'fadal Cherkaoui, Mohamed Laghzaoui, le Prince Moulay Ali, Ahmed Bahnini, Driss Slaoui, Moulay Ahmed Alaoui et Mohamed Zeghari.

(228) Les élections locales de 1977 ont amené une majorité indépendante et sans couleur politique. Cette majorité a été polarisée par le Rassemblement national des Indépendants (RNI).

(229) DUPONT, Jean, *op. cité*

À cela s'ajoute un autre phénomène amplificateur qui vise la balkanisation des formations politiques, notamment des partis dits historiques. En effet, certains éléments quittent leurs formations politiques pour créer des partis concurrents par le biais de scissions au sein des partis; parfois le régime est derrière ce fractionnement.

En conséquence, une partie des dirigeants de partis se déclare dissidente et construit son propre parti: c'est le cas du parti de l'Union socialiste des Forces populaires (USFP) qui déclare en 1975 sa sécession de l'Union nationale des Forces populaires (UNFP); citons également le clivage qui oppose les partisans du RNI et qui aboutit à la création du Parti démocratique indépendant (PDI) en 1980 ou au Parti national démocrate (PND) ⁽²³⁰⁾.

Les sécessions enregistrées dans les années quatre-vingt-dix confirment cette constatation. L'Organisation d'Action démocratique et populaire (OADP) refuse de cautionner la Constitution de 1996, et de ce fait une partie de ses dirigeants fait scission en formant le Parti socialiste démocratique (PSD). Le Parti du Progrès et du Socialisme (PPS) connaît le même sort avec la scission de Thami El Khyari, qui fonde le parti du Front des Forces démocratiques (FFD) en 1997. Ceci explique la multiplicité des partis politiques au Maroc: quatre partis créés de 1940 à 1970, sept partis de 1970 à 1990, six partis de 1990 à 2000, et vingt partis de 2000 à 2011. En 2017, compte tenu des partis dissous, disparus, fusionnés, renommés et non reconnus, trente-cinq fondations politiques légalement constituées coexistent au Maroc. Le second élément qui évite la Constitution d'une majorité au sein de la Chambre des Représentant réside dans le régime du suffrage. C'est l'effet néfaste du mode du suffrage proportionnel qui aboutit à un morcellement de la majorité et empêche la Constitution d'une majorité homogène. Ce phénomène d'absence d'une majorité au sein de la Chambre des Représentants, à même de soutenir un Chef de gouvernement durant son mandat, perdure puisqu'il se reproduit à l'issue de la Constitution de 2011.

(230) Le Parti national démocrate (PND) est d'abord créé sous la forme d'un groupe parlementaire en avril 1981, avant de se transformer en parti politique en juin 1982. Il voit le jour à la suite d'une scission au sein du RNI. Son secrétaire général est alors Arsalane El Jadidi. Le PND est fusionné en 2008 avec quatre autres partis politiques pour créer le Parti authenticité et modernité (PAM).

Les élections de 2011 donnent vainqueur le Parti de la Justice et du Développement (PJD), arrivé en tête, mais sans toutefois disposer de la majorité au sein de la Chambre des Représentants, comme l'illustrent les données suivantes :

| Nom du parti | Nombre de sièges | Observations |
|--|-------------------------|--------------------------|
| Parti de la Justice et du Développement (PJD) | 107 | Chef du gouvernement |
| Parti de l'Istiqlal | 60 | Il a quitté la coalition |
| Rassemblement national des Indépendants (RNI) | 52 | Membre de la coalition |
| Parti Authenticité et Modernité (PAM) | 47 | |
| Union socialiste des Forces populaires (USFP) | 39 | |
| Mouvement populaire (MP) | 32 | Membre de la coalition |
| Union constitutionnelle (UC) | 23 | |
| Parti du Progrès et du Socialisme (PPS) | 18 | Membre de la coalition |
| Parti travailliste | 4 | |
| Mouvement démocratique et social (MDS) | 2 | |
| Parti du Renouveau et de l'Équité | 2 | |
| Parti de l'Environnement et du Développement durable | 2 | |
| Parti Al Ahd Addimocrati | 2 | |
| Parti de la Gauche verte | 1 | |
| Front des Forces démocratiques (FFD) | 1 | |
| Parti de la Liberté et de la Justice sociale | 1 | |
| Parti de l'Action | 1 | |
| Parti Unité et Démocratie | 1 | |

Résultat des élections législatives de 2017

| Parti politique | Nombre de sièges | Observations |
|---|------------------|-------------------------------------|
| Parti de la Justice et du Développement (PJD) | 125 | Chef de gouvernement |
| Parti Authenticité et Modernité (PAM) | 102 | |
| Parti de l'Istiqlal | 46 | |
| Rassemblement national des Indépendants | 37 | Membre de la coalition |
| Mouvement populaire | 27 | Membre de la coalition Allié R.N.I. |
| Union constitutionnelle | 19 | Membre de la coalition Allié R.N.I. |
| U.S.F.P | 20 | Membre de la coalition Allié R.N.I. |
| P.P.S | 19 | Membre de la coalition Allié P.J.D. |
| Mouvement démocratique et social | 3 | |
| Fédération de la gauche démocratique | 2 | |
| Parti unité et démocratie | 1 | |
| P.G.V.M | 1 | |

La lecture de ces deux tableaux montre sans équivoque que le scrutin de liste à la proportionnelle au plus fort, adopté depuis 2002, n'est pas adapté à la morphologie politique au Maroc. Certes on peut arguer que sur le plan juridique, il s'agit d'un système plus juste et plus démocratique qui permet de faire en sorte que les élus reflètent le plus équitablement possible les différentes tendances des électeurs, et offre en même temps aux petites formations l'opportunité d'être représentées; néanmoins, sur le plan politique, il lui est reproché de générer une instabilité gouvernementale. La loi de Duverger suggère l'existence d'un lien étroit entre un système politique et son système électoral⁽²³¹⁾.

(231) DUVERGER, Maurice, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris : Ouvrage collectif de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1953, p. 11

Un tel système de liste à la proportionnelle au plus fort conduit à un dysfonctionnement du jeu politique. Il favorise la multiplication des partis et donne un rôle important aux petits partis charnières, souvent partenaires indispensables des majorités.

Le second effet indésirable du suffrage proportionnel «*est de favoriser le sectionnement des partis existants; les scissions sont généralement durables, parce que le scrutin empêche les fractions divergentes d'être écrasées par les rivaux.*⁽²³²⁾» Les partis qui sont en mesure de gouverner doivent souvent mettre en œuvre des alliances avec d'autres formations politiques afin d'obtenir une majorité à la Chambre des Représentants. Il faut cependant avoir présent à l'esprit que dans ce cas précis, l'équilibre politique d'une coalition peut reposer sur une répartition des responsabilités entre les partis qui la composent.

En outre, le scrutin de liste ne permet pas de dégager une majorité stable et cohérente, à même de soutenir fidèlement le gouvernement. Le parti qui arrive en tête ne peut gouverner qu'en mettant en œuvre des alliances, parfois contre nature, avec d'autres partis politiques, afin de garantir la majorité au sein de la Chambre des Représentants. Le jeu de la coalition met le parti arrivé en tête à la merci d'un petit parti, si modeste soit-il, qui se transforme en «*parti globe*» (en allusion au poisson globe), auquel cette situation donne un rôle primordial, plus important que son poids réel, dans la formation d'une majorité parlementaire. D'ailleurs le R.N.I. qui a obtenu seulement 37 sièges dans le scrutin du 07 octobre 2016 joue ce rôle de poisson globe.

Cependant, une différence peut être décelée entre les deux périodes, avant et après 2011. Auparavant le rôle du Premier ministre était double: d'une part, du point de vue du Roi, informer cette «*soi-disant majorité*», et d'autre part diriger en fonction des différentes factions existantes afin de trouver un équilibre.

(232) *Ibid.*, p 19

Dorénavant, le Chef du gouvernement a pour mission de gouverner tout en rappelant à l'ordre, de temps à autre, les différents membres de la coalition.

En somme, la combinaison des deux moyens susmentionnés, la création de partis politiques, que ce soit suite à une volonté délibérée de l'administration ou suite à des scissions, aboutit à une seule et unique finalité : l'affaiblissement des partis et par voie de conséquence, du Chef du gouvernement, en le privant d'une majorité cohérente.

En **France**, dès 1962, la célèbre notion de fait majoritaire s'introduit dans la vie politique avec cette spécificité : d'une part cette majorité n'est pas homogène, d'autre part elle soutient plutôt le Président de la République que le Premier ministre, sauf dans la situation spécifique de la cohabitation, puisque dans ce cas la majorité soutient le Premier ministre⁽²³³⁾.

À cet égard, la Constitution de 1958 est rédigée dans l'optique d'esquiver le fameux fait majoritaire, dans la mesure où elle permet de gouverner sans majorité, ou bien de forcer la majorité par le biais de techniques constitutionnelles, notamment l'article 49-3, qui constitue une arme entre les mains de l'exécutif contre sa propre majorité. Ce phénomène est accentué avec l'articulation des élections présidentielles et des élections parlementaires, avec l'abandon du septennat et l'adoption du quinquennat, puisqu'elle débouche sur la concordance des deux échéances et engendre ipso facto une majorité présidentielle suite à l'élection du Président de la République au suffrage universel, parallèlement à une majorité parlementaire. Grâce à cet instrument constitutionnel, l'adoption du quinquennat permet d'éviter la cohabitation et confirme le caractère semi-présidentiel de la Vème République. Les députés sont acculés à respecter la discipline majoritaire et les consignes des instances des formations politiques, sous peine de devoir retourner devant les électeurs.

(233) *Trois périodes de cohabitation marquent la vie politique en France : de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et de 1997 à 2002.*

Donc, le fait majoritaire en France au sens parlementaire du terme est inexistant. En effet, comme conséquence inévitable de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, la majorité est intimement liée au Président, qu'elle soutient en bloc: *«Jamais sans doute de Gaulle n'a autant de pouvoir qu'entre 1963 et 1965. La majorité à l'Assemblée nationale est la sienne (234)»* Ainsi, le Premier ministre *«est le chef d'une majorité qui ne l'a pas choisi (235)»*; il est désigné par le Président de la République, voire imposé par lui. Le Président Georges Pompidou amorce déjà en son temps une distinction entre une majorité présidentielle et une majorité parlementaire. D'ailleurs à peine élu en 1981, François Mitterrand dissout l'assemblée et s'adresse aux Français : *«vous m'avez élu Président, donnez moi une majorité au parlement, sinon je ne peux pas appliquer mon programme»*.

La majorité parlementaire dont dispose le Premier ministre est d'une ampleur et d'une composition très diverses suivant les problèmes posés au parlement. Ceci permet d'affirmer que c'est une majorité d'idées en fonction de ces problèmes ou, selon la formule d'Edgard Faure, c'est une majorité d'arrière-pensées.

Le fait majoritaire entraîne une conséquence peut être inattendue. Le parlementarisme rationalisé de 1958 a pour objet de limiter les inconvénients de l'absence d'une majorité cohérente. Mais en même temps une telle construction institutionnelle conduit à supprimer soit la suprématie du Président de la République, soit celle du Premier ministre, excluant ainsi en tout cas tout dualisme au sommet de l'État. C'est le Premier ministre qui fait les frais de ce choix. D'ailleurs le quinquennat bouleverse les relations entre le chef de l'État et le Premier ministre, qui devient un fusible, selon l'expression du politologue Stéphane Rozès, tandis que le Président de la République est en première ligne. Le général de Gaulle avait vu juste puisqu'il réaffirmait chaque fois cet état de choses : *«Il faut une tête pour un grand État.»*

(234) SUR, Serge, *La vie politique en France sous la Vème République*, éd. Montchrestien, p.177
 (235) *Ibid.*, p 176

Néanmoins, pour parvenir à cette majorité, il faut souligner la spécificité de la création des partis politiques circonstanciels dans le but de préparer les élections. Toutes proportions gardées, c'est le même phénomène observé au Maroc qu'on trouve en France, puisque la création d'un parti politique constitue un élément pour arriver à une majorité qui soutient le Président.

À noter qu'au lendemain de la mise en place des institutions de la Vème République, de nouveaux partis sont créés, destinés à soutenir le nouveau régime et se réclamant de son fondateur, le général de Gaulle⁽²³⁶⁾. Ainsi voit-on apparaître en 1958 l'UNR (Union pour la nouvelle République) qui deviendra le noyau dur de la nouvelle majorité de l'époque. Valéry Giscard d'Estaing forme la Fédération nationale des Républicains et Indépendants (FNRI). En 1962 l'UNR et la FNRI disposent de la majorité absolue à l'Assemblée nationale.

En 1968, l'UDR, nouvelle appellation du parti gaulliste, dispose de la majorité absolue; c'est le cas du RPR ou de l'UMP de Jacques Chirac; citons enfin les Républicains qui préparent les élections présidentielles de 2017 sous la présidence de Nicolas Sarkozy ou Emmanuel Macron qui a annoncé le 06 avril 2016 la création du nouveau mouvement «En marche» pour préparer les élections présidentielles et législatives qui se sont déroulées en Mai 2017. Macron a été élu par 66.10% et son mouvement a obtenu aux élections législatives 308 sièges sur 577. On assiste donc toujours à la création d'un parti politique à des fins électorales et pour soutenir le Président de la République. C'est ce qui fait dire à Jean-Pierre Chevènement au sujet du parlement et de la majorité au sein de cette institution: *«C'est une belle et bonne chaussure avec laquelle on fait beaucoup de kilomètres.»*

(236) FERRETTI, Raymond, *Vème République et fait majoritaire : Quelle réalité ? in : Organisation politique, 2012*

En **Grande-Bretagne**, le Premier ministre jouit d'une double investiture : il est sélectionné dans un premier temps par son parti, ensuite il est désigné par le corps électoral, ce qui lui permet de disposer de sa majorité au sein de la Chambre des Communes. À cet égard, il faut noter que d'une part, le Premier ministre, lui-même membre de la Chambre des Communes depuis 1963, ne peut se maintenir au pouvoir s'il n'y dispose pas d'une majorité, ou, le cas échéant, si une majorité se forme contre lui, et que d'autre part, tous les ministres doivent être membres de l'une ou de l'autre chambre du parlement, ce qui signifie une fusion des pouvoirs exécutif et législatif et un cordon ombilical entre les deux pouvoirs. Le Cabinet est conçu comme une émanation du parlement, donc le gouvernement gouverne et peut légiférer sous l'œil vigilant du parlement et avec son contrôle.

La présence de nombreux ministres à la Chambre des Communes en tant que membres de cette Chambre facilite les échanges entre le gouvernement et sa majorité. La solidité de cette majorité est matérialisée par les Whips qui sont des députés de la majorité qui veillent à la présence des députés lors des votes importants et au respect de la discipline parlementaire. René Capitant délivre un jugement assez juste : *«Le gouvernement britannique se caractérise par la concentration des pouvoirs aux mains du Premier ministre. Il gouverne et légifère. Appuyé sur sa majorité, c'est lui qui dresse et impose aux Communes le programme législatif de la session.»*⁽²³⁷⁾ Grâce à une majorité cohérente et disciplinée qui soutient le Premier ministre, le système politique britannique constitue ainsi un régime de collaboration équilibrée des pouvoirs. Cette situation implique que la présence d'une majorité cohérente constitue l'une des spécificités du régime parlementaire anglais; ainsi, le Premier ministre et son gouvernement continuent à exercer autant que dure la législature. Aucun d'entre eux n'est mis en minorité et contraint de ce fait de renoncer à ses fonctions depuis un siècle, sauf en 1979.

(237) CAPITANT, René, *La réforme du parlementarisme*, Liège, Suey, 1934

Depuis 1991, six motions de censure ont été déposées : deux motions de censure contre le gouvernement et quatre motions exprimant des critiques contre des ministres. Toutes les six ont été proposées par l'opposition et aucune n'a été acceptée par la Chambre. En revanche, au lieu de soutenir une motion de censure déposée par l'opposition, la majorité exerce des pressions internes qui s'effectuent au sein du parti majoritaire, pour contraindre le Premier ministre au départ. C'est le cas des départs d'Arthur Chamberlain (04 mai 1937 - 10 mai 1940), d'Anthony Eden (07 avril 1955 - 09 janvier 1957) et d'Harold Macmillan (14 janvier 1957 - 19 octobre 1963).

En effet en Grande-Bretagne ce sont les partis politiques qui peuvent faire et défaire leurs leaders : ils les désignent comme ils les rejettent. C'est le cas de Margaret Thatcher et de John Major.

À cet égard il faut souligner que la vie politique britannique est caractérisée par une stabilité des partis politiques créés depuis le XIXème siècle, les Whigs et les Tories, et par la suite les travailliste. Les Whigs étaient composés essentiellement de dirigeant aristocrates de foi essentiellement protestante, alors que les Tories étaient associés à des propriétaires terriens (landed gentry), l'Église d'Angleterre et l'Église d'Ecosse. Au milieu du XIXème siècle, les Tories ont évolué pour devenir le parti conservateur (Conservative Party), alors que les Whigs sont devenus le parti libéral (Liberal Party). L'année 1920 est marquée par la création d'un troisième parti, le parti travailliste (Labour Party), qui représente une alliance entre les syndicats et les diverses composantes du courant socialiste.

Avant la création du parti travailliste, la vie politique était dominée par les conservateurs et les libéraux. Depuis l'avènement du parti travailliste sur la scène politique, le parti conservateur et le parti travailliste dominant la politique britannique et alternent les gouvernements, ce qui signifie que la naissance d'un troisième parti n'a pas perturbé le fait majoritaire. En outre, cette apparition est considérée comme une richesse et une valeur ajoutée pour un climat politique dont les règles et les enjeux sont clairs.

§2 - Les rapports pacifiques

La séparation des pouvoirs dans un régime parlementaire est largement atténuée. Les organes de l'exécutif et les organes législatifs détiennent des pouvoirs mutuels et entretiennent des rapports de collaboration fonctionnelle. Théoriquement l'organe exécutif est juridiquement dépendant de l'organe législatif; or dans les faits, le pouvoir législatif est soumis à la volonté de l'exécutif: *«En dépit de l'insistance mise sur la primauté du parlement, il est reconnu que ce sont les états-majors des partis et non les groupes parlementaires ès-qualités qui détiennent la réalité du pouvoir.»*⁽²³⁸⁾ Mais l'hypothèse selon laquelle le pouvoir législatif est totalement subordonné au gouvernement est valable quand le Chef du gouvernement est le chef d'une majorité cohérente et disciplinée qui permet au Premier ministre de gouverner.

Or, au **Maroc**, ni le Premier ministre précédent, ni l'actuel Chef du gouvernement ne jouit de cette faculté et encore moins de cette liberté. En conséquence, ses relations avec la majorité restent tributaires de la règle de la solidarité et éventuellement de celle de la caution royale.

Toutes proportions gardées, en **France**, l'analyse de l'anatomie de la majorité ne diffère guère du cas marocain, puisque le Premier ministre bénéficie de l'appui de la majorité présidentielle et non de sa majorité à lui, s'il a une majorité. On peut affirmer aussi que son maintien en fonction, il le doit à la **caution du Président de la République** et au principe de la solidarité gouvernementale. La situation est complètement différente en **Grande-Bretagne**, où l'on peut affirmer que le Premier ministre anglais maîtrise la situation. En effet, il n'y a pas de confrontation entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, mais un seul pouvoir: celui du parti vainqueur des élections. Émanation de la majorité, le Premier ministre n'a plus à craindre que son gouvernement sera renversé, mais bien plutôt, il est assuré de rester en fonction.

(238) LAUVAUX, Philippe, *L'évolution du régime parlementaire depuis 1944*, Revue Pouvoirs, 1990, p.26

A- La question de l'investiture du gouvernement : au Maroc, avant la Constitution de 2011, l'investiture du gouvernement se déroulait comme suit: le Premier ministre devait se présenter devant la Chambre des Représentants après sa nomination par le Roi afin d'exposer son programme. La Constitution précisait que ce programme devait dégager les lignes directrices de l'action gouvernementale dans les domaines économique, social, culturel et dans celui de la politique extérieure. Il est évident que l'exposé d'un programme ne comportant pas de tels éléments aurait difficilement pu passer pour un acte significatif dans les rapports entre le gouvernement et les élus de la nation. De toutes façons c'était une formalité à accomplir. En revanche, et comme on l'a signalé en dessus (chapitre II, section 2§2), la Chambre des Représentants n'avait aucun moyen de sanctionner le programme d'action gouvernementale: il n'était stipulé nulle part, dans les Constitutions précédentes, que l'exposé du Premier ministre pouvait être suivi d'un vote. Il est vraisemblable que celui-ci n'était pas admis, sauf pour user de la procédure de la motion de censure.

À cet égard, on peut rappeler que les gouvernements d'Ahmed Bahnini, en 1963, d'Ahmed Laraki en 1970 et de Mohammed Karim Lamrani en 1971 ont exposé leurs programmes sans que ceux-ci aient fait l'objet d'un vote. S'il avait été dans l'intention des auteurs, ou plutôt de l'auteur du texte constitutionnel de permettre une telle expression de la volonté du parlement, il semble qu'une disposition expresse aurait dû l'indiquer.

Le dispositif prévu par la Constitution de 2011 pour assurer l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif rompt avec les pratiques antérieures. Ces modifications profondes sont consacrées par l'application littérale des dispositions de cette Constitution.

L'engagement de la responsabilité du gouvernement après sa désignation n'est plus facultatif, il est obligatoire. Conformément à l'article 88 de la Constitution de 2011, *«Après la désignation des membres du gouvernement par le Roi, le Chef du gouvernement présente et expose devant les deux Chambres du parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer. Ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux Chambres. Il est*

suivi d'un vote à la Chambre des Représentants. Le gouvernement est investi après avoir obtenu la confiance de la Chambre des Représentants, exprimée par le vote de la majorité absolue des membres composant ladite Chambre, en faveur du programme du gouvernement.»

Certes, l'article 60 de la Constitution de 1996 introduit déjà la notion de la responsabilité du gouvernement par un vote de la Chambre des Représentants relatif à son programme, mais il l'assujettit à un mécanisme qui affaiblit le gouvernement et le pouvoir législatif en même temps, dans la mesure où le gouvernement est tout d'abord et avant tout, responsable devant le Roi, et seulement par la suite devant le parlement: *«Le gouvernement est responsable devant le Roi et devant le parlement.»* La responsabilité du gouvernement devant le Roi d'abord *«tire le tapi sous les pieds des parlementaires»*, puisque les députés ne peuvent pas sanctionner un gouvernement qui a été nommé par le Roi et a acquis sa confiance. Cependant, le mécanisme du vote du programme présenté par le Premier ministre devant la Chambre des Représentants suit une procédure de vote inversée, puisque l'article 75 de la Constitution de 1996 indique que: *«La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants.»*

La différence entre les deux formulations de la Constitution de 1996 et de celle de 2011 réside dans le fait que le vote négatif prévu par la Constitution de 1996 contre le programme du gouvernement exige la majorité absolue, ce qui signifie que l'investiture du gouvernement par le Roi suffit, à partir du moment où la majorité absolue ne peut pas être acquise.

A contrario, la question toujours posée avant le vote de la Chambre des Représentants est: *«Peut-on refuser la confiance par le parlement à un gouvernement qui a acquis d'emblée celle du Roi ?»* Eu égard la position du Roi sur l'échiquier politique, la réponse est claire : on ne peut pas refuser cette confiance puisque refuser revient à récuser la confiance royale.

La nouvelle lecture, avec la Constitution de 2011, a pour conséquence une rupture avec la tradition monarchique qui voulait que le Roi soit le protecteur du gouvernement. Le vote positif introduit par la Constitution de 2011 implique une adoption du programme à la majorité absolue: autrement dit, le Chef du gouvernement s'appuie davantage sur les députés que sur le Roi, puisque le gouvernement n'est plus responsable devant lui.

Le comptage des voix n'est pas le même dans les deux hypothèses. Sous l'égide de la Constitution de 1996, dans l'hypothèse du refus du programme du gouvernement, sur un total de 300 députés, il faut qu'il y ait 151 voix contre pour que le gouvernement ne soit pas investi, et 150 voix pour, afin qu'il soit investi. Dans le dispositif d'investiture de la Constitution de 2011, il faut qu'il ait 151 voix pour, afin que le gouvernement soit investi.

Le message véhiculé par la Constitution de 2011 veut signifier aux élus que le Roi n'a plus de rôle à jouer dans l'investiture du gouvernement. Néanmoins, selon le dispositif prévu par la Constitution de 2011, l'investiture dépend davantage de la composition politique des membres de gouvernement que de son programme d'action, ce qui débouche sur l'affaiblissement du Chef du gouvernement.

En **France**, sur le plan constitutionnel, le gouvernement n'est en principe responsable que devant l'Assemblée nationale. En effet, conformément à l'article 49 de la Constitution de 1958, le gouvernement peut être renversé à la suite d'une question de confiance posée par lui ou d'une motion de censure déposée par les parlementaires. En revanche, sur le plan théorique, il n'est nullement responsable devant le Président de la République. Toutefois, la pratique institutionnelle sous la Vème République indique que le gouvernement entretient une relation très particulière avec le chef de l'État. À maintes reprises on constate que la démission d'un gouvernement se fait sous la pression du Président de la République.

En effet, l'engagement de la responsabilité du gouvernement n'est pas obligatoire lors de l'entrée en fonction de ce gouvernement. Certains gouvernements considèrent que leur légitimité réside dans leur nomination par le Président de la République. Le gouvernement est formé dès sa désignation par le chef de l'État, en conséquence il n'y a pas besoin d'une habilitation préalable du gouvernement par le parlement.

À cet égard il faut rappeler que la période qui s'étale de 1988 à 1993 n'a pas connu d'investiture en France, puisque les gouvernements ne disposaient pas d'une majorité absolue. Par contre, depuis 1993, tous les gouvernements ont sollicité la confiance de l'Assemblée.

En **Grande-Bretagne**, la situation peut être illustrée par une citation de Montesquieu: «*Les pouvoirs doivent aller de concert et s'arrêter mutuellement*». C'est l'essence même du régime parlementaire, qui assure un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif et par là-même leur légitimité. Ainsi, le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement constitue la pierre angulaire de ce régime. Une telle responsabilité politique consiste avant tout à rendre des comptes avant, pendant et après. Cette responsabilité trouve son origine dans l'histoire constitutionnelle anglaise.

En effet, l'histoire constitutionnelle britannique connaît une évolution du principe de la responsabilité gouvernementale. Choisis par le Roi, les ministres anglais ne sont responsables que devant lui. Devant le parlement, les membres du gouvernement sont seulement responsables sur le plan pénal, puisque le parlement peut déclencher la procédure appelée «*impeachment*⁽²³⁹⁾» qui signifie tout simplement une «*mise en accusation*».

En 1742, la Chambre des Communes mit en cause Sir Robert Walpole⁽²⁴⁰⁾ pour des raisons politiques et non pénales, ce qui constituait une première à l'époque. Sir Robert Walpole démissionna afin d'échapper à cette procédure. C'est sur la base de cet événement qu'est née la responsabilité politique des ministres devant le parlement.

(239) Cette procédure était lourde de conséquence puisqu'elle débouchait sur la décapitation de l'inculpé.

(240) Le premier qui a exercé cette fonction était Sir Robert Walpole, entre 1721 et 1742. Il ne portait pas encore le titre de Premier ministre mais en avait la fonction.

En 1782, la démission de Lord North⁽²⁴¹⁾ de son poste à la tête du Cabinet entraîna le départ collectif des membres de son gouvernement. C'est la naissance de la responsabilité collégiale du gouvernement.

Aujourd'hui, en matière de responsabilité, le Cabinet n'est responsable que devant la Chambre des Communes, mais eu égard les liens très étroits entre l'exécutif et le législatif, cette responsabilité est plutôt théorique.

B- La coopération avec le pouvoir législatif : la limitation de la loi aux seules matières énumérées par les différentes Constitutions marocaines⁽²⁴²⁾, y compris celle de 2011, et l'extension concomitante du pouvoir réglementaire, constituent un dénominateur commun. On relève tout d'abord l'article 70 de la Constitution de 2011, qui reprend d'ailleurs la même formulation que les Constitutions précédentes⁽²⁴³⁾, et qui indique que «*Le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.*» Exercer le pouvoir législatif renvoie à l'idée que c'est le parlement qui élabore les lois, il ne se contente pas seulement de les voter et de les contrôler.

À l'instar des textes précédentes, l'article 78 de la Constitution de 2011 ouvre la première brèche dans ce processus, qui dispose que «*L'initiative des lois appartient concurremment au Chef du gouvernement et aux membres du parlement, c'est-à-dire les projets de loi pour le premier et les propositions de loi pour les seconds.* Ce sont donc des rapports de collaboration dans le cadre de l'élaboration de la loi. Mais la quasi-totalité des lois votées par le parlement sont des projets de lois, ce qui signifie que le rôle du gouvernement est majeur. La deuxième brèche est prévue par l'article 79 de la Constitution de 2011, qui renforce la position du gouvernement, dans la mesure où il autorise le gouvernement à «*opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi*», une formulation reprise des Constitutions précédentes.

(241) Frederick North, dit Lord North (1732-1792), fut à la tête du Cabinet jusqu'en 1782.

(242) Articles fixant le domaine de la loi et du règlement : 48-49 de la constitution de 1962, 46 - 47 de la constitution de 1996 et 71-72 de la constitution de 2011

(243) Articles (47-1962), (44-1970), (44-1972), (44-1992), (45-1996)

Ceci explique le dialogue permanent qui existe entre le parlement et le gouvernement, avec à sa tête le Premier ministre ou le Chef du gouvernement, notamment à travers plusieurs outils. On peut citer, parmi les outils permettant de compléter l'action du parlement, l'établissement de l'ordre du jour de chaque Chambre par son bureau, mais en fonction des priorités et dans l'ordre que le gouvernement a fixé: *«L'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son Bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé.»*⁽²⁴⁴⁾

Un autre moyen constitue un terrain de discussion, et ce grâce au système des questions-réponses. La question est une demande d'explication sur un point déterminé, adressée par un député à un ministre ou au Chef du gouvernement.

Théoriquement, la question porte sur un point quelconque; en principe c'est un moyen d'information et non de discussion. Les questions sont orales ou écrites. À vrai dire, elles sont toujours formulées par écrit par leur auteur; *«orales»* ou *«écrites»* signifie que leurs auteurs demandent au ministre questionné ou au Chef du gouvernement d'y répondre verbalement ou par écrit.

En des termes presque identiques, les différentes⁽²⁴⁵⁾ Constitutions prévoient le droit d'interroger le gouvernement et la consécration par priorité d'une séance par semaine aux questions des membres de la Chambre des Représentants et aux réponses du gouvernement. Il s'agit en fait de questions orales. C'est une arme factice du prétendu contrôle par le parlement du travail du gouvernement et une consécration de l'article 60§2 de la Constitution de 2011, qui reconnaît pour la première fois que *«L'opposition est une composante essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévues, notamment dans le présent titre.»* En effet, cette

(244) Voir l'article 59§1 la constitution de 1962, l'article 56§1 de la constitution de 1996 et l'article 82 de la constitution de 2011

(245) Voir l'article 59§2 de la constitution de 1962, l'article 56§2 de la constitution de 1996 et l'article 100 de la constitution de 2011

procédure des questions orales répond plus au souci d'obtenir une réponse ministérielle qu'elle ne donne au parlement l'occasion d'exprimer une opinion. Le gouvernement est donc représenté, pour répondre à chacune d'elles, par celui de ses membres que le Chef du gouvernement a désigné à cet effet, sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du parlement.

La nouveauté de la Constitution de 2011 réside dans le paragraphe 2 de l'article 100, qui prévoit une séance par mois réservée aux questions écrites.: *«Les réponses aux questions de politique générale sont données par le Chef du gouvernement. Une séance par mois est réservée à ces questions et les réponses y afférentes sont présentées devant la Chambre concernée dans les trente jours suivant la date de leur transmission au Chef du gouvernement.»* Ce sont des questions écrites adressées au Chef du gouvernement dans le but de faire préciser un aspect de la politique générale. Le Chef du gouvernement dispose d'un délai de trente jours pour apporter une réponse. Une séance par mois est réservée à ces questions. Le texte des questions écrites est remis au Président de la Chambre des Représentants qui le notifie au Chef du gouvernement.

Pour l'opposition, c'est une opportunité, par le biais de questions adressées au Chef du gouvernement, pour manifester son désaccord et exprimer éventuellement son point de vue.

Les questions écrites doivent être sommairement rédigées; elles se limitent aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question; elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

Cela signifie que l'époque où le Roi fixait le cap et où le Premier ministre était au charbon est bien révolue. C'est le Chef du gouvernement qui sera dorénavant le comptable du bilan de son gouvernement, et non le Roi.

En **France**, le régime parlementaire repose sur la collaboration du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, sur leur séparation et sur la façon dont ils s'équilibrent mutuellement. On constate aujourd'hui que le fonctionnement des relations entre l'exécutif et le législatif ne déroge guère aux mécanismes appliqués depuis longtemps. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 indiquait que le Président de la République a *«l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux chambres.»* L'article 39§1 de la Constitution de 1958 dispose que *«l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du parlement.»* À cela s'ajoute que les ministres, au Maroc ou en France, peuvent intervenir, soit dans le travail de préparation de la loi au sein de la commission, soit dans la discussion publique, même si ce n'est pas dans les mêmes conditions. Pour ce qui est du travail des commissions, il est de principe, en France, que les ministres ne s'y rendent pas sans y avoir été appelés et qu'ils se retirent après avoir été entendus et lorsque la délibération va s'ouvrir.

L'autre aspect de la participation du gouvernement dans le processus législatif en France est prévu par l'article 41§1 qui dispose que *«S'il apparait au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution, le gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie peut opposer la recevabilité.»*

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à l'article 48 prévoit que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée et instaure un partage de celui-ci entre le gouvernement et le parlement. Le Président de la République peut convoquer en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Premier ministre ou d'une majorité de députés. Cette démarche s'inscrit en fait dans le cadre de la rationalisation parlementaire.

En outre, et conformément à l'article 48, alinéa 3, certains textes sont inscrits en priorité à la demande du gouvernement et en dehors des semaines qui lui sont normalement réservées.

Pour le reste, une séance est consacrée une fois par semaine aux questions des membres du parlement et aux réponses des membres du gouvernement. La révision constitutionnelle effectuée en 2008 étend la tenue de cette séance de question aux sessions extraordinaires.

Pour illustrer le regard que porte l'exécutif sur le pouvoir législatif, on peut faire référence à la déclaration de politique générale du gouvernement Pompidou, lue au Sénat par un secrétaire d'État en l'absence de tout autre membre du gouvernement.

En principe, en **Grande-Bretagne**, le parlement est considéré comme détenteur de l'autorité politique suprême. Il est en conséquence Souverain et incontrôlable. Aucune limite n'est en principe assignée à son action. Cependant le programme législatif est piloté par le gouvernement.

Donc la fonction essentielle est théoriquement la discussion et l'adoption des lois. À cet effet on peut distinguer trois catégories :

- Les lois d'origine gouvernementale, ou «*public bills*», qui correspondent à un sujet d'intérêt général. Une fois transformée en loi, la «*public bill*» devient un acte du parlement.
- Les lois d'origine parlementaire, qui correspondent en principe au même objet. En effet une coutume qui fait petit à petit son chemin est qu'une loi d'origine parlementaire n'a que peu de chances d'être adoptée.
- Enfin, en Angleterre, on utilise le procédé du calendrier parlementaire imité des jours fastes et néfastes de la vie publique romaine, c'est-à-dire que les propositions de loi d'origine parlementaire ne peuvent être déposées et discutées qu'à certain jours et à certaines heures de la séance, la majeure partie du temps étant réservée à l'examen des projets gouvernementaux.

En somme, la procédure législative est en principe la même : «*La loi est votée par le parlement*», et toutes les Constitutions de 1962 à 2011⁽²⁴⁶⁾ au Maroc, en France ou en Grande-Bretagne affirment cette disposition capitale qui entraîne deux conséquences :

- Le parlement exerce lui-même le pouvoir législatif. Il ne peut pas déléguer ce droit;
- Le parlement vote seul la loi.

Cependant, et comme on l'a évoqué plus haut, la procédure législative connaît des atténuations, puisque l'initiative législative est partagée entre le parlement et le gouvernement : «*L'initiative des lois appartient concurremment au Chef du gouvernement et aux membres du parlement.*⁽²⁴⁷⁾» Le texte émanant de l'initiative gouvernementale est dit «*projet de loi*»; celui qui émane de l'initiative parlementaire est appelé «*proposition de loi*». À ceci s'ajoute l'amendement, qui est une initiative incidente et partielle des modifications ou additions apportées à un texte émanant de l'initiative gouvernementale ou parlementaire⁽²⁴⁸⁾. Étant lui aussi un droit d'initiative, le droit d'amendement, en principe, existe au même titre.

Toutefois, ce droit d'amendement reconnu au parlement est limité, dans le cas où la proposition ou l'amendement formulé par les membres du parlement aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques.

En dehors de la loi, normalement délibérée et votée en cession par les Chambres, il existe des périodes où le pouvoir exécutif légifère. Il s'agit des lois d'habilitation et des décrets-lois de ratification (cf.: supra, IIème partie, ch. I, section III).

En outre, conformément à l'article 75 § 3, le gouvernement ouvre par décret les crédits nécessaires à la bonne marche du service public, en fonction de propositions budgétaires soumises à approbation. Cette possibilité est offerte au gouvernement dans le cas où le budget n'est pas voté au 31 décembre.

(246) Voir l'article 47 de la constitution de 1962, l'article 45 de la constitution de 1996 et l'article 70 de la constitution de 2011.

(247) Voir l'article 55 de la constitution de 1962, l'article 52 de la constitution de 1996 et l'article 78 de la constitution de 2011.

(248) Voir l'article 61 de la constitution de 1962, l'article 57 de la constitution de 1996 et l'article 83 de la constitution de 2011.

Enfin, le Premier ministre ou du Chef de gouvernement dispose du pouvoir de prononcer la clôture des sessions ordinaires, ainsi que de convoquer et de clore les sessions extraordinaires.

La Constitution de 2011 a élargi le champ de l'interaction entre le pouvoir législatif et le Chef du gouvernement. C'est l'une des caractéristiques d'un parlementarisme rationalisé, que ce soit au Maroc ou en France. L'objectif assigné est d'assurer une stabilité gouvernementale en le préservant d'une majorité de circonstance. À cet effet, une interaction entre le gouvernement et le parlement a été instaurée avec des soupapes de sécurité.

§3 – Les rapports de force

Le gouvernement est responsable devant la Chambre des Représentants, soit collectivement⁽²⁴⁹⁾, sur les questions de politique générale, soit individuellement, chaque ministre exerçant ses fonctions dans son domaine de prérogative. À cet égard, l'article 93 de la Constitution de 2011 se distingue par l'application du principe de responsabilité des ministres : «*Les ministres sont responsables, chacun dans le secteur dont il a la charge et dans le cadre de la solidarité gouvernementale, de la mise en œuvre de la politique du gouvernement.*». Auparavant, cette responsabilité était assumée par le Premier ministre, en vertu de l'article 65 de la Constitution de 1996, qui indique que «*Le Premier ministre assume la responsabilité de la coordination des activités ministérielles.*» Or l'article 89 de la Constitution de 2011 indique seulement «*sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement...*» Ceci entraîne la responsabilité de chaque ministre dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et dans le périmètre de ses attributions, ce qui renvoie à l'application du principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, principe annoncé dès l'article premier de la Constitution de 2011.

La Constitution précise et fixe les conditions de forme dans lesquelles peut être mise en œuvre la responsabilité du gouvernement sous l'autorité de son Chef. Plusieurs outils sont à la disposition du pouvoir législatif (question de confiance et motion de censure) et du Chef du gouvernement (droit de dissolution).

(249) Voir l'article 65 de la constitution de 1962, l'article 60 de la constitution de 1996 et l'article 88 de la constitution de 2011

En France, la Constitution de 1958 constituait à l'époque une réponse à l'instabilité ministérielle et à l'hégémonie des assemblées. L'affaiblissement du pouvoir législatif est le corollaire naturel de cet état de fait. Le Président de la République est la clé de voûte du régime politique.

SECTION IV

L'interaction entre l'exécutif et le législatif

Les rapports de force se dénouent par le recours ou bien la dissolution de la Chambre des Représentants, ou bien encore par le retrait du gouvernement. En effet, afin d'éviter les crises entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, des artifices ont été prévus par les lois fondamentales des pays qui optent pour un régime parlementaire. Les éléments forts pour atténuer toute confrontation s'articulent autour des outils qui permettent d'organiser:

- L'engagement de responsabilité sur un programme à l'initiative du gouvernement, appelé aussi question de confiance;
- La motion de censure à l'initiative du pouvoir législatif;
- L'engagement sur un texte qui permet au gouvernement de forcer l'adoption d'un texte.

§1- La dissolution

Le droit de dissolution constitue dans le régime parlementaire l'une des clefs de voûte principales de tout le système ⁽²⁵⁰⁾. Moyen démocratique permettant au peuple de trancher face à une situation conflictuelle, la dissolution consiste en une révocation collective de tous les membres de la Chambre des Représentants, qui sont renvoyés devant le corps électoral. La dissolution peut permettre d'éclaircir une situation incertaine ou confuse en donnant au citoyen la parole à travers les urnes pour exprimer sa volonté : la clarification de la situation se fait par le biais de la formation d'une majorité gouvernementale qui sera par là facilitée ⁽²⁵¹⁾.

(250) LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 1104

(251) GIRAUD, Émile, *Le pouvoir exécutif*, Liège, 1940, p. 401

Elle est aussi un baromètre de l'attitude du corps électoral vis-à-vis de ses élus. Si les élections donnent naissance à la même majorité, c'est que l'électorat soutient la majorité et approuve ses actions. En revanche, s'il fait appel à une autre majorité, c'est le désaveu de l'ancienne majorité.

Au Maroc, les Constitutions antérieures à celle de 2011 prévoyaient la possibilité, pour le Roi, de dissoudre la Chambre des Représentants uniquement après avis du Président du Conseil constitutionnel; sous le régime de la Constitution de 1996, l'avis des présidents des deux Chambres ainsi que celui du Président du Conseil constitutionnel étaient requis pour leur dissolution.

Il s'agit d'un privilège particulier reconnu au Roi avec une autre compétence prévue par les Constitutions de 1962 à 1996, qui indiquent que le Roi «*exerce entre-temps les pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution, ceux dévolus au parlement en matière législative.*» Autrement dit, à ce privilège personnel s'ajoute l'attribution du Roi législateur.

Rompant avec cette tradition, la Constitution de 2011 ne fait pas du droit de dissolution une prérogative personnelle et un pouvoir propre du Roi qui peut, en vertu de l'article 51 de la Constitution, «*dissoudre les deux chambres du parlement ou l'une d'elles seulement*», «*après avoir consulté le Président de la Cour constitutionnelle et informé le Chef du gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants et le Président de la Chambre des Conseillers*» indique l'article 96 de la Constitution de 2011. Le Roi n'exerce plus aucun pouvoir d'ordre législatif.

Ainsi, dans ce cadre, l'article 104 de la Constitution de 2011 confère au Chef du gouvernement le droit de dissoudre seulement la Chambre des Représentants «*Le Chef du gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants.*» En effet, exercer le droit de dissolution seulement à l'égard de la Chambre des Représentants est justifié par le fait que si le programme du gouvernement fait l'objet d'un débat devant les deux chambres, seule la Chambre des Représentants le sanctionne. Cependant ce droit est exercé sous des conditions bien spécifiques.

***Des conditions de forme:** ces conditions sont prévues par l'article 104 susmentionné: «*Le Chef du gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants, par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi, le Président de cette Chambre et le Président de la Cour constitutionnelle.*» C'est donc par un décret pris au Conseil des ministres et présidé par le Roi que la dissolution est formalisée.

Le rôle du Roi, à ce stade, est formel et consiste à signer le décret de dissolution, puisque le Chef du gouvernement doit consulter le Roi avant de prendre une quelconque décision à ce sujet. Il doit aussi consulter le Président de la Chambre des Représentants et le Président de la Cour constitutionnelle.

****La procédure du recours à la dissolution :** pour le Chef du gouvernement, la procédure est plus contraignante. En vertu de l'article 104§2 de la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement doit donner les motifs qui l'ont amené à faire usage de ce droit: «*Le Chef du gouvernement présente devant la Chambre des Représentants une déclaration portant notamment sur les motifs et les buts de cette décision.*» Le principe de motivation a pour objet de se prémunir du fait que ce droit de dissolution ne devienne pas une prérogative autoritaire.

Toutefois, l'absence d'une majorité stable et sûre peut amener le Chef du gouvernement à recourir à cette arme pour résoudre un conflit entre le pouvoir exécutif et la Chambre des Représentants. Le recours à ce droit peut être motivé par des considérations de politique générale, en dehors de toute hypothèse de conflit à propos d'une loi.

Pour le Roi la procédure n'a pas changé : elle suit une logique constitutionnelle classique. En effet la Constitution de 2011, à l'instar de Constitutions antérieures, a mis en place des verrous qui ne peuvent pas être considérés comme contraignants⁽²⁵²⁾ puisqu'il suffit au Roi «*de consulter le Président de la Cour constitutionnelle*

البارودي (مصطفى)، الوجيز في الحقوق ، مصدر سابق ص 460 (252)

et d'informer le Chef du gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants et le Président de la Chambre des Conseillers», et de procéder par la suite à la dissolution, par dahir, des deux Chambres ou de l'une d'elles seulement.

Cependant, force est de constater que les raisons pour lesquelles le Roi a recours à la dissolution sont explicitées par les articles⁽²⁵³⁾ 95-69 et 97 de la Constitution de 2011. Le dispositif de la dissolution ne peut être opérationnel qu'après le refus par les deux chambres de procéder à une deuxième lecture. L'article 96 indique que *«Le Roi peut demander aux deux Chambres du parlement qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. La demande d'une nouvelle lecture est formulée par message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée.»* C'est seulement et uniquement après ce refus que la dissolution est prononcée.

***** les limites au droit de dissolution** : deux verrous juridiques sont instaurés par les articles 97 et 98 de la Constitution de 2011 afin de limiter l'action du Roi ou celle du Chef du gouvernement: l'élection du nouveau parlement ou de la nouvelle Chambre intervient deux mois, au plus tard, après la dissolution. Lorsqu'une Chambre est dissoute, celle qui lui succède ne peut l'être qu'un an après son élection, sauf si aucune majorité gouvernementale ne se dégage au sein de la Chambre des Représentants nouvellement élue.

On remarque que le pouvoir de dissolution attribué auparavant uniquement au Roi s'inscrivait dans une logique liée au régime. L'évolution politique et les événements ont conduit à un développement des pouvoirs du Chef du gouvernement dans ce domaine.

L'article 104 de la Constitution de 2011 indique que *«Le Chef du Gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants, par décret pris en Conseil des ministres»*, ce qui permet ainsi au gouvernement d'équilibrer les rapports de force en donnant au

(253) Voir les articles 26-70 à 75 de la constitution de 1962, les articles 27-71 à 73 de celle de 1996 et les articles 95-96-97 de celle de 2011.

Chef de gouvernement un moyen d'action sur la Chambre des Représentants équivalent à celui accordé par l'article 51 au Roi, qui a la possibilité de «*dissoudre, par dahir, les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles*». Il s'agit d'une interdépendance organique, avec des moyens d'action réciproques.

La dissolution est un moyen destiné à rétablir entre les pouvoirs l'équilibre que la responsabilité ministérielle pourrait compromettre, et une arme de poids destinée à prévenir les crises qui éclateraient entre l'exécutif et les mandataires de la nation.

En **France**, Michel Debré se prononce devant le Conseil d'État le 27 août 1958 pour expliquer le mécanisme de la dissolution dans l'avant-projet de la Constitution de 1958: «*Le gouvernement a voulu rénovier le régime parlementaire. Je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons, la République n'a jamais réussi à l'instaurer.*» Une telle remarque résume l'échec des gouvernements d'avant 1958 à recourir à la dissolution: jusque là, elle n'a guère l'effet escompté, puisque tous les gouvernements sortent des élections aussi affaiblis qu'ils y sont entrés.

Le droit de dissolution est prévu par l'article 12 de la Constitution de 1958: «*Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.*» Il s'agit en fait d'une prérogative exercée d'une manière discrétionnaire par le Président de la République, à condition de respecter deux «*formalités*» qui consistent à consulter le Premier ministre et les deux présidents des deux assemblées. Ce sont des formalités, puisque l'avis émis par eux est un avis facultatif qui n'engage pas le Président de la République. En outre, en vertu de l'article 19 de la Constitution de 1958, l'exercice du droit de dissolution est par ailleurs l'une des prérogatives dispensées de contreseing ministériel.

Le fait d'avoir une liberté d'action pour dissoudre l'Assemblée nationale quand cela correspond à la feuille de route du Président de la République constitue un instrument efficace pour obtenir une majorité qui sera en mesure d'appuyer sa politique. C'est ainsi que les deux dissolutions décidées par le général de Gaulle en 1962 et en 1968 s'inscrivent dans cette logique.

Par contre, sous le septennat, le décalage de deux ans entre l'élection de l'Assemblée nationale et les élections présidentielles ont comme conséquence l'élection d'un Président qui se trouve face à une majorité hostile.

Ainsi, François Mitterrand a eu recours deux fois à la dissolution de l'Assemblée nationale en 1981 à l'occasion de son élection, et une deuxième fois en 1988 à l'occasion de sa réélection. À cet effet il déclarait après son élection en 1981 : *«Je ne serai pas en mesure de garder cette Assemblée, et le problème pour moi serait de disposer d'une majorité, parce qu'on ne peut pas mener une autre politique sans une autre majorité.»* L'adoption du quinquennat a résolu ce problème.

Cependant, quand le Premier ministre et son parti sont impopulaires, le recours à la dissolution dans l'espoir de voir renaître le soutien de l'opinion publique est une opération risquée. La dernière dissolution ordonnée par le Président Jacques Chirac constitue une référence. En effet, la majorité à droite ayant été élue en 1993, Jacques Chirac, lui-même élu en 1995, refusait de dissoudre l'Assemblée puisqu'elle était à droite. Mais il s'est avéré que cette majorité n'était pas celle du Président et qu'elle l'a mal secondé. Le 21 avril 1997, le Président Chirac a ordonné la dissolution de l'Assemblée nationale, mais le résultat de cette consultation a amené une majorité de gauche à l'Assemblée.

En conclusion, si l'on peut affirmer que des répercussions peuvent avoir lieu suite à une dissolution ordonnée et échouée par le Chef du gouvernement marocain ou par le Premier ministre anglais, la dissolution opérée par le Président français ne peut laisser aucune séquelle dans l'immédiat, puisque le Président en France ne lie pas son maintien en fonction des résultats des élections après une dissolution.

En **Grande-Bretagne**, traditionnellement, le Souverain dispose du droit de «renvoyer» les Communes avant la fin de leur mandat, tandis que la Chambre des Lords échappe à la dissolution par sa nature même. En cas de crise grave, la Chambre des Communes peut être prorogée.

Dans l'état actuel des choses, le Souverain britannique doit formellement dissoudre les Communes sur demande - jamais refusée - du Premier ministre. Celui-ci est leader de sa majorité parlementaire, c'est-à-dire qu'il conduit le bloc majoritaire, mais qu'il est responsable devant son parti et les citoyens. Le droit de dissolution renforce donc l'autorité du Premier ministre sur sa majorité; en conséquence ce droit n'est assujéti à aucune condition.

Ainsi, la prudence implique que le recours à la dissolution en Grande-Bretagne est tributaire de certains événements. La dissolution joue tout d'abord le rôle d'une conséquence logique du mandat. L'apparition d'un problème nouveau et fondamental, sur lequel la Chambre en fonction ne peut valablement se prononcer, nécessite une consultation populaire. La dissolution de la Chambre la rend possible.

La dissolution permet de résoudre les problèmes posés par une consultation politique incertaine, si la majorité est faible ou qu'elle fait défaut dans le cas d'une majorité issue d'une situation de tripartisme.

Elle permet également au gouvernement d'exploiter une situation politique favorable. La majorité disciplinée permet au Premier ministre d'anticiper par exemple les dates des élections à un moment propice. À cet effet, la dissolution fait office de plébiscite pour le Premier ministre sur une question d'intérêt général.

La dissolution peut enfin obéir à une véritable pression de l'opinion publique, devenue favorable au gouvernement au pouvoir.

En somme, il n'y a pas de distorsion entre le corps électoral et le titulaire effectif du pouvoir, le Premier ministre en l'occurrence.

En effet, ce système constitue inévitablement une atteinte à la théorie de la séparation des pouvoirs, puisqu'il conduit à une recomposition du pouvoir entre les mains du parti vainqueur. Dans un pays autre que la Grande-Bretagne, on peut craindre qu'un Premier ministre abuse de son pouvoir. Mais avec les expériences cumulées au long de l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne, les Premiers ministres anglais ont acquis une subtilité culturelle pour que ce système ne dérive pas en totalitarisme.

Le parlement peut limiter l'action du Premier ministre par le biais de la motion de censure et de la question de confiance. Seulement la Constitution a assujéti ces deux procédés à un certain nombre de conditions. Celles-ci peuvent être considérées comme une rationalisation du pouvoir au Maroc.

§2- La question de confiance et la présomption d'adoption

D'ores et déjà, il faut noter que la Constitution marocaine depuis 1962 au 1996 n'utilise pas l'expression «*question de confiance*»; elle se contente de disposer: «*Le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte*».

Pendant, on utilise l'expression «*question de confiance*» parce qu'elle évoque l'initiative du gouvernement d'engager sa responsabilité, quand il le veut, devant la Chambre des Représentants. À cet égard, les Constitutions précédentes prévoyaient que la question de confiance ne pouvait être posée qu'après délibération au sein du Conseil des ministres. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier cette procédure. Tout d'abord c'est par ce que, d'une part, le Premier ministre était nommé par le Roi, abstraction faite de la majorité, et que le gouvernement était responsable aussi devant le Roi.

C'est au Conseil des ministres qu'il appartient de décider si le sort du gouvernement entier doit être engagé.

Depuis 2011, la question de confiance est réglée par le Chef du gouvernement. C'est lui qui pose la question de confiance et demande qu'un vote exprès intervienne sur ce point. L'article 103 de la Constitution de 2011 indique que⁽²⁵⁴⁾ *«Le Chef du gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.»*

Cela apparaît évidemment logique et opérationnel. La Constitution ne spécifie pas les points sur lesquels la question de confiance pourra être posée. Ce mécanisme aboutit à donner au Chef du gouvernement une latitude dont il pourra user aussi souvent qu'il le jugera nécessaire. Donc l'avancée de la Constitution de 2011 est palpable : au lieu de restreindre l'usage de ce droit par le Chef du gouvernement dans le cadre d'une discussion au sein du Conseil des ministres, la Constitution lui accorde un pouvoir inconditionnel. En outre la question de confiance peut surgir inopinément, à propos d'un amendement proposé au cours de la discussion d'une loi ou du budget.

Il est donc clair que l'engagement de la responsabilité du gouvernement et le vote d'un texte vont de pair, car ce texte bénéficie d'une présomption d'adoption par la Chambre. En revanche, et dans le cadre d'un parlementarisme rationalisé, des précautions sont prises pour que le vote de la motion de confiance ne soit émis par la Chambre des Représentants qu'en pleine connaissance de cause, avec la réflexion qui convient à la gravité de cette mesure, et à une majorité suffisante, puisque d'une part *«Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée devant la Chambre»*, et que d'autre part *«La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants.»* De telles précautions sont justifiées, dans la mesure où *«Le refus de confiance entraîne la démission collective du gouvernement.»* Un tel équilibre des pouvoirs appelle quelques observations :

(254) Voir l'article 80 de la constitution de 1962 et l'article 75 de la constitution de 1996.

D'une part, la Constitution permet au gouvernement de transposer les techniques du vote global ou du vote bloqué prévus par l'article 61§2 de la Constitution de 1962 et repris in texto par l'article 83§2 de la Constitution de 2011: *«Si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement.»*

Cette technique permet au gouvernement de demander à l'une ou à l'autre des deux chambres du parlement de se prononcer par un seul vote, c'est-à-dire de porter avec un seul bulletin de vote un jugement concernant tout ou partie d'un projet de loi qui traite de plusieurs domaines différents, tout en ne retenant que les amendements qu'il a proposés ou acceptés.

Certes la technique est rentable, puisqu'elle met dans l'embarras les élus du peuple, dans la mesure où ils ont des opinions divergentes sur tel ou tel problème. Cependant l'article 83§2 de la Constitution de 2011 dote cette disposition d'un verrou juridique efficace qui limite l'action du gouvernement: *«La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres.»* Cette mesure n'était pas prévue dans les Constitutions antérieures.

D'autre part, un vote de défiance de la part du gouvernement entraînerait son retrait automatique. Mais comme la procédure précédente, la question de confiance est assujettie à certaines conditions:

La nécessité de réunir une majorité absolue:

En effet, cette mesure de confiance a été adoptée en termes identiques par toutes les Constitutions, soit l'article 80, alinéa 2 de la Constitution de 1962 ou l'article 103§2 de la Constitution de 2011, puisqu'elle précise que la confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant le Chambre des Représentants, c'est-à-dire la moitié des voix, plus une, de tous les membres composant la Chambre, présents ou absents.

La nécessité d'un délai de réflexion :

Les mêmes articles constitutionnels imposent un délai de réflexion lorsqu'ils exigent que le vote n'intervienne que trois jours francs après que la question de confiance ait été imposée. Le gouvernement peut exercer des pressions pendant ce délai de réflexion. Une telle disposition fait partie du processus de la rationalisation parlementaire au Maroc, puisqu'elle peut brandir, par exemple, l'épouvantail de la dissolution.

§3- La motion de censure

La motion de censure constitue un moyen de contrôle exercé sur le gouvernement par la Chambre. Si elle aboutit, elle constitue un véritable acte de décès pour le gouvernement. Elle peut être interprétée aussi comme un moyen dont dispose la Chambre des Représentants pour montrer sa désapprobation envers la politique du gouvernement et pour le forcer à démissionner. Si elle n'aboutit pas, elle est considérée comme une forme du consentement au pouvoir.

C'est une mise en cause globale, car elle est dirigée en premier lieu contre le Chef du gouvernement. Un «*chef*» qui a du pouvoir inspire la confiance. On ne doit pas oublier qu'il est devenu le principal détenteur du pouvoir exécutif ⁽²⁵⁵⁾, partagé certes avec le Roi, mais dans des domaines bien précis. Dès lors il est compréhensible que la motion puisse viser le Chef du gouvernement. D'ailleurs les conséquences du vote de la motion de censure prévues par la Constitution vont dans ce sens: «*Le vote de la censure entraîne la démission collective du gouvernement.*»

La Chambre des Représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le dépôt d'une motion de censure. Son dépôt est en fait un recours pour faire pression sur le gouvernement. En usant de cette procédure, la Chambre des Représentants met en cause la responsabilité du gouvernement; si elle est adoptée, la motion de censure entraîne la chute du gouvernement.

(255) PACTET, Pierre, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 4ème éd., Paris, 1981, p. 355

Cette procédure de la motion de censure est prévue par toutes les Constitutions⁽²⁵⁶⁾, y compris celle de 2011, avec la même formulation et selon le même mécanisme. Ainsi, conformément⁽²⁵⁷⁾ à l'article 105 de la Constitution de 2011, «*La Chambre des Représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure.*» En d'autres termes, c'est le Chef du gouvernement qui est politiquement responsable devant la Chambre des Représentants, non seulement pour sa politique et ses propres décisions, notamment dans l'exercice de ses pouvoirs propres, mais aussi pour la politique et les décisions prises par ses ministres, quand bien même il n'y aurait pas participé et aurait seulement été tenu informé, en application des articles 89 et 93 de la Constitution de 2011.

Les précautions prises pour épargner le gouvernement sont les mêmes pour la motion de censure que pour le vote de confiance. En amont, la motion de censure n'est recevable «*que si elle est signée par le cinquième au moins des membres composant la Chambre*»; en outre, le vote ne peut intervenir que «*trois jours francs après son dépôt*» En aval, la motion ne peut être adoptée si elle ne recueille pas les voix de «*la majorité absolue des membres de cette Chambre.*» Bien entendu, le refus de la confiance et le vote d'une motion de censure entraînent la démission collective du gouvernement.

Ces deux armes de poids à la disposition de la Chambre des représentants sont destinées à prévenir les crises qui éclateraient entre l'exécutif et les mandataires de la nation, eu égard la procédure prévue pour leur mise en œuvre. La position du gouvernement se trouve consolidée, avec une situation plus confortable que dans le cas où la motion de censure a été votée. Conditions de recevabilité.

(256) Voir les articles : 81-1962, 74-1970, 75-1972, 75-1992, 76 -1996, 105-2011

(257) Voir l'article 81 de la constitution de 1962 et l'article 76 de la constitution de 1996

Tout d'abord, le dépôt de la motion de censure exige la signature d'un certain nombre de députés. On constate que le nombre des signataires varie à travers les Constitutions: ainsi, l'article 81 de la Constitution de 1962 exige que la mention soit signée par le dixième au moins des membres de la Chambre, tandis que les Constitutions de 1970 à 1992 requièrent le quart des membres. Par contre, l'article 105 de la Constitution de 2011 demande la signature du cinquième des membres.

En effet, le nombre des signataires a un effet sur l'efficacité ou l'inefficacité de la motion de censure en tant que procédure permettant un véritable contrôle du gouvernement. Ainsi, pour une Chambre des Représentants de 360 membres, et sous le régime d'un dixième, il faut qu'il ait 36 signataires. Sous le régime d'un quart, la majorité constitutionnelle doit être de 90 membres. Enfin, le régime d'un cinquième exige la signature de 72 députés.

Conditions de délai

Une fois déposée, la motion de censure ne peut entraîner de vote de la part de la Chambre des Représentants avant un délai de trois jours francs. Ce délai, destiné à permettre aux élus de réfléchir sur les conséquences d'un vote négatif, oblige le parlement à prendre conscience de ses responsabilités, et aussi à mesurer ses risques.

Conditions d'approbation de la motion de censure

L'adoption de la motion de censure entraîne le retrait automatique du gouvernement. La réglementation du vote est ensuite encore plus stricte que les conditions de dépôt.

Ainsi, toutes les Constitutions exigent que l'approbation de la motion de censure soit à la majorité absolue des représentants qui composent la Chambre. Cependant, cette approbation de la motion entraîne des conséquences postérieures à la démission du gouvernement, et qui varient selon que la période est antérieure ou postérieure à 2011.

Jusqu'en 2011, le Roi pouvait nommer un Premier ministre, voire le même Premier ministre sanctionné, puisque la Chambre des Représentants ne disposait que d'une marge de manœuvre limitée, mais aussi dans la mesure où *«Lorsque le gouvernement a été censuré par la Chambre des Représentants, aucune motion de censure n'est recevable pendant un délai d'un an»*.

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, la nomination du Chef du gouvernement par le Roi se fait au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants et au vu de leurs résultats. Ici, deux cas de figure se présentent : soit le Roi nomme une autre figure du parti arrivé en tête des élections, dans la mesure où il a d'emblée toute latitude de nommer le chef du parti ou une autre personnalité du même parti; soit il dissout la Chambre des Représentants.

En **France**, la motion de censure est utilisée, sous la IIIème et la IVème Républiques, comme un moyen de sanction dont les députés usent et abusent largement, tantôt en refusant la confiance, tantôt en votant une interpellation, ou tout simplement en rejetant un projet de loi important pour le gouvernement.

Sous la Vème République, c'est l'opposition qui a recours abusivement à cette procédure afin de marquer son désaccord avec la majorité au cours d'un débat parlementaire et ses divergences face à la politique suivie par le gouvernement et sa majorité.

C'est là un recours abusif pour un résultat négatif, dans la mesure où aucune motion de censure sous la Vème République n'aboutit et n'atteint la majorité exigée, à l'exception de la motion de censure adoptée le 05 octobre 1962 concernant la procédure consistant à soumettre une révision constitutionnelle par référendum. En effet, lors du vote de la motion de censure en France, seuls les députés favorables à la motion se sont présentés pour voter. Les non votants et les absents ont été considérés comme votant implicitement pour le gouvernement.

En conséquence, la motion de censure n'est pas une arme efficace pour contrôler le gouvernement et pour l'astreindre à la volonté des députés. Elle n'est pas non plus une science exacte, puisqu'il arrive que la majorité montre des signes de faiblesse, notamment si c'est une majorité composée. Ainsi, en 1992, le gouvernement de Pierre Bérégovoy a évité de justesse un renversement par une majorité composée de députés de droite et de communistes.

En **Grande-Bretagne**, le régime constitutionnel est caractérisé par sa souplesse et sa capacité à résister aux aléas de la vie politique, d'où son efficacité politique. À cet égard, le système est doté d'antidotes qui permettent de surmonter les difficultés, puisque l'exécutif peut exercer des moyens de pression rationalisés sur le législatif et que le parlement est maître de l'ordre constitutionnel. Cependant le jeu démocratique peut engendrer une situation paradoxale dans laquelle la majorité censée soutenir le Cabinet se tourne contre lui. Elle peut désavouer son Premier ministre, qui est alors acculé à présenter sa démission.

C'est ce que les constitutionnalistes anglais appellent «*les crises sèches*», un processus de mise en jeu de la responsabilité du Premier ministre, un mécanisme intériorisé qui ne passe pas par l'utilisation des procédures formelles traditionnelles telles que la motion de censure. Ce mécanisme fonctionne à l'intérieur du parti majoritaire et se traduit par la désaffection du Cabinet ou des députés vis-à-vis du Premier ministre.

La défaite sur un point important ou une motion de censure entraîne la démission du Cabinet et l'organisation des élections législatives. Deux cas peuvent être cités en exemple :

- Le 9 janvier 1956, la démission d'Anthony Eden, sur le point d'engager la Grande-Bretagne dans une expédition au canal de Suez: il a dû cependant mettre fin à ces opérations suite aux pressions américaines;
- En 1986, l'affaiblissement du gouvernement de Margaret Thatcher, en perte de popularité auprès de l'électorat conservateur en raison de sa politique fiscale et communautaire. Margaret Thatcher a été mise en minorité au

sein de son propre parti. Michael Heseltine, ancien ministre de la Défense, a été encouragé à faire acte de candidature pour diriger le Parti conservateur, défiant ainsi Margaret Thatcher. En 1990, elle a annoncé sa démission en tant que chef de parti et a dû renoncer à son poste de Premier ministre.

§4 - Les relations à caractère fonctionnel

Le Chef du gouvernement est amené à accomplir certains actes à caractère neutre, puisqu'ils s'inscrivent dans son rôle de chef de l'exécutif.

Il s'agit d'une série de décisions, relatives par exemple à l'ouverture et à la clôture de la session parlementaire. En vertu de l'article 66 de la Constitution, la convocation du parlement à se réunir en session extraordinaire est prise par décret. Lorsque l'ordre du jour des sessions extraordinaires est épuisé, la session est close par décret. Selon l'article 68, le Chef du gouvernement peut demander que chaque Chambre puisse siéger en comité secret. Le Chef du gouvernement peut également demander au Président de la Chambre des Représentants et au Président de la Chambre des Conseillers de tenir des réunions communes des deux Chambres pour la présentation d'informations portant sur des affaires revêtant un caractère national important.

Dans le cadre de l'échange d'informations sur le processus législatif, l'article 101 prévoit que *«Le Chef du gouvernement présente devant le parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de la majorité des membres de la Chambre des Conseillers. Une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.»*

DEUXIÈME PARTIE

Les moyens d'action du Premier ministre

«Tous les soirs, au sommet des remparts, Drogo se mettait à attendre; tous les soirs, la petite lumière semblait se rapprocher un peu et devenir plus grande. Ce ne devait être souvent qu'une illusion née de son désir, mais certaines fois néanmoins c'était un progrès réel, à tel point que, finalement, une sentinelle aperçut cette lumière à l'œil nu.»

Dino Buzzati, Le Désert des Tartares

أربعة أشياء لا يدوم معها ملك. غش الوزير وسوء التدبير وخبث النية وظلم الرعية
محمد بن مصطفى المشرفي، الحلال البهية في ملوك الدولة العلوية، ص 240 ج 2

INTRODUCTION

Il semble que la Constitution de 1972 constitue un tournant dans la définition de la fonction du Premier ministre. Le Roi Hassan II souligne dans un discours prononcé le 17 février 1972 que *«Le gouvernement disposera de tous les moyens nécessaires à l'exécution des instructions, des orientations et des directives, ainsi aucun gouvernement ne pourra invoquer comme excuse l'absence de moyen d'action.»*

C'est le point de départ d'un **aménagement timide** du pouvoir et d'une répartition des attributions qui amène dans un premier temps à confier le pouvoir réglementaire au Premier ministre. C'est une évolution, et non une révolution, palpable à travers l'article 62 des Constitutions de 1972 et de 1992, ainsi que de l'article 63 de celle de 1996. Cependant, cette disposition ne change pas profondément le quotidien du Premier ministre.

D'ailleurs le discours royal met l'accent sur *«les moyens nécessaires à l'exécution des instructions, des orientations et des directives»* c'est-à-dire l'exécution des instructions, des orientations et des directives royales. Tout est dit et résumé pour un rôle d'exécution et nullement d'application du programme du gouvernement par le Premier ministre.

CHAPITRE I

De la coordination à la direction

Le contenu des Constitutions adoptées de 1962 à 1996 ne modifie pas d'une manière fondamentale le rôle du Premier ministre, qui reste confiné dans une mission d'exécution des lois et de coordination des activités du gouvernement. Certes des aménagements sont opérés au fil du temps, mais les grands absents demeurent les partis politiques.

Si les constitutionnalistes utilisent l'expression «*Son Excellence le Superflu*» pour définir le rôle du vice-Président américain, on peut recourir à la formule «à toutes fins utiles» pour désigner le rôle du Premier ministre au Maroc, c'est-à-dire une fonction au cas où cela aurait un intérêt pour le fonctionnement des rouages de l'État.

En effet le Maroc s'est doté de cinq Constitutions depuis l'Indépendance et l'on peut se demander si ces changements ont été guidés ou non par la volonté d'une refonte des diverses Constitutions antérieures.

Or il semble a priori que le système soit resté hiérarchisé jusqu'en 2011 et qu'il se soit appuyé, comme d'habitude, sur la personne du Roi. Toutefois, on peut noter l'apparition de quelques changements formels qui modifiaient en apparence le régime juridique du fonctionnement des pouvoirs durant cette période. Malgré ces modifications esthétiques, notre système constitutionnel échappait aux typologies classiques des différents régimes parlementaires.

Cependant, le régime mis en place par la Constitution de 2011 entend rompre avec la gestion des affaires du pays d'une manière presque unilatérale. Il s'agit d'accorder au Chef du gouvernement de larges prérogatives, et ce dans plusieurs domaines. À travers ce changement, il y a l'idée non seulement de faire gérer les affaires de l'État par les partis politiques, mais aussi de les responsabiliser et de les mettre face à leurs responsabilités.

Comme première conséquence, le Chef du gouvernement n'est plus responsable devant le Roi, dont il n'est plus le favori. Cette lecture de la Constitution a également eu pour conséquence une rupture avec la tradition purement monarchique, qui voulait que le Roi soit le centre de toutes les décisions. Dorénavant le Chef du gouvernement est le chef constitutionnel du pouvoir exécutif, avec les outils qui vont avec.

En **Grande-Bretagne**, le chef de l'État est la Reine, elle a un pouvoir limité mais parfois efficace, elle surveille. Le Premier ministre jouit d'attributions très larges, il gouverne.

On constate donc un équilibre entre le Chef de l'État et le Chef du gouvernement ou le Premier ministre, avec une stricte ligne de démarcation entre la sphère de compétences du Chef de l'État et celle du Chef du gouvernement, que ce soit au Maroc ou en Grande-Bretagne.

En **France**, une telle ligne de démarcation entre le Premier ministre et le Président de la République est quasiment inexistante. Outre l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le quinquennat joue un rôle amplificateur du statut et du rôle du Président de la République. En effet, le quinquennat fait coïncider le mandat du Président de la République avec celui des députés, «*ce qui sanctifie le Président de la République comme chef de l'État-de gouvernement et détruit le rôle du Premier ministre.*»⁽²⁵⁸⁾

Le Président de la République nomme à sa guise un Premier ministre qui n'est ni député, ni sénateur : c'est le cas de Georges Pompidou, de Raymond Barre et de Dominique de Villepin. En cas d'insatisfaction, le Premier ministre peut être remercié, ou éventuellement prié de remanier son gouvernement.

SECTION 1

L'évolution des attributions gouvernementales

Dans le domaine gouvernemental, jusqu'en 2011, les attributions du Premier ministre étaient assez restreintes. Sa mission essentielle était de mettre en œuvre la politique générale du gouvernement et de coordonner, à cet effet, l'activité des différents départements ministériels dont il orientait, dirigeait et contrôlait l'action. Ce phénomène résulte des dispositions de l'article 63 de la Constitution de 1970, puisque la Constitution de 1962 ne prévoyait pas cette situation: «*Le Premier ministre assume la responsabilité de la coordination des activités ministérielles.*» Ce phénomène est compréhensible, dans la mesure où il se développe parallèlement au renforcement de l'exécutif que l'on constate au Maroc depuis l'Indépendance.

(258) TENNO, De l'inutilité du Premier ministre français aujourd'hui, Le Post Archives du 12 juillet 2011 (lien : http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/07/12/2546797_de-l-inutilite-du-premier-ministre-francais-aujourd-hui.html)

Afin d'assumer cette responsabilité, le Premier ministre, avant la Constitution de 2011, est en contact direct avec les ministres et analyse les rapports que ceux-ci lui adressent. Dans ce processus, le Premier ministre ne se contente pas d'un rôle de second plan, mais au contraire il peut influencer la décision de tel ou tel ministre, ou bien arbitrer les différends qui surgissent entre les ministres.

Le Premier ministre ne peut assurer avec efficacité la coordination interministérielle que si le travail gouvernemental est organisé et ses services dotés de structures et de moyens indispensables lui permettant de mener à bien sa mission.

On peut s'interroger sur les moyens dont il dispose pour accomplir, dans les meilleures conditions possibles, sa mission. À cet égard, le Premier ministre ou le Chef du gouvernement effectue sa mission par la voie du secrétariat général du gouvernement (cf. infra. Partie I, Chapitre II, Section IV), dont le Secrétaire général est sous son autorité directe.

L'autre moyen, c'est le Conseil du gouvernement. C'est sous la présidence du Premier ministre ou du Chef du gouvernement que les ministres se réunissent. En général cette instance prépare les délibérations du Conseil des ministres. Ce conseil peut prendre les décisions à caractère interministériel qui ne sont pas du ressort du Conseil des ministres.

Il faut remarquer que, parfois, la réunion du Conseil de gouvernement sur une question importante implique des consultations et des discussions préalables pouvant avoir, sinon un caractère permanent, du moins régulier, et ce jusqu'au terme de l'étude ou du règlement de la question.

La Constitution de 2011 a changé la donne en élargissant le champ d'action du Chef du gouvernement. En effet, à la différence des Constitutions précédentes, le titre V de la Constitution de 2011 a remplacé le terme de «*gouvernement*» utilisé auparavant, par celui de «*pouvoir exécutif*.» D'ailleurs, l'article 89 précise, pour la première fois, que «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif*» et par ailleurs l'alinéa 2 de cet article ajoute que «*Sous l'autorité*

du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental.» Ayant pour mission d'assurer et de veiller à la bonne exécution des lois et au bon fonctionnement des services publics, le Chef du gouvernement dispose, en vertu de l'article 90: «*Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire.*» Il joue également un rôle central dans le processus législatif, puisqu'il dispose du droit d'initiative et de la maîtrise d'une partie de l'ordre du jour de la Chambre des Représentants. Il peut être habilité par le parlement à légiférer par voie de décret-loi.

En **France**, le gouvernement constitue la seconde moitié de l'exécutif bicéphale mis en place par la Constitution de 1958. Toutefois, le général de Gaulle n'a cessé de répéter que le gouvernement devait prendre en charge les «*contingences*», ce qui explique le partage de l'exécutif avec le Président de la République : pour le Premier ministre, la gestion du quotidien: contrôle des prix et taux de chômage; pour le Président, les missions nobles : il nomme aux emplois civils et militaires, il accrédite les ambassadeurs et le chef des armées, il définit la politique étrangère.

C'est une réalité que le Premier ministre français n'occupe qu'un «*strapontin*» au sein des rouages de l'État. Jack Lang⁽²⁵⁹⁾ déclare être favorable à la «*suppression de la fonction de Premier ministre*», l'objectif à atteindre étant d'«*installer face à face deux pouvoirs: celui du Président et celui de l'Assemblée issue du suffrage universel, élus le même jour et renvoyés en même temps devant le peuple en cas de conflit durable.*» Nicolas Sarkozy va plus loin, en proposant l'idée selon laquelle le chef de l'État devrait présenter lui-même sa politique devant le parlement. C'est dire la valeur accordée par la classe politique en France à l'institution du Premier ministre.

En **Grande-Bretagne**, le Premier ministre est en fait «*un Monarque élu*». Il coordonne les travaux des différents départements ministériels, mais il détient en même temps des attributions très larges, puisqu'il dispose des pouvoirs exécutif et législatif. C'est lui qui définit la politique étrangère du pays; dans le domaine

(259) *Le Nouvel Observateur*, Entretien accordé par l'ancien ministre de la culture Jack Lang le 29 septembre 2005

militaire il peut déclarer la guerre, même si cette compétence relève théoriquement du Monarque. Le Premier ministre britannique bénéficie donc de pouvoirs étendus, renforcés encore par les fonctions absolument représentatives du Monarque.

§1- De la coordination des activités du gouvernement

Au **Maroc**, sous l'égide des Constitutions comprises entre 1962 et 1996, le système politique, en raison de l'omniprésence du Roi, différait du régime parlementaire de type classique, notamment britannique: *«C'est le gouvernement de Sa Majesté le Roi»*, dont il émane et devant lequel il est responsable. Le Premier ministre, quant à lui, est choisi, nommé et révoqué par le Roi.

La hiérarchie ne se trouve en rien modifiée par l'existence de l'institution du Premier ministre. En effet, jusqu'en 2011, ce dernier ne dédoublait en aucune manière le pouvoir du Roi. L'exécutif, demeurait donc monocéphale⁽²⁶⁰⁾: le Roi exerçait pleinement le pouvoir exécutif, le gouvernement se contentait d'un rôle d'assistance.

Ce rôle subalterne du Premier ministre marocain peut être décelé à travers les textes des cinq Constitutions de 1962 à 1996. La Constitution de 1962 indique que *«Le gouvernement veille à l'exécution des lois. Il dispose de l'administration»*. En 1970 on ajoute la formule selon laquelle *«Le Premier ministre assume la coordination des activités ministérielles»*. En 1972 on trouve l'idée figée d'un Premier ministre qui *«exerce le pouvoir réglementaire»*, puisqu'aucun article de la Constitution n'a défini ni le champ d'application, ni l'étendue de ce pouvoir; la situation du Premier ministre n'a guère changé sous l'égide de la Constitution de 1992 et celle de 1996. Cela revient à dire que le gouvernement, avec à sa tête un Premier ministre, devait prendre en charge la gestion du quotidien, le fonctionnement des services publics, autrement dit

(260) Le fait qu'il existe un organe dédoublant le chef de l'État n'implique pas le bicéphalisme. Il existe un bicéphalisme lorsque le parlement place à côté du chef de l'État un gouvernement disposant de la confiance de la majorité et responsable devant elle.

coordonner les tâches entre les différentes institutions, sur la base de règles constitutionnelles et légales bien encadrées, pour assurer le bon fonctionnement des services de l'État.

La coordination était donc l'idée sous jacente du rôle qui était confié au Premier ministre, mais qui peut devenir parfois une coquille vide en l'absence d'une majorité cohérente et d'une assise juridique qui clarifie le rôle du Premier ministre au sein des rouages de l'État. *«L'illusoire solidarité gouvernementale au Maroc a volé en éclats depuis l'annonce de la tenue des législatives anticipées du 25 novembre 2009. En l'absence d'un chef d'orchestre, les solistes s'en donnent à cœur joie. Il y a une ambiance de fin de règne à la cour d'Abbas El Fassi, qui n'a jamais réellement revêtu ses habits de chef.»*⁽²⁶¹⁾ Triste constat et portrait, pour un Premier ministre censé gérer aux côtés du Roi. Or la logique constitutionnelle implique que ce Premier ministre soit en mesure de présenter la politique de son gouvernement devant l'opinion publique.

Toutefois, le Premier ministre d'avant la Constitution de 2011, comme le Chef du gouvernement actuel, disposait d'un pouvoir de coordination permettant d'arbitrer les conflits de compétence entre les ministères, de fixer les moyens financiers des administrations centrales et d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale.

C'est une tâche très importante parce qu'il s'agit d'un gouvernement de coalition, d'où la recherche de cohérence et de convergence; une tâche éminemment souhaitable, dans la mesure où le gouvernement peut être affecté par des facteurs centrifuges, tendant à le faire éclater, résultant de la différenciation et de la non intégration. Il s'agit moins de réduire les tensions au sein du gouvernement nées de la différenciation que de les gérer par le biais des procédures d'arbitrage et de gestion de conflits.

Une telle situation peut se présenter dans le cadre de réunions interministérielles, exigeant une coordination qui dépend du niveau d'implication et de la répartition des tâches entre ses différents acteurs.

(261) Jeune Afrique du 29 juillet 2009

En **France**, et conformément à l'article 21 de la Constitution de 1958, le Premier ministre assure la coordination de l'action du gouvernement et dirige l'action gouvernementale. Les orientations politiques fixées par lui sont celles du Président de la République. En **Grande-Bretagne**, le Premier ministre est plus qu'un «*Primus inter pares*», c'est un véritable Chef du gouvernement. Le Premier ministre britannique, personnification d'une certaine volonté politique que le peuple a sanctionnée, n'est responsable que devant la nation. Les événements du «*Brexit*», en été 2016, suite au vote d'une majorité des Anglais en faveur de quitter l'Union européenne, en sont l'exemple le plus récent : le Premier ministre David Cameron a dû présenter sa démission, ce qui témoigne que sa force s'appuie sur le peuple et le parti.

Il est le véritable décideur de la politique du gouvernement, et ce dans tous les domaines, à tel point que certains parlent de la responsabilité des ministres devant le Premier ministre, conséquence directe de la liberté du choix des ministres par lui. Ainsi, Mac Millan procéda, de sa propre autorité, à un remaniement très profond de son gouvernement, portant sur les ministères essentiels.

§2- De la direction des affaires publiques

Les articles 89 à 93 de la Constitution de 2011 résument le nouveau rôle assumé par le Chef du gouvernement. Il ne s'agit plus de coordination seulement, mais plutôt de direction. Le Chef du gouvernement personnifie et représente le gouvernement et à ce titre, parle en son nom, que ce soit au moment de la présentation de son programme, lors de l'engagement de sa responsabilité ou à l'occasion de l'interpellation du gouvernement, puisque «*La motion d'interpellation est adressée au Chef du gouvernement*», conformément à l'article 106 de la Constitution de 2011.

Voilà des formules à connotation forte qui donnent à l'institution du Chef du gouvernement une toute autre envergure. L'article 89 de la Constitution 2011 indique clairement que «*Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son*

programme gouvernemental». L'article 90 dispose que «*Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire*». L'article 91 prévoit que «*Le Chef du gouvernement nomme aux emplois civils et aux hautes fonctions*».

L'article 92 prévoit que «*Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère*» Enfin, conformément à l'article 93, «*Les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du gouvernement.*» À travers ces dispositions, le Chef du gouvernement se trouve donc en première ligne dans la gestion des affaires publiques et la mise en œuvre de la politique générale. En somme, il gouverne.

Ainsi, en tant que Chef du gouvernement, il détient d'importantes prérogatives, mais en pratique, ce sont les membres du gouvernement qui assurent seuls la direction administrative de leurs départements ministériels, conformément à l'article 89 §2, qui indique que «*Le gouvernement dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics.*» Ceci signifie que le Chef du gouvernement n'a pas d'autorité sur l'ensemble des services de l'État, malgré qu'il soit considéré comme le chef de l'Administration sur le plan juridique.

En vertu de l'article 93§2, c'est le Chef du gouvernement qui fixe et confie les missions aux ministres. L'article 4 de la loi 065-13 du 19 mars 2015, relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, prévoit que «*Le Chef du gouvernement fixe par décret les missions et les attributions de chaque membre du gouvernement ainsi que les structures administratives placées sous son autorité.*» Par ailleurs, les ministres détiennent des pouvoirs d'administration générale sur leur département ministériel, et le ministre dirige seul son ministère, mais il faut noter que conformément à l'article 9 de la loi 065-13 susmentionnée, les ministres «*rendent compte au Conseil de gouvernement de l'accomplissement des missions qui leurs sont confiées par le Chef du gouvernement.*»

En outre, le ministre peut prendre des décisions administratives dans les domaines relevant de son département ministériel; en plus des actes para-réglementaires, tels que les circulaires, instructions ou autres notes de services, le ministre peut édicter des décisions individuelles et réglementaires sous forme d'arrêtés. En principe, le pouvoir réglementaire appartient au Chef du gouvernement, conformément à l'article 90 de la Constitution de 2011, mais cet article prévoit aussi la possibilité de déléguer ce pouvoir. Sur la base de cette délégation, les ministres prennent des mesures d'ordre réglementaire: c'est ainsi que le ministre des Travaux publics édicte les règlements en matière de police des chemins de fer.

§3- La mise en œuvre de la politique générale

Pour avoir une idée de l'ampleur du changement effectué depuis la Constitution de 2011, il n'est pas sans intérêt de rappeler que, d'après les dispositions constitutionnelles antérieures, le Premier ministre se présentait devant la Chambre des Représentants avec la mission suivante : *«Il expose le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que l'État se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale (262)»*. Cependant, force est de constater que le gouvernement, et à sa tête le Premier ministre, ne disposait pas des moyens de la détermination de cette politique générale; en effet, avant 2011, *«Le Conseil des ministres est saisi, préalablement à toute décision des questions concernant la politique générale de l'État»*. Mais, étant donné que *«Le Roi préside le Conseil des ministres»* et que *«Le Roi signe tous les actes pris par cet organe»*, on comprend bien que la politique de la nation était déterminée par le Roi, à qui revenait la décision finale en premier et dernier lieu.

(262) Voir l'article 65 de la constitution de 1962, l'article 59, de la constitution de 1970, l'article 59 de la constitution de 1972, l'article 59 de la constitution de 1992 et l'article 60 de la constitution de 1996.

Toutefois ceci n'implique pas l'absence d'une coordination entre le Roi et le Premier ministre. C'est cependant cette interprétation qui est la plus couramment présentée par les milieux proches du pouvoir dans des formules sans équivoques, mais aussi avec un équivalent dans le passé tout proche: «*Le Roi est le chef de l'exécutif, toutes les options, toutes les orientations, toutes les décisions sont prises en Conseil des ministres où c'est le Roi qui décide, et non le conseil qui décide sous la présidence du Souverain* ⁽²⁶³⁾». «*Quant au Premier ministre, il est dépositaire des pouvoirs délégués par le Souverain* ⁽²⁶⁴⁾». Ceci explique que les Constitutions antérieures à celle de 2011 étaient une affirmation des pouvoirs du Roi, duquel elles ont voulu faire la clef de voûte des institutions. La politique générale était l'affaire et le domaine du Roi, tandis que le Premier ministre n'était qu'un simple délégataire de ce pouvoir.

La nouvelle démarche prévue par la Constitution de 2011 vise à distinguer deux niveaux d'action: le domaine réservé au Roi (orientations stratégiques de la politique de l'État⁽²⁶⁵⁾), à distinguer de celui tenu par le Chef du gouvernement (politique générale de l'État, politiques publique et sectorielle). Ainsi, c'est le Chef du gouvernement qui décide des priorités au sein du Conseil du gouvernement (politique publique et sectorielle) et du domaine dont le contenu est décidé par le Conseil du gouvernement (politique générale de l'État), et présenté par la suite au Conseil des ministres.

Dans son approche économique et politique, la stratégie est l'ensemble des méthodologies qui maximisent, dans un univers conflictuel ou concurrentiel - c'est-à-dire face à un rival, un opposant, un adversaire, un concurrent ou un ennemi - les chances d'atteindre un objectif donné, malgré les actions de l'autre et avec un minimum de ressources ⁽²⁶⁶⁾.

(263) ALAOUI, Ahmed, *Éditorial du journal Le Matin du Sahara*, 05 juin 1977

(264) *Ibid.*

(265) Le mot «stratégie» dérive du grec «strato» qui signifie «armée», «agein» qui signifie «conduire»

(266) DERRAY, Alain et LUSSEAU, Alain, *Analyse stratégique*, éd. Ellipses, Paris, 2001, p. 86

*Voir aussi : ARON, Raymond, *Le marketing du combat*.

À cet égard il faut rappeler que l'article 49 de la Constitution de 2011 indique que «*Le Conseil des ministres délibère des orientations stratégiques de la politique de l'État*». Autrement dit, la définition de ces orientations stratégiques est un enjeu de Souveraineté qui prend une place déterminante dans la vie du pays. L'objectif est d'essayer de trouver un positionnement concurrentiel qui garantisse au Maroc de trouver sa place dans un environnement international souvent hostile. C'est au Roi et à ses conseillers qu'incombe le rôle de développer ces stratégies.

Cette orientation stratégique générale s'appuie sur trois axes. Le premier axe est constitué du socle stable évolutif du développement durable. Le deuxième axe porte sur un ensemble d'interventions extérieures conjoncturelles dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Le troisième et dernier axe concerne le positionnement du Maroc sur le plan international, à travers des objectifs bien ciblés tels qu'une politique énergétique stratégique (Desertec), ou une politique stratégique commerciale (construction d'infrastructures, de ponts et de ports), ou encore une politique stratégique agricole (Maroc vert.)

L'article 92 décrit le champ d'intervention du Chef du gouvernement en précisant deux niveaux d'interventions: le premier avec une compétence liée, et l'autre qui marque le domaine spécifique du Chef du gouvernement: «*Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère:*

- *de la politique générale de l'État avant sa présentation en Conseil des ministres,*
- *des politiques publiques,*
- *des politiques sectorielles.»*

Pour la politique générale de l'État, il faut rappeler que cette politique fait l'objet d'un vote prévu par l'article 103: «*Le Chef du gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, sur une déclaration de politique générale.*» Donc, c'est l'affaire du Chef du gouvernement en premier lieu; en conséquence sa présentation en Conseil des ministres n'est qu'une formalité qui permet d'en discuter et d'en valider le contenu.

La définition d'une politique publique et sectorielle n'est que la suite logique de l'investiture du gouvernement annoncée par l'article 88 de la Constitution: *«Après la désignation des membres du gouvernement par le Roi, le Chef du gouvernement présente et expose, devant les deux Chambres du parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale, notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure.»* Ce que les députés attendent, ici comme ailleurs, ce sont des actions concrètes, des projections et des objectifs réalistes. Il est attendu des gouvernants la fixation d'une vision de développement qui synthétise les aspirations des citoyens, la détermination des valeurs fondamentales qui constituent des références pour la nation toute entière, la définition des choix primordiaux, lesquels sont exprimés en défis à relever, et sur lesquels sont greffées les orientations de l'État. Les lignes directrices de ce programme constituent la référence pour la mise en œuvre d'une politique publique et sectorielle particulière, et dans un but bien précis. C'est le rôle assigné au Chef du gouvernement et à personne d'autre.

La politique publique se définit comme un ensemble d'actions coordonnées et mises en œuvre, avec pour objectif d'obtenir une modification ou une évolution à partir d'une situation donnée. L'analyse de la politique publique suppose le repérage du problème posé, ainsi que l'identification des acteurs et de leurs démarches. Le découpage séquentiel est initié par les différentes revendications et attentes des citoyens. In fine, l'objectif est de tenter de produire une cohérence dans la conduite évolutive de la politique publique dans tel ou tel secteur. Ainsi, le Chef du gouvernement qui vise des réformes de l'État fait face à deux impératifs : dépenser moins, mais mieux, tout en améliorant la qualité des prestations rendues par le service public.

La politique publique définie par le Chef du gouvernement, s'organise autour de plusieurs logiques ayant chacune sa propre rationalité, puisque «*La société se compose de modes d'être différents, et la vie se conjugue au pluriel.*⁽²⁶⁷⁾» La régulation du système social dans un territoire bien précis (commune, province ou région), c'est la logique de la relation entre le centre et la périphérie, ou bien la logique d'une politique publique plus globale à vocation territoriale (l'aménagement du territoire ou la décentralisation.)

Ainsi, la politique publique touche plusieurs secteurs⁽²⁶⁸⁾, politique publique de la santé, de la famille, de l'emploi, du logement, des personnes, de l'agriculture. Prenant le secteur de la santé, les impératifs définis par le gouvernement touchent plusieurs aspects. La politique du médicament, par exemple, a été traitée par les gouvernements antérieurs sans prendre en considération le pouvoir d'achat des citoyens. Depuis, la politique poursuivie par le gouvernement est de concilier sécurité sanitaire, dépenses de santé, répercussions sur le citoyen et les caisses de prévoyance, tout en satisfaisant aux exigences de développement industriel. Cette politique, de par sa spécificité, présente un triple aspect, sanitaire, économique et industriel.

Dans le même ordre d'idées, on peut citer aussi la politique dans le domaine de la réglementation des cliniques privées. Le gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane a fixé comme objectif de redéfinir la vision du passé en comblant les lacunes de la réglementation antérieure ⁽²⁶⁹⁾, ce qui devrait permettre d'assurer certaines garanties pour les services fournis aux patients, une certaine transparence pour combler les déficits dans les zones négligées, et enfin une certaine concurrence, afin de mettre fin aux situations de monopole.

(267) KRISTEVA, Julia, *Lettre au Président de la République [française] sur les citoyens en situation de handicap, à l'usage de ceux qui le sont et de ceux qui ne le sont pas*, 2003

(268) MULLER Pierre, *Un schéma d'analyse des politiques sectorielles*, RFSP, 1985, vol. 35, p.165

(269) Voir la loi n° 10-94

Pour ne citer que la politique publique de santé, le gouvernement a dû batailler contre les lobbies en 2014 : «Le Docteur El Houssaine Louardi vient de remporter la première manche dans sa bataille pour l'adoption de la loi sur l'exercice de la médecine⁽²⁷⁰⁾». Sans cette attribution rentrant dans le champ de compétence du ministre de la Santé et du Chef du gouvernement, ces réformes n'auraient jamais vu le jour.

En **France**, pour comprendre l'étendue des attributions du Président de la République, il faut analyser la délimitation de sa sphère de compétence au moment de la cohabitation. Le Président entre en concurrence avec un Premier ministre qui dispose de sa majorité parlementaire et qui s'appuie sur cette majorité pour faire valoir ses droits sur les affaires qui lui incombent.

Le Président redevient un pur chef d'État, avec ses prérogatives constitutionnelles, notamment la fonction de représentation et l'action internationale, tandis que le Premier ministre se transforme en un vrai Chef de gouvernement. Le septennat favorisait ce système hybride : «*Le Président est Chef du gouvernement s'il a une majorité et redevient simple chef d'État lorsqu'il la perd.*⁽²⁷¹⁾» Sous le régime du quinquennat, il lui est impossible de se trouver dans une situation de cohabitation et par voie de conséquence, il trouve sa majorité législative en sus de sa majorité présidentielle. À ce moment-là le Président français «*devient de fait chef-d'État-de-gouvernement. Et son Premier ministre, simple exécutant, devient chef-du-gouvernement-bis-adjoint, un sous-chef inutile*⁽²⁷²⁾» C'est pour cette raison que Jean-Pierre Raffarin proposait de désigner un vice-Président au lieu d'un Premier ministre et de réduire le mandat présidentiel à quatre ans.

(270) EL ARIF, Hassan, *Projet de loi sur la médecine*, L'Économiste n°4408 du 27 novembre 2014
 (271) TENNO, *Le Post archives* (lien : http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/07/12/2546797_de-l-inutilite-du-premier-ministre-francais-aujourd-hui.html)

(272) *Idem*

§4- La direction de l'administration

La forme juridique unitaire de l'État marocain confère à l'administration un rôle important dans la gestion des affaires publiques du pays. Le domaine d'action de cette machine administrative ⁽²⁷³⁾, composée de services centraux et extérieurs, s'applique à l'ensemble du territoire national, de Tanger à Laguir. Elle est à la disposition du gouvernement. La détermination de la politique de la nation par le gouvernement est inséparable de sa mise en œuvre par l'administration. Les fonctions administratives du gouvernement et la structure des administrations centrales reflètent cette réalité.

Pour mener son action, sous la responsabilité et l'autorité⁽²⁷⁴⁾ du Chef du gouvernement, le gouvernement dispose de l'administration et de la force publique (et non de la force armée).

Les Constitutions antérieures à celle de 2011 prévoyaient que: «Le gouvernement assure l'exécution des lois. Il dispose de l'administration⁽²⁷⁵⁾», sans aucune référence au Premier ministre. À partir de la Constitution de 2011, la formule a été complétée en mettant l'accent sur le rôle primordial du Chef du gouvernement: «Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics.» Nous sommes là au cœur de l'exercice du pouvoir exécutif. Cela signifie que sous l'autorité du Chef du gouvernement, lui et son gouvernement ont la maîtrise des services de l'État (police, impôts, éducation nationale, santé, transports, etc.).

Il s'agit là, et dans les deux périodes (antérieure et postérieure à la Constitution de 2011), de l'exécution des lois au sens large du terme, en veillant à l'exécution des jugements prononcés par la justice.

(273) MIGNOT Gabriel et D'ORSAY Philippe, *La machine administrative*, Paris, 1968, p. 35s

(274) *La responsabilité, qui est le devoir de répondre de ses actes, met l'accent sur les actions menées par l'Etat ; l'autorité, qui est le pouvoir de commander et d'être obéi, met l'accent sur la légitimité de la puissance publique.*

(275) Voir les articles (66-1962), (60 -1970), (60-1972), (60-1992), (61-1996), (79-2011)

Toutefois, en ce qui concerne les Premiers ministres qui ont occupé cette fonction jusqu'en 2011, l'exécution de la loi avait une autre signification. Pour pouvoir exécuter ainsi les lois, le gouvernement disposait de l'administration. Néanmoins il dirigeait les services publics selon la ligne générale déjà déterminée par le Roi et avec son accord.

En même temps le Premier ministre, pour accomplir sa tâche gouvernementale d'exécution de la loi, se voit reconnaître l'exercice d'un certain pouvoir réglementaire «*par délégation dans un premier temps*», sauf dans les matières expressément dévolues par la Constitution au pouvoir réglementaire du Roi.

Il appartient alors au Premier ministre d'édicter ces mesures par décrets. Cependant, ces décrets devaient être délibérés en Conseil des ministres. En outre, en vertu de la Constitution, la nomination des gouverneurs et des Wali, ainsi que des directeurs centraux, était jusqu'en 2011 du ressort du Roi.

En vertu de l'article 89 de la Constitution de 2011 l'administration est devenue le prolongement du gouvernement. L'autorité de la chose décidée revêt un autre aspect, disons plus démocratique, puisque chacun, dans le gouvernement est responsable de ses actes.

Le ministre doit assurer la direction de son département ministériel, ce qui correspond à une fonction administrative. Il est en principe le supérieur hiérarchique des fonctionnaires, employés et contractuels de son ministère. Il est en outre en charge du contrôle de tutelle sur les établissements publics agissant dans le champ de compétence de son ministère.

Dans le cadre du respect des décisions rendues par les tribunaux administratifs, des mises au point ont été adressées par le Chef du gouvernement (et par les différents Premiers ministres) aux membres de gouvernement pour leur rappeler le caractère impératif d'une exécution correcte et rapide de la chose jugée. Autrement dit, face à une décision de justice, le ministre n'a d'autre choix que de l'exécuter et de veiller à la disponibilité des crédits nécessaires en cas de dommages et intérêts.

La question qui se pose depuis 2011 est donc de savoir si l'administration est subordonnée au dualisme politique roi-chef du gouvernement - auquel cas on pourrait parler d'un dualisme administratif - ou bien si une suprématie existe entre les deux institutions. La réponse est simple: pour la période relative à l'action des Premiers ministres antérieurement à la Constitution de 2011, on peut parler de suprématie royale, puisqu'aucune Constitution n'a mentionné le rôle du Premier ministre dans ce sens. Par contre, depuis 2011, le Chef du gouvernement est désigné comme l'unique détenteur de l'autorité sur le gouvernement et, par-delà, sur l'administration.

Ceci étant, en temps normal, le Roi participe de deux manières à l'administration: via la nomination des hauts fonctionnaires et via la promulgation de la loi.

En effet, la Constitution réserve au Roi une prérogative en matière de nomination des hauts fonctionnaires à la tête de certaines administrations, et ce par dahir. Cependant, ce n'est pas un pouvoir propre au Roi, puisque le Chef du gouvernement doit apposer, lui aussi, sa signature sur ces actes de nomination et que cette nomination est effectuée «*sur proposition du Chef du gouvernement*».

Ensuite l'article 50 de la Constitution accorde au Roi un délai de trente jours pour promulguer la loi : «*Le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée.*» C'est un acte solennel par lequel le Roi constate qu'une loi a été régulièrement adoptée par le parlement après saisine et décision éventuelle du Conseil constitutionnel, en vertu de l'article 85 de la Constitution.

Il rend la loi exécutoire en y apposant sa signature, puisque cette signature donne toute force exécutoire à la loi, même si celle-ci ne prend effet qu'à compter de sa publication.

La promulgation prend la forme d'un dahir contresigné par le Chef du gouvernement. À cet égard il faut souligner que le Roi ne peut pas refuser la promulgation de la loi, et qu'il ne peut pas non plus demander une deuxième lecture au parlement durant ce délai d'un mois.

Par contre, en **France**, le Président de la République peut profiter du délai de quinze jours de la promulgation de la loi pour demander au parlement de délibérer à nouveau sur une loi déjà adoptée, conformément à l'article 10§2 de la Constitution de 1958: *«Le Président de la République peut avant l'expiration de ce délai (de promulgation de quinze jours) demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut pas être refusée.»* Il peut aussi refuser de publier une loi par voie d'ordonnance, chose que le Roi du Maroc ne peut pas faire.

En période exceptionnelle, le Roi peut avoir recours à l'article 59 de la Constitution, relatif à la déclaration de l'état d'exception: de ce fait, *«Le Roi est habilité à prendre les mesures qui s'imposent pour la défense de l'intégrité territoriale et le retour, dans un moindre délai, au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles»* et devient ainsi le véritable chef de l'administration.

Quant aux ministres, ils détiennent des pouvoirs d'administration générale. Leurs attributions sont fixées par décret pris par le Chef du gouvernement, qui détermine de manière générale ces attributions et précise les services sur lesquels le ministre exerce son autorité.

§5- La fixation du contenu de l'ordre du jour des assemblées

L'ordre du jour désigne la liste des sujets qu'une assemblée doit aborder au cours d'une séance. En régime parlementaire classique, l'ordre du jour est établi par le bureau de chaque chambre. C'est dire qu'au Maroc, jusqu'à la Constitution de 2011, le gouvernement n'avait jamais à intervenir dans le processus de détermination du programme de discussion du parlement. Il est évident que les chambres en ont profité pour mener les débats. En préparant l'ordre du jour, elles étaient libres de demander des comptes au gouvernement et du même coup de repousser à plus tard les discussions sur les projets que le gouvernement aurait, quant à lui, souhaité voir débattre.

Or la fixation de l'ordre du jour est extrêmement importante. Certes, le bureau de chacune des chambres est libre de l'établir. Cependant, la Constitution de 1972 donne expressément au gouvernement le pouvoir de fixer, dans l'ordre et par priorité, la discussion de ses projets de loi et des propositions de loi acceptées par lui.

Dans la rédaction de toutes les Constitutions confondues⁽²⁷⁶⁾, les articles prévoient que «*L'ordre du jour de chaque Chambre est établi par son Bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé.*» Cela inclut la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Indépendamment des séances réservées, une journée par mois, au moins, est consacrée à l'examen des propositions de loi, dont celles de l'opposition; une fois par semaine, aux questions au gouvernement; enfin, une fois par mois, à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, cet ordre du jour prioritaire pouvant occuper tout le temps de séance disponible.

Ce privilège accordé au gouvernement est d'une importance stratégique, puisque le gouvernement peut reculer, à volonté, l'échéance des débats portant sur une proposition jugée indésirable. C'est là un moyen constitutionnel d'écarter toute proposition de loi. En effet, seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de lois sans opposition. De surcroît, aucune proposition de loi ne peut être discutée si elle n'est pas acceptée par lui.

Le gouvernement, par ce biais, fixe la liste et l'ordre dans lequel il souhaite que chaque assemblée examine les projets et propositions de loi. Il peut les modifier à tout instant par lettre rectificative. Le gouvernement peut ainsi encadrer l'initiative parlementaire, en imposant au parlement son rythme de travail, et privilégier les textes qu'il souhaite voir aboutir.

(276) Voir les articles (59-1962), (55-1970), (55-1972), (55-1992), (56-1996), (82-2011)

Cette pratique faisant partie du travail du parlement, on se rend compte à quel point il est malaisé, pour le parlement, d'essayer d'imposer au gouvernement un terrain de bataille que celui-ci est incontestablement, juridiquement parlant, le seul à pouvoir choisir.

D'aucuns pourraient soutenir que cette pratique revient à enlever au parlement ses dernières illusions, car par ce biais, la Constitution autorise le gouvernement à orienter aussi bien qu'à orchestrer de l'extérieur les débats parlementaires : la brièveté des deux sessions annuelles, qui ne dépassent pas le délai de quatre mois, aggrave cette situation. Il peut arriver que les débats parlementaires soient absorbés intégralement par les seuls projets du gouvernement.

À cela s'ajoutent les dispositions relatives aux amendements. En effet, les dispositions adoptées en termes identiques par toutes les Constitutions⁽²⁷⁷⁾ accroissent l'intervention du gouvernement, car elles interdisent, à la demande du gouvernement, que la chambre vote un texte comportant des amendements autres que ceux proposés ou acceptés par le gouvernement.

Cependant, dans le but de protéger le domaine propre de l'action du gouvernement, le Premier ministre (le Chef du gouvernement) peut «*opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi*». Ainsi, il peut soustraire du domaine de la loi de nombreuses questions relevant davantage de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques. Seulement, cette possibilité n'est pas illimitée car, en cas de désaccord entre le gouvernement et le parlement, «*La chambre constitutionnelle de la cour suprême statue dans un délai de huit jours, à la demande de la chambre ou du gouvernement* ⁽²⁷⁸⁾». On sait déjà que la Constitution, depuis 1962, précise ce qui entre dans le domaine de la loi et ce qui fait partie du règlement. Donc, il y a une délimitation de ce domaine et par voie de conséquence, une limitation du champ d'action du parlement.

(277) Voir les articles (61-1962), (56 -1970), (56-1972), (56-1992), (57-1996), (83-2011)

(278) Voir les articles (56-1962), (61 -1970), (52-1972), (52-1992), (53-1996), (79-2011)

Ces restrictions ont d'autant plus d'importance dans les amendements à caractère financier. Conformément aux dispositions constitutionnelles, *«Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou à des amendements formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques.»* Autrement dit, aucune initiative parlementaire susceptible d'entraîner une aggravation des dépenses ou une diminution des recettes ne pouvait intervenir sans qu'aient été dégagées en même temps des mesures de compensation, faute de quoi l'amendement est rejeté de facto.

La combinaison des pouvoirs octroyés au gouvernement dans le domaine de l'établissement de l'ordre du jour et le traitement des amendements aboutit à renverser les rôles. C'est dorénavant le gouvernement qui contrôle les débats au parlement, ce qui permet à ce même gouvernement d'empêcher, s'il le désire, les discussions de projets ou de problèmes qui risquent de gêner sa politique.

En **France**, on trouve presque le même sens, et le même objectif assigné par l'article 48 de la Constitution française de 1958 : *«L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.»*

En **Grande-Bretagne**, le gouvernement jouit de la même suprématie et de la même latitude pour l'établissement du programme des travaux de la Chambre, qui consacre la quasi-totalité du temps disponible pour les travaux législatifs à l'examen de projets d'origine gouvernementale. Le déroulement des débats peut toujours être écourté à la demande du gouvernement.

§6 - L'organisation du fonctionnement des séances parlementaires

La séparation des pouvoirs implique la délimitation des différentes fonctions de l'État, en partant du principe que le pouvoir arrête le pouvoir. La conception américaine a opté pour une séparation rigide tempérée par l'existence de moyens de contrôle et d'action réciproques, conçus conformément à la doctrine du poids et du contrepoids, ou «*check and balances.*» Cependant le régime parlementaire opte pour le principe de la collaboration des différents pouvoirs tout en mettant en place des moyens d'interaction mutuelle.

À cet effet on peut s'interroger sur l'étendue de l'autonomie des deux assemblées quant à leur fonctionnement. Il s'agit d'une autonomie réglementaire, financière et administrative exercée par chaque assemblée.

Les différentes Constitutions marocaines ⁽²⁷⁹⁾ ont prévu que «*Chaque Chambre établit et vote son règlement intérieur.*» C'est un document qui constitue la loi intérieure de chaque assemblée, mais il n'a pas de valeur constitutionnelle; toutefois il doit être conforme à la Constitution, puisque le règlement «*ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré, par le Conseil constitutionnel, conforme aux dispositions de la Constitution.*» Le règlement organise son fonctionnement interne et détermine les procédures de délibération. Le règlement appartient à la catégorie juridique des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire que la validité des règles qu'il édicte est limitée à leur objet interne.

Néanmoins, le Chef du gouvernement peut prendre part au déroulement de la procédure de fonctionnement interne des assemblées. Conformément à l'article 65 de la Constitution, le parlement est réuni de plein droit en session ordinaire, deux fois par an, en octobre et en avril. L'existence de sessions ordinaires, sur la convocation et la durée desquelles le pouvoir exécutif ne peut pas agir, garantit au parlement un libre exercice de ses droits. Toutefois «*Lorsque le parlement a siégé quatre mois au*

(279) Voir les articles (43-1962), (42 -1970), (42-1972), (42-1992), (44-1996), (69 -2011)

moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret.» C'est là une décision qui n'est pas favorable au parlement, puisque la durée de quatre mois est parfois très courte, notamment pour la session de l'automne qui est consacrée à l'examen du projet de la loi de finances.

Cependant, et en vertu de l'article 66, le parlement peut se réunir aussi en session extraordinaire à la demande du Premier ministre / Chef du gouvernement sur un ordre du jour déterminé; la session est ouverte et close par décret du Premier ministre / Chef du gouvernement. La Constitution a donc fait du droit de convocation du parlement en session extraordinaire un pouvoir discrétionnaire du Chef du gouvernement, mais il faut noter que le décret visant à réunir le parlement en session extraordinaire est délibéré au sein du Conseil de gouvernement, conformément à l'article 92 de la Constitution de 2011.

Le droit, pour une assemblée, de se former en comité secret lorsque les circonstances l'exigent a toujours été inscrit dans les Constitutions et les règlements, puisque la publicité des débats constitue un risque pour la sécurité de la nation. Si chaque Chambre peut siéger en comité secret, *«c'est à la demande du Chef du gouvernement ou du tiers de ses membres.»*

À l'initiative du Chef du gouvernement, les deux chambres peuvent tenir des réunions mixtes pour la présentation d'informations importantes qui concernent la nation. En effet, en vertu de l'article 68 de la Constitution de 2011, *«Le Chef du gouvernement peut également demander au Président de la Chambre des Représentants et au Président de la Chambre des Conseillers de tenir des réunions communes des deux Chambres, pour la présentation d'informations portant sur des affaires revêtant un caractère national important.»* Le Chef du gouvernement informe les assemblées de sa décision par une lettre adressée à leurs Présidents respectifs et lue en séance publique. Il s'agit en fait d'une demande formulée par lui. C'est pour cette raison que les deux Présidents utilisent leur faculté de provoquer la réunion mixte et ils en informent le Chef du gouvernement par courrier ainsi que leur assemblée respective par une annonce lue en séance publique.

En **France**, l'article 28 de la Constitution pose le principe de deux sessions ordinaires par an et en fixe la durée, qui présente une similitude avec la durée des sessions au Maroc. La possibilité de réunir le parlement en session extraordinaire permet d'obvier aux inconvénients résultant de la rigidité du régime des sessions ordinaires. Aux termes de l'article 29 de la Constitution de 1958, le parlement est réuni, soit à la demande du Premier ministre, soit à celle de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale.

En **Grande-Bretagne**, parmi les prérogatives du Souverain figurent l'ouverture et la clôture des sessions parlementaires. En effet, la Reine convoque le parlement pour qu'il se réunisse et elle prononce la fin de session. Pour la Chambre des Lords, une session annuelle unique est ouverte solennellement par un discours de la Reine qui, seule, peut convoquer la nouvelle session et clôturer la précédente.

§7- La fonction d'arbitrage

Quand on évoque l'arbitrage dans la gestion des affaires publiques, on fait allusion à une personne investie d'une attribution, eu égard son rang dans la hiérarchie, qui lui permet de trancher les conflits et différends susceptibles de nuire au bon fonctionnement des institutions et de créer des divisions au sein de l'appareil de l'État.

À cet effet, c'est le Premier ministre / Chef du gouvernement qui dirige l'action du gouvernement. Il peut être considéré comme un arbitre en cas de différend entre les ministres.

Ainsi, arbitrage et Chef du gouvernement sont souvent associés. Il est même devenu banal, au fil des années, de rendre compte des arbitrages rendus par le Chef du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

Cependant, il n'est pas sûr que cet arbitrage soit reçu et conçu comme l'expression d'un véritable pouvoir ayant vocation à intégrer le corpus constitutionnel. Il ne figure nulle part, dans toutes les Constitutions qu'a connues le Maroc, que le Premier ministre (Chef du gouvernement) est investi d'une mission d'arbitrage.

La Constitution de 2011 évoque, certes, expressément l'arbitrage, mais elle consacre cette fonction au profit du Roi par le biais de l'article 42 qui indique «*Le Roi, chef de l'État, son représentant suprême, symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État et arbitre suprême entre ses institutions.*» Une telle définition donne au Roi un rôle neutre mais positif.

En convoquant au mois de mars 2015 le ministre de la Justice, le ministre des Affaires islamique et le Président du Conseil national des Droits de l'Homme pour leur demander de se pencher sur le dossier de l'avortement, le Roi Mohamed VI a usé de sa fonction d'arbitre, extérieur à la polémique, au dessus de la mêlée des autres institutions. Ces trois personnes ont reçu pour consigne de soumettre des propositions concrètes dans un laps d'un mois. Il est indéniable que le Roi a usé du pouvoir de régler un différend et de diriger l'action, puisque le thème de l'avortement est source de conflit dans les quatre coins du monde.

Certes, il convient au préalable de cerner précisément l'assise institutionnelle de l'arbitrage, afin d'en abstraire les ressorts organiques et fonctionnels. Le Chef du gouvernement ne trouve dans la Constitution aucune référence ou allusion à cette notion. Mais il importe de réserver aussi l'emploi de la notion d'arbitrage à la seule circonstance d'un conflit à trancher au sein du collège gouvernemental, dont il s'agit de préserver l'unité, ce à quoi doit contribuer, par essence, tout Chef du gouvernement en régime parlementaire.

Cela ne fait pas pour autant du «*pouvoir homonyme*» exercé par le Chef du gouvernement un objet extra-juridique, inconnu du droit constitutionnel marocain. Il s'agit bien d'une modalité

de la direction gouvernementale dévolue par l'article 89 de la Constitution au Chef du gouvernement: *«Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics.»* C'est sa principale mission. À ce titre, il fixe les orientations politiques essentielles du pays. Et c'est à la faveur d'un processus coutumier supplétif que le dit pouvoir s'est imposé parmi les modes alternatifs du règlement des litiges intra-gouvernementaux.

En effet cette prérogative essentielle de son pouvoir sur ses ministres découle du principe de l'égalité des ministres, abstraction faite de l'importance du département ministériel dont ils ont la charge. Il apparaît logique que seul le Chef du gouvernement puisse prendre des décisions dans certains domaines tels que la politique de la recherche, où il y a un chevauchement des attributions entre certains départements ministériels. Dans le domaine financier, par exemple, le Chef du gouvernement tranche et arbitre pour ne pas laisser s'instaurer une tutelle du ministre des Finances et lui laisser le soin de gérer le pays sous le seul aspect financier. L'arbitrage du Chef du gouvernement a une dimension qui inclut un aspect politique et donc incitatif des choix budgétaires, découlant des dispositions de l'article 92 de la Constitution de 2011, qui permet au Chef du gouvernement de décider *«de la politique générale de l'État, des politiques publiques, et des politiques sectorielles.»*

Il a ainsi autorité sur les membres du gouvernement, est responsable de la direction et de la coordination des activités des départements ministériels ainsi que la mise en œuvre de tout programme national de développement.

En **France** on fait toujours référence au discours de Bayeux prononcé par le général de Gaulle qui attribuait au Président de la République la fonction *«de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement, par le conseil, soit*

dans les moments de grande confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision Souveraine.» Le terme fut repris par l'article 5 de la Constitution, qui indique que «*Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.*» La rédaction de cet article a engendré plusieurs interprétations.

Certains l'ont pris, en effet, au sens de l'exercice, par une autorité extérieure aux autorités susceptibles d'entrer en conflit, un pouvoir neutre habilité le cas échéant à dénouer ces conflits. D'autres l'ont interprété dans le sens de l'exercice d'un véritable pouvoir de décision autonome⁽²⁸⁰⁾.

Ainsi la suprématie du Président français ne fait plus de doute depuis l'instauration du quinquennat. Voilà un Président qui gouverne, reléguant sans ménagement son Premier ministre dans un rôle subalterne de collaborateur. Une telle position ne laisse aucune chance au Premier ministre de jouer un quelconque rôle d'arbitrage, sauf dans le domaine de la gestion des affaires gouvernementales, notamment le domaine financier, affaires où plusieurs intervenants sont sollicités.

Quant au Premier ministre **britannique**, héritier de prérogatives dites royales exercées réellement par lui, il a toute latitude d'asseoir son pouvoir et d'exercer une autorité considérable, puisque nul ne peut avoir une telle maîtrise, une telle mainmise et une connaissance des dossiers aussi profonde, d'où son rôle d'arbitre incontestable.

(280) PRÉLOT, Marcel, BOULOUIS, Jean, *Institutions politiques*, op. cité, pp. 672-673

SECTION 2

Les attributions dans le domaine financier

Dans tous les régimes parlementaires on constate une répartition des compétences financières entre le législatif et l'exécutif qui s'insère harmonieusement dans un processus tendant à empêcher tout monopole dans la matière de l'un ou de l'autre. La procédure budgétaire s'ordonne autour de quatre temps alternés: au gouvernement appartient la préparation et l'exécution, au parlement le vote (la décision) et le contrôle.

En principe le parlement devait utiliser ses compétences financières pour s'immiscer d'avantage dans l'action de l'exécutif. Or on constate au fur et à mesure que dans tous les domaines, les décisions à prendre revêtent un caractère de technicité accentuée, ce qui échappe aux représentants de la nation. Cette dépolitisation des problèmes a contribué à affaiblir le rôle du parlement.

À cela s'ajoute la limitation du rôle du parlement dans le domaine de la dépense publique, l'extension du pouvoir réglementaire du Chef du gouvernement et la planification des activités de l'État. Ce phénomène a conduit à une augmentation croissante des pouvoirs de l'exécutif, avec à leur tête le Chef du gouvernement qui peut influencer aussi l'exécution de la loi de finances grâce à des mécanismes prévus par la loi organique relative à la loi de finances.

Selon l'article 46 de la Loi organique 130-13 du 02 juin 2015, le gouvernement prend en charge la préparation du projet de la loi de finances. Cet article indique que «*Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le ministre des Finances prépare les projets de loi de finances.*» Le Chef du gouvernement dispose donc d'un pouvoir dans la préparation de la loi de finances assisté par le ministre des Finances. L'exécutif, sous l'autorité du Chef du gouvernement, joue un rôle prépondérant dans la préparation du projet. La réglementation en vigueur prévoit que le Chef du gouvernement contrôle l'action du ministre des Finances, qui agit par délégation. Il apportera les arbitrages pour les conflits susceptibles d'intervenir entre ce ministre et ses pairs.

§1- Le Chef du gouvernement et le dispositif financier

Les Constitutions prévoient que le parlement vote la loi de finances. Cette disposition implique que l'entité qui prépare ce document est le gouvernement, puisqu'elle évoque le vote, et non la préparation.

Préparer la loi de finances, c'est dresser le programme de l'action du gouvernement pour une année, notait à juste titre le professeur Maurice Duverger. C'est précisément pour cela que la préparation du budget est l'affaire du gouvernement. Plusieurs raisons sont avancées pour justifier ce rôle :

- 1- Parce que le gouvernement connaît mieux que quiconque, grâce aux rapports administratifs relatifs aux besoins des différents services, les données statistiques fournies par la T.G.R et la direction des Impôts et relatives à l'état des recettes et des dépenses;
- 2- Parce que c'est lui qui sera ensuite responsable de l'exécution du budget, et qu'ainsi c'est lui qui a le plus d'intérêt à préparer soigneusement ce budget;
- 3- Parce que c'est dans le budget qu'on retrouve l'ensemble des réformes et des mesures d'ordre social, économique et fiscal, c'est-à-dire un programme d'action gouvernemental;
- 4- Enfin, sur le plan technique, parce que c'est un savoir faire acquis par les services concernés du ministère des Finances (la Direction générale des Impôts, la Trésorerie générale du Royaume et surtout la Direction du budget qui assume cette lourde tâche).

En effet, en matière financière, et notamment pour la préparation de la loi de Finances, l'initiative appartient à l'exécutif sous la présidence du Chef du gouvernement, et ce conformément à l'article 92 de la Constitution qui dispose «*Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère des projets de loi, dont le projet de loi de finances, avant leur dépôt au bureau de la Chambre des Représentants.*» Le gouvernement doit donc préparer et élaborer le projet de la loi de finances qui sera ensuite déposé sur le bureau des assemblées.

Ce rôle budgétaire a été confirmé et renforcé par l'article 46 de la loi organique, qui dispose que *«Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le ministre des Finances prépare les projets de loi de finances.»* Ainsi, le ministre des Finances est réduit à un rôle de préparation technique, mais le rôle politique appartient au Chef du gouvernement, puisque c'est lui, en vertu de l'article 4 du décret 2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, qui invite par circulaire les ordonnateurs à établir leurs propositions de recettes et de dépenses. De même, c'est lui qui arbitre les conflits éventuels entre le ministre des Finances et les autres ministres, et surtout les oppositions qui peuvent surgir entre chaque ministre et le ministre des Finances quant à la masse de crédits mis à leur disposition.

C'est enfin au niveau du Conseil des ministres qu'il appartient de valider la loi de finances, puisqu'il se contente de délibérer sur les *«orientations générales du projet de loi de finances»*, notamment l'équilibre budgétaire, l'effort fiscal et son impact sur la société, notamment ce qui touche au pouvoir d'achat et à la compétitivité des entreprises. Les Constitutions antérieures indiquaient que le Conseil des ministres délibère *«des projets de lois avant leur dépôt sur le bureau de l'une des deux Chambres»* y compris la loi de finances. Ceci impliquait qu'à côté de l'arbitrage du Chef du gouvernement, il y avait l'arbitrage royal pour trancher certains différends entre les ministres et le Premier ministre.

Dorénavant, et aux termes de l'article 49 de la Constitution de 2011, *«Le Conseil des ministres délibère des orientations générales de loi de finances.»* L'article 92 de la Constitution complète cette procédure : *«Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du gouvernement délibère des projets de loi, dont le projet de loi de finances, avant leur dépôt au bureau de la Chambre des Représentants.»*

Ce processus institutionnalisé, qui allie discipline d'ensemble et participation des ministres techniques, doit par ailleurs satisfaire à trois exigences (délai, évaluation des crédits et réponse

aux attentes des citoyens). Il faut en premier lieu que cette préparation soit menée à bien dans les délais imposés par le rythme annuel de la discussion budgétaire devant le parlement. En deuxième lieu, il faut que la préparation du budget permette d'évaluer aussi exactement que possible les crédits nécessaires et les recettes. Enfin le niveau et la répartition des crédits et des recettes doivent répondre aux nécessités de tous les ordres de priorité qui s'imposent à l'État en termes de politique économique, sociale ou financière, ce qui implique que la flexibilité du budget doit être prise en compte. Ces trois exigences pèsent donc sur les conditions dans lesquelles la préparation et l'élaboration du budget se réalisent et le rôle prépondérant du Chef du gouvernement. Ainsi, la phase de préparation et d'élaboration se caractérise par une relative précision des textes qui le définissent, et les contraintes relatives à son organisation nécessitent la définition d'étapes précises.

I - Des textes précis sur la phase de préparation :

La procédure d'élaboration de la loi de finances est pragmatique et prétorienne :

*l'article 46 de la Loi organique dispose que *«Sous l'autorité du Chef de gouvernement, le ministre des Finances prépare les projets de loi de finances.»* C'est une **règle de compétence**.

L'article 47 indique que le ministre chargé des finances *«expose aux commissions des finances du parlement, avant le 31 juillet, le cadre général du préparation de la loi de finances de l'année suivante.»* C'est une **règle de procédure.

*** L'article 48 fixe la date de dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de la Chambre des Représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours. C'est une **règle de délai**.

Aussi, et conformément à l'article 75 de la Constitution 2011, «*Le parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentants* ⁽²⁸¹⁾» La priorité de la Chambre des Représentant constitue une vieille tradition qui est respectée par tous les pays à régime bicaméral. Ce privilège trouve sa justification dans le fait que «*Toute concession de subsides ou secours parlementaire doit prendre son origine dans cette Chambre* ⁽²⁸²⁾», c'est-à-dire la Chambre basse .C'est une règle constitutionnelle.

Il s'agit d'une procédure souple et évolutive, dans laquelle deux grandes étapes peuvent être distinguées: depuis les années soixante jusqu'à la fin des années soixante-dix, la césure intervenant à partir des années quatre-vingt.

La procédure de préparation du budget a alors été modifiée dans le but d'en renforcer l'efficacité et la rationalité. Trois objectifs était initialement fixés :

- établir une distinction claire entre la phase de reconduction des moyens des administrations et celle de la définition des mesures nouvelles;
- permettre au gouvernement de se prononcer en fonction des priorités de sa politique sur la répartition par grosses masses de mesure nouvelles;
- rendre plus faciles à chaque ministère les choix à opérer entre les différentes actions possibles dans les domaines respectifs dont ils sont responsables.

Bien entendu, cette procédure est complétée par les dispositions prévues par le décret du 15 juillet 2015 susvisé, notamment l'article 2 qui prévoit que «Le Chef du gouvernement invite chaque année, au plus tard le 15 mars, par circulaire, les ordonnateurs à établir leurs propositions de programmations budgétaires triennales.» Quant à l'article 3, il indique que «Le ministre chargé des finances expose, avant le 15 juillet de chaque année, en Conseil de gouvernement, l'état d'avancement de la loi de finances.» . Enfin l'article 4 dispose que «*Le Chef du gouvernement invite les ordonnateurs, par circulaire, à établir leurs propositions de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire suivante.*»

(281) PEISER, Gustave, *La priorité de l'Assemblée sur le Sénat en matière de lois de finances*, in: *Études de finances publiques - Mélanges offertes à Paul Gaudemet*, Paris, 1984, p. 207

(282) *Ibid.* p. 207

II- Des étapes bien délimitées dans le temps pour parvenir à ces résultats, préparer et établir le budget

1- Rappelons tout d'abord que ces démarches sont purement internes à l'administration qui relève du ministère des Finances, et tout particulièrement de la direction du Budget : elle traite avec les ministères dépensiers selon un calendrier bien précis qui commence au début de l'année précédant celle au cours de laquelle le budget sera exécuté : neuf mois au moins sont nécessaires pour préparer et mettre en forme le projet de la loi de finances.

2- Néanmoins, des contraintes relatives à son organisation nécessitent la définition d'étapes extrêmement précises, à l'intérieur desquelles le rôle du Chef du gouvernement est primordial.

Le cadrage général : la période de janvier à avril constitue une phase de perspective. Celle-ci est l'œuvre des services du ministère des Finances. Une première phase de cadrage macro-économique, financier et budgétaire du projet de la loi de finances débouche sur la production de la Note de cadrage, qui reflète les perspectives permettant de définir la politique budgétaire de l'année à venir.

Le Chef du gouvernement organise à cet effet des réunions de restitution de crédits, afin de déterminer les principales réformes qui doivent être intégrées dans le projet de la loi de finances. À l'issue de ces réunions, il envoie une lettre de cadrage qui fixe le montant définitif des crédits à allouer.

Le ministre des Finances propose au Chef du gouvernement de fixer une enveloppe de mesures à partir desquelles est déterminé l'équilibre du projet de la loi de finances. Le Chef du gouvernement arbitre dans un premier temps les grandes contraintes qui fixent et orientent les mesures de redressement et les choix relatifs au volume d'économies à réaliser. La Note de cadrage résume de manière directive, pour les ministres, les principes qu'il leur reviendra d'appliquer pour élaborer leurs propositions et clôt ainsi l'étape des perspectives.

Négociation et mise au point du budget (mars – juillet) :

Cette phase a pour objectif de confronter les demandes ministérielles à la note de cadrage et d'encadrer l'arbitrage, d'où la définition des plafonds qui fixent l'enveloppe de crédit à chaque ministère. C'est à ce niveau-là que le rôle du Chef de gouvernement devient important, parce qu'il tranche en cas d'obstacles ou de litiges, lors des discussions entre le ministre des Finances et ses pairs, membres du gouvernement ⁽²⁸³⁾.

À noter que le ministre des Finances ne peut aucunement changer les propositions des autres ministres et qu'il doit exposer aux commissions de finances du parlement, avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante.

L'élaboration matérielle du projet de loi de finances.

Entre juillet et septembre a lieu la mise au point définitive des dépenses et des recettes, ce qui permet de procéder à l'élaboration du projet de loi de finances. C'est ensuite la phase d'examen et l'approbation par le Conseil du gouvernement du texte à soumettre au Conseil des ministres. Le dépôt du projet sur le bureau de la Chambre des Représentants a lieu au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours pour discussion et adoption.

§2 - La limitation du rôle du parlement

Au Maroc, depuis la vague constitutionnelle amorcée avec la publication de la Constitution du 07 décembre 1962, les compétences du pouvoir législatif, notamment en matière financière, sont des compétences d'attribution strictement définies.

Dans le domaine financier et à première vue, il semble que le parlement joue son rôle de législateur, que son pouvoir d'amender les textes législatifs ne connaisse aucune restriction tirée de l'article qui fixe le domaine de la loi⁽²⁸⁴⁾, et qu'il ait des pouvoirs très étendus pour la fixation des recettes.

⁽²⁸³⁾ نعوش (صباح)، مالية الدولة ومالية الدول النامية، دار النجاح 1983، ص 304 (283)

⁽²⁸⁴⁾ Voir les articles (48-1962), (45 -1970), (45-1972), (45-1992), (46-1996), (71 -2011)

En effet, à la lecture des articles des différentes Constitutions depuis 1962, on peut constater que des verrous juridiques ont été instaurés pour restreindre l'initiative parlementaire. La loi organique de la loi de finances prévoit des dispositions qui donnent la possibilité au Chef du gouvernement d'altérer la loi de finances telle qu'elle est votée par le parlement.

§3 - Les moyens d'action du Chef du gouvernement

Par définition, la loi de finances est un acte d'autorisation, puisque l'article 1 de la loi organique de finances (L.O.L.F) dispose que «*La loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour une année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges.*» C'est donc ce principe d'autorisation qui donne au document de la loi de finances sa valeur et sa force exécutoire.

Quand on dit: «*La loi de finances prévoit* ⁽²⁸⁵⁾», on entend que cette autorisation, par son caractère préalable, commande et conditionne toutes les opérations budgétaires; quand on ajoute: «*annuellement*», on limite la durée de l'autorisation afin de la rendre plus efficace; quand on précise que cette autorisation est donnée sous une forme législative, on institue le parlement comme une autorité budgétaire Souveraine pour décider soit des recettes, soit des dépenses. Mais dès qu'on commence à appréhender le processus de préparation et d'exécution de la loi de finances, on constate que le gouvernement, sous l'autorité du Chef du gouvernement, jouit d'une marge confortable pour détourner cette procédure.

Les deux principes, celui de l'exclusivité du pouvoir législatif en matière de dépense publique, et celui du renouvellement de l'autorisation parlementaire, ont été gravement remis en cause, notamment par ce phénomène de programmation: «*La loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée*», précise

(285) TROTABS, Louis, COTTERET, Jean-Marie, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 3ème éd. Paris, p. 63

l'article 5 de la loi organique de la loi de finances. Ensuite, ces principes sont entravés par les moyens à la disposition du Chef du gouvernement, qui peut agir par le biais de décrets et modifier le volume des enveloppes budgétaires accordées.

Les droits du parlement dans le domaine des dépenses publiques se trouvent amputés par un certain nombre de mesures prévues par la Constitution ou par la L.O.L.F, et par voie de conséquence, ceux du Chef du gouvernement sont renforcés. L'article 75 de la Constitution de 2011 indique que *«Les dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le parlement, et sont reconduites automatiquement pendant leur durée.»*

«Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier le programme ainsi adopté.» Cette souplesse laissée au gouvernement se traduit parfois par une diminution des crédits d'investissement alloués à l'exécution des projets déjà programmés. En vertu de l'article 62 de la L.O.L.F, *«Lorsque la conjoncture économique et financière l'exige, le gouvernement peut en cours d'année budgétaire surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement. Les commissions parlementaires compétentes en sont informées.»* C'est ainsi que des diminutions du volet des investissements ont été décidées par l'ancien Premier ministre Abderrahman Youssoufi et par le Chef du gouvernement Abdel-Ilah Benkirane.

Au niveau du vote de la loi de finances, le gouvernement peut faire usage de l'article 103§1 qui contraint la Chambre des Représentants à voter la loi de finances sans discussion, article par article : *«Le Chef du gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.»*

Cela signifie, d'une part, que cette procédure ne concerne que la Chambre des Représentants, et d'autre part elle consiste à déclarer le vote d'un texte, sauf si une motion de censure est déposée. C'est le fameux vote bloqué. Il s'agit d'une faculté qui permet au gouvernement de demander à la Chambre des Représentants de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte, en ne retenant que les amendements que le gouvernement a déjà acceptés ou adoptés.

Cette disposition, qui constitue une entrave à toute initiative vis-à-vis du texte concerné, risque de poser une question de confiance, qui ne débouche pas sur la mise en jeu de la responsabilité politique.

Les règles sont claires et précises, comme auparavant, dans la mesure où l'article 48 de la L.O.L.F du 02 juin 2015 accorde au gouvernement soixante-dix jours au maximum avant la fin de l'exercice pour déposer le projet de la loi de finances; quant à l'article 49, il accorde à la Chambre des Représentants trente jours pour se prononcer à partir de la date du dépôt de la loi de finances, et à la Chambre des Conseillers vingt-deux jours suivant sa saisine.

Dans l'hypothèse selon laquelle la loi de finances n'est pas adoptée au 31 décembre de l'année N, l'article 75§ 3 de la Constitution de 2011 indique que *«Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation.»* Ainsi, le gouvernement passe outre et applique ses propositions budgétaires : Ce dessaisissement du législateur laisse au gouvernement une marge d'appréciation, puisqu'il ouvre par décret les crédits sans limitation ni restriction, non pas sur la base de la loi de finances de l'exercice précédent, mais sur la base de ce qui a été proposé par le gouvernement dans le projet de loi de finances. Aux termes de l'article 50 de la L.O.L.F *«Le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions soumises à approbation.»*

Le gouvernement agit aussi dans le domaine des recettes. En fait, seules les ressources fiscales sont des matières législatives à part entière. Les autres recettes non fiscales (redevances, rémunération pour services rendus, produits des amendes, revenus du domaine et taxes parafiscales) n'entrent que d'une manière très formelle dans le domaine de la loi, et ce conformément aux articles 11, dernier alinéa de la L.O.L.F, et 7 du décret du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

§4- Les outils d'action du Chef du gouvernement

La loi de finances obéit à des règles budgétaires strictes, notamment les principes de l'annualité et de la spécialité, qui sont liés à l'autorisation accordée par le vote du parlement au gouvernement.

La règle de l'annualité se trouve détournée par le gouvernement par le biais de la procédure du report des crédits, organisée pour le budget général par l'article 63 de la L.O.L.F : *«Les crédits de paiement disponibles au titre des dépenses d'investissement dans la limite d'un plafond de 30% sont reportés selon les modalités fixées par voie réglementaire. Ils s'ajoutent aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année»* et pour les comptes spéciaux, l'article 28 prévoit aussi *«le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année»*. Cette procédure du report a été accentuée par l'article 22 du décret du 15 juillet 2015: *«Lorsqu'il s'avère que des engagements visés et non ordonnancés n'ont pu être reportés dans le cadre de la limite du plafond de 30% visé ci-dessus, ils sont imputés sur les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses diverses et le chapitre d'investissement de l'année en cours.»* Le détournement de la règle est effectué par un simple arrêté du ministre des Finances, qui agit dans le cadre d'une délégation accordée par le Chef du gouvernement.

Investi d'une mission économique par l'article 46 de la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement est amené, dans le double cadre des politiques publiques et sectorielles, à prévoir des programmes dont l'exécution dépasse le cadre annuel. L'autorisation de programme détermine le montant global des opérations qui peuvent être engagées et demeure valable sans limitation de durée, aussi longtemps qu'elle n'a pas fait l'objet d'une annulation.

Les crédits de paiement fixent le montant maximum des crédits qui pourront être payés chaque année. À ces crédits de paiement s'ajoutent les reports de crédits de l'exercice précédent. En effet, on ouvre par arrêté une dotation du même montant reporté en sus des dotations de l'année suivante, ce qui permet au gouvernement, grâce à ce cumul, d'élaborer des programmes de longue durée. Tout se déroule avec cette arrière-pensée de soutirer au gouvernement un chèque en blanc.

Les dépenses imprévues permettent au Chef du gouvernement de répondre rapidement à des aléas sans solliciter une décision modificative du parlement. Conformément à l'article 60 de la L.O.L.F, *«En cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret»*, l'article 18 du décret du 15 juillet 2015 indique que *«Les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires prévus par l'article 60 de la L.O.L.F sont pris sur proposition du ministre des Finances.»* À cela s'ajoutent les dispositions de l'article 42 de la L.O.L.F, qui indiquent qu'*«Un chapitre spécial, qui n'est affecté à aucun service, est ouvert pour les dépenses imprévues et les dotations provisionnelles en ce qui concerne le titre I du budget général. Des prélèvements peuvent être opérés en cours d'année sur ce chapitre.»* L'article 15 du décret du 15 juillet 2015 indique que *«Les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues, visés à l'article 42 de la loi organique n° 130-13 précitée, sont effectués par décret pris sur proposition du ministre chargé des finances.»* Il s'agit des crédits qui sont destinés à couvrir des dépenses dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. La plus grande partie de ces crédits porte

sur la rémunération des agents de l'État titulaires, notamment pour couvrir les dépassements. En effet, les crédits consacrés au paiement du personnel titulaires de l'État sont des crédits limitatifs. Par contre les dépenses se rapportant à la dette publique et viagère ainsi que les remboursements fiscaux sont des crédits évaluatifs et les ordonnateurs sont autorisés à imputer au-delà des crédits ouverts.

C'est une faculté offerte au Chef du gouvernement, d'ouvrir des crédits supplémentaires, par simple décret, au-delà de la masse budgétaire autorisée par le parlement. Cette faculté se présente comme un pouvoir exceptionnel qui porte atteinte aussi bien au caractère préalable de l'autorisation qu'au principe de la légalité. Elle limite les compétences du pouvoir législatif, étant donné que ce dernier n'est plus le seul organe habilité à ouvrir des crédits budgétaires.

Deux conditions cumulatives sont prévues par l'article 42 de la L.O.L.F: la première est que les crédits budgétaires soient prélevés du chapitre spécial qui n'est affecté à aucun service; la seconde est la présence d'une situation de besoins urgents ou non prévus lors de l'établissement du budget.

Cette situation est à distinguer de l'article 60 de la L.O.L.F qui permet d'ouvrir des crédits supplémentaires par le moyen d'un décret-loi pris dans le cadre d'une loi d'habilitation, ce qui revient à un contrôle a posteriori du parlement, puisque ces décrets doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du parlement⁽²⁸⁶⁾. À noter que «*Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées.*»

Les limitations à l'initiative financière du parlement sont donc bien réelles, d'autant que le gouvernement a les moyens de les faire respecter à tout moment de la procédure budgétaire, y compris en séance publique. Le gouvernement a même la possibilité de soumettre l'initiative parlementaire au Conseil constitutionnel:

(286) Voir les articles (54-1962), (44 -1970), (54-1972), (54-1992), (55-1996), (70 -2011)

«Le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. En cas de désaccord, la Cour constitutionnelle statue, dans un délai de huit jours, à la demande du Président de l'une ou l'autre Chambre du parlement ou du Chef du gouvernement.» Cette faculté est une arme de dissuasion efficace, puisqu'il est toujours gênant en politique de s'exposer au désaveu public d'une instance juridictionnelle.

SECTION 3

Les moyens d'action dans le domaine réglementaire

Les différentes Constitutions ont opté pour consigner des domaines respectifs à la loi et au règlement, le premier étant défini de façon limitative par la Constitution elle-même. La loi est un domaine à part, limité, et le législateur ne peut pas légiférer sur des matières non comprises dans ce domaine.

Si la loi demeure, en vertu de la Constitution, «*l'expression suprême de la volonté de la nation*», cette loi n'exprime la volonté de la nation que dans le respect des dispositions constitutionnelles. L'action du législateur doit s'inscrire dans le respect de l'ensemble des principes à valeur constitutionnelle.

Or, la définition, par son caractère d'acte «*initial et inconditionné*», a perdu sa signification, puisque le règlement est tout autant un acte «*initial et inconditionné*» que la loi dans son domaine délimité par la Constitution.

En effet, les dispositions adoptées en termes identiques par toutes les Constitutions précédentes prévoient que «*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire*».

Cette formule signifie que, par-delà le fait qu'il constitue un domaine réservé, le domaine du pouvoir réglementaire autonome présente cette qualité de constituer le principe. Autrement dit, tous les domaines non cités par la disposition susmentionnée relèvent du pouvoir réglementaire.

Ainsi les normes réglementaires deviennent les normes de droit commun, avec des mécanismes de protection du domaine d'intervention réglementaire. Le Conseil constitutionnel joue le rôle d'un catalyseur qui s'oppose à toute tentative d'ingérence du pouvoir législatif dans le domaine réglementaire.

Selon une formulation identique dans les différentes Constitutions ⁽²⁸⁷⁾, le gouvernement peut, pendant la discussion parlementaire, opposer l'irrecevabilité à tout amendement ou à toute proposition de loi qui concernerait le domaine réglementaire.

Enfin, en vertu des différentes Constitutions ⁽²⁸⁸⁾, *«Les textes pris en forme législative peuvent être modifiés par décret, après avis conforme de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire»*. Ceci implique que le gouvernement peut saisir le Conseil constitutionnel, pour que celui-ci l'autorise à modifier par décret une loi qui serait intervenue dans une matière de nature réglementaire.

Ainsi, la personne qui exerce le pouvoir réglementaire détient, en matière d'émission de règles générales, la compétence de droit commun, et le législateur, la compétence d'attribution.

Mais s'il y a des mécanismes de protection du pouvoir réglementaire, des soupapes de sécurité permettent au pouvoir législatif de tenir son rang dans un régime parlementaire. En effet, même si on évoque un domaine autonome, le pouvoir réglementaire demeure régi par la notion de la hiérarchie des normes.

(287) Voir les articles des constitutions : 50-1962, 52-1970, 52-1972, 52-1992, 53-1996, 79-2011

(288) Voir les articles des constitutions : 50-1962, 47-1970, 47-1972, 47-1992, 48-1996, 73-2011

S'il y a loi, le décret doit la respecter, sinon il doit se plier aux principes fondamentaux de la Constitution. Le décret se situe en dessous des lois, auxquelles il doit nécessairement être conforme, mais il est supérieur aux arrêtés pris par les ministres.

Ainsi les normes réglementaires (au premier rang desquelles figurent les décrets) doivent toujours respecter les lois. En conséquence, toute personne intéressée peut saisir le juge administratif pour sanctionner un décret non conforme à la loi. Mais ceci n'empêche pas d'affirmer qu'il y a une suprématie de l'exécutif.

Cette suprématie de l'exécutif, instaurée par les différentes Constitutions, est le corollaire naturel de deux phénomènes : l'un est constitutionnel, l'autre est politique.

Sur le plan constitutionnel, il faut citer tout d'abord la fixation par la Constitution d'une liste limitative des matières législatives, les autres matières étant raccordées au règlement.

L'autre phénomène est lié à la prépondérance croissante que connaît l'exécutif à l'échelle mondiale. Le tiers-monde n'échappe pas à cette tendance du sous-développement et de la sur-administration.

En effet, le pouvoir économique s'impose et domine dans tous les pays. Les multinationales exercent une influence considérable sur les résolutions prises par les responsables politiques, que soit au niveau national ou international. Le capital, passage obligé pour la prise de décision, est considéré comme l'une des composantes de l'État profond. *«Nous pourrions appeler cette interface la 'porte de derrière' de l'État, donnant accès à des forces obscures situées hors du cadre légal (289)»*. Peter Dale Scott évoque la notion de *«politique profonde, ou 'deep politics'»* Ceci peut expliquer la sur-administration: *«L'importance quantitative et qualitative de l'activité réglementaire n'est que la manifestation politique de l'emprise considérable qu'exerce l'appareil administratif sur la vie des sociétés, qu'elles soient développées ou en voie de développement.»* Le sous-développement économique est compensé par la sur-administration. Le Maroc ne fait pas exception. Pour conclure, celui qui détient ce pouvoir a la main pour gérer les affaires de l'État.

(289) Interview de Peter Dale Scott, *Derrière la démocratie états-unienne : l'État profond*, (résumé de l'ouvrage : *L'État profond états-unien*), 05 avril 2011, Revue Réseau Voltaire (lien : <http://www.voltairenet.org/article169307.html>)

La répartition des compétences dans le cadre de l'émission de normes juridiques ne se situe pas seulement au niveau du pouvoir exécutif et législatif, mais aussi au sein du pouvoir exécutif, entre le Roi et le Premier ministre / Chef du gouvernement et entre celui-ci et les ministres.

La Constitution n'accorde pas aux ministres un pouvoir réglementaire, mais en vertu de l'article 90 de la Constitution de 2011, elle permet au Chef du gouvernement de leur déléguer un pouvoir réglementaire pour la mise en application d'une loi : «*Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.*» L'article 7 de la loi organique 65-13 du 19 mars 2015 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement confirme la possibilité de délégation :

«*Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 90 de la Constitution, le Chef du gouvernement peut déléguer, par décret, certains de ses pouvoirs aux ministres.*» En outre, il est admis que les ministres disposent d'un pouvoir réglementaire pour organiser leurs propres services par voie d'arrêtés ou de circulaires. C'est ce qu'on appelle le pouvoir réglementaire simple ou organique. Par organique, il faut entendre l'organisation administrative interne des services. Ils ont compétence réglementaire normale pour organiser les services, dans la mesure où la matière ne leur a pas été soustraite par la loi ou par le règlement royal, plus élevés dans la hiérarchie législative.

Le Roi exerçait le pouvoir réglementaire en toutes matières, dont la source était la formule globale de l'article 29 des deux Constitutions de 1962 et de 1970.

Cependant, depuis la Constitution de 1972, on constate que constitutionnellement parlant, le Roi est doté d'une seule compétence d'exception contre une compétence générale au profit du Premier ministre. Cette tendance s'est accrue et a été confirmée par la Constitution de 2011.

§1- Pouvoirs réglementaires variés

Il ne s'agit pas en fait d'un pouvoir réglementaire au singulier, mais de pouvoirs réglementaires exercés à différents niveaux: au niveau du Roi, au niveau du Chef du gouvernement et enfin au niveau des ministres, mais aussi à l'échelle des collectivités territoriales.

Certains exercent un pouvoir autonome, d'autre, un pouvoir réglementaire dérivé qui vise la mise en application ou l'exécution des lois.

§2- Pouvoir réglementaire délégué

Dans la littérature juridique, plusieurs auteurs présentent le Premier ministre, sous l'égide de la Constitution de 1962 et celle de 1970, comme codétenteur, avec le Roi, du pouvoir réglementaire par excellence. Or l'examen des dispositions des deux textes permet de constater l'inverse et de prendre une position différente. En effet, on peut considérer que le Premier ministre n'exerçait pas de pouvoir réglementaire, et ce pour plusieurs raisons:

D'une part, il n'existe que deux articles, dans la Constitution de 1962, mentionnant le pouvoir réglementaire: l'article 68-1 dispose que *«Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire, sauf dans les matières expressément dévolues par la Constitution au pouvoir réglementaire du Roi»*; l'article 29 dispose que *«Le Roi exerce par dahir les pouvoirs qui lui sont expressément réservés par la Constitution.»* Or l'examen des différents articles de la Constitution de 1962 permet d'observer l'inverse, puisqu'aucune ligne de démarcation entre ce qui appartient au Premier ministre et ce qui était confié et exercé par le Roi dans le domaine réglementaire n'est tracée.

En principe, le Roi ne dispose que d'un pouvoir réglementaire d'attribution, qu'il exerce dans des domaines énumérés par la Constitution. Mais en confrontant cet article aux autres articles qui composent la Constitution de 1962, nous constatons que tous les pouvoirs sont attribués au Roi; aucun article, que ce soit dans la Constitution ou un autre texte, ne définit la sphère de compétence

et d'intervention du Premier ministre dans le domaine du pouvoir réglementaire. Ceci nous conduit à déduire que le Premier ministre n'agissait dans le cadre du pouvoir réglementaire autonome que par délégation.

La Constitution de 1970 est plus explicite, dans la mesure où l'article 29 énonce: «*Le Roi exerce le pouvoir réglementaire. Des dahirs détermineront les domaines où ce pouvoir est délégué par le Roi au Premier ministre.*» C'est une explication sans équivoque de l'exercice du pouvoir réglementaire par le Premier ministre, néanmoins par délégation.

D'autre part, même si la Constitution «*attribue*» le pouvoir réglementaire au Premier ministre, celui-ci ne peut, en pratique, l'exercer que sous le contrôle du Roi, dans la mesure où tous les décrets réglementaires discutés en Conseil de gouvernement doivent être soumis par la suite au Conseil des ministres, présidé par le Roi conformément à l'article l'article 25 de la Constitution de 1962.

Le Premier ministre n'était jusqu'ici pas libre dans son action, puisque l'article 68-2 de la Constitution de 1962 indique que «*Les actes réglementaires du Premier ministre sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution*», ce qui risque de constituer un handicap, dans la mesure où le ministre concerné pouvait refuser de signer l'acte objet du décret. En effet, si le Premier ministre souhaite publier un décret, il doit tenir compte du fait qu'un décret ne peut avoir une portée effective que si le ministre chargé de son exécution contresigne le décret, faute de quoi il n'a aucune valeur juridique et le juge est dans l'obligation de le censurer.

Dans la pratique, le Roi était omniprésent dans tous les domaines: économique, culturel, social... «*La signification du service civil, ses objectifs ont été, comme vous le savez, définis dans la lettre royale que Sa Majesté Hassan II a bien voulu adresser à son Premier ministre le 4 mai 1973. C'est en exécution des Hautes Directives contenues dans la lettre royale que les textes instituant et réglementant le service civil ont été élaborés et promulgués* (290)».

(290) Allocution d'Ahmed Osman à la séance d'ouverture du séminaire organisé par le ministère de l'Intérieur le 10 avril 1972

Le Premier ministre exerçait une partie des pouvoirs réglementaires par délégation, sous réserve d'une possibilité d'en déléguer une partie aux ministres. Mais il n'empêche que le Premier ministre exerçait ce pouvoir réglementaire dans des domaines qui touchent le quotidien (pour n'en citer que quelques uns : contrôle des prix, commercialisation des céréales...).

En fait le Roi faisait une distinction entre le pouvoir réglementaire autonome, qui lui appartient en vertu de l'article 29 de la Constitution de 1970, et le pouvoir réglementaire d'application des lois, qui appartient au gouvernement sur la base de l'article 60 de la Constitution de 1970⁽²⁹¹⁾. Le dahir n°134-71-1 indique clairement que "considérant que l'article 29 de la Constitution réserve l'exercice du pouvoir réglementaire autonome à notre majesté, délégation générale du pouvoir réglementaire autonome est donné à M. Mohamed Karim Lamrani, Premier ministre"

Cette division ou répartition des tâches permet de formuler une idée selon laquelle le pouvoir réglementaire est partagé, dans la mesure où le Roi s'occupe de l'essentiel et du principal, tandis que le Premier ministre s'occupe du quotidien et de l'application. Cette hypothèse est déduite implicitement de l'article 60 de la Constitution de 1972.

Ceci implique que le Roi possédait en fait la totalité du pouvoir réglementaire. L'effet le plus important de l'article 29 de la Constitution de 1962, repris par celle de 1970, était qu'il constituait la base légale du pouvoir réglementaire du Roi, c'est-à-dire de son pouvoir d'édicter des prescriptions générales pour compléter les lois et en assurer l'application générale : «*Le Roi exerce le pouvoir réglementaire dans les domaines qui lui sont expressément réservés par la Constitution.*» Ce pouvoir réglementaire du Roi était l'une de ses attributions importantes. Non seulement les règlements royaux constituaient l'une des principales sources du droit administratif, c'est-à-dire des règles qui régissent le fonctionnement de l'administration, mais cette sorte de législation secondaire formait une partie du droit auquel sont soumis les particuliers⁽²⁹²⁾.

(291) Exposé des motifs du dahir du 17 août 1971, B.O n°3068, 1971, p. 952

(292) DECROUX, Paul, *Le Souverain marocain législateur*, Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, 1967, vol. III, pp. 38-39

Ceci étant, il faut faire la distinction entre deux périodes dans le cadre de l'exécution du pouvoir réglementaire : l'exécution de ce pouvoir en temps normal, soit de 1962 à 1965, et la période de l'état d'exception, où «*il faut considérer comme un ultimatum remedium les mesures improvisées fondées sur la raison d'État ou sur le droit de nécessité.*»⁽²⁹³⁾

Eu égard la situation dans le pays suite aux événements du 23 mars 1965, de telles mesures d'ordre réglementaire ne peuvent être prises que par le Roi. En effet, selon le principe d'adaptation, le pouvoir exécutif peut tenir compte des mutations politiques pour assurer l'adaptation permanente des textes à l'évolution des circonstances de droit ou de fait qui ont initialement motivé leur adoption. C'est ainsi qu'à partir de 1965, les décrets royaux se sont imposés, et par voie de conséquence, le Roi cumulait tous les pouvoirs dévolus à l'exécutif, dans la mesure où il a occupé la fonction du Premier ministre du 07 juin 1965 au 14 juillet 1967.

On peut parler d'un pouvoir réglementaire général, en ce sens que le Premier ministre pouvait, théoriquement parlant, l'exécuter aussi en toutes matières. Il trouvait sa source dans la formule globale de l'article 68 de la Constitution de 1962 : «*Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire, sauf dans les matières expressément dévolues par la Constitution au pouvoir réglementaire du Roi*». On retrouve cette formule dans l'article 62 de la Constitution de 1970 : «*Les actes réglementaires pris par le Premier ministre dans la limite de la délégation prévue à l'article 29 sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution*» : jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1972 et dans la pratique, la délégation par le Roi constituait ainsi la base juridique de cette attribution, et non les formulations des Constitutions de 1962 et de 1970.

La manifestation de cette délégation apparaît dans l'exercice du pouvoir réglementaire relatif au domaine de la défense nationale. En faisant du Roi «*le chef suprême des Forces armées royales*», cette disposition de l'article 30 de la Constitution de 1962 peut

(293) HAURIUO, Maurice, *op. cit.*, p. 441

apparaître comme donnant, implicitement et raisonnablement, une base au pouvoir du Roi pour définir les règles d'organisation des forces armées. La pratique initiale n'a cependant pas confirmé cette interprétation: les décisions publiées au bulletin officiel du 13 novembre 1963 ont été prises soit par le Premier ministre, sous forme de décret, soit par arrêté du ministre de la «*Défense nationale*». Quant aux décisions du Roi, elles n'ont concerné que des mesures individuelles. Il semble donc que ce que l'on entend par le pouvoir réglementaire du Roi concerne les prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution visant des actes individuels et non des mesures générales, d'où cette conclusion : le Premier ministre est bien investi, par délégation, d'un pouvoir réglementaire général.

Cependant, la pratique va clarifier le fondement juridique du pouvoir réglementaire. Le décret royal pris en ce domaine le 5 septembre 1967 comporte des éléments de réponse:

«La politique de défense est définie par notre Majesté en Conseil des ministres. Les décisions en matière de direction générale et de direction militaire de défense sont arrêtées par notre Majesté (article 2); la mise en œuvre des décisions arrêtées en matière de défense est assurée par notre Majesté (...), le gouvernement est chargé de l'application des décisions d'ordre général; le ministre de la Défense nationale et l'État major général sont chargés de l'application des décisions en matière de direction militaire et de défense (Article 3).» Enfin, l'organisation et l'administration des Forces armées royales sont fixées par décret.

Il est incontestable que la défense relève de la compétence du Roi. Mais on peut expliquer la situation précédente en considérant que tout ce qui relève de la politique générale de la nation relève du pouvoir royal.

Ainsi le rôle du Premier ministre est-il réduit à l'exécution courante des tâches. Mais, même dans l'application de ce programme, le Premier ministre ne possédait pas de latitude: *«Sa Majesté le Roi Hassan II avait bien voulu m'adresser, à la suite de ma nomination*

au poste de Premier ministre en août 1971, une lettre royale dans laquelle il me prodiguait ses hautes directives pour l'application du programme dont le Souverain avait tracé les grandes lignes et défini les objectifs dans le discours historique qu'il avait adressé à la nation le 4 août 1971⁽²⁹⁴⁾».

Le rôle du Premier ministre se bornait donc à «exposer» à la Chambre, après sa nomination, le programme qu'il comptait appliquer, et d'autre part la mise en œuvre de ce programme selon les directives royales.

Dans sa lettre présentée au Roi, Ahmed Osman, déchargé des fonctions de Premier ministre, apporte une confirmation de cette conception exécutive : *«Votre Majesté a bien voulu me désigner en novembre 1972 à la tête du gouvernement. Depuis cette date, je n'ai cessé de veiller, avec une élite de vos fidèles sujets, à l'exécution des Hautes Directives de Votre Majesté»*. Il s'agit là d'un rôle marginal dans la détermination de la politique générale de la nation, limité dans la mise en œuvre de cette politique : *«Enfin, qu'il s'agisse de la réforme universitaire ou administrative, du fonctionnement de la justice, du code des investissements et de la marocanisation ou du prix des phosphates et de la question du Sahara, ce sont des discours royaux⁽²⁹⁵⁾, des colloques⁽²⁹⁶⁾ animés par le Roi, qui annoncent les mesures, définissent les actions, tracent toutes les perspectives d'avenir. Le Roi règne, gouverne, et il lui arrive de légiférer⁽²⁹⁷⁾»*, Il s'agit donc d'un rôle subalterne dans la mesure où le Roi détient le principal et le Premier ministre l'accessoire.

(294) Allocution de Karim Lamrani, le 20 novembre 1972, pendant la passation des pouvoirs

(295) Discours du 04 août 1970

(296) Colloque d'Ifrane organisé pour discuter la réforme de l'université en 1970

(297) COLSON, Jean-Philippe, *Aspects constitutionnels et politiques du Maroc*, R.D.P.S.P., septembre 1975, p. 15

§3 - Le Chef du gouvernement, détenteur du pouvoir réglementaire

Le pouvoir réglementaire est le pouvoir dont disposent les autorités exécutives - Chef du gouvernement et ministres - pour édicter des prescriptions générales, soit pour compléter les lois et en assurer l'application, dans ce cas il s'agit d'un règlement d'exécution ou supplétif, soit pour intervenir dans un domaine qui n'appartient pas à la loi, et dans ce cas il s'agit d'un règlement autonome.

Le règlement autonome intervient dans ce cas seul et en dehors des champs relevant de la loi. C'est par là qu'ils sont apparus comme des règlements autonomes, et ce par rapport aux lois⁽²⁹⁸⁾. Il s'agit du pouvoir de prendre des décisions exécutoires, de caractère général et impersonnel. Il est donc créateur d'effets juridiques qui modifient la situation juridique de ses destinataires.

Cette autonomie s'affirme à un double point de vue : d'une part en tant que pouvoir d'édicter des règles de droit, le règlement autonome est expressément prévu par la Constitution, au même titre que le pouvoir législatif du parlement, et ne dépend que d'elle pour son existence; d'autre part, en tant qu'il n'est soumis à aucune disposition extérieure à celles qu'il pose lui-même, et notamment pas à la loi⁽²⁹⁹⁾.

La notion d'autonomie, synonyme de liberté, peut être définie d'une manière négative puisque rien, en principe, ne peut obstruer cette liberté. L'autonomie dont disposait le Roi en vertu des deux Constitutions de 1962 et de 1970, et par la suite le Premier ministre / Chef du gouvernement pour exercer le pouvoir réglementaire est caractérisée par l'absence de contrainte.

Au sens étymologique du terme, «*autonomos*» signifie «*être à soi-même sa propre loi*». Pour chacun, il s'agit de déterminer si sa faculté de faire ou de ne pas faire, sa liberté de choix, ne se trouvent pas limitées par des contraintes posées par le législateur ou le juge.

(298) CHAPUS, René, *op. cit.*, p. 436

(299) LAVROFF, Dmitri-Georges, *Le système politique français*, Paris : Dalloz, 1975, p. 494

Ce pouvoir réglementaire autonome va de pair avec le règlement d'exécution exercé en vue de compléter les lois par des décrets d'application: «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, il assure l'exécution des lois*», une attribution confiée, en principe, au Chef du gouvernement.

Le rôle des règlements d'exécution est limité et précis. Ils doivent se borner à préciser les modalités d'application des lois. Ils ne peuvent pas modifier les règles contenues dans la loi, en ajouter ou en supprimer. Cette modalité d'exercice du pouvoir réglementaire implique que même en l'absence de toute invitation ou habilitation législative, le gouvernement peut toujours édicter spontanément les décrets réglementaires que peut exiger l'application d'une loi. Il arrive fréquemment que la loi invite le gouvernement à édicter des règlements pour compléter ses propres dispositions.

Deux mesures découlent de cette situation:

- 1) Lorsqu'un texte prescrit de manière précise à l'administration de prendre une mesure, il n'y a point de doute que celle-ci est obligée d'agir et que son refus de le faire constitue un acte illégal, susceptible d'un recours en annulation ainsi que d'une action en responsabilité.
- 2) En l'absence de prescription légale précise, l'administration apprécie librement «*l'opportunité d'agir*», sauf en matière de réglementation de police. Une telle situation donnait au gouvernement une latitude pour geler l'exécution d'une loi en s'abstenant de publier un décret d'application.

L'évolution dans le domaine du pouvoir réglementaire a connu depuis la Constitution de 1972 un changement notable : le Premier ministre exerce ce pouvoir sans aucune des réserves formulées par les différentes Constitutions depuis 1972. Il en résulte que la compétence de principe appartient au Premier ministre / Chef du gouvernement.

Le Roi n'exerce ce pouvoir que dans des domaines très limités qui ne concernent pas la gestion administrative des affaires de l'État. Il n'est compétent que si le projet a été soumis au Conseil des ministres, qu'il préside, et ce pouvoir est exercé par voie de dahirs, contresignés par le Premier ministre, sauf quelques-uns énumérés limitativement par la Constitution.

D'après la Constitution de 2011, le Chef du gouvernement «*assure l'exécution des lois*» et «*exerce le pouvoir réglementaire.*» D'une part, cela suppose l'établissement d'un pouvoir réglementaire autonome. D'autre part, cela lui accorde une compétence de droit commun pour prendre des mesures réglementaires. Il s'agit des règlements autonomes dans les matières qui n'ont pas été attribuées au parlement par l'article 71 de la Constitution de 2011.

Et pour cause: la formule de l'article 66 de la Constitution de 1962: «*Le gouvernement veille à l'exécution des lois*» diffère de la formulation adoptée par l'article 60 de la Constitution de 1992: «*Le gouvernement assure l'exécution des lois.*⁽³⁰⁰⁾» Une différence de taille, qui a son importance au niveau juridique.

Sur le plan étymologique, le verbe «*veiller*» signifie tout simplement «*faire attention à quelque chose, s'en occuper*» tandis que le verbe «*assurer*» signifie «*exercer une activité avec régularité*», ce qui entraîne plus d'implication, voir une obligation de faire.

On peut préciser en outre que l'étendue de ce pouvoir réglementaire n'est pas délimitée par une liste de matières énumérée, mais par un principe qui résulte de l'article 72 de la Constitution de 2011: «*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire*», ce qui met au rang de principe le règlement. C'est donc une obligation de faire qui pèse sur l'exécutif, investie du pouvoir réglementaire; celle-ci a compétence liée. Par contre, les domaines où le Roi peut agir sont déterminés par une liste exhaustive qui balise la prise de décision dans le domaine réglementaire.

Cette aptitude à édicter des prescriptions n'est qu'une des manifestations concrètes du pouvoir de prendre des décisions unilatérales, qui n'est lui-même qu'une expression globale de compétences distinctes.

(300) Voir les articles des constitutions : 66-1962, 60-1970, 60-1972, 60-1992, 61-1996, 89-2011

Le Roi prend actuellement trois types de décrets : les décrets dont la Constitution prévoit qu'ils doivent être délibérés en Conseil des ministres, les décrets intervenants dans une matière qui fait partie de ses attributions et où le Roi joue un rôle important (le domaine religieux, les affaires étrangères et la défense), les dahirs prévus par l'article 42 § 3 de la Constitution de 2011.

Ces éléments révèlent, d'une part, l'évolution de l'institution au profit du Chef du gouvernement et d'autre part, l'existence d'une ligne de démarcation nette entre le pouvoir réglementaire du Roi et celui du Chef du gouvernement.

En effet, sur le plan purement juridique, «*Le régime de tous ces pouvoirs est purement et simplement celui de l'acte administratif unilatéral*», cet acte n'étant autre que le décret. En conséquence, le pouvoir réglementaire s'exerce par voie de décret⁽³⁰¹⁾. Les deux sortes de règlements - règlement autonome et règlement d'exécution - sont finalement le même acte administratif, soumis au droit administratif et relevant de la compétence du juge administratif.

Ceci nous ramène à l'idée que cette autonomie est néanmoins limitée par le fait que ni le Premier ministre depuis la Constitution de 1972, ni le Chef du gouvernement depuis 2011, ne peuvent s'abstenir d'agir. En conséquence il ne peut refuser, par exemple, d'édicter le décret d'application d'une loi.

Ainsi, le pouvoir exécutif n'a pas la possibilité de se soustraire à une loi jugée constitutionnelle, mais que le gouvernement juge illégitime ou inapplicable. En effet, l'article 89 de la Constitution de 2011 indique clairement que «*Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, il assure l'exécution des lois.*» Ceci implique que le gouvernement a l'obligation de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures d'application de telle ou telle loi, sous peine d'engager la responsabilité du gouvernement.

(301) BENOIT, Francis-Paul, *Le droit administratif*, op. cité, p. 523

Ce n'est pas le cas en **France**, par exemple. En effet, Jacques Chirac, au cours de son mandat en tant que Président de la République française, a déclaré qu'une loi que le Conseil constitutionnel venait de déclarer conforme à la Constitution ne serait pas appliquée. Une telle affirmation sous-entendrait alors que le pouvoir exécutif a la possibilité de se soustraire à une loi qu'il juge illégitime ou inapplicable, ce qui apparaît excessif et contestable, dans la mesure où le juge peut être saisi pour statuer sur la légalité de cette mesure. C'est une hypothèse qui ne risque pas de se présenter actuellement au Maroc.

Aussi cette stricte ligne de démarcation entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif au Maroc n'existe pas en France. En effet, la Constitution française de 1958 n'établit aucune liste, exhaustive ou non, des décrets qui doivent être examinés en Conseil des ministres. La délimitation est tributaire d'une «volatilité» juridique et politique qui implique une répartition au cas par cas.

Le Président de la République française signe trois types de décrets: les décrets délibérés au sein du Conseil des ministres, les décrets intervenant dans une matière où l'usage veut que le Président joue un rôle important (relations internationales, défense) et les décrets que le Président juge bon de signer.

Eu égard ce qui précède, on constate une évolution institutionnelle qui renforce les pouvoirs du Chef de l'État français au détriment de ceux du Premier ministre. La jurisprudence, par le biais du Conseil d'État, consolide le pouvoir du Président de la République : l'arrêt Allamigeon et Pageaux de 1994⁽³⁰²⁾ indique que lorsque le Président de la République a signé un décret préalablement délibéré en Conseil des ministres, celui-ci ne peut être modifié que dans les mêmes formes, c'est-à-dire avec la signature du Chef de l'État après délibération en Conseil des ministres, ce qui renvoie à la notion du parallélisme des formes et des compétences.

Les considérants de l'arrêté sont sans équivoque et renvoient à l'idée selon laquelle les articles 13 et 21 de la Constitution française indiquent qu'un décret délibéré en Conseil des ministres, alors même qu'aucun texte n'imposait cette délibération, doit être signé

(302) Conseil d'État 10/7 SSR du 27 avril 1994, recueil Lebon

par le Président de la République et ne peut être modifié que par décret délibéré en Conseil des ministres. L'annulation est motivée par le fait que le Premier ministre n'a pas la compétence de prendre et de signer un décret modificatif du décret pris par le Président de la République en Conseil des ministres.

Dans son commentaire au sujet de la Constitution de 1972, John Damis affirme - à tort d'ailleurs - que «*Les pouvoirs les plus importants du Roi sont considérablement renforcés au détriment de ceux du Premier ministre et du parlement.*⁽³⁰³⁾» Or une analyse plus neutre montre que la position du Premier ministre a connu une évolution notable suite à l'adoption de la Constitution de 1972, un changement qui a entraîné un équilibrage au sein de l'exécutif et une responsabilisation qui fait référence à la position qu'occupait le Président du Conseil avant la Constitution de 1962.

Il est vrai aussi que cet équilibre n'a pas été respecté depuis la Constitution de 1962, dans la mesure où «*Ce sont certainement les quatre premiers d'entre eux [Présidents du Conseil], de 1955 à 1960, qui illustrent le mieux le respect d'un certain équilibre parlementaire avant la lettre, en l'absence d'assemblée élue*⁽³⁰⁴⁾». C'est cette époque qui peut servir comme référence pour trouver l'origine et la légitimité de l'exercice du pouvoir réglementaire au Maroc, par le Président du Conseil dans un premier temps, ensuite par le Premier ministre, et enfin par le Chef du gouvernement.

§4- L'exercice du pouvoir de police

Le Premier ministre est titulaire du pouvoir réglementaire et par voie de conséquence il a un pouvoir de police générale sur l'ensemble du territoire. Les autres ministres n'agissent que sur délégation du Premier ministre. Certains ministres ont parfois des pouvoirs de police spéciale, par délégation d'application d'une loi ou d'un règlement, comme le ministre des Transports qui dispose de la police des chemins de fer.

(303) DAMIS, John, *The Moroccan political scene*, *Middle East Journal*, Winter 1972, vol. 26, n° 1, p. 27

(304) COLSON, Jean-Philippe, *op. cit.*, p. 82 (notons que durant cette période il n'y avait pas de constitution).

Cette compétence se déduit logiquement de la mission assignée au gouvernement qu'il dirige. L'article 62 de la Constitution de 1972 lui accorde le pouvoir réglementaire: il lui appartient donc de prendre par décret, applicable à l'ensemble du territoire, les mesures nécessaires pour faire respecter l'ordre public. Les membres du gouvernement n'ont, en ce domaine, aucune compétence propre puisque le pouvoir de police ne leur appartient pas.

Toutefois, l'article 63 de la Constitution de 1972 permet au Premier ministre de déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres qui peuvent éventuellement être habilités à intervenir dans ce domaine. Il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer les mesures de police applicables sur l'ensemble du territoire. Ce pouvoir, autonome, reste en marge de la Constitution et de la loi, c'est-à-dire qu'il ne découle ni de la Constitution, ni de la loi.

A - Le fondement jurisprudentiel du pouvoir réglementaire

À cet égard, si l'on cherche un fondement jurisprudentiel du pouvoir réglementaire du Premier ministre, on peut le retracer dans l'arrêt rendu par la Cour suprême où elle donne sa position sur ce problème, la Cour suprême n'a pas tranché catégoriquement sur cette question. Néanmoins, dans un arrêt qui touche un domaine semblable, elle donne sa position sur ce problème: *«attendu à la vérité que cette disposition ne peut se rattacher aux mesures d'application, qui d'après l'article 2 du dahir du 16 juillet 1957 sur les syndicats professionnels, doivent être prises par décret pour fixer les conditions d'exercice du droit syndical pour les fonctionnaires ; que, par contre, elle trouve son fondement dans le pouvoir réglementaire appartenant en propre au Président du Conseil, en application des dispositions combinées du dahir du 24 janvier 1956 et du firman du 31 octobre 1912, confirmé par un dahir du 22 juin 1947, en vertu desquels il est chargé, sous l'autorité de Sa Majesté le Roi, de l'administration générale du pays, ce qui lui permet de prendre, dans le cadre de la législation en vigueur, les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des services publics.»*⁽³⁰⁵⁾

(305) Recueil des arrêts de la Cour suprême, Chambre administrative, 1960-1961, pp. 59-60, arrêt *El Hihi vs ministère de l'Éducation nationale*

B - Ambiguïté dans l'exercice du pouvoir réglementaire

La manifestation de cette ambiguïté apparaît dans l'exercice du pouvoir réglementaire relatif au domaine de la défense nationale. En faisant du Roi «*le chef suprême des Forces armées royales*», cette disposition de l'article 30 peut apparaître comme donnant, implicitement et raisonnablement, une base au pouvoir du Roi de définir les règles d'organisation des forces armées. La pratique initiale n'a cependant pas confirmé cette interprétation : les décisions publiées au bulletin officiel du 13 novembre 1963 et du 23 janvier 1965 ont été prises soit par le Premier ministre, sous forme de décret, soit par arrêté du ministre de la Défense nationale. Quant aux décisions du Roi, elles n'ont concerné que des mesures individuelles.

Il semble donc que ce que l'on entend par pouvoir réglementaire du Roi concerne les prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution, visant des actes individuels et non des mesures générales, ce dont on peut conclure que le Premier ministre est bien investi d'un pouvoir réglementaire général. Cependant la pratique va clarifier le fondement juridique du pouvoir réglementaire. Le décret royal pris en ce domaine le 5 septembre 1967 comporte des éléments de réponse : «*La politique de défense est définie par notre Majesté en Conseil des ministres.*

Les décisions en matière de direction générale et de direction militaire de défense sont arrêtées par notre Majesté (article 2); la mise en œuvre des décisions arrêtées en matière de défense est assurée par notre Majesté (...), le gouvernement est chargé de l'application des décisions d'ordre général; le ministre de la Défense nationale et l'État major général son chargés de l'application des décisions en matière de direction militaire et de défense.» (Article 3)

Enfin, l'organisation et l'administration des Forces armées royales sont fixées par décret. D'ailleurs le dahir 1-17-08 du 19/04/2017 portant délégation de pouvoir en matière d'Administration de la Défense Nationale indique que: «A compter du 06 avril 2017 délégation est donnée à notre Chef de gouvernement M. Saad Dine El Othmani à l'effet d'exercer sous notre qualité de commandant

suprême des Forces Armées Royales les attributions relatives au fonctionnement de l'Administration de la Défense Nationale conformément aux textes en vigueur.» B.O 6570 du 18 mai 2017. Il est incontestable que la défense relève de la compétence du Roi.

SECTION 4

L'extension du pouvoir réglementaire

Le Chef du gouvernement participe donc à l'exercice du pouvoir législatif, que ce soit par une délégation constitutionnelle ou par une autorisation du parlement. En effet, le gouvernement est expressément autorisé par la Constitution à exercer lui-même et directement le pouvoir législatif, de même qu'à prendre des décrets-lois pendant l'intervalle des sessions. Il est aussi habilité à prendre des décrets sur la base d'une loi d'habilitation émanant du parlement.

Pour avoir une idée sur l'étendue du pouvoir réglementaire accordé à l'exécutif, il faut mentionner les décrets-lois et les lois d'habilitation. Cette catégorie de textes est prévue par les différentes Constitutions et consacrée selon la même formule : *«Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du parlement, soumis à ratification de celui-ci.»*. Citons un autre exemple: *«Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du parlement.»*

Les décrets-lois sont caractérisés par la confusion du pouvoir; en conséquence certains juristes préfèrent les appeler les règlements-lois. L'autre caractéristique, c'est que cette procédure est utilisée strictement durant les périodes anormales ou d'urgence.

§1- Les décrets-lois, une délégation de la Constitution

Il faut noter que la délégation des décrets-lois est une délégation directe de la Constitution au gouvernement. Elle lui permet de prendre, *«dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions intéressées, des décrets-lois qui doivent être soumis à ratification au cours de la session ordinaire suivante de la Chambre des Représentants⁽³⁰⁷⁾»*. Ce sont donc des règlements, parce qu'édictés par le gouvernement, mais qui seront traités comme des lois, à l'instar de celles qui émanent du parlement, puisque la procédure de ratification est prévue par la Constitution. En conséquence, le décret-loi pourra régulièrement modifier une loi.

Cette invitation du législateur est donc assujettie à deux conditions:

- D'une part, l'accord préalable des commissions intéressées;
- D'autre part, la ratification de la Chambre des Représentants au cours de la session ordinaire suivante. Ceci implique que les décrets-lois continuent à produire effet, et restent exécutoires, même si la ratification a tardé. Si la Chambre des Représentants ne ratifie pas le décret-loi ou qu'elle l'a amendé, ce décret ne couvre pas la période antérieure de son adoption et de son exécution⁽³⁰⁸⁾.

Cette ratification est théorique, puisqu'en pratique il lui sera bien difficile de refuser la ratification, dans la mesure où le gouvernement a obtenu l'accord au préalable. À ce sujet, trois remarques s'imposent:

La durée des deux sessions annuelles du parlement ne dépassait pas quatre mois selon les Constitutions de 1962 à 1992 : *«Le parlement siège pendant deux sessions par an. Lorsque le parlement a siégé deux mois au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret.»* Ceci a pour effet que, pendant huit mois, le gouvernement se substitue au parlement. Depuis, la durée de huit mois est passée à six mois avec la Constitution de 1996 en vertu de l'article 40 : *«Lorsque le parlement a siégé trois mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret.»*

(307) Voir les articles (58-1962), (54 -1970), (54-1972), (55-1992), (55-1996), (81 -2011)

(308) البارودي (مصطفى) م، س، ص 479

La durée est passée à quatre mois, conformément à l'article 65 de la Constitution de 2011 : *«Lorsque le parlement a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret»*, ce qui réduit la durée pour se substituer au pouvoir législatif.

Le décret-loi est signé par le Chef du gouvernement seulement, c'est-à-dire qu'il ne fait pas l'objet d'un contreseing. Ceci implique que l'intervention préalable du pouvoir législatif n'empêche pas le décret-loi de rester une procédure administrative.

Cette liberté du Premier ministre était jusqu'à présent limitée, puisque conformément à l'article 47 de la Constitution de 1962 et à l'article 44 de la Constitution de 1970, les décrets-lois étaient délibérés au sein du Conseil des ministres. Depuis la Constitution de 1972, les décrets échappent à cette procédure.

Cette procédure de décret-loi permet au gouvernement de se substituer au parlement et de s'approprier une part du pouvoir législatif appartenant au parlement, et ce, par le biais de l'appui d'une commission parlementaire.

En effet, les constitutionnalistes reprochent aux décrets-lois leurs caractère autoritaire, puisqu'ils *«apparaissent à des époques anormales au point de vue constitutionnel, caractérisées par la confusion des pouvoirs.⁽³⁰⁹⁾»* Ces pratiques, qui deviennent dans les régimes parlementaires plus complexes et plus confuses, reviennent à ce que la Constitution habilite le gouvernement à *«édicter des décrets présentant cette caractéristique exorbitante de pouvoir modifier les lois formelles antérieures, c'est-à-dire dérogeant au principe de la subordination du règlement à la loi.⁽³¹⁰⁾»* Paradoxalement, on constate que le pouvoir législatif, qui veut tout faire, ne peut pourtant pas remplir sa fonction législative. Par ailleurs, l'autorisation de modification trouve sa source dans la Constitution et non dans le parlement.

(309) DUEZ, Paul, BARTHELEMY, Joseph, *op. cite*, p. 779

(310) DE LAUBADERE, André, *Traité de droit administratif*, L.D.G.J, 9ème éd., 1984, p. 309

Toutefois il faut reconnaître que les raisons de recourir à cette procédure sont justifiées sur le plan politique. En effet, pour éviter de heurter certaines catégories d'électeurs ou certains groupes de pression, le pouvoir législatif hésite à prendre position pour régler tel ou tel problème. Face à cette inertie, l'exécutif se substitue au législatif.

Il s'agit de réformes administratives et fiscales urgentes, mais que le parlement est incapable de réaliser par la voie législative, tant à cause des lenteurs de la procédure législative qu'en raison de la résistance obstinée des parlementaires, dont une partie du corps électoral serait touchée. Cette impossibilité d'aboutir en présence de mesures urgentes crée par elle-même un état de crise dont il importe de sortir. Aucun parmi les membres du gouvernement ou du parlement n'a jusqu'ici osé trancher la question épineuse de la retraite. Pressé par le Roi, le gouvernement d'Abdel-Ilah Benkirane, en relevant le défi, a eu recours à la procédure prévue par l'article 81 de la Constitution de 2011, en prenant les mesures qui s'imposent par le décret-loi n°2-14-596 du 1er septembre 2014⁽³¹¹⁾, qui fixe la limite d'âge pour travailler à 63 ans pour les fonctionnaires⁽³¹²⁾.

Ainsi on constate, non seulement au Maroc, mais aussi dans divers pays régis par un système parlementaire, et qui ont eu recours à cette procédure, qu'à travers les décrets-lois, il s'avère que le parlement, doté de pouvoirs énormes, est incapable de gouverner réellement le pays pour diverses raisons politiques: pour éviter de provoquer le corps électoral, ou pour ne pas heurter un groupe de pression. Le parlement doit donc déléguer à l'exécutif les moyens de gouverner efficacement.

§2- Loi d'habilitation, une délégation du parlement

La loi d'habilitation est une autorisation momentanée accordée au gouvernement par le parlement en vue de légiférer sur une loi jugée nécessaire par le gouvernement. C'est une technique de délégation limitée, aussi bien dans son objet qu'en matière de temps d'exécution.

(311) B.O n°6292 du 18 septembre 2014, p. 4140

(312) Il faut préciser qu'aucun gouvernement dans le passé avant celui d'Abdel-Ilah Benkirane n'avait osé traiter certains dossiers tels que la retraite, la caisse de compensation...

Ces lois modifient le rapport législateur-gouvernement tel qu'il est conçu par l'article 70 de la Constitution de 2011, puisque les lois d'habilitation sont des lois qui diffèrent selon les Constitutions et confèrent au Chef du gouvernement un pouvoir normatif plus large que celui qui résulte de la Constitution.

A- La procédure

La loi d'habilitation indique de manière précise l'objectif à atteindre, alors que l'article 81 de la Constitution, relatif aux décrets-lois, n'indique pas cet objectif, mais son champ d'application est nettement plus étendu que celui de la loi d'habilitation.

Dans la Constitution, une loi d'habilitation est une mesure prise par le gouvernement dans un domaine qui relève normalement de la loi. Prévues par toutes les Constitutions antérieures et en termes identiques, la loi d'habilitation est votée par le parlement, qui fixe ses domaines d'application et sa durée et ce, conformément à l'article 70 de la Constitution de 2011 qui indique que : *«Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du parlement.»* Les effets de la loi d'habilitation sont :

- Le dessaisissement momentané du parlement;
- La possibilité accordée au gouvernement pour prendre, pour un temps limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi;
- La nécessité pour le parlement de ratifier les décrets afin qu'ils deviennent de véritables lois.

En dehors de la loi, généralement délibérée et votée en sessions par les chambres, le parlement autorise le gouvernement, pour un temps limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décrets délibérés en Conseil des ministres des mesures qui sont du domaine de loi.

Les lois d'habilitation ne constituent pas un chèque en blanc accordé à l'exécutif. Le gouvernement ne jouit pas d'une grande liberté dans ce domaine, car son action est restreinte dans le temps et dans l'espace.

L'action du gouvernement est limitée dans le temps, car cette délégation devient caduque après l'expiration du délai, ou suite à une dissolution de la Chambre des Représentants. Elle est limitée dans l'espace, car d'une part, les décrets doivent être soumis à ratification à l'expiration d'un délai fixé par la loi, et en conséquence le parlement n'est pas obligé d'adopter le projet de ratification d'un décret; d'autre part cette ratification peut aboutir à l'abolition ou à l'amendement du décret.

En effet, le contrôle des décrets pris sur la base d'une loi d'habilitation est opéré sous deux formes : un contrôle de légalité, quant au contenu de la loi d'habilitation en cours de validité, et un contrôle de délai, qui vise à se conformer au délai accordé par le parlement à l'exécutif, à travers la loi d'habilitation.

En ce qui concerne la modification de ces décrets, le parlement y est habilité, mais seulement sur les aspects qui relèvent de la loi. La compétence du gouvernement cesse à l'expiration du délai d'habilitation.

Dans la mesure où le législateur se chargeant des actes législatifs, si le gouvernement veut modifier un décret d'habilitation non ratifié, il est obligé de se référer à d'autres textes.

Le parlement n'est pas tenu d'amender les propositions faites par le gouvernement, au cas où cette procédure ne respecte pas les conditions édictées par la loi d'habilitation. En effet, la demande d'habilitation est toujours fondée sur la nécessité du gouvernement d'exécuter son programme avec des justificatifs; la loi d'habilitation doit préciser clairement sa finalité, son domaine d'intervention et son objet.

En tout état de cause, le pouvoir législatif est impliqué en amont et en aval. Ceci explique que la ratification ne produit d'effet qu'à l'expiration du délai, et non dans la période antérieure au délai. Pour qu'un décret pris sur la base d'une loi d'habilitation soit recevable, il doit être homogène, c'est-à-dire qu'il ne doit comporter que les dispositions d'habilitation et rien d'autre.

Mais force est de constater que ces décrets n'ont jamais rencontré de difficultés d'adoption, du fait de l'existence d'une majorité parlementaire favorable au gouvernement, et dans le souci de ne pas donner une marge de manœuvre à l'opposition.

À cet égard le Conseil d'État, en **France**, admet qu'une ordonnance ou «*décret d'habilitation*» puisse être régulièrement prise par un gouvernement différent de celui qui était en fonction à la date d'entrée en vigueur de la loi d'habilitation. Le Conseil d'État affirme que l'autorisation donnée par le parlement produit effet jusqu'au terme prévu par la loi d'habilitation *«sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le gouvernement en fonction à la date de l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation diffère de celui en fonction à la date de signature d'une ordonnance.»*

La lecture de l'article 70 de la Constitution de 2011 relatif à la loi d'habilitation permet de déduire que c'est au gouvernement de demander au parlement l'autorisation de prendre par voie de décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. La demande émane donc du gouvernement, et par voie de conséquence le parlement ne peut pas se dessaisir de sa fonction principale, annoncée d'ailleurs par le paragraphe 1er de l'article 70 de la Constitution de 2011: *«Le parlement exerce le pouvoir législatif»*. En conséquence, une habilitation votée seulement et uniquement à l'initiative des parlementaires est inconstitutionnelle.

B - Les conséquences juridiques de la ratification

Avant la ratification, les décrets sont des actes de forme réglementaire. Ces décrets changent de régime après leur ratification et deviennent des actes législatifs. Lorsqu'ils ont un caractère réglementaire, leur contrôle relève de la Cour suprême, mais une fois ratifiés ils deviennent du ressort du Conseil constitutionnel.

Néanmoins, il faut noter que ce contrôle n'est pas systématique. Il ne peut intervenir que si une partie est modifiée; dans ce cas d'espèce, le contrôle ne concerne que la partie modifiée du décret. Au cas où elle est déclarée inconstitutionnelle, cette partie uniquement n'est plus applicable. À cet égard il faut noter qu'il n'y a aucun délai pour contester un texte législatif.

Enfin, les décrets pris sur la base d'une loi d'habilitation portent sur tous les domaines qui rentrent dans la sphère des compétences du Chef du gouvernement : travail, économie, santé, finances, administration, etc., ce qui lui permet de peser de tout son poids dans ces domaines.

§3- Une délégation par le Roi

De l'examen de la Constitution de 1962, on peut déduire que le Roi dispose d'un certain nombre de pouvoirs, au nombre desquels on peut citer le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires. Ce pouvoir fait partie des attributions que le Roi exerce par dahir et qui lui sont expressément réservées par l'article 29 de la Constitution. Mais c'est l'article 30 qui pose le principe selon lequel *«Le Roi nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer ce pouvoir.»*

Le 18 juillet 1972 est intervenu un dahir portant délégation au Premier ministre d'abord, puis aux ministres et chefs d'administration, de nommer aux emplois relevant de leur autorité respective, les personnes de leur choix. Le dahir précise toutefois que les nominations aux grades et emplois des administrations,

offices, établissements publics et services concédés pour lesquels la nomination est effectuée par dahir, conformément aux dispositions en vigueur, appartiennent au Roi.

On peut constater que le Roi nomme les fonctionnaires qui seront appelés à occuper des postes de première importance dans l'État. Par un dahir en date du 22 juillet 1973, dans un contexte de tentatives répétées de coups d'État, le Roi avait délégué ses attributions en matière d'administration de la défense nationale au Premier ministre.

L'article premier de ce dahir précise qu'il s'agit d'une délégation générale et permanente donnée au Premier ministre, à l'effet d'exercer, sous l'autorité du Roi, les attributions du ministre de la Défense et de prendre, conformément aux directives royales, les actes, décisions et arrêtés qui relèvent de la compétence de ce ministre en vertu des lois et règlements en vigueur. En effet, la suppression du ministère de la Défense avait pour conséquence le transfert au Roi des attributions de ce ministère.

La Constitution de 2011 a rompu avec cette tradition, puisqu'aux termes de l'article 91 de cette Constitution, «*Le Chef du gouvernement nomme aux emplois civils dans les administrations publiques et aux hautes fonctions des établissements et entreprises publics*», nomination à des emplois civils, et non militaires. Cette attribution est encadrée par la loi organique n° 02-12 du 17 juillet 2012 et par le décret d'application n° 2-12-412 du 11 octobre 2012.

§4- Le pouvoir réglementaire en Grande-Bretagne

En **Grande-Bretagne**, le droit constitutionnel a sa source dans un mélange de lois ordinaires et de coutumes, les unes et les autres étant d'ailleurs parfois fort anciennes. L'absence d'un texte constitutionnel écrit ne permet pas au gouvernement, et par là-même au Premier ministre, de soutenir que tel ou tel domaine constitue une sphère de compétence propre au pouvoir exécutif et interdit au parlement. L'absence de ce document, qui précise que

l'exercice de certains pouvoirs relève du seul Premier ministre ou gouvernement, entraîne quatre conséquences :

- Aucun domaine réservé à l'exécutif n'est défini ou protégé par une Constitution écrite;
- Le parlement est Souverain pour décider que telle ou telle attribution est ou non exercée par le pouvoir législatif;
- Le Premier ministre n'a pas la possibilité de prétendre que le parlement s'est immiscé dans le domaine qui lui est réservé par un document constitutionnel;
- La répartition des pouvoirs entre exécutif et législatif s'appuie sur le principe de la Souveraineté du parlement.

Ainsi tous les pouvoirs exercés par l'exécutif résultent de dispositions législatives. C'est la loi qui confère au Premier ministre ou à un ministre le droit de disposer d'une compétence exécutive. La majeure partie de l'autorité qu'exercent les membres de l'exécutif trouve son fondement dans la loi. Le degré de dosage de cette intervention varie d'un domaine à l'autre. Le refus d'un texte demandé par le gouvernement n'est jamais exclu.

La Souveraineté du parlement lui permet d'attribuer au gouvernement, comme à n'importe quelle institution publique reconnue par lui, le droit d'agir en son nom.

Cette faculté se traduit par deux catégories de situation :

- L'octroi de pouvoirs exceptionnels;
- L'existence d'une législation subordonnée.

Ce dessaisissement de l'institution parlementaire s'assortit d'un mécanisme de contrôle théorique.

Les pouvoirs exceptionnels: le gouvernement peut recevoir l'autorisation de prendre des mesures rendues nécessaires par la situation dans le pays. L'habilitation que le gouvernement reçoit sur ce point est extrêmement vaste. De tels pouvoirs sont habituellement reconnus au gouvernement en période de difficultés ou de turbulences, telles que la guerre ou la violence politique. Les pouvoirs politiques sont limités dans le temps.

Depuis longtemps, certains actes du parlement contiennent une clause spéciale, autorisant le gouvernement à modifier des lois en vigueur, dans la mesure où ces modifications sont rendues nécessaires par l'application de la loi en cause. Cette clause est connue sous le nom de «*clause d'Henri VIII*».

Le gouvernement peut recevoir le droit de fixer par les actes appropriés la date d'entrée en vigueur des dispositions d'une loi. L'exécutif bénéficie de prérogatives Souveraines (prerogatives powers). Dans le cadre de ces prérogatives, le Monarque a des fonctions spécifiques. Les prérogatives royales sont, la plupart du temps, exercées par le Premier ministre et le gouvernement responsable devant le parlement⁽³¹³⁾. Actuellement la plupart des prérogatives Souveraines sont directement exercées par des ministres; elles règlent la fonction publique et certaines attributions administratives, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au parlement ou d'obtenir son approbation. Autrefois, seul le Roi était investi de ces droits. Néanmoins ils ne constituent pas pour autant un domaine réservé de l'exécutif, mais «*un résidu de pouvoirs de l'exécutif dont les contours peuvent être aujourd'hui dessinés par les juridictions et le pouvoir législatif, tout comme ils l'ont été dans le passé.*»⁽³¹⁴⁾

La législation subordonnée : il s'agit de l'ensemble des règles de droit, de formes très diverses, que le parlement autorise une autorité publique à prendre en son nom. Dans le cadre des pouvoirs qui lui sont reconnus et sous le contrôle théorique du parlement, les services du gouvernement établissent, de fait, les textes qui s'imposeront.

L'administration est par ailleurs tenue de procéder à certaines consultations. Il s'agit de donner l'occasion de se faire entendre à toutes personnes ou entités qualifiées, représentant des intérêts qui peuvent être atteints par les mesures envisagées.

(313) CRAIG, Paul, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19, Dossier : Loi et règlements - janvier 2006

(314) Ibid.

Le contrôle : ce mécanisme repose sur l'intention de sauvegarder la faculté de décision du parlement. À cet effet, deux techniques sont prévues : l'obligation de dépôt et l'obligation de publication.

L'obligation de dépôt implique que le parlement doit être, sous différentes formes, saisi des actes en cause. Plus précisément, il faut que le parlement soit informé, qu'il dispose d'un délai d'examen et qu'il soit en mesure de modifier, d'annuler ou au contraire d'autoriser préalablement l'intervention du texte qui lui est soumis.

L'obligation d'informer consiste à déposer sur le bureau de la Chambre des Communes l'acte en question. Ceci permet à chaque membre du parlement de prendre connaissance du texte et, par le biais de la procédure appropriée (question par exemple), de formuler ses observations.

SECTION 5

Le Chef du gouvernement et l'état de nécessité

Pour faire face à des situations exceptionnelles qui mettent en péril un pays, les différentes législations à travers le monde ont mis en place une panoplie juridique afin de contenir ces événements, et ce grâce à des dispositifs qui varient selon le respect des droits fondamentaux des citoyens par les pouvoirs publics, et qui interviennent lors d'un état de nécessité. Il s'agit d'un état ou d'événements qui présentent, par leur nature et leur gravité, un caractère de calamité publique, et qui nécessitent une réaction appropriée des pouvoirs publics.

L'état de nécessité désigne, de façon générale, des situations dans lesquelles le droit commun est suspendu, ce qui fait référence à des cas juridiques distincts, tels que l'état d'exception, l'état d'urgence, l'état de siège ou l'état de guerre. La suprématie de la Constitution, dans certaines hypothèses, se trouve compromise et la répartition des pouvoirs au sein de l'appareil de l'État peut être remise en cause.

L'état de nécessité dispenserait l'État de l'observation des règles de droit, notamment de ses engagements dans la gestion des affaires de l'État. À ce stade et à ce niveau, l'aspect sombre de la situation se résumerait par la formule romaine «*salus populi suprema lex*» (le salut du peuple est la loi suprême). Les juristes allemands ont construit une formule qui se résume ainsi : d'abord, c'est l'État qui crée le droit, ensuite il s'y soumet lui-même par intérêt, et enfin il ne s'y soumet pas lorsque son intérêt est en sens contraire. Ce mécanisme fait dire à Jean-Jules Richard : «*Le pouvoir n'est pas une invention, c'est un état de fait et un état de siège*⁽³¹⁵⁾».

§1- L'état d'exception

On désigne par «*état d'exception*» la situation dans laquelle se trouve un régime qui, en présence d'un péril grave, ne peut assurer sa sauvegarde qu'en méconnaissant les règles de droit qui régissent en principe les relations entre gouvernants et gouvernés. L'équilibre entre les exigences du pouvoir et celles de la liberté ne peut être assuré, ce qui pose un problème de légalité et par ailleurs un problème de légitimité. Pour justifier l'état d'exception, plusieurs attitudes sont adoptées, et ce en fonction des pays.

Dans ce contexte, il n'y a pas, à proprement parler, de règles de droit qui s'imposent à l'État. Celui-ci n'est subordonné au droit que s'il le veut, dans la mesure où il le veut, et pendant le temps qu'il le veut. On juge l'arbre à ses fruits, telle est la doctrine allemande.

Pour Carl Schmitt, l'état d'exception appelle une redéfinition du rapport entre droit et pouvoir : il faut penser la règle à partir de l'exception. À cet effet, il défend une conception décisionniste de la Souveraineté, dans la mesure où le Souverain serait précisément celui qui décide de l'état d'exception. Pour Hans Kelsen au contraire, l'état d'exception est une bizarrerie, un cas limite qui ne relève plus du domaine de la science juridique. C'est l'exception qui confirme la règle.

(315) Jean-Jules Richard (1911-1975), écrivain canadien anticonformiste

La Constitution allemande du 11 août 1919, dite Constitution de Weimar, contient un artifice, une habilité politique prévue par l'article 48, qui permet à l'État de déclarer l'état d'exception : *«Si un Land ne remplit pas les devoirs qui lui incombent en vertu de la Constitution et des lois du Reich, le Président du Reich peut l'y contraindre en utilisant la force».*

«Le Président du Reich peut, lorsque la sûreté et l'ordre public sont gravement troublés ou compromis au sein du Reich, prendre les mesures nécessaires à leur rétablissement; en cas de besoin, il peut recourir à la force. À cette fin, il peut suspendre totalement ou partiellement l'exercice des droits fondamentaux garantis aux articles.» Nécessité fait loi, ou plutôt la nécessité ne connaît pas de loi. En proclamant l'état d'exception, l'État doit obéir à la règle selon laquelle personne ne peut s'affranchir du droit.

Cette théorie a été adoptée et adaptée par plusieurs Constitutions dans le monde. Par la suite, les États se sont inspirés de cette disposition à des degrés divers qui leur permettent d'élargir l'étendue des mesures prises et contenues dans les différentes Constitutions pour gérer à leur guise la déclaration de l'état d'exception.

La **France** du général de Gaulle a élargi l'étendue des causes qui entraînent la déclaration de l'état d'exception dans l'article 16 de la Constitution de 1958, qui indique que *«Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le parlement se réunit de plein droit.*

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.» La révision de l'article 16 de la Constitution de 1958, effectuée le 23 juillet 2008, a instauré des verrous juridiques qui permettent au pouvoir législatif et au Conseil constitutionnel de se prononcer si les conditions énoncées pour proclamer l'état d'exception demeurent réunies: *«Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.»*

En ce qui concerne la situation au **Maroc**, les Constitutions antérieures à celle de 2011 ont élargi plus encore le champ d'application de ce concept à frontières floues. L'article 35 a été formulé de manière similaire, avec des variantes terminologiques mineures. La Constitution de 1970, qui a remplacé le terme de «*Décret Royal*» par celui de «*dahir*», a ajouté la phrase «*et la conduite des affaires de l'État*» à la fin du premier paragraphe.

Dans la Constitution de 1996, la phrase «*L'état d'exception n'entraîne pas la dissolution du parlement*» a été ajoutée. À cet égard, l'article 35 de la Constitution de 1962 dispose que «*Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements susceptibles de mettre en cause le fonctionnement des institutions constitutionnelles, le Roi peut, après avoir consulté le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers ainsi que le Président du Conseil constitutionnel, et adressé un message à la Nation, proclamer, par dahir, l'état d'exception. De ce fait, Il est habilité, nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale, le retour au fonctionnement des institutions constitutionnelles et la conduite*

des affaires de l'État. L'état d'exception n'entraîne pas la dissolution du parlement. Il est mis fin à l'état d'exception dans les mêmes normes que sa proclamation.» Le motif avancé pour justifier la déclaration de l'état d'exception, le 07 juin 1965, était l'impossibilité de former un gouvernement homogène, en mesure de travailler en symbiose avec le parlement. Mais les raisons réelles remontent au 23 mars 1965, quand les troubles ont éclaté avec les conséquences connues. Certes, le parlement n'a pas été dissout, mais il a été ignoré et les salaires des parlementaires n'ont pas été versés.

En effet, dans son message à la nation du 7 juin 1965, le Roi a annoncé son intention d'exercer personnellement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Désormais, en plus des pouvoirs que lui conférait la Constitution en temps normal, le Roi exerçait tous les pouvoirs du Chef du gouvernement, ce qui a conduit à une modification fondamentale dans la dévolution du pouvoir réglementaire.

Les mesures réglementaires étant principalement prises par décret royal, le Roi a en outre pris des décisions sous d'autres formes. En effet, le Roi s'est substitué au Premier ministre dans l'exercice de diverses attributions dévolues à des domaines particuliers (contrôle des prix, commercialisation des céréales, etc.). De même, il a exercé à l'égard des personnels dépendants du Secrétariat général du Gouvernement les pouvoirs de réglementation et de gestion que possédait auparavant le Premier ministre.

Ainsi se sont imposés des arrêtés royaux, des décisions royales et même des circulaires royales : *«L'état de droit semble bien se traduire au Maroc par certaines entorses notables dans le droit politique, dans le domaine de la protection des libertés publiques et le contrôle de légalité. Les indices ne manquent pas, notamment dans la période 1962-1974 (état d'exception, grands procès politiques...).*⁽³¹⁶⁾»

Les conséquences directes de la proclamation de l'état d'exception sont multiples:

(316) SANTUCCI, Jean-Claude, *État de droit et droits de l'État au Maroc*, A.A.N, tome XXXIV, 1995, p. 290

En premier lieu, la pratique des promotions et des investitures ministérielles, dont le rythme a été extrêmement rapide, a considérablement accru la dépendance dans laquelle les ministres se trouvaient vis-à-vis du Roi. Il n'y avait donc plus aucune forme de collégialité cristallisée par le Premier ministre, pas plus qu'une responsabilité ministérielle assumée par lui.

En deuxième lieu, l'effacement du Premier ministre a été la conséquence directe du rôle joué par le Cabinet royal et l'influence grandissante qu'a prise le directeur général de cet organisme. Le gouvernement se réduit-il à «*une équipe de hauts fonctionnaires d'exécution à l'égard à desquels le Premier ministre joue le rôle d'un Secrétaire général*⁽³¹⁷⁾» ?

S'agissant de l'exercice du pouvoir réglementaire par le Premier ministre, le Roi a eu fréquemment recours à la technique de la délégation. Toutefois il ne s'agissait que de **délégations de signature** n'entraînant aucun dessaisissement du titulaire de la compétence, hormis l'exception très particulière des mesures, tant législatives que réglementaires, concernant l'alcool et les jeux. Par ailleurs, il est à noter que le principal bénéficiaire de ces délégations n'était pas le Premier ministre, mais le Directeur général du Cabinet royal, habilité de façon permanente à signer les décisions réglementaires dans certains domaines.

Quant au Premier ministre, aucune habilitation permanente ne lui a été consentie : il semble que les délégations de signatures implicites, en vertu desquelles il signait au nom du Roi, ne lui aient été données que pour des textes particuliers et pour des raisons tout à fait circonstancielles. Il apparaît donc que même dans l'exercice des prérogatives juridiques qui s'attachent à la direction du gouvernement, la décision du Directeur général du Cabinet royal ait prévalu à celle du Premier ministre.

L'enseignement qui se dégage de la pratique royale durant l'État d'exception⁽³¹⁸⁾ à partir du 05 juillet 1967 est que le Premier ministre n'occupait qu'un poste de second plan. À noter que le Roi Hassan II a occupé le poste de Premier ministre du 07 juin 1965 au 05 juillet 1967.

(317) DUPONT, Jean, *Constitutions et consultations populaires au Maroc*, A.A.N, 1970, p.178
 (318) L'état d'exception a été déclaré le 07 juillet 1965 est levé le 31 juillet 1970.

L'article 59 de la Constitution de 2011 constitue une continuité quant aux motifs de proclamation de l'état d'exception, avec la modification d'une formulation, mais sans en altérer le sens. La formule: «*des événements susceptibles de mettre en cause*» a été remplacée par «*qui entravent*», pour aboutir à la formulation suivante: «*Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements qui entravent le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles*».

En revanche, **la procédure diffère profondément**, dans la mesure où «*Le Roi peut, après avoir consulté le Chef du gouvernement*» proclamer l'état d'exception, en précisant «*le retour, dans un moindre délai, au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles.*» Il figure en outre un élément d'une importance capitale: «*Les libertés et droits fondamentaux prévus par la présente Constitution demeurent garantis.*», puisque toute la question tourne autour des rapports entre l'État de droit et l'état d'exception. C'est un enjeu fondamental, puisque «*Dans de nombreux pays, pour faire face aux situations exceptionnelles, les gouvernements ont recours à l'état d'exception et suspendent l'application de lois qui protègent les libertés*⁽³¹⁹⁾» Les débats portent souvent sur l'application de cette situation dans le temps; or la Constitution de 2011 prévoit le retour dans un moindre délai à l'état normal. À cet égard, il faut souligner que l'état d'exception proclamé en 1965 a duré pendant cinq ans, du 07 juin 1965 au 31 juillet 1970⁽³²⁰⁾. Donc la volonté des pouvoirs publics est désormais claire: il s'agit d'instaurer des verrous juridiques pour préserver le déroulement de l'état d'exception dans le cadre d'État de droit.

Cependant la question principale du rôle du Chef du gouvernement reste entière, eu égard les dispositions du premier paragraphe de l'article 59 qui indique que «*Le Roi est habilité à prendre les mesures qu'impose la défense de l'intégrité territoriale*» et le paragraphe 5 de l'article 42 de la Constitution, qui exclut le dahir relatif à la proclamation de l'état d'exception du contreseing du Chef du gouvernement.

(319) GHEBALI, Victor-Yves, *Droits intangibles et états d'exception*, éd. E. Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 644

(320) Décret Royal n° 136-65 du 07 juin 1965 proclamant l'état d'exception, B.O n°2745 du 9 juin 1965, p. 708

Il semble que la prophétie de Carl Schmitt, qui déclare en 1922 qu'«*Est Souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle*⁽³²¹⁾», trouve son application dans le comportement des Souverains, présidents ou autres Monarques: tous s'approprient l'appareil de l'État au motif que la fin justifie les moyens. Cependant nous estimons que le Chef du gouvernement est voué à poursuivre l'exercice de son pouvoir réglementaire, hormis la partie relative aux pouvoirs de police.

§2- L'état de siège

L'expression «*état de siège*», empruntée du vocabulaire militaire, correspond dans les faits à une situation réelle dans laquelle une place forte militaire est assiégée. Le commandant de cette place déclare alors «*l'état de siège.*»

L'état de siège est un régime exceptionnel de police justifié par le péril national; il a donc un caractère administratif. Il se déroule dans les conditions énoncées tout d'abord dans l'article 49 de la Constitution de 2011 : «*L'état de siège est décrété en Conseil des ministres*». La proclamation de l'état de siège appartient ainsi au Roi, puisque il est délibéré au Conseil des ministres. L'article 74 de la Constitution de 2011 indique dans des termes identiques depuis 1962 que «*L'état de siège peut être déclaré, par dahir contresigné par le Chef du gouvernement, pour une durée de trente jours. Ce délai ne peut être prorogé que par la loi.*» Le contreseing par le Chef du gouvernement signifie qu'il est co-auteur de l'acte, et en conséquence qu'il en endosse la responsabilité. Cette mesure obéit au principe de proportionnalité, dans la mesure où elle peut être décrétée soit pour tout le territoire, soit seulement pour la partie concernée par les événements. Enfin s'applique le principe de temporalité, qui implique que cette mesure est décrétée seulement pour une durée de trente jours; néanmoins, sa prolongation au-delà de ce délai ne peut être autorisée que par la loi. Cette autorisation résulte d'un vote sur un texte d'initiative gouvernementale selon les dispositions prévues par l'article 74 de la Constitution de 2011.

(321) SCHMITT, Carl, *Théologie politique*, 1922, Gallimard, Paris, 1988, p. 125

La mise en œuvre de l'état de siège se réalise par le biais de trois moyens. Il y a tout d'abord un transfert de compétence, qui se matérialise par un transfert des pouvoirs de police de l'autorité civile à l'autorité militaire. Ensuite il y a l'extension des pouvoirs de police, qui permet l'autorisation des perquisitions de jour et de nuit au domicile des citoyens, et l'interdiction des publications et des réunions jugées de nature à exciter ou entretenir le désordre. Enfin il y a l'extension de la compétence des juridictions militaires, qui leur permet d'être informées des infractions commises par des civils.

À noter que l'état de siège ne peut être mis en œuvre que sur une partie du territoire, lorsqu'il y a péril imminent, du fait d'une insurrection armée ou d'une guerre. La proclamation de l'état de siège implique que l'autorité militaire est investie de pouvoirs étendus et définis par la loi : c'est donc un régime militaire⁽³²²⁾. En tout cas, ces pouvoirs étendus se caractérisent principalement par les restrictions importantes qu'ils permettent d'apporter à l'exercice des libertés publiques⁽³²³⁾. Toutefois, à l'exception de ces limitations prévues par les textes, l'état de siège n'a pas d'autre incidence sur le régime des libertés publiques, c'est-à-dire qu'il ne va pas jusqu'à supprimer toute garantie constitutionnelle et légale. Le Chef de gouvernement n'est pas dessaisi de ces attributions, puisqu'il continue à veiller et à surveiller la situation.

En **France**, deux situations impliquent la déclaration de l'état de siège. La première concerne l'état de siège militaire, c'est-à-dire le siège réel d'une zone militaire menacée par l'ennemi. Dans ce cas, l'état de siège militaire est déclaré par le commandant de cette zone. Il est régi par la loi du 10 juillet 1791 et par les décrets du 24 décembre 1811 et du 4 octobre 1891.

La seconde situation est l'état de siège fictif ou politique, puisqu'il s'agit d'un régime spécial de légalité comportant, comme dans les autres pays, une aggravation des systèmes de police, justifiée par l'idée de péril national. Elle est règlementée par la loi du 9 août 1849, modifiée en 1875, et du 27 avril 1916.

(322) DE LAUBADERE, *op. cit.*, p. 640

(323) DRAGO, René, *L'état de siège et les libertés publiques*, RDP, 1955, p. 570

Sur le plan constitutionnel, l'article 36 de la Constitution de 1958 prévoit que *«L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement»*. À cela il faut ajouter qu'il est déclaré sur tout ou partie du territoire. L'état de siège fait peser de graves menaces sur les libertés publiques, c'est pourquoi il n'a jamais été appliqué sous la Vème République. Par ailleurs, l'état de siège est un régime exceptionnel et temporaire mettant en place une législation qui confie à une autorité militaire la responsabilité du maintien de l'ordre public.

À côté de l'état de siège, la législation française connaît l'état d'urgence, que le Maroc ne connaît pas. Dans cette situation, qui constitue un degré moindre que celui de l'état de siège, certaines libertés fondamentales peuvent être restreintes, comme la liberté de circuler, la liberté de la presse, la liberté de manifester... L'état d'urgence donne en outre aux pouvoirs publics la possibilité d'assigner quelqu'un à résidence. L'état d'urgence a été décrété en 1958 durant les événements de la guerre d'Algérie, en 1985 en Nouvelle-Calédonie et en 2015 sur le territoire français, suite à des attaques terroristes.

Pendant aucune définition n'a été donnée à l'état d'urgence. Sa durée peut être prolongeable pour une durée assez longue, d'où les nombreuses exactions commises notamment à l'encontre de la communauté musulmane en France⁽³²⁴⁾. Pour Amnesty International, *«ces mesures d'urgence brutales, notamment des perquisitions de nuit et des arrêtés d'assignation à résidence, bafouent les droits de centaines d'hommes, de femmes et d'enfants, qui en ressortent traumatisés et stigmatisés.»*

(324) Le 24 novembre 2015, le Préfet de Dordogne a ordonné la perquisition d'une ferme du Périgord, à la recherche « de personnes, armes ou objets susceptibles d'être liés à des activités à caractère terroristes. » Une arme de collection détenue illégalement a été remise aux gendarmes et détruite. C'est un bilan impressionnant pour le Préfet de la Dordogne. Dans le cadre des 1.233 perquisitions administratives menées en France, les abus se sont accumulés.

En **Grande-Bretagne**, une loi de 2004 relative à des événements civils imprévus permet au pouvoir exécutif de prendre les mesures qui s'imposent pour faire face à une crise définie par la loi comme une situation sérieuse menaçant la sécurité du pays, l'environnement ou enfin le bien-être général. Pour ce dernier cas il s'agit en fait d'un événement constaté ou imminent, perturbant la fourniture et la distribution de certains biens et services (eau, électricité, moyens de transport, etc.).

La mise en œuvre de la loi obéit à plusieurs conditions de forme et de fond. À cet égard, la déclaration de l'état d'événements civils imprévus est en principe du ressort de la Reine. Néanmoins, en cas de nécessité, l'état des événements est annoncé soit par le Premier ministre, soit par un ministre. Les mesures requises par la situation font l'objet d'une décision réglementaire. Si ces mesures ne sont pas approuvées par le parlement dans un délai de sept jours, elles deviennent caduques. En effet, sur le plan réglementaire, le parlement joue un rôle important. Ainsi il peut, avant l'écoulement de ce délai de sept jours, adopter une résolution, soit pour annuler les mesures, soit pour les amender. En cas d'approbation, les mesures restent valables pendant au plus trente jours. Toutefois, elles peuvent être renouvelées selon la même procédure⁽³²⁵⁾.

§3- L'état de guerre

Selon le théoricien militaire prussien Carl von Clausewitz⁽³²⁶⁾, «*La guerre n'est que le prolongement de la politique par d'autres moyens*»; plus paradoxal encore, le philosophe Michel Foucault⁽³²⁷⁾ affirme : «*C'est la politique qui est la continuation de la guerre par d'autres moyens, et non l'inverse.*» Qu'on suive la logique de la première formule ou de la seconde, la conduite politique de la guerre explique l'implication de tous les chefs de l'exécutif dans la gestion

(325) Documents du Sénat, *l'État d'urgence*, janvier 2006, p. 23s.

(326) CLAUSEWITZ, Carl von, *De la guerre*, éd. de Minuit, 1955, p. 51 (ouvrage allemand paru 1832)

(327) Michel Foucault (1926-1984), philosophe français. *Principales œuvres* : «*Les mots et les choses* (1966) «*Surveiller et punir*» (1975)

des situations conflictuelles. Le rôle de l'exécutif reste prépondérant, que ce soit en matière de politique étrangère ou de défense. Bien évidemment, une guerre est toujours précédée d'une période de tension diplomatique au cours de laquelle le pouvoir exécutif est appelé à prendre des mesures d'ordre politique ou autre, ce qui justifie le lien étroit entre politique étrangère et défense nationale. La guerre exige des décisions à la fois fortes et rapides; c'est le propre du chef de l'exécutif d'avoir l'aptitude à les prendre.

La déclaration de guerre est une proclamation d'un gouvernement pour signifier la fin de la période de paix et engager les hostilités entre cet État et un ou plusieurs autres États. À cet effet, en 1982, la Grande-Bretagne, après la rupture des relations diplomatiques avec l'Argentine, a chargé l'ambassadeur de Suisse à Buenos Aires de porter officiellement aux autorités argentines compétentes la déclaration de guerre de son pays.

Au Maroc, les Constitutions antérieures à 2011 mettaient le Roi à la tête des Forces armées royales, à l'instar de tous les pays du monde. Cet état de fait n'a pas disparu avec la Constitution de 2011. En effet, la combinaison des trois articles 49, 99 et 53 de cette Constitution montre le rôle prédominant du Roi dans la sphère militaire : si l'article 53 indique que *«Le Roi est le Chef suprême des Forces armées royales»*, l'article 49 dispose que : *«Le Conseil des ministres délibère de la déclaration de guerre»*; aux termes de l'article 99 de la Constitution de 2011, *«La déclaration de guerre, décidée en Conseil des ministres conformément à l'article 49 de la Constitution, a lieu après communication faite par le Roi au parlement.»* L'article 42§2 précise que *«Le Roi est le garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale.»*

Enfin, dans l'éventualité de menaces graves et imminentes qui risquent de mettre en danger *«l'intégrité du territoire national»* ou d'événements qui *«entravent le fonctionnement régulier des institutions»*, l'article 59 de la Constitution de 2011 confère au Roi la faculté de prendre *«les mesures qui s'imposent»* du fait des circonstances.

Ces nombreux articles soulignent la prédominance de l'exécutif, le Roi en l'occurrence, et le rôle secondaire du Chef du gouvernement, puisque la décision de déclarer la guerre est prise au Conseil des ministres, auquel le Chef du gouvernement assiste, mais sans pouvoir émettre aucun avis à ce sujet. Même en cas de déclaration de l'état d'exception, le Chef du gouvernement est seulement consulté.

Cependant, force est de constater que la nouveauté qui témoigne d'une présence effective du Chef du gouvernement dans ce domaine réside dans l'article 54 de la Constitution de 2011, laquelle prévoit la création d'un *«Conseil supérieur de Sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure du pays, et de gestion (...) Le Roi préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.»*

Parmi les missions confiées à ce Conseil, il faut mentionner celle de fixer les objectifs, définir les stratégies pour contrecarrer tout ce qui risque de nuire à la sécurité et à la stabilité du pays et du citoyen, ainsi que de coordonner la politique de sécurité et de défense. Il y a lieu de concevoir une concertation entre les différents acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité, puisque le problème de la sécurité est le résultat d'une action concertée entre les différents responsables à tous les niveaux. Le Roi et le Chef du gouvernement se trouvent donc en première ligne et on ne peut pas prétendre que le Chef du gouvernement est le grand absent.

Quant au rôle dévolu au parlement, il faut noter que sur le plan chronologique, la déclaration de guerre est décidée en Conseil des ministres, après communication par le Roi au parlement. Mais s'agit-il de porter seulement à la connaissance des parlementaires un acte à prendre ou une affirmation de l'existence d'une situation juridique déjà prise ? En tout état de cause, le parlement n'engage aucun débat et ne donne aucune autorisation.

En **France**, le scénario est le même, et le processus de déclaration de guerre est semblable à celui de la Constitution marocaine. Le Président est le chef des armées; il préside le Conseil de Défense et de Sécurité nationale, conformément à l'article 15. Il est aussi le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, en vertu de l'article 5. Dans le cas où des menaces graves et immédiates pèseraient sur ses intérêts vitaux, l'article 16 lui permet «*de prendre les mesures exigées par ces circonstances*», après consultation du Premier ministre.

De ce fait, le parlement en France est cantonné, selon les dispositions de l'article 35, à la seule autorisation de la déclaration de guerre: «*La déclaration de guerre est autorisée par le parlement.*» Cependant il est indéniable que le parlement obtient plus d'informations et voit ses pouvoirs renforcés dans le cadre des opérations extérieures de la France.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a complété l'article 35 § 2 en instituant une procédure d'information et de contrôle du parlement sur les OPEX: «*Le gouvernement informe le parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du parlement.*» Ainsi le principe retenu, que ce soit en amont, pour faire intervenir les forces armées à l'étranger, ou en aval, pour la prolongation des opérations d'intervention à l'extérieur, est l'information du parlement, sans plus.

Mais quand on cherche le Premier ministre et son rôle dans le processus de la déclaration de guerre, on ne le trouve pas, puisque le Président de la République joue un rôle primordial, malgré le fait que l'article 21 de la Constitution de 1958 prévoit que «*Le Premier ministre est responsable de la défense nationale.*»

Le Conseil de Défense et de Sécurité nationale (C.D.S.N), créé en 2009, se substitue au Conseil supérieur de Défense, prévu à l'article 15 de la Constitution de 1958, et au Conseil de Sécurité intérieure, créé en 1986.

Le C.D.S.N, présidé par le Président de la République, comprend le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur ainsi que d'autres membres qualifiés.

Le conseil définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de planification des réponses aux crises majeures, et de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale. Bien entendu, le Premier ministre français est membre actif du C.D.S.N. En revanche les attributions reconnues à ce Conseil vident l'article 21 susmentionné de son sens.

En **Grande-Bretagne**, la déclaration de guerre est une prérogative royale dont le gouvernement peut user pour proclamer la guerre et engager les forces armées dans des conflits à l'étranger sans demander l'autorisation du parlement. Cependant, il y a eu un très long débat, portant sur la question de savoir si le parlement est habilité à décider seul d'une déclaration de guerre, et plus généralement s'il a un pouvoir décisionnaire pour engager des troupes dans des conflits armés. La Reine Elisabeth II, sur le conseil de son gouvernement, a refusé de donner son consentement pour que cette loi soit débattue au parlement; en conséquence elle a été rejetée. La réforme constitutionnelle proposée en 2010 dans ce sens n'a pas eu de suite, avant même d'obtenir l'assentiment de la Reine.

Pourtant le gouvernement a accordé leur vote aux parlementaires avant de s'engager dans la guerre contre le peuple irakien en 2003. Cependant il y a eu des appels⁽³²⁸⁾ afin que le gouvernement cherche à obtenir l'aval du parlement avant de s'engager dans un conflit armé. Mais depuis, une pratique a été solidement⁽³²⁹⁾ établie dans le comportement des gouvernants, selon laquelle il serait plus difficile à l'avenir pour un gouvernement de prendre la décision d'engager une action militaire sans obtenir l'aval du parlement. L'enjeu est maintenant de savoir si cette pratique va devenir une règle constitutionnelle, notamment eu égard à la nature de cette Constitution?

En Grande-Bretagne, le Premier ministre jouit d'un rôle très important dans le domaine de la Défense et des Affaires étrangères.

(328) *Chambre des Lords, Waging war Parliament's role and responsibility, 15th report, 2005-06 V-I, p. 5*

(329) HADDON, Catherine, *Parliament, the Royal prerogatives and decision to go war*, in *Blog du 6 septembre 2013* (lien : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/parliament-royal-prerogative-and-decisions-go-war>)

CHAPITRE II

Le Chef du gouvernement et le domaine réservé

Selon le Doyen Georges Vedel, «*Il n'y a pas de domaine réservé⁽³³⁰⁾*», ce qui signifie que ce domaine a été créé de toutes pièces pour justifier la mainmise du chef de l'État sur certains domaines sensibles tels que les affaires étrangères et la politique de défense. Il s'agit en fait d'une fiction juridique, puisque rien, dans la littérature constitutionnelle, ne fait allusion ou référence à cette notion de domaine réservé. Cependant, plusieurs articles dans la Constitution, que ce soit au Maroc ou en France, font référence à des attributions propres au chef de l'État dans ces deux domaines.

En effet, quand on évoque un domaine réservé, cela renvoie à la notion de monopole d'une attribution et de son exercice entre les mains d'une seule personne. Dans le cadre de l'exercice de la politique nationale, le domaine réservé désigne certains secteurs sensibles de cette politique, dans lesquels la compétence particulière reconnue par l'usage revient au chef de l'État.

À cet égard, au Maroc, il faut faire la distinction entre l'attribution en tant que telle et les structures pour soutenir et exercer cette attribution, puisque dans le second cas la Constitution reconnaît au Chef de gouvernement une marge dans laquelle il dispose de prérogatives constitutionnelles.

Le Roi Hassan II fonda une convention constitutionnelle, tenue comme obligatoire par les acteurs politique et perçue comme telle par les citoyens, selon laquelle le Roi, représentant de la nation, doit jouer en politique étrangère un rôle singulier. Cette convention politique, qui a perduré avec le Roi Mohamed VI, a même été confirmée et confortée durant le conflit qui a opposé Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations unies, et le Royaume du Maroc au sujet du Sahara marocain, où la diplomatie royale s'est avérée

(330) VEDEL, Georges, *La cohabitation*, Revue L'Express, 5 juin 1997

très efficace. En effet le Roi a joué un rôle déterminant suite à sa tournée, en 2016, au Moyen-Orient, en France, en Russie en Chine et en Afrique. À cet égard, le Roi a réussi à tirer le tapis sous les pieds des États-Unis et de Ban Ki Moon face à leurs manœuvres hostiles au Maroc.

Toutefois il faut noter que l'évolution dans le secteur des affaires étrangères a montré les limites d'une certaine vision étriquée, par une remise en question de la politique étrangère, vue comme un domaine unitaire et homogène, pour privilégier une vision plus nuancée et diversifiée de l'action extérieure de l'État, ce qu'on appelle la diplomatie parallèle : participation à des rencontres entre partis politiques de la même idéologie (internationale socialiste), diplomatie du sport, etc.

La défense nationale a pour objet d'assurer la sécurité, la sauvegarde de l'intégrité du pays et la protection de la population vis-à-vis de toute agression extérieure. C'est un instrument privilégié pour confirmer la Souveraineté nationale à l'intérieur d'un territoire, protéger sa population et préserver les institutions qui gèrent les affaires du pays.

L'armée est dirigée par le Roi sans l'intermédiaire d'un ministre, dans la mesure où il a été auparavant le coordonnateur des bureaux et des services de l'état-major général.

L'armée a toujours été l'élément essentiel pour le maintien de la paix et de la sécurité du pays, de même que pour la défense de l'intégrité territoriale contre les puissances étrangères, ce qui justifie sa place et son rôle déterminant.

Diplomatie et défense nationale vont de pair, dans la mesure où la guerre n'est que la continuité de la diplomatie par un autre biais. À partir du moment où le lien entre politique étrangère et défense nationale est établi, les différentes Constitutions organisent et encadrent ces deux secteurs intimement mêlés.

En vertu de l'article 89 de la Constitution de 2011, le gouvernement «*exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental*». Toutefois l'article 42 susvisé indique que le Roi est «*le garant de l'indépendance du Royaume et du respect des traités*» et qu'il est «*le chef suprême des Forces armées royales. Il nomme aux emplois militaires*», conformément à l'article 53, étant donné le lien étroit entre politique étrangère et défense nationale.

Il n'y a plus de terrain acquis, «pas plus qu'il n'y a de chasse gardée», lançait dès 2014 le Roi Mohamed VI à Abidjan, dans une allusion directe à la France. Au lieu de tête à tête traditionnel entre Paris et ses anciennes colonies, ou bien à la relation directe entre chaque pays africain et les capitales économiques mondiales, le Roi oppose une «*coopération triangulaire*» dans laquelle le Maroc offre «*aux pays africains frères, le capital de confiance et de crédibilité dont il jouit auprès de ses partenaires*» dans le monde développé. La création d'un centre financier à Casablanca, complété désormais par une instance d'arbitrage international, et les nombreux contrats signés lors de la tournée de mars 2016 s'inscrivent dans cette stratégie africaine pilotée directement depuis le Palais.

SECTION 1

Un rôle effacé du Premier ministre /Chef de gouvernement

Les Constitutions marocaines donnent au Roi des prérogatives spécifiques en politique étrangère et dans le champ religieux. À côté des dispositions constitutionnelles, la pratique institutionnelle lui reconnaît un rôle éminent dans le domaine des affaires étrangères, notamment la ratification des traités, l'accréditation des ambassadeurs et les négociations avec les chefs d'États. Ceci implique que le ministre des Affaires étrangères doit être une personnalité «*sur mesure*», choisie avec soin, taillée pour la fonction et pleinement consciente du poids, de la portée et des limites de cette attribution.

En effet l'objectif majeur de la politique étrangère demeure constant: assurer la sécurité de l'État, notamment l'intégrité du territoire et l'indépendance du pays. Erigée en un domaine séparé des autres activités, elle est appuyée par les attributions de la défense nationale.

§1- Dans le domaine de la diplomatie

Défense et diplomatie, comme on l'a déjà mentionné, vont de pair et ont toujours eu la priorité dans les préoccupations gouvernementales, au Maroc comme ailleurs. Le problème des frontières avec l'Algérie, la récupération des territoires spoliés dans le Nord par l'Espagne et à l'Est par l'Algérie, ainsi que la position stratégique du Maroc, comme pont entre les deux rives de la Méditerranée, lien entre l'Occident et l'Afrique, et entre le monde arabe et l'Occident, ces éléments ont mis au premier plan les relations extérieures, considérées comme le «*domaine réservé*» du Roi. Cette ligne politique s'est renforcée, des prérogatives inscrites et reconnues par la Constitution aux pratiques de la politique étrangère du Maroc depuis le Roi Hassan II.

Parallèlement, les Constitutions ont renforcé l'autorité et le pouvoir du Roi, qui se réserve un droit de regard privilégié sur la politique étrangère et la politique de défense, intimement liées, notamment quand il s'agit d'une intervention à l'extérieur du pays. Les attributions constitutionnelles du Roi Mohamed VI ne sont que le prolongement de son prédécesseur, feu Hassan II. Mais on est passé d'un domaine réservé à un domaine préservé, suite à des aménagements qui concernent certaines attributions accordées au Chef du gouvernement, telles que la nomination des ambassadeurs.

L'article 41 de la Constitution de 2011 précise les contours de la fonction du Roi et jette les bases de son rôle dans le domaine extérieur. «*Le Roi, chef de l'État, son représentant suprême,*

symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État et arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. Il est le garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques.» Le Roi est ainsi défini comme le Chef de l'État, appellation qui ne figurait pas dans les Constitutions antérieures. De par cette qualité, il est :

- Le représentant suprême;
- Le garant de l'indépendance du pays et
- Le garant de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques;
- Il veille au respect des engagements internationaux du Royaume.

Les Constitutions et la pratiques institutionnelle depuis 1962 lui reconnaissent un rôle éminent en matière de diplomatie. L'article 55 de la Constitution de 2011, à l'instar de la formulation adoptée par les autres Constitutions, précise: *«Le Roi accrédite les ambassadeurs auprès des puissances étrangères et des organismes internationaux. Les ambassadeurs ou les représentants des organismes internationaux sont accrédités auprès de lui. Il signe et ratifie les traités»*, à l'exception des traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières ou à caractère commercial ou financier.

L'**accréditation** et la ratification des traités constituent un acte significatif : l'accréditation est l'acte par lequel un État désigne un ambassadeur auprès d'un autre État, ou accepte la désignation d'un ambassadeur auprès de lui.

L'accréditation est effectuée par la remise des lettres de créance, qui sont un document officiel qu'un chef d'État ou de gouvernement signe et confie à un ambassadeur qui vient d'être nommé afin que celui-ci le remette au chef d'État ou de gouvernement.

La réception de ce document par le pays hôte officialise la nomination et l'accréditation de l'ambassadeur. Cette procédure est prévue par l'article 4 de la Convention de Vienne de 1961, qui gouverne les relations diplomatiques.

Il y a en effet nomination dans un premier temps et accréditation par la suite.

La **nomination** des ambassadeurs est accomplie sur la base d'une proposition du Chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, conformément à l'article 49 de la Constitution de 2011: «Le Conseil des ministres délibère: de la nomination, sur proposition du Chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, aux emplois civils d'ambassadeur.» Ceci implique que la procédure de nomination prévue par l'article 91 diffère de celle préconisée par l'article 49 susvisé. Dans ce dernier cas, **le Chef du gouvernement ne fait que proposer, sur l'initiative du ministre des Affaires étrangères**, la nomination de telle ou telle personne pour tel ou tel poste. D'ailleurs la loi organique n°02-12 du 17 juillet 2012, relative à la nomination aux fonctions supérieures, fixe la liste «*des fonctions à pourvoir en Conseil de gouvernement.*»

L'accréditation est la deuxième étape qui concrétise et formalise la désignation de la personne qui devient le «dépositaire de l'autorité de l'État dans le pays où il est accrédité.» Il fait l'objet de discussions préalables avec le pays dans lequel il est accrédité. Elle est matérialisée par la remise des lettres de créance. Les lettres d'accréditation sont signées et remises par le Roi à la personne nommée dans un poste diplomatique en tant qu'ambassadeur.

Ainsi le Roi, garant du respect des traités, c'est-à-dire des engagements donnés au nom de l'État sur la scène internationale aux autres États, accrédite les ambassadeurs à l'étranger et, réciproquement, les ambassadeurs étrangers au Maroc sont accrédités auprès de lui. Il conduit la délégation marocaine dans les rencontres internationales d'importance, ou il se fait représenter par une autre personne de son choix et selon les circonstances. Le Roi conserve une position privilégiée et une prédominance en la matière.

Dans ces conditions, le choix du ministre des Affaires étrangères revêt une grande importance. En conséquence, le Roi a son mot à dire, y compris pour le choix des ambassadeurs, en dépit des dispositions de l'article 49 de la Constitution de 2011. Cette situation permet de dire que sur le plan juridique, la politique étrangère est un domaine réservé du Roi, et ce depuis la Constitution de 1962.

Sur le plan normatif et représentatif la politique étrangère porte sur les traités et accords internationaux et de nomination des ambassadeurs, mais elle concerne aussi la participation à des instances internationales, sommets, rencontres et visites à l'étranger.

C'est une affaire de représentation et de symboles. La représentation du passé, dans ce domaine, constitue un paramètre essentiel à prendre en considération dans la définition et l'interprétation de l'étendue du rôle du Roi dans la direction de la politique étrangère. Le poids du passé est perceptible, les décisions de politique étrangère s'expliquent par le passé personnel des acteurs et l'histoire récente du Maroc. De fait, la politique étrangère n'est jamais désincarnée. Elle est toujours perméable à des pratiques ou à des souvenirs liés aux acteurs qui la personnifient ou qui en ont eu la charge.

La pratique, depuis feu Hassan II, a débouché sur la création d'une règle non écrite, tenue comme obligatoire par les acteurs sur la scène politique marocaine, et perçue comme telle par tous les citoyens, selon laquelle le Roi, représentant de la nation, devait et doit jouer un rôle singulier en politique étrangère. La situation géographique du pays et les événements sur la scène internationale ont contribué à préserver une part irréductible de cette réalité. La convention constitutionnelle de cette règle non écrite, maintenue par son successeur Mohamed VI, a été étayée par le soutien de la classe politique, qui ne l'a aucunement contestée au moment de la rédaction de la Constitution de 2011. La finalité de cette règle coutumière est que le Maroc doit parler d'une seule voix face aux ennemis qui complotent contre le pays, son intégrité territoriale et la défense de ses intérêts, une idée résumée dans l'article 42 §2: *«Le Roi (...) est le garant de l'indépendance du Royaume et de*

son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques.» Cette idée a été reconnue comme telle par le Chef du gouvernement Abdel-Ilah Benkirane, qui considère que le Roi est dans son rôle constitutionnel et politiquement légitime en déterminant et en conduisant la politique de la nation. À cet égard, il fait une déclaration significative: «*La politique étrangère est un domaine exclusivement royal, autrement dit celui qui occupe et occupera le poste de Chef du gouvernement est tenu de se conformer aux lignes directrices du Palais.*»⁽³³¹⁾

De l'alinéa 2 de l'article 31 et du silence de la Constitution, il résulte que le Roi Hassan II assurait le rôle dominant, voire exclusif, dans la direction de la politique étrangère du pays. Il l'a conçue et réalisée sans le concours des ministres, en dehors de toute influence des partis politiques et malgré la réticence ou l'opposition initiale du parlement. Si la Constitution ne précise pas que le Roi négocie les traités, cela va de soi, puisqu'il est le seul à pouvoir les signer et les ratifier, et ce, quel que soit leur objet (traités de commerce, traités relatifs à l'état des personnes, pactes militaires, conventions militaires...). C'est le Roi qui donne les grandes inflexions. C'est lui qui traite directement avec les chefs d'État:

«*Le Maroc est le premier intéressé, que le Président de Madagascar le sache, qu'il le veuille ou non, c'est avec moi qu'il faudra discuter, pas dans le vague, pas avec Mars ou Jupiter, c'est avec moi qu'il faudra discuter et que vous serez amenés à discuter.*»⁽³³²⁾

Autrement dit le Roi dirige les négociations tendant à la conclusion d'un accord international, il négocie et ratifie les traités, ce qui confirme sur le plan juridique la thèse d'un «*domaine réservé*».

Mais la finalité de cette règle coutumière - le Maroc doit parler d'une seule voix - est apparue à l'occasion de l'affaire du Sahara marocain: «*Vous savez tous que la question du Sahara est assumée par nous et placée sous notre responsabilité depuis que le pays en a été spolié.*»⁽³³³⁾ Ainsi, le Roi est l'unique dirigeant de la politique étrangère et on lui doit, n'en déplaise aux esprits chagrins, un large consensus sur la politique étrangère.

(331) جريدة الشرق الأوسط، فبراير 2015

(332) Discours royal du 24 juin 1981

(333) Discours du Feu Hassan II lors du 28ème sommet de l'O.U.A.

L'écrasante majorité des dahirs du Roi depuis 1962 à nos jours, y compris les nominations d'ambassadeurs, sont soumis au contreseing du Premier ministre / Chef du gouvernement. La définition d'un quelconque rôle, à part le contreseing, dans un domaine qui échappe en fait largement au contrôle du Premier ministre / Chef du gouvernement, tient autant à la définition qu'à l'incarnation d'une politique.

En **France**, le statut du Président de la République a été résumé par Georges Burdeau : «*un Souverain, deux pouvoirs*». C'est l'entourage du général de Gaulle qui a forgé ce mythe du domaine réservé. Il était non seulement «*le chef de l'État*» mais aussi «*le guide de la France*», celui qui décide de l'avenir de la collectivité. Georges Pompidou le désignait comme «*le premier responsable national*», tandis que Valéry Giscard d'Estaing affirmait qu'«*Il y a deux fonction dans ce personnage. Il y a un garant des institutions, protecteur des libertés des Français. Et il y a quelqu'un qui représente, du fait de son élection, l'application d'une certaine politique.*» Une telle omniprésence a été qualifiée comme une usurpation des pouvoirs du gouvernement : «*Les différents Présidents ont additionné l'article 5 et l'article 20. Selon ce dernier article, c'est le gouvernement qui détermine la politique de la nation. Or les Présidents ont tendance à déterminer eux-mêmes la politique de la nation, à se substituer au gouvernement. On le voit, tous les Présidents ont conçu leur fonction de manière extensive, même s'ils ont utilisé des mots différents.*⁽³³⁴⁾»

Ce fait de la suprématie du Président de la République est accentué par le quinquennat, qui le sanctifie comme chef de l'État et lamine le rôle du Premier ministre.

En effet, la prééminence du chef de l'État en France, affirmée et consacrée par de Gaulle, n'a rien à voir avec «*le domaine réservé*», une notion inventée et montée de toute pièce par Jacques Chaban-Delmas à un congrès de l'UNR en 1959⁽³³⁵⁾ pour contrecarrer les éléments hostiles à la politique du général dans la question algérienne. Il s'agit d'une idée fausse qui doit être écartée : «*Il ne saurait y avoir*

(334) FERRET, Raymond, *La fonction présidentielle : constantes et variantes*, in : *Les petites fiches*, n° 175 du 1er septembre 2000, p.4

(335) SUR, Serge, *op. cité*, p.53

de séparation étanche entre deux plans, parfois les deux plans sont confondus et dans ce cas le Président procède à la répartition comme il le juge nécessaire⁽³³⁶⁾» Répartir les attributions signifie les régler suivant un mode hiérarchique qui implique certes une subordination du Premier ministre nommé par le Président, mais qui reconnaît en même temps une concurrence matérielle partiellement inévitable. L'article 52 est un exemple type de cette situation de clair-obscur : «Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.» Il négocie et ratifie : voilà une attribution propre au Président de la République, mais quand il s'agit d'un accord international qui n'est pas soumis à ratification, il est simplement informé, c'est-à-dire que cette attribution lui échappe et fait donc partie de celles du Premier ministre. Bernard Kouchner⁽³³⁷⁾ a déclaré «Je sers la politique étrangère du Président de la République, que j'estime nécessaire pour la France.» La cohabitation rend ce cas de figure improbable.

Ce point de vue du domaine réservé est valable en période de concordance de majorité, mais la cohabitation, qu'a connue la France à trois reprises (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002) a rendu ce cas de figure discutable, puisqu'elle a montré les limites de l'étendue du domaine réservé. Son mérite principal a été d'en faire une activité plus réfléchie, plus concertée, moins sujette à l'improvisation. Elle tempère considérablement les excès du présidentielisme à la française. Elle corrige la dérive monarchique⁽³³⁸⁾.

En 1986, lorsque Jacques Chirac, Premier ministre, a tenté de remettre en question certaines orientations de la politique étrangère et de défense du Président François Mitterrand, ce dernier s'est défendu, a menacé d'en appeler à l'arbitrage des Français, de même qu'il s'est opposé avec succès aux modifications de sa politique de défense.

(336) *Ibid.* p.188

(337) Bernard Kouchner était ministre des Affaires étrangères et européennes. Il s'agit d'un communiqué du Quai d'Orsay datant du 11 mai 2009.

(338) COHEN, Samy, *Un Président sous influence*, Libération du 07 janvier 2000

Les choix du Président en matière stratégique n'ont finalement pas été remis en cause. François Mitterrand a même réussi à imposer ses vues dans les grandes négociations politico-stratégiques du moment.

Mais une fois Président de la République, Jacques Chirac déclarait: «*Je ne crois pas qu'il y ait un domaine réservé ou un domaine partagé. La Constitution prévoit des choses qui donnent, notamment, une prééminence, et je dirais, donnent un peu le dernier mot au Président de la République.*⁽³³⁹⁾» Hélas, et comme l'a rappelé à juste titre le Saint Coran⁽³⁴⁰⁾ «*Ainsi faisons-nous alterner les jours - bon et mauvais - parmi les gens*», deux jours après, au Conseil des ministres, Lionel Jospin, Premier ministre socialiste, a rappelé au Président Chirac «*qu'il n'y a pas de domaine de la politique française où le Président de la République aurait le dernier mot*», tout en rappelant les articles 5 et 20 de la Constitution au sujet des prérogatives du chef de l'État et du Chef du gouvernement: «*Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.*»

Cependant, force est de constater que depuis la mise en place du quinquennat à partir de 2002, le Président trouve sa majorité concordante, et son domaine réservé comme auparavant.

En **Grande-Bretagne**, le Premier ministre, Monarque élu, agit avec beaucoup de latitude dans le domaine de la diplomatie et de la conduite des affaires internationales. Par contre son ministre des Affaires étrangères, auquel échappe la conduite réelle des négociations importantes, n'est à bien des égards qu'un ministre «*technicien*».

Quand on évoque le domaine réservé au Royaume-Uni, on fait référence à la monarchie. Néanmoins, le parlement est considéré comme détenteur de l'autorité politique suprême. Il est en conséquence Souverain et incontrôlable. Son intervention s'étend à la quasi-totalité des domaines, y compris en matière constitutionnelle, puisqu'il dispose d'un droit politique absolu.

(339) KAUFFMANN, Sylvie, *Cohabitation, cinq ans sans merci*, Le Monde du 07 février 2002
 (340) «*وتلك الأيام نداولها بين الناس*» سورة آل عمران الآية رقم 140 (340)

Cependant le parlement britannique s'interdit de manière définitive de toucher à certains domaines, qu'ils soient régis par la coutume ou bien encore par la loi. Il existe ainsi un véritable «domaine réservé» auquel le parlement se refuse à porter atteinte, même s'il en a juridiquement le pouvoir. Il en est ainsi, notamment, de tout ce qui concerne l'institution et le fonctionnement concret de la monarchie depuis le milieu du XIX^{ème} siècle⁽³⁴¹⁾.

§2- Dans le champ religieux

Depuis les années soixante dix, la gestion du champ religieux est devenue un phénomène international, et non plus seulement l'affaire des pays musulmans. Au Maroc, depuis la Constitution de 1962 et aux termes de l'article 19, «*Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam*», ce qui signifie en clair que tout ce qui a un caractère ou un aspect religieux, ou tout ce qui touche l'organisation de ce champ, fait partie des prérogatives du Roi.

Sur le plan juridique, ce champ est organisé par des dahirs qui ne sont pas contresignés par le Chef du gouvernement et il ne transite pas non plus par le parlement, ce qui neutralise le Chef du gouvernement et le pouvoir législatif en même temps. Ainsi les réformes effectuées et initiées par le Roi ont débouché sur plusieurs constats.

Il y a tout d'abord la marocanisation de la religion, dans la mesure où le discours officiel met l'accent sur la spécificité marocaine, qui s'appuie sur deux éléments : Imarat Al Mouminine, selon lequel le Roi est le Commandeur des croyants, et la doctrine malikite. «*C'est le leadership spirituel que revendique et tend à assumer le Monarque marocain, par différents actes, aussi bien au niveau interne qu'international*»⁽³⁴²⁾.

(341) LARCHÉ, J., *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, op. cité, p.135

(342) TOZY, Mohamed, *Monarchie et islam politique au Maroc*, in : *Les Presses de Sciences po*, 2^{ème} éd., 1999, p. 33

Ensuite il y a la définition stricte des attributions des oulémas et l'organisation des prescriptions religieuses, ou «*fatwas*». D'une part les oulémas ne doivent pas s'immiscer dans le domaine de la politique. C'est un corps qui doit rester apolitique et non syndiqué, à l'instar de l'armée, la grande muette. D'autre part les prescriptions religieuses sont du ressort seulement et uniquement du Conseil supérieur des Oulémas.

L'organisation du corps des oulémas - «*le grand bavard*⁽³⁴³⁾» - constitue un axe très important, puisque la Rabat des Oulémas du Maroc, par tradition indépendante et qui critiquait parfois sévèrement l'État, a été transformée en une institution rattachée directement au Roi.

La lecture de l'article 41 de la Constitution de 2011 doit être effectuée sous cet angle. Il contient deux parties, l'une administrative, l'autre religieuse.

La partie administrative relève du Roi. En tant que Commandeur des croyants ou «*Amir Al Mouminine*», il veille au respect de l'Islam. Il est le garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par dahir. Ce sont des attributions de nature administrative, sans plus. D'ailleurs la Constitution ne confère pas au Roi la possibilité d'émettre des prescriptions religieuses, pour que sa fonction revête un caractère décisionnel.

La partie religieuse est du ressort des oulémas, puisque «*Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'Islam.*» Ce corps, le seul habilité à émettre des prescriptions religieuses, ou «*fatwas*», n'est en revanche pas autorisé à s'immiscer dans les affaires politiques.

(343) Les oulémas ont joué un rôle important dans l'histoire du Maroc puisqu'ils veillaient (par la bay'a, ou allégeance) à l'investiture des rois, mais aussi à leur écartement. Ils encadraient la guerre sainte (jihad) contre l'ennemi quand l'État marocain donnait des signes de faiblesse.

Cette répartition claire entre pouvoirs religieux et politiques appelle plusieurs remarques, en commençant par la constitutionnalisation du Conseil supérieur des Oulémas, ce qui lui donne un rang presque juridictionnel. Par ailleurs, l'habilitation à émettre des prescriptions religieuses est limitée aux seuls oulémas faisant partie du Conseil supérieur, ce qui signifie que seules ces prescriptions ont la force de l'autorité de la chose tranchée.

Cependant, force est de constater que la définition et l'application de cette nouvelle stratégie a été confiée au ministre des Affaires islamique, sans l'intervention du Chef du gouvernement, au mépris des articles 89 et 93 de la Constitution. À cela s'ajoutent les dispositions de l'article 42 § 4, qui indiquent que les dahirs organisant le champ religieux ne sont pas contresignés par le Chef du gouvernement. C'est donc une sphère de compétence qui appartient entièrement au Roi et échappe complètement au Chef du gouvernement.

En **Grande-Bretagne**, le rôle que tient la Reine vis-à-vis de l'Église est indéniable. Elle porte le titre de «**Sa Majesté la Reine Elisabeth II, Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Chef du Commonwealth, Défenseur de la Foi.**»

C'est le Souverain qui **nomme les principaux dignitaires ecclésiastiques** : l'archevêque de Canterbury est choisi au nom du Souverain par le Premier ministre dans une liste de deux noms, eux-mêmes sélectionnés par la Commission de nomination de la Couronne.

La Reine, qui assiste à la messe de l'Église anglicane, est aussi membre de l'Église d'Écosse. En 1953 le parlement canadien a choisi d'inclure la formule «**Défenseur de la Foi**» dans le titre du Monarque. Sa titulaire officielle rappelle que, couronnée au cours de la cérémonie du sacre, le 02 juin 1953, **elle est Reine par la grâce de Dieu**. Sa Majesté n'oublie jamais de clore son discours devant le parlement par cette phrase : «**Je prie pour que la bénédiction de Dieu tout puissant veille sur vos délibérations.**»

À cela s'ajoute la nomination à vie par la Reine de **vingt-six lords spirituels**, ou «*seniors bishops*» (deux archevêques et vingt-quatre évêques de l'Église anglicane), qui **siègent à la Chambre des Lords**. Cette nomination est effectuée sur avis du Premier ministre, sur la base d'une liste établie par la Commission de l'Église.

En **France**, il semble que la laïcité soit devenue une nouvelle religion, dont la loi de 1905 est le livre saint, Jules Ferry le prophète et l'Élysée le lieu de pèlerinage. Garant de la laïcité et **commandeur des laïques**, le Président de la République est de plus en plus impliqué. Il annonce la création de «*réserves citoyennes*» et souhaite que le 09 décembre de chaque année soit célébré comme journée de la laïcité. Il oublie par la même occasion que la loi de 1905 est la loi de la séparation de l'Église et de l'État, et ce conformément à l'article 2 de cette loi. La séparation de l'Église et de l'État relève d'une démarche organisationnelle et non conceptuelle, elle n'est donc pas du ressort de la religion. Comment peut-on, dans un pays laïc, justifier la croix chrétienne sur le dôme du Panthéon ? La réponse trouvée par le Président François Hollande s'inscrit dans le discours en clair-obscur des politiciens en France : «*La croix chrétienne sur le dôme n'est qu'un symbole d'une partie de la population, et non de l'ensemble des Françaises et des Français.*» Évidemment l'ensemble des Français ne sont pas tous chrétiens mais il y a au moins une «*communauté*» de confession juive. Le Président Nicolas Sarkozy ne déclarait-il pas : «*La France n'oublie pas qu'elle a avec l'Église 2000 ans d'histoire commune et qu'elle partage avec elle, aujourd'hui, un trésor inestimable de valeurs morales, de culture, de civilisation qui sont inscrites au cœur de son identité.*⁽³⁴⁴⁾»

C'est le début d'une mise en scène des expressions présidentielles qui commence par la «*laïcité positive*», accompagnée de la nécessité de valoriser les racines chrétiennes de la France, en finissant par la laïcité restrictive⁽³⁴⁵⁾. Certains propos présidentiels, et l'application qu'en fait l'UMP⁽³⁴⁶⁾, en particulier le ministre de l'Intérieur Claude Guéant, visent à restreindre l'expression religieuse dans la vie publique.

(344) Discours prononcé par Nicolas Sarkozy le 08 octobre 2010 au Vatican.

(345) Le Monde du 16 avril 2011.

(346) UMP (Union pour un Mouvement populaire) : parti politique de droite de 2002 à 2015, renommé Les Républicains en 2015.

SECTION 2

Affaires étrangères : un rôle principal du Roi

Une vision étreinée risque d'enfermer la politique étrangère dans un cadre purement normatif qui revient à fixer les attributions des deux acteurs dans tel ou tel domaine, le rôle de la règle du contreseing, la nomination des diplomates de haut rang. Or ce n'est pas seulement une affaire de représentation et de symboles, c'est une affaire de prise de décision qui permet au pays de se positionner sur l'échiquier international.

La question qui renvoie à la définition du rôle de chacun dans un domaine qui échappe, dans une certaine mesure, au contrôle du parlement, tient tout autant à la définition qu'à l'incarnation politique.

§1- Dans le domaine de la diplomatie

La politique extérieure n'est pas le domaine d'action privilégié du Premier ministre / Chef du gouvernement. Néanmoins, il n'est pas totalement écarté de la politique étrangère. Si les Constitutions de 1962 et 1970 ne lui offrent aucune attribution dans le domaine extérieur. À travers les Constitutions de 1962 à 1996, le Roi occupe une place prépondérante dans la définition des contours de la politique extérieure, et ne laisse au Premier ministre qu'un rôle superflu.

La diplomatie est en partie faite de contribution à des rencontres internationales, sommets, rencontres officielles ou solennelles, entretiens ou échanges informels avec des instances géopolitiques arabes, africaines, européennes, latino-américaines, russes, chinoises ou autres. C'est aussi une affaire de représentation de moins degré, ce qui laisse une latitude pour que cette tâche soit assumée par le Premier ministre / Chef du gouvernement, sur la base des dispositions de l'article 88 §1 de la Constitution de 2011.

Depuis la Constitution de 1972, il se voit confier une mission dans ce registre. A cet égard, le Premier ministre doit exposer devant le parlement les grandes lignes de la politique extérieure que le gouvernement compte suivre. Ainsi l'article 59 de la Constitution de 1972 indique: *«Après la nomination des membres du gouvernement par le Roi, le Premier ministre se présente devant la Chambre des Représentants et expose le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale, et notamment dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, culturelle et extérieure.»* Cette formulation est reprise par l'article 88 de la Constitution de 2011.

L'action que le gouvernement doit mener dans le domaine extérieur s'inscrit donc dans une optique bien délimitée. Les grandes lignes de l'action du gouvernement dans le domaine extérieur, telles qu'elles ont été exposées devant le parlement en 2012 par le Chef du gouvernement, s'inscrivent dans le même schéma qu'auparavant. Il s'agit d'établir, maintenir et développer des rapports d'amitié et de coopération dans les domaines politique, économique, scientifique et culturel avec les États, institutions et organisations - mais toujours dans les limites de la voie tracée par le Roi.

Cependant, le Chef du gouvernement n'est nullement marginalisé comme on pourrait le croire, mais consulté dans la prise de décision. Il assiste aux audiences que le Roi accorde aux chefs d'État ou à leurs représentants.

Le Premier ministre ou le Chef de gouvernement représente le Roi lors de conférences à l'étranger : *«Sa Majesté le Roi m'a fait l'insigne honneur de me désigner pour le représenter à la conférence au sommet des Pays non alignés qui s'est tenue à Colombo.⁽³⁴⁷⁾»*

(347) Interview accordée à la radio marocaine le 25 août 1976

Dans les conférences, le Premier ministre ou le Chef de gouvernement parle toujours *«au nom de Sa Majesté le Roi»*. Quand il quitte le Maroc pour une mission à l'étranger, le Premier ministre ou le Chef de gouvernement déclare: *«Sa Majesté le Roi m'a chargé de...»*.

Les missions du Chef de gouvernement dans d'autres pays, les réceptions ou entretiens auxquels il assiste, font partie de ses activités à l'extérieur, parfois pour préparer la visite du Roi dans tel ou tel pays.

§2- Dans le domaine de la défense nationale

Le Chef du gouvernement joue un rôle marginal dans ce domaine, puisqu'aucune mission à fin d'action concrète ne lui est confiée ni assignée. En vertu de l'article 91, il peut nommer *«aux emplois civils»*, mais non aux emplois militaires. Cependant l'article 53 de la Constitution 2011 indique que *«Le Roi est le chef suprême des Forces armées royales. Il nomme aux emplois militaires et peut déléguer ce droit»*; mais à qui le Roi peut-il déléguer ce droit, si ce n'est au Chef du gouvernement ?

Enfin, le Conseil supérieur de Sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, est présidé par le Roi, mais conformément à l'article 54, celui-ci *«peut déléguer au Chef du gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.»* Le Chef du gouvernement, en tant que membre de droit, siège dans ce conseil.

La mise en place du Conseil supérieur de la Défense nationale (C.S.D.N.) en est la preuve. La composition et les pouvoirs de cette instance entraînent une distinction entre deux niveaux d'action: d'une part, celui du gouvernement; d'autre part, celui du C.S.D.N.

L'institution du C.S.D.N., qui a pour but de faire face aux imprévus de la situation au Sahara, a l'avantage de présenter une certaine souplesse, car tous les partis politiques siègent à ce Conseil, y compris l'opposition. Citons par exemple l'Union nationale pour la Défense de l'Intégrité territoriale et de la Souveraineté du pays.

En somme, une union nationale «*sélective*» est réalisée en termes de politique extérieure.

La nature des pouvoirs du C.S.D.N et son rôle ne sont pas définis très précisément. On sait déjà que ce conseil dispose de compétences élargies en matière de défense nationale et, par la force des choses, en matière de diplomatie, compte tenu de l'imbrication de ces deux secteurs face à l'évolution du problème saharien. On peut affirmer que cette institution a pour mission d'assister le Roi et d'associer les partis politiques à l'élaboration de la politique marocaine vers l'extérieur.

CHAPITRE III

Les limites des prérogatives du Chef du gouvernement

Malgré les prérogatives dont jouit le Chef du gouvernement, ce dernier se voit limité dans son action, que ce soit par le Roi ou par le parlement.

SECTION 1

Limitation par les attributions du Roi

Les pouvoirs du Roi trouvent leurs fondements dans un certain nombre de sources dont les unes sont expresses, d'autres implicites. Les pouvoirs exprès sont ceux qui sont explicitement énumérés dans la Constitution. Les pouvoirs implicites sont nécessaires afin de mettre en œuvre les pouvoirs exprès du Roi. Ainsi, la Constitution confie au Roi le soin de veiller au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles. Il a la fonction de représentation du pays et de vérification de la continuité de l'État autrement dit il s'assure que tout fonctionne bien et qu'il n'y a pas de conflits entre le parlement et le gouvernement.

§1- Le pouvoir de révocation des ministres

La révocation est l'acte par lequel un supérieur met fin légalement aux fonctions d'un subordonné. En droit constitutionnel, le pouvoir de révocation est attribué au chef de l'État ou au Chef du gouvernement, tandis que la démission du gouvernement est une arme entre les mains du pouvoir législatif. La faculté de révocation du Premier ministre / Chef du gouvernement et des autres ministres par le Roi doit être mise en relief au regard de la notion de responsabilité.

En effet, selon les dispositions des Constitutions antérieures à celle de 2011, la formule consacrée n'a pas changé : «*Le Roi met fin aux fonctions des ministres et du Premier ministre.*» soit à son initiative, soit du fait de leur démission.

En comparant les textes constitutionnels de 1962 à 1996, on constate qu'il n'existe plus de distinction entre l'hypothèse d'une démission individuelle et le cas d'une démission collective des membres du gouvernement, évoquée par la Constitution de 1962 où figurait la démission individuelle ou collective, tandis que dans la rédaction des autres Constitutions, il est seulement fait mention d'une révocation du fait de leur démission.

Selon le Professeur J. Robert⁽³⁴⁸⁾, l'article 24 recouvrirait trois hypothèses:

- Quand le gouvernement est mis en minorité par le parlement sur une question de confiance posée par le Premier ministre / Chef du gouvernement ou à l'occasion d'une motion de censure, le Roi met fin aux fonctions de son gouvernement. Il s'agit d'un devoir et non pas d'un pouvoir royal.
- Le Roi, discrétionnairement et sur son initiative personnelle, peut mettre fin aux fonctions des ministres.
- En cas de démission individuelle d'un membre du gouvernement, le Roi peut accepter cette démission et mettre fin aux fonctions du ministre, ou au contraire refuser cette démission.

(348) ROBERT, Jacques, *La monarchie marocaine*, Paris : L.G.D.J., 1963, p.272

La Constitution de 2011 représente un changement notable dans le dispositif de la révocation, ce qui constitue un élément essentiel dans l'édifice du régime parlementaire. Le Roi ne peut plus mettre fin aux fonctions d'un ministre d'une manière unilatérale comme c'était le cas auparavant, et encore moins révoquer le Chef du gouvernement.

En effet, ce qui justifiait la révocation soit des ministres, soit du Premier ministre, c'est qu'ils étaient responsable devant le Roi avant de se présenter devant le parlement. L'investiture par le Roi, intervenant en premier lieu, donnait donc aux différents gouvernements successifs la légitimité d'exercer ces fonctions, mais leur conférait aussi une sorte d'immunité vis-à-vis du parlement. Il faut toujours garder présent à l'esprit qu'il s'agit du gouvernement de Sa Majesté le Roi.

Or l'entrée en vigueur de la Constitution 2011 a changé la donne. Tout d'abord le gouvernement n'est plus responsable devant le Roi, ce qui donne au Chef du gouvernement une triple légitimité : il est le chef d'un parti, ensuite il est nommé parce qu'il appartient au parti politique arrivé en tête des élections, enfin il jouit de la confiance des représentant de la nation suite à son investiture. En conséquence, le Roi ne peut absolument pas révoquer le Chef du gouvernement, mais à notre sens il peut solliciter son départ. Cependant, si le Chef du gouvernement perd une partie de sa majorité gouvernementale et échoue à constituer une autre majorité, dans ce cas le Chef du gouvernement a le choix entre deux impératifs : soit il présente sa démission immédiatement au Roi, soit il est révoqué d'office par lui.

La situation est différente pour les ministres, dans la mesure où, dans les anciennes Constitutions, leur révocation appartenait uniquement au Roi, qui pouvait mettre fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de la démission du gouvernement. Il s'agit d'une compétence spécifique au Roi qui l'exerçait à sa guise et sans aucune participation du Chef du gouvernement.

En revanche, l'article 47 de la Constitution de 2011 a fait de cette attribution une attribution partagée, tout en sauvegardant au Roi la faculté de prendre l'initiative de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement, à condition de consulter le Chef du gouvernement : *«Le Roi peut, à Son initiative, et après consultation du Chef du gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement.»*

Le Chef du gouvernement n'a aucune marge de manœuvre s'il souhaite lui-même évincer un ministre, puisqu'il ne peut que *«demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement du fait de leur démission individuelle ou collective.»* Si le Chef du gouvernement entre en conflit avec un ministre membre de la coalition, sa révocation passe tout d'abord par le chef du parti du ministre, après quoi la proposition de révocation est soumise au Roi, qui doit prendre la décision de *«mettre fin aux fonctions d'un membre du gouvernement.»* Donc le Roi est au cœur du dispositif de la révocation des ministres, individuellement ou collectivement.

Cette situation n'est que le revers de la médaille de l'absence d'une majorité cohérente au sein du parlement, ce qui oblige le Premier ministre / Chef du gouvernement à composer avec d'autres partis afin de constituer une majorité gouvernementale.

Le choix des ministres s'effectue entre le Chef du gouvernement et les chefs des partis qui vont être membres de la coalition. Aucun contact direct n'est autorisé entre le futur chef du gouvernement et les ministres n'appartenant pas à sa formation politique. Ainsi on peut comprendre qu'à part le principe de la solidarité gouvernementale énoncé par l'article 93 de la Constitution de 2011, aucune autorité morale n'est exercée par le chef du gouvernement sur les ministres qui n'appartiennent pas à sa majorité.

Cet état de fait implique que pour éviter des réactions inattendues, l'article 47 §2 et 3 est utilisé comme artifice pour surmonter les aléas et ériger le Roi en tant qu'arbitre qui jouit d'une autorité morale puisqu'il est au dessus de la mêlée.

Le processus de mise à l'écart, dans un premier temps, du ministre des Sports, et sa révocation par la suite par le Roi, en janvier 2015, après un moment de flottement, constitue un précédent qui confirme l'autorité du Roi dans la révocation des ministres.

Ceci nous permet d'affirmer que tant que le suffrage universel direct n'est pas instauré comme mode de scrutin qui permet de dégager une majorité cohérente, il ne faut pas espérer que la révocation soit confiée au hef du gouvernement.

§2 - La présidence du Conseil des ministres

L'existence du Conseil du gouvernement découle de l'existence même du régime parlementaire. C'est sur les ministres que repose principalement la direction de la politique; ils doivent donc en déterminer de concert les principes, puisqu'ils sont solidairement responsables. Cela implique que cette politique doit être arrêtée en commun, donc il faut qu'il ait un Conseil des ministres. C'est l'une des caractéristiques du régime parlementaire, à cette nuance près que dans un régime parlementaire, le chef de l'État s'efface au profit du Premier ministre / Chef du gouvernement. La présidence est donc assurée par ce dernier et par voie de conséquence, l'exécutif est monocéphale. Mais quand , l'exécutif est bicéphale la présidence est assuré par le chef de l'État.

Le Conseil des ministres constitue un lieu pour assurer une coordination effective entre les ministres qui ont traité telle ou telle question, ou pour arrêter une politique commune sur tel ou tel enjeu mais qui doit être discutée et affinée au sein du Conseil des ministres. Il assure une coordination par voie d'autorité, dans la mesure où le Premier ministre / Chef du gouvernement jouit de ce rôle impliquant une subordination des autres ministres à leur chef.

Ceci étant on peut constater une hiérarchie entre le Conseil du gouvernement et le Conseil des ministres.

En effet l'article 92 de la Constitution de 2011 dispose seulement que: " Sous la présidence du Chef du gouvernement, le Conseil du Gouvernement délibère", tandis que l'article 48 de la Constitution indique que "Le Roi préside le Conseil des ministres composé du Chef du gouvernement et des ministres" ce qui signifie que le Conseil des ministres est la seule formation que prévoit la Constitution pour exercer d'une manière collégiale la fonction du gouvernement. En effet l'article 87 prévoit que "Le gouvernement se compose du Chef du gouvernement et des ministres" ce qui implique que le Conseil des ministres réunit l'intégralité des membres du gouvernement mais les secrétaires généraux et les secrétaires d'État ne participent pas. La réunion du Conseil du gouvernement peut être tenue même en l'absence de certains ministres.

C'est en Conseil de gouvernement que sont traitées les questions qui rentrent dans la sphère de compétences du gouvernement, de même que les textes avant qu'ils ne soient portés au Conseil des ministres. L'existence de cette institution est le signe distinctif d'une dyarchie au sein de l'exécutif, puisque le Conseil du gouvernement se réunit en l'absence du chef de l'État. Il s'agit d'un partage antagoniste du pouvoir au sommet de l'État. Mais en même temps, c'est une sorte de dyarchie qui préfère travailler dans la coopération et l'entente. Il s'établit en quelque sorte un duumvirat.

Toutefois, le Conseil des ministres dispose des compétences qui touchent la sphère législative budgétaire, économique et militaires. En effet la Constitution dans son article 48 dispose qu'un certain nombre de décisions gouvernementales doivent être évoqués en Conseil des ministres pour être valables.

Dans le processus législatif le Conseil des ministres délibère des projets de lois organiques, des lois cadres, des projets de textes relatifs au domaine militaire, dans le domaine budgétaire, il délibère des orientations générales du projet de loi de finances ce qui limite le rôle du Chef de gouvernement dans la préparation de la loi de finances, dans le domaine économique, l'article 92 de la Constitution indique que «le Conseil du Gouvernement délibère:

de la politique générale de l'État avant sa présentation en Conseil des ministres,» en outre le Conseil des ministres délibère «des orientations stratégiques de la politique de l'État» ce qui restreint le champs d'action du Chef de gouvernement dans le domaine de la politique générale et sectoriel prévu par l'article 92 de la Constitution.

Le Conseil des ministres est l'un des éléments permettant au Roi de diriger le pouvoir exécutif malgré le grand rôle dévolu au Chef de gouvernement par la Constitution. Il lui permet de contrôler l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du gouvernement et de donner ou de refuser son accord à un certain nombre de décisions importantes, et plus généralement, de marquer de ses vues les discussions impliquant l'ensemble du gouvernement.

Dans un régime parlementaire, le pouvoir exécutif est confié à un gouvernement issu d'une majorité au sein du parlement. Le gouvernement est dirigé par un Premier ministre⁽³⁴⁹⁾ qui coordonne, conduit et dirige la politique générale du pays. Il est le personnage le plus important sur l'échiquier politique. Le chef de l'État, Président ou Monarque, ne jouit que d'un rôle honorifique. C'est le cas en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Suisse, en Espagne et dans bien d'autre pays. Le Conseil des ministres est présidé par le Premier ministre / Chef du gouvernement, d'où l'absence d'une dyarchie au niveau de l'exécutif.

En **Grande-Bretagne**, l'adage dit «*Le Roi ne peut mal faire*», ce qui veut dire en langage juridique qu'«*il ne peut rien faire, en bien ou en mal.*»

Dans le régime présidentiel **américain**, le pouvoir exécutif est confié à un Président élu «*presque directement*» par le peuple, assisté par des secrétaires d'État, nommés par lui, responsables devant lui seul, et qui ne constituent nullement un Cabinet puisqu'ils n'ont pas à délibérer entre eux. Le Président Thomas Woodrow Wilson (1913-1921) a révoqué le secrétaire d'État Robert Lansing, au motif que celui-ci avait créé des instances de délibérations entre les ministres

(349) La terminologie varie selon les pays : Premier ministre en Angleterre, Président du Conseil en Italie, Président du gouvernement en Espagne, Chancelier en Allemagne, etc.

hors de la présence du Président des États-Unis, et ainsi tenté de déplacer le centre du pouvoir. Ce pouvoir exécutif monocéphale gouverne en s'appuyant sur le peuple, qui lui a accordé sa confiance pour un mandat de quatre ans.

En effet, le régime parlementaire comme le régime présidentiel se définissent par le fait qu'une seule personne est à la tête du pouvoir exécutif, qu'un seul dirigeant exerce le pouvoir, ce qui implique qu'aucune concurrence n'existe au niveau du pouvoir exécutif (Président des États-Unis ou Premier ministre ailleurs).

Cependant il existe un système qui emprunte au régime parlementaire les mécanismes qui régulent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (motion de censure, dissolution) et s'approprie aussi les caractéristiques du régime présidentiel (procédure d'élection au suffrage universel direct du chef de l'État, effacement des proches collaborateurs, les ministres en l'occurrence). C'est ce que Maurice Duverger appelle le régime semi-présidentiel. Un régime hybride est qualifié par le Président Giscard d'Estaing comme un régime parlementaire qui se présidentialise.

A cet égard le régime politique en **France** est un exemple type. Conformément à l'article 6 de la Constitution du 04 octobre 1958, «*Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.*» Cela signifie que le Président de la République est la clé de voûte du système, puisque cette élection directe conforte la prééminence du chef de l'État et renforce la position subordonnée du Premier ministre. L'article 9 de la Constitution de 1958 consacre la prééminence du chef de l'État et renforce la position subordonnée du Premier ministre en indiquant: «*Le Président de la République préside le Conseil des ministres.*» Cette position permet au chef de l'État français de diriger le pouvoir exécutif par le contrôle de l'élaboration de la politique du gouvernement et le suivi de sa mise en œuvre. Ainsi il peut donner son accord sur telle ou telle mesure à prendre par le Premier ministre, rectifier certains points ou bien refuser la mesure en bloc, et ce malgré le rôle dévolu par la Constitution au Premier ministre, qui peut suppléer le Président de la République, mais seulement

«à titre exceptionnel» et «en vertu d'une délégation expresse et selon un ordre du jour déterminé», et ce conformément à l'article 20 de la Constitution.

Le Président de la République française conserve la présidence du Conseil des ministres, même quand la majorité n'appartient pas au Président, c'est-à-dire en période de cohabitation. C'est une occasion pour lui d'être informé et de suivre le déroulement de l'exécution de la politique suivie par le gouvernement; il peut, le cas échéant, manifester son désaccord avec la politique adoptée par le gouvernement.

Au **Maroc**, en sa qualité de Président du Conseil des ministres, seul le Roi pouvait jusqu'ici réunir le gouvernement en conseil. D'où son rôle primordial et décisif, car il pouvait décider du changement de l'ordre du jour, ce qui lui permettait de refuser au gouvernement les moyens dont il avait besoin. Par ce biais, le Roi pouvait surveiller la mise en œuvre de la politique que le Premier ministre / Chef du gouvernement est chargé d'appliquer.

Jusqu'à la Constitution de 1996, seul le Conseil des ministres avait une réalité juridique constitutionnelle, puisqu'on ne trouve aucune mention qui fait référence au Conseil du gouvernement. Par contre on trouve une rédaction identique dans toutes les Constitutions au sujet du Conseil des ministres : «*Le Roi préside le Conseil des ministres.*» Cela signifie qu'en pratique, c'est du Président du Conseil des ministres - en l'occurrence le Roi - que les ministres tiennent leurs pouvoirs et que c'est aussi par sa volonté qu'ils peuvent le perdre. On comprend aisément que c'était le Roi qui incarnait l'autorité gouvernementale. Il était le chef des ministres, qui lui étaient subordonnés. Quand il parlait du Premier ministre, le Roi usait de la formule : «*Notre serviteur*» : cela signifiait que le Premier ministre était simplement un *Primus inter pares*, en exprimant bien la réalité politique de la période antérieure à 2011, puisque du point de vue constitutionnel elle était exacte.

Ce n'est plus le gouvernement de Sa Majesté mais le gouvernement du Chef du gouvernement puisque les ministres ne sont plus ceux du Roi.

SECTION 2

Les limitations juridiques et juridictionnelles

Si les «actes de Gouvernement» demeurent insusceptibles de tout recours juridictionnel au Maroc, le Chef de gouvernement peut se trouver dans une situation délicate lorsque le Conseil constitutionnel déclare une décision inconstitutionnelle au motif que cette mesure fait partie du domaine de la loi et non de règlement, aussi le Chef de gouvernement assume une responsabilité comptable, car c'est lui qui ordonne d'effectuer des dépenses ou des recettes sur les finances de son département ministériel.

§1 - La limitation par la Cour constitutionnelle.

La cour constitutionnelle est aussi habilitée en vertu des articles 29 et 30 de la loi organique n° 066-13⁽³⁵⁰⁾ à se prononcer sur la répartition des compétences entre la loi et le règlement c'est-à-dire une sphère de compétence qui concerne le Chef de gouvernement. En effet dans la mesure où elle peut modifier par décret une telle disposition dont le contenu est de nature réglementaire, elle peut se prononcer en défaveur de cette modification.

La Cour juge de la répartition des compétences entre la loi et le règlement, la Cour constitutionnelle peut être saisie, soit en cours de discussion parlementaire par le Président de l'assemblée intéressée ou le Chef de gouvernement, soit a posteriori par ce dernier pour déclasser une disposition législative. A cet effet elle peut le faire de deux manières.

Au cours du débat législatif, et en vertu de l'article 79 de la Constitution de 2011, la Cour constitutionnelle statue, en cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, à la demande de l'un ou de l'autre, dans un délai de huit jours, s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 70 lequel autorise le Gouvernement à prendre par décret des mesures qui sont du domaine de la loi.

(350) *Loi organique n° 066-13 du 13 août 2014 relative à la Cour constitutionnelle B.O n°6288 du 04 septembre 2014 p3919.*

Après promulgation de la loi, le Conseil constitutionnel, saisi en vertu de l'article 73, par le Chef de gouvernement prononce le déclassement d'un texte de forme législative dans le cas où ce dernier est intervenu dans le domaine réglementaire. Le déclassement permet au Gouvernement de retrouver sa compétence réglementaire pour modifier le texte.

§2 - limitation juridique

Le Chef de gouvernement à l'instar des ministres peut avoir une responsabilité comptable en tant qu'ordonnateur puisque ce sont principalement les personnes habilités à effectuer des dépenses sur les crédits de leurs départements ministériels. L'article 4 de la loi 61-99 du 03/04/2002 relative à la responsabilité des ordonnateurs et des comptables indique clairement que les ordonnateurs sont personnellement responsables en vertu des lois et règlement en vigueur. L'article 3 de cette loi implique que chaque ordonnateur est responsable des actes qu'il a pris depuis la date de sa prise de service jusqu'à la cessation de ses fonctions.

Cependant, en vertu de l'article 52 du Code des juridictions financières, les ministres se trouvent hors champs de la compétence de la juridiction de la Cour de discipline budgétaire et financière lorsqu'ils agissent ès-qualité. L'idée générale est qu'ils ne sont pas justiciables puisque le régime de responsabilité qui s'applique à eux est celui qui se rattache à leur fonction principale.

CONCLUSION

Il ressort de cette étude que l'institution du Premier ministre au Maroc est riche d'enseignement, et ce, à l'égard de l'institution en elle-même, et à l'égard de celle-ci dans la définition du régime. D'un simple serviteur du Sultan, on passe à un Premier ministre constitutionnalisé certes, mais toujours choisi parmi les fidèles à un Chef de gouvernement imposé par le corps électoral. Le Premier ministre, à travers le pouvoir réglementaire que lui confie la Constitution, pouvait marquer de son empreinte la politique gouvernementale. Or dans les faits, il n'en est rien. C'est le Roi qui exerçait la quasi-totalité du pouvoir exécutif. Le Premier ministre n'apparaît alors que comme un cheval de Troie. Ceci apparaît aussi quand on analyse son mode de nomination et sa révocation éventuelle, et celles des autres ministres.

Dans un régime parlementaire, le chef de l'État se trouve contraint de nommer les ministres que lui propose le Premier ministre. D'ailleurs, du fait que le gouvernement ne peut gouverner qu'avec la confiance du parlement, le chef d'État doit chercher à nommer le Premier ministre qui a recueilli l'accord des élus de la nation, et les deux doivent choisir des ministres et secrétaires d'État en accord avec la majorité dans l'assemblée.

Un tel schéma ne convenait pas à la monarchie marocaine. Le régime politique au Maroc était caractérisé par une suprématie des pouvoirs du Roi et d'une réduction de la fonction de Premier ministre. Le Premier ministre n'étant qu'un *Primus inter pares*, ses attributions sont vidées de leur sens, et ce au profit du Roi. C'est le Roi qui nomme et révoque les ministres, collectivement ou individuellement. Il peut les choisir au sein de la majorité ou en dehors d'elle. En outre, rien ne s'oppose à ce que le Roi renomme individuellement ou même collectivement les ministres censurés par la Chambre. Quant au Premier ministre, c'est Son Excellence le Superflu.

A cet image presque caricaturale, se substitue, la carrure d'un Chef de gouvernement qui bénéficie d'une sphère de compétence propre à lui, des attributions spécifique reconnues par la Constitution de 2011. Il occupe une place prépondérante sur l'échiquier politique malgré la combinaison ministérielle peu favorable. Le système politique au Maroc est ainsi caractérisé par l'omnipotence royale, la prééminence royale.

En période normale, le Roi détient, directement ou indirectement, la maîtrise de l'exécutif, même si certaines limites sont prévues par la Constitution. Les dispositions constitutionnelles relatives aux rapports entre l'exécutif et le législatif tendent à créer l'illusion d'un système parlementaire dualiste. En effet, la Chambre des Représentants peut être dissoute. Seulement cette prérogative est entre les mains du Roi.

En deuxième lieu, le Premier ministre doit jouir de la confiance du Roi, tandis que celle du parlement est présumée.

En 1972, le Professeur Jacques ROBERT a traduit la situation constitutionnelle au Maroc par ces termes: «*Qu'y a-t-il dans la Constitution marocaine? Le Roi!*» Mais on peut dire la même chose de la Constitution de 1958: «*Qu'y a-t-il dans la Constitution française? Le Président de la République.*»

Or, le Maroc a introduit des changements en profondeur avec la Constitution de 2011, en renforçant les attributions du Chef du gouvernement. Par contre, en France, le quinquennat, en renforçant toujours et d'avantage les pouvoirs du Président de la République, a démontré l'inutilité du Premier ministre français.

À cet égard il serait erroné de croire que le Maroc a atteint le stade suprême du parlementarisme. Au contraire, le Royaume chérifien a encore beaucoup de chemin à parcourir, certes doucement mais sûrement. L'aménagement de la fonction du Chef du gouvernement s'impose.

Deux solutions sont en présence :

- Soit le Chef du gouvernement continue d'exercer le pouvoir exécutif dans des conditions selon lesquelles il ne dispose pas d'une majorité, une position désastreuse puisqu'elle fait perdurer l'affaiblissement du Chef du gouvernement;
- Soit, selon certains, le Roi règne mais ne gouverne pas. Ainsi le Chef du gouvernement doit être choisi parmi la majorité et le gouvernement doit être formé au sein de cette majorité. C'est la solution - selon eux - la plus réaliste, et qui correspond aux principes démocratiques et à l'esprit de notre époque. Dans leur démarche ils s'inspirent du cas de la Grande-Bretagne.

Or pour se comparer à ce pays il faut aussi envisager que la carte politique des partis corresponde à l'architecture des partis politiques en Grande-Bretagne, avec ses trois partis, contre 26 partis au Maroc; par ailleurs il faut supposer que la gestion et l'administration internes des partis soient aussi exemplairement démocratiques qu'en Grande-Bretagne. Pour citer un simple exemple, suite à l'échec du référendum dans le cadre du maintien de la Grande-Bretagne au sein de l'union européenne, les résultats du référendum ayant décidé de sa sortie, ou «*Brexit*», en 2016, le Premier ministre David Cameron a dû présenter sa démission.

Au Maroc, un chef de parti n'a pas réussi à être élu dans sa circonscription, et pourtant il a refusé de démissionner, malgré le fait qu'il avait promis de déposer sa démission si son parti échouait à obtenir la majorité. D'autres paramètres rentrent en compte dans la possibilité, pour le Maroc, de parvenir au modèle parlementaire britannique: le taux d'alphabétisation, une classe moyenne bien établie et une culture démocratique.

La question de l'aménagement des attributions du Premier ministre devenu Chef du gouvernement a été réglée partiellement par l'adoption de la Constitution de 2011, puisqu'en raison de plusieurs attributions propres, personnelles ou déléguées, le Chef du gouvernement détient les moyens juridiques pour administrer et gouverner le pays.

À la lecture des dispositions constitutionnelles, on constate, d'une part, que l'unité de l'action publique est toujours préservée, et que cependant, une redistribution interne des pouvoirs a été opérée. D'autre part, le gouvernement possède des pouvoirs assez étendus dans les domaines législatif et exécutif.

Reste le maillon faible de ce processus: le système du scrutin proportionnel source d'affaiblissement des Premiers ministres par le passé et le Chef du gouvernement actuellement. Il est souhaitable qu'après le passage de la vague de contestations à l'échelle du monde arabe, dite le Printemps arabe, et au regard de la réussite de l'expérience depuis 2011 depuis la désignation de M. Abdel-Ilah Benkirane en tant que Chef du gouvernement, de procéder à la modification du système de scrutin, et adopter un système de suffrage universel direct. Selon un tel système, chaque parti qui détient la majorité suite à des élections est appelé à gouverner seul et sans coalition imposée.

Enfin l'opposition doit assumer son rôle essentiel, de façon constructive. En effet, quand il n'y a pas de véritable majorité de gouvernement, mais seulement des coalitions parlementaires, sujettes à dislocation, il n'y a pas d'opposition homogène et unifiée. Les positions de l'opposition deviennent aléatoires. Or son rôle est essentiel, raison pour laquelle elle jouit en Grande-Bretagne d'un véritable statut; la fonction du chef de l'opposition a été érigée en fonction officielle: on l'appelle le chef de l'opposition à Sa Majesté. C'est l'opposition qui contrôle la majorité puisqu'elle constitue un contre-pouvoir. Or le bilan de l'opposition au Maroc depuis 2011 est médiocre, voire inexistant. Il ne s'agit pas de procéder à des actes folkloriques au sein d'hémicycle, mais plutôt d'un travail qui comble les manquements du gouvernement.

Il est urgent, au Maroc, de réduire le nombre des partis politiques en éliminant les partis de circonstances. En outre, il serait salutaire d'abandonner cette manie de créer des partis par l'administration.

Au **Royaume-Uni**, le Premier ministre, de par sa «*double casquette*» est responsable, de la même manière que la Chambre basse l'est en face de lui. Les attributions du Monarque, ou plutôt ses prérogatives dites royales, héritées et exercées réellement par le Premier ministre, lui permettent d'avoir une autorité considérable. La notion de solidarité est en conséquence très forte en Grande-Bretagne: en effet, si le Premier ministre engage sa responsabilité vis-à-vis du gouvernement, ce n'est pas seulement lui qui tombe, mais c'est le gouvernement tout entier qui quitte le pouvoir.

Monarque, Élisabeth II s'est rendue au 10, Downing Street où elle a participé au Conseil des ministres, ce qui ne lui était encore jamais arrivé en soixante ans de règne. Cette visite, qui date du 18 décembre 2012, s'inscrivait dans le cadre du Jubilé de Diamant de la Reine d'Angleterre.

Le Premier ministre David Cameron lui a présenté les différents membres de son Cabinet, qui lui ont offert 60 sets de table représentant le Buckingham Palace. La Reine Elizabeth II a ensuite participé en tant qu'observatrice à cette réunion hebdomadaire, profitant de l'occasion pour souhaiter un joyeux Noël aux membres du gouvernement.

Jamais, depuis la Reine Victoria au XIX^{ème} siècle, un Monarque britannique ne s'était rendu à un Conseil des ministres, excepté peut-être Georges VI durant la Seconde Guerre mondiale. Ce ci montre l'évolution constante du régime politique anglais, ce qui explique la solidité de l'édifice face aux aléas internationales et aux difficultés interne. Une répartition des responsabilités au sein de l'État une situation résumée par le professeur Gicquel : «*Le Royaume-Uni se ramène au gouvernement d'un parti sous le contrôle de l'opposition et l'arbitrage des électeurs.*» Le système politique britannique continue à surprendre face aux secousses politiques qui n'ébranlent pas l'édifice.

En **France**, le général de Gaulle déclarait que *«l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président, il n'en existe aucune autre»*. L'adoption du quinquennat a consolidé cette idée et a conforté le Président de la République française dans son rôle d'un Président omni présent. On ne peut donc distinguer les pouvoirs du Premier ministre français, sans se concentrer sur les larges pouvoirs du chef de l'État et sa légitimité d'un élu au suffrage universel directe.

Selon la Constitution de 1958, le Président de la République française est le chef politique suprême. Il préside le Conseil des ministres; il peut renvoyer à n'importe quel moment le Premier ministre ou n'importe quel ministre, dissoudre le parlement, suspendre la Constitution, appeler à de nouvelles élections, ou diriger par ordonnance. Le Président de la République française est le chef des Armées et le garant de la laïcité.

Cette omniprésence du Président de République est une anomalie dans un système parlementaire, puisque la règle constitutionnelle veut que le chef de l'exécutif ne soit pas élu au suffrage universel direct.

Le Président est le pivot du système, mais il constitue en même temps un handicap majeur, dans la mesure où l'objectif pour lui est de garder la majorité présidentielle autour de sa personne, quitte à sacrifier des réformes importantes pour faire plaisir à cette majorité. Il empêche le Premier ministre d'assurer son rôle naturel de chef de l'exécutif, qui consisterait à gérer les affaires de l'État en concertation avec le pouvoir législatif.

L'aspect monarchique est palpable dans la mainmise du Président sur le pouvoir exécutif et législatif. C'est la raison pour laquelle le groupe de réflexion américain Peterson Institute suggère à la France d'abandonner le système hybride actuel et d'opter pour un système parlementaire pur: *«La figure du Président de la République et sa puissance dans le paysage politique français empêchent le pays d'avancer vers de vraies réformes, puisque*

les forces politiques passent leur temps à tenter de détruire les chances de l'adversaire de remporter l'élection suivante.» Un tel système influe aussi sur l'architecture des partis politiques: *«La concentration des pouvoirs à l'Élysée empêche la formation des coalitions de partis modérés qui pourraient mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires de vraies réformes.»* Aujourd'hui tous les vœux du Général de Gaule sont exhaussés. Emmanuel Macron a réuni le parlement en Congrès à l'américaine et avant que le Premier ministre prenne la parole. C'est un présage de mauvais augure pour l'avenir de l'institution du Premier ministre en France.

Certains politiciens français, tels que le leader de gauche Jean-Luc Mélenchon, appellent sans relâche à abandonner le système politique actuel pour passer à la VIème République.

Le Premier ministre britannique est, de fait, plus puissant que ne l'est le Premier ministre français ou le Chef du gouvernement marocain, puisqu'il détient la double fonction du *«chef de l'État»* et du *«Chef du gouvernement»*. Il est également très apparent que la position vacillante du Premier ministre français, inscrite dans la pratique constitutionnelle française, aboutit à des liens bien différents avec l'exécutif.

Quant à l'avenir... *«L'avenir n'est à personne! Sire, l'avenir est à Dieu !»* Victor Hugo.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES, THÈSES

- ASHFORD, Douglas E., *Political Change in Morocco*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, U.S.A, 1961
- BENDOUROU, Omar, *Le Régime politique marocain*, Rabat: Dar Al Qalam (Fondation Konrad Adenauer), 2000
- BÉNOIT, Francis-Paul, *Le Droit administratif français*, Paris: Dalloz, 1968
- BURDEAU, Georges, *La Conception du pouvoir selon la Constitution française du 04 octobre 1958*, Paris : R.F.S.P., vol. 9, n°1, 1959
- BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, T. VI, Paris: P.U.F, 1971
- CAMAU, Michel, *L'Évolution du droit constitutionnel marocain depuis l'Indépendance*, **C.R.E.S.M., 1972**
- CAMAU, Michel, *Pouvoirs et institutions au Maghreb*, Tunis: Cérés Productions, 1978
- CAPITANT, René, *La Réforme du parlementarisme*, Liège: Suey, 1934
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris: C.N.R.S., 1920
- CHAPUS, René, *L'Acte de gouvernement, monstre ou victime?*, Paris: Dalloz, 1958
- CLAUSEWITZ, Carl von, *De la Guerre*, éd. de Minuit, 1955, p. 51 (ouvrage paru en allemand en 1832)
- COURTIER, Paul, *La IVème République, Que sais-je ?*, P.U.F, 2ème éd., 1979
- DE GAULLE, Charles, *Mémoires de guerre. T. III : Le Salut (1944-1946)*, Paris: Plon, 1959
- DE LAUBADERE, André, *Traité de droit administratif*, L.D.G.J, 9ème éd., 1984
- DECHERF, Dominique, *L'Institution de la monarchie dans l'esprit de la Vème République*, Paris : L.G.D.J., 1979
- DERRAY, Alain et LUSSEAULT, Alain, *L'Analyse stratégique*, Paris: Ellipses, 2001
- DESPAGNET, François, *Essai sur les protectorats, étude de droit international*,
- DRAGO, Roland, *L'état d'urgence et les libertés publiques*, R.D.P., 1995
- DUEZ, Paul et BARTHÉLÉMY, Joseph, *Traité de droit constitutionnel*, Paris: Dalloz, 1933

- DUHAMEL, Olivier, *Le Pouvoir politique en France*, Paris: Points, 2003
- DUVERGER, Maurice, *Les Régimes politiques*, Paris : P.U.F., 1948
- EL MOSSADEQ, Rkia, *Les Labyrinthes de la transition démocratique*, Casablanca: Najah, 2001
- GARAGNON, Jean et ROUSSET, Michel, *Droit administratif marocain*, Rabat: La Porte, 1975
- GARDET, Louis, *La Cité musulmane*, Paris : Vrin, 1961
- GHEBALI, Victor-Yves, *Droits intangibles et états d'exception*, Bruxelles: E. Bruylant, 1996
- GIRAUD, Émile, *La Crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Liège, 1940
- HARRIS, Walter. B, *Le Maroc disparu*, Paris: Plon, 1929
- HASSAN II, *Le Défi*, Paris : Albin Michel, 1976
- HASSAN II, *Mémoires d'un Roi*, Paris: Plon, 1993
- HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2ème éd., 1929
- IBN KHALDOUN Abderrahmane, *Histoire des Berbères*, Beyrouth : Dar El Jil, T. IV
- IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *Les Prolégomènes (traduction : W. Mac Guckin de Slane, Paris, 1863-1865)*, T. II
- IBN KHALDOUN, Abderrahmane, *Les Prolégomènes*, Beyrouth : Dar El Jil, T. II et IV
- IBRAHIM, Abdallah, *Histoire du Maroc*, Casablanca, 1976
- LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat-Montchrestien, 1947
- LARCHE, Jacques, *Les Institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Paris : Bloud & Gay, 1965
- LAVROFF, Dmitri-Georges, *Le Système politique français*, Paris : Dalloz, 1975
- LEIBHOLZ, Gérard, *L'Essence de la politique et la conscience chrétienne*, in: *Le pouvoir*, T-II, p. 129, PUF, 1957
- LYAUTEY (L.H.), *Politique du protectorat*, in : *Lyautey l'Africain*, Paris: Plon, 1957
- MIGNOT Gabriel et D'ORSAY Philippe, *La Machine administrative*, Paris: Seuil, 1968
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *De l'Esprit des lois*, livre II, Chapitre V

- MOSCA, Giovanni, *The Ruling Class*, New York: Mac Graw Hill Book Company, 1939
- PACTET, Pierre, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 6ème éd., Paris: Masson, 1983
- PAILLET, Marc, *Les Hommes de pouvoir ou les nouveaux féodaux*, Paris: Denoël, 1983
- PARETO, Vilfredo, *Traité de sociologie générale*, Paris, Payot, 1917-19 Paris, 1896
- PRÉLOT, Marcel, BOULOUIS, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, 8ème édition, 1980
- PUNNETT, R.M, *The Prime Minister in Canadian Government and Politics*, Toronto : Macmillan of Canada, 1977
- RACHIDI, Mohamed, *Histoire de la politique marocaine post-coloniale*, Essai - cité in : <https://fr.scribd.com>
- RIALS, Stéphane, *Le Premier ministre, Que sais-je ?*, Paris: PUF, 1981
- ROBERT, Jacques, *La Monarchie marocaine*, Paris : L.G.D.J., 1963
- SBIH, Missoum, *Les Institutions administratives du Maghreb*, Paris: Hachette, 1977
- SCHMITT, Carl, *Théologie politique (1922)*, Paris : Gallimard, 1988
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, *Sociologie politique*, Paris : Montchrestien, 1971
- SIEYÈS, Emmanuel-Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* Paris : Champion, 1888
- SOURDEL, Dominique, *Le Vizirat abbasside de 739 à 946*, Institut français de Damas, 1959
- SUR, Serge, *La Vie politique en France sous la Vème République*, Montchrestien, Paris, 1978
- TARAKI, Mohamed, *Les Institutions politiques du Maroc depuis l'Indépendance*, Thèse de doctorat d'université, Lyon, 1965
- TROTABAS, Louis, COTTERET, Jean-Marie, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris: Dalloz, 3ème éd., 1985
- TYAN, Émile, *Gouvernés et gouvernants en Islam sunnite*, Recueils de la Société Jean Bodin, T. XXII, 1969
- WATERBURY, John, *Le Commandeur des croyants*, Paris: P.U.F., 1975
- WIENER, Céline, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris: L.G.D.J., 1970
- ZILEMENOS, Constantin, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris: L.G.D.J., 1976

REVUES, JOURNAUX, COLLOQUES

ALAOUI, Ahmed, *Éditorial du Journal Le Matin du Sahara*, 05 juin 1977

ARON, Raymond, *Le Marketing du combat*, forum

BALTA, Paul, *Les Partis et le pouvoir*, Paris, in : *Revue française d'études politiques africaine*, 1975, p. 55

BENBARKA, Mehdi, *Option révolutionnaire au Maroc. Rapport au secrétariat de l'U.N.F.P*, 1er mai 1962

CHRAIBI, Farid, *Le Processus démocratique au Maroc*, in : *Revue Les Temps modernes*, avril 1981

COHEN, Samy, *Un Président sous influence*, *Libération* du 07 janvier 2000

Colloque: La Formation des élites politiques maghrébines, Paris: L.G.D.J., 1965

COLSON, Jean-Philippe, *Aspects constitutionnels et politiques du Maroc indépendant*, in: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, septembre-octobre 1975

CRAIG, Paul, *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19, Dossier: Loi et règlements - janvier 2006*

DAMIS, John, *The Moroccan Political Scene*, in : *Middle East Journal*, Winter 1972, vol. 26, n° 1, p. 27

DAOUD, Zakia, *L'Alternance à l'épreuve des faits*, in : *Journal Le Monde diplomatique*, avril 1999

DECROUX, Paul, *Le Souverain marocain législateur*, in : *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1967, vol. III

DUPONT, Jean, *Constitutions et consultations populaires au Maroc*, A.A.N., 1970

DUPONT, Jean, *Maroc 1972 : L'Impasse ou l'aventure (La nouvelle réforme constitutionnelle)*, in : *Revue Maghreb*, AAN-1972-11-04

DUVERGER, Maurice, *L'Influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris: *Ouvrage collectif de la Fondation nationale des Sciences politiques*, 1953

DUVERGER, Maurice, *La nouvelle Constitution*, in : *Revue Confluent*, 1963, p. 69

DUVERGER, Maurice, *La seconde Constitution marocaine*, in: *Journal Le Monde*, 1er septembre 1970

EL ARIF, Hassan, *Projet de loi sur la médecine*, in: *L'Économiste n°4408* du 27 novembre 2014

EL MOUDDEN, *Abderrahmane, Les Ottomans, passeurs de modernité - Mélange: Les Ottomans et le monde méditerranéen, Rabat: Faculté des Lettres, 2003*

FERRETTI, *Raymond, La Fonction présidentielle: constantes et variantes, in : Les Petites fiches, n° 175 du 1er septembre 2000*

FERRETTI, *Raymond, Vème République et fait majoritaire : Quelle réalité ? in : Organisation politique, 2012*

FERRIÉ, *Jean-Noël, La Fin d'un modèle autoritaire, in: Questions internationales, «Printemps arabe et démocratie», n° 53, La Documentation française, janvier-février 2012*

FOUGÈRE, *Louis, L'Évolution interne du Maroc depuis la proclamation de l'Indépendance (1955-1975), R.F.E.P.A., novembre 1975*

FOUGÈRE, *Louis, La Constitution marocaine du 7 décembre 1962, in: Annuaire de l'Afrique du Nord, 1962*

GANDILHON, *M., La Monarchie démocratique au Maroc, in : Revue Esprit, avril 1963*

GENIEYS, *William, L’Affirmation d’une élite des politiques de l’État, in; Informations sociales, 2010/1, n° 157*

GUIBAL, *Michel, La Forme du gouvernement marocain, R.J.P.I.C., 1971, p. 297*

HADDON, *Catherine, Parliament, the Royal Prerogatives and Decision to Go War, in: Blog du 6 septembre 2013 (lien: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/parliament-royal-prerogative-and-decisions-go-war>)*

KAUFFMANN, *Sylvie, Cohabitation, cinq ans sans merci, in : Journal Le Monde du 07 février 2002*

KRISTEVA, *Julia, Lettre au Président de la République sur les citoyens en situation de handicap, à l’usage de ceux qui le sont et de ceux qui ne le sont pas, Paris : Fayard, 2003*

LAHBABI, *Mohamed Aziz, Une institution pour le pouvoir absolu, in: Revue Confluent, 1964*

LAUVAUX, *Philippe, L'Évolution du régime parlementaire depuis 1944, in: Revue Pouvoirs, 1990*

Le Maroc se donne une monarchie, Les Abeilles, in: Revue Confluent, Paris, juin-juillet 1963

LIMINANA, *Jean-Paul, La Constitution marocaine du 31 juillet 1970, R.J.P.I.C., 1971*

MAKHOUKHI, *Abdelmalek, Parlement et tradition au Maroc, in: Les*

- réformes constitutionnelles et politiques au Maghreb, colloque, 1999*
- MARAIS, Octave, *Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant*, A.A.N., 1972
- MARAIS, Octave, *La Classe dirigeante au Maroc*, R.F.S.P., 1964
- MASSOT, Jean, *Chef de l'État et Chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie*, Paris : La Documentation française, 1993
- MASSOT, Jean, *Direction du gouvernement*, R.A., 1980
- MAUDUIT, René, *Le Makhzen marocain*, *Bulletin de l'Afrique française*, 1903
- MELLONI, David, *Le nouvel ordre constitutionnel: de la monarchie gouvernante à la monarchie parlementaire*, *Ouvrage collectif, Centre d'Études internationales, L.D.G.J.*, 2012
- MERAD, Ali, *La Constitution politique en Islam*, in: *Revue Confluent*, 1964
- MULLER Pierre, *Un schéma d'analyse des politiques sectorielles*, R.F.S.P., 1985
- OUUGHIRI, Meriem, *Le Maroc au XIXème siècle: les protégés, cheval de Troie du protectorat*, *L'Économiste*, édition n° 237 du 04 juillet 1996
- PEISER, Gustave, *La Priorité de l'Assemblée sur le Sénat en matière de lois de finances*, in: *Études de finances publiques - Mélanges offertes à Paul Gaudemet*, Paris, 1984
- Revue historique de droit français et étranger*, *Les Comités de ministres sous le règne de Louis XV*, Sirey, Paris, 1951
- ROBERT, Jacques, *La Constitution marocaine du 31 juillet 1970*, in: *Revue Confluent*, 1970
- ROBERT, Jacques, *Les Leçons de 25 années de droit constitutionnel marocain*, R.J.P.E.M., 1981
- ROUSSET, Michel, *Changements institutionnels et équilibre des forces politiques au Maroc*, A.A.N., 1977
- ROUSSET, Michel, *Le Pouvoir réglementaire au Maroc*, R.J.P.I.C., 1972
- SANTUCCI, Jean-Claude, *État de droit et droits de l'État au Maroc*, A.A.N., tome XXXIV, 1995
- SCHENBEL, Vincent, *La Responsabilité politique du gouvernement, réalité ou illusion ?*, 07.11.2011, *Site de droit public*
- TENNO, *De l'inutilité du Premier ministre français aujourd'hui*, *Le Post Archives du 12 juillet 2011* (lien : http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/07/12/2546797_de-l-inutilitedu-premier-ministre-francais-aujourd-hui.html)

TOZY, Mohamed, *Monarchie et Islam politique au Maroc*, in : *Les Presses de Sciences-Po*, 2ème éd., 1999

VEDEL, Georges, *La Cohabitation*, in : *Revue L'Express*, 5 juin 1997

WIEDER, Thomas, *Comment un Président choisit son Premier ministre*, in: *Journal Le Monde* du 09 mai 2012

WILLARD, Belling, *Some Implications Of The New Constitutional Monarchy In Morocco*, in : *Middle East Journal*, Spring 1964

ZARTMAN, William, *Pouvoir et État dans l'Islam*, in : *Revue Pouvoirs* n° 12, janvier 1980

RECUEIL, DOCUMENTS OFFICIELS

Bulletin Officiel (B.O.)

Chambre des Lords, Waging War: Parliament's Role and Responsibility, 15th report, 2005-06 V-I

Discours et interviews du Roi du Maroc, recueillis par Ahmed OSMAN (ancien Premier ministre)

Recueil des arrêts de la Cour suprême, 1959, 1961, 1962

مراجع بالعربية

- مجلة حفريات، عن الحركة الدستورية في المغرب، سلسلة الجهاد الأكبر رقم 6، مذكرة مرفوعة للسلطان عبد العزيز وتضم مشروع دستور اكتشفها وقدمها علال الفاسي. كاتب المذكرة مجهول.
- الطرطوشي (أبو بكر)، سراج الملوك، دار مصر، القاهرة 1872.
- محمد (الأنصاري)، الجامع لأحكام القرآن، دار الكتب المصرية، طبعة 2، 1937
- إبن خلدون (عبد الرحمن) مقدمة إبن خلدون، دار الجليل بيروت
- زلوم (عبد القديم)، الحكم في الإسلام، الطبعة السادسة،
- ابن منظور، لسان العرب، ج 15-16 دار صادر بيروت 2008
- الموردي (أبو الحسن) أدب الوزير، دار الجامعات المصرية - الإسكندرية 1976
- الموردي (أبو الحسن) تسهيل النظر وتعجيل الظفر في أخلاق الملك والسياسة، مركز ابن الأزرق، الطبعة الثانية 2012
- الموردي (أبو الحسن)، الأحكام السلطانية، دار ابن قتيبة الكويت 1989،
- الغزالي (محمد)، التبر المسكوك في نصيحة أملوك لبنان دار الكتب العلمية 1988.
- الناصري (أحمد بن خالد)، الإستقصا لأخبار دول المغرب الأقصى، دار الكتب العلمية لبنان 2010
- شكراوي (خالد)، العثمانيون من خلال الإستغرافيا المغربية التقليدية، منشورات كلية الآداب، 2003 رقم 109
- فريد بك (محمد)، تاريخ الدولة العثمانية، دار النفائس بيروت 1981،
- محمد بن مصطفى المشرفي، الحلل البهية في ملوك الدولة العلوية، منشورات وزارة الأوقاف،
- العباس بن إبراهيم السملالي، الإعلام بمن حل مراكش وأغامت من الأعلام،
- علي بن أبي زرع الفاسي، الذخيرة السنوية في تاريخ الدولة المرينية
- المختار السوسي، المعسول، مطبعة النجاح 1963
- الصدريقي (عبدالرزاق)، آل بنموسى في سياق التاريخ، من الإسترفاق المنزلي إلى الوصاية على الحكم، وقات في تاريخ المغرب منشورات كلية الآداب رقم 27 - 2001.
- بنزيان (موسى بن يوسف)، واسطة السلوك في سياسة الملوك، تونس
- أشركي محمد، الظهير الشريف في القانون المغربي، دار الثقافة 1983،
- ذحميد الصولبي، قراءة في كتاب: النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر، مجلة أمل عدد 10 - 11 1997
- تقييم الوضع السياسي في المغرب، حزب الإستقلال، نوفمبر 1972
- المختار عنقا، عن العمل السياسي، مجلة الأمل عدد 10 - 11 سنة 1997
- مجلة الأمل، الأحزاب والتنظيمات السياسية بالمغرب، عدد 10 و11 سنة 1997
- البارودي (مصطفى)، الوجيز في الحقوق الدستورية، دمشق 1971 (جامعة محمد الخامس)
- نعوش (صباح)، مالية الدولة ومالية الدول النامية، دار النجاح 1983،

ABRÉVIATIONS

| | |
|--------------|---|
| A.A.N. | : Annuaire de l'Afrique du Nord |
| A.P.A. | : Année politique africaine |
| B.A.F. | : Bulletin d'Afrique française |
| B.O. | : Bulletin officiel |
| M.E.J. | : Middle East Journal |
| R.D.P.S.F.E. | : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger |
| R.F.E.P.A. | : Revue française d'Études politiques africaines |
| R.J.P.I.C. | : Revue juridique et politique Indépendance et Coopération |
| R.J.P.E.M. | : Revue juridique, politique et économique du Maroc |
| R.F.S.P. | : Revue française de science politique |



L'AUTEUR

Lauréat de la faculté de droit de l'université de Mohamed V de Rabat en sciences politiques et titulaire d'un doctorat en droit public, Mohamed Nabih a collaboré, encore étudiant, avec divers journaux quotidiens ou hebdomadaires. Tout en menant une carrière administrative au sein de la Trésorerie générale du Royaume, il a été enseignant vacataire à la faculté de droit de Rabat-Souissi, à l'E.N.A.P. et à l'E.N.A. Il est actuellement consultant en droit public, notamment dans les domaines des marchés publics, des finances publiques et de la comptabilité publique.

L'OUVRAGE

L'institution du Chef de gouvernement au Maroc fait l'objet du présent ouvrage. La méthode adoptée porte moins sur les textes et les théories politiques, ou encore sur l'examen de l'institution du Chef de gouvernement au Maroc comme un cas isolé, que sur la pratique du fonctionnement des institutions, sur l'analyse des rouages politiques et surtout sur une comparaison entre cette institution au Maroc, en France et en Grande-Bretagne, afin de démystifier certaines idées reçues. Cette démarche empirique a été adoptée afin que l'étude soit féconde et constructive.

Il semble que ce soit une erreur de vouloir situer cette étude sous l'angle du succès ou de l'échec de l'institution du chef de gouvernement par l'agencement constitutionnel et les procédures juridiques, puisque les institutions en général sont évolutives, variables et contingentes.

Dans cette optique, les rouages de l'institution du Chef de gouvernement sont présentés sous leurs divers aspects, historique, politique, juridique, voire sociologique. L'enjeu n'est pas tant d'analyser les aspects utilitaires de la fonction du Chef de gouvernement, mais de mettre l'accent sur les lignes de démarcation qui définissent cette fonction, qui lui donnent tout son sens et tout son poids, et qui sont variablement perceptibles à travers l'histoire et selon les peuples. Peu importe si la machine gouvernementale est appelée à tourner moins bien et moins vite, si l'objectif premier et fondamental est d'atteindre un équilibre au sein du pouvoir exécutif.

DU MÊME AUTEUR

Droit des marchés publics (aspects juridiques, financiers et contentieux)
2ème édition, Rabat, 2016



Konrad
Adenauer
Stiftung