

---

## Etudes

---

### L'INSTITUTION GOUVERNEMENTALE DANS LA CONSTITUTION MAROCAINE DE 2011 (\*)

Mohammed Amine BENABDALLAH (\*\*)

*Professeur à l'Université Mohammed V  
Agdal-Rabat*

1. Avec la constitution de 2011, l'institution gouvernementale marocaine a acquis une place à plusieurs égards différente de celle qu'elle avait dans les constitutions précédentes. Son statut, avec une modification intervenue lors de la révision de 1992, était demeuré invariablement le même (1). Responsable devant le roi et le parlement (2), son rôle se limitait à assurer l'exécution des lois et à disposer de l'administration (3). Le fait était que toutes les attributions qui lui étaient reconnues ne pouvaient être exercées qu'après avoir été délibérées en conseil des ministres dont la présidence revient au roi.

Qu'il s'agisse des questions concernant la politique générale de l'Etat, de l'engagement de la responsabilité devant la chambre des représentants, de l'examen des projets de lois avant leur dépôt sur le bureau de l'une des deux chambres du parlement ou des projets de décrets réglementaires, pour ne citer que ces domaines essentiels liés à l'essence même de l'exercice du pouvoir exécutif, l'institution gouvernementale était constitutionnellement subordonnée au pouvoir du roi (4). La philosophie justifiant le choix de la monarchie

---

\* Cet article a été publié dans l'ouvrage «L'Exception marocaine», paru sous la direction de C. Saint-Prot et F. Rouvillois, aux éditions Ellipses, 2013, p. 87 et suiv. Sa publication dans la REMALD n'a d'autre but que de lui permettre une plus large diffusion auprès des lecteurs.

\*\* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

(1) Article 24 des constitutions de 1992 et 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* ».

(2) Formule contenue dans les cinq constitutions de 1962 à 1996.

(3) Dans les constitutions de 1962 (article 66) et 1970 (article 60): « *Le gouvernement veille à l'exécution des lois. Il dispose de l'administration* ». Dans la constitution de 1972 (article 60): « *Le gouvernement assure l'exécution des lois. Il dispose de l'administration* ». Dans les constitutions de 1992 (article 60) et de 1996 (article 61), « *Sous la responsabilité du Premier ministre, le gouvernement assure l'exécution des lois et dispose de l'administration* ».

(4) M.A. Benabdallah, L'institution gouvernementale : Autonomie et subordination, REMALD, 2000, n° 32 p. 11 ; aussi in Contribution à la doctrine du droit constitutionnel, REMALD, 2005, Coll. « Manuels et travaux universitaire », n° 60, p. 147.

gouvernante, annoncée par le roi Hassan II dès la deuxième année de son accession au Trône (5), puis, reprise quelques années plus tard (6), tirait son fondement, selon le souverain défunt lui-même, de l'histoire de la monarchie populaire qui s'enracine dans plus de douze siècles et qui a continuellement marqué le régime politique marocain.

2. C'est ce qui avait été consacré depuis la toute première constitution de 1962 du Maroc libéré du protectorat, jusqu'à celle de 1996 dont aucune disposition n'avait jamais, ni clairement, ni implicitement, attribué au gouvernement l'exercice du pouvoir exécutif au sens plein du terme. L'institution gouvernementale se mouvait dans un univers où le constituant tout en établissant les relations entre les trois pouvoirs consacrait immuablement l'existence d'une unité de pouvoir au sommet (7) et d'une diffusion de l'autorité à l'étage inférieure (8).

Aujourd'hui, c'est une nouvelle constitution promulguée le 29 juillet 2011 qui apporte de profondes modifications à toutes les précédentes dans les domaines les plus variés en se présentant à plusieurs égards comme une nouveauté par rapport au passé (9).

3. Il est vrai que sur près de cinquante ans, le Maroc a connu cinq constitutions entre 1962 et 1996 (10), mais malgré tous les changements intervenus au niveau de la texture et de la teneur même de leur contenu jamais des modifications substantielles ne s'étaient opérées. Le système de la monarchie gouvernante qui a toujours été la toile de fond du régime marocain et qui, au fil des ans, est demeuré stable et intact (11), n'a subi la restructuration qui le caractérise actuellement que par la révision de 2011.

A l'appui de plusieurs indices, il ne semble pas exagéré d'avancer que l'on est passé de l'ère constitutionnelle antérieure à 2011 vers une nouvelle ère qui débute avec l'historique

---

(5) « Afin que les institutions définies puissent fonctionner dans les meilleures conditions pour le bien de la grandeur de la patrie, afin que soient maintenues dans la tempête l'autorité et la continuité de l'Etat, il est nécessaire que votre Roi, garant de la constitution et défenseurs des libertés de chacun, puisse à tout moment contrôler et suivre les affaires de l'Etat », Discours royal du 18 novembre 1962.

(6) Hassan II, *Le défi*, Mémoires, Albin Michel, Paris, 1976, p. 153 : « C'est la monarchie qui a fait le Maroc... » ; et p. 154 : « Plus que jamais le peuple marocain a besoin d'une monarchie populaire, islamique et gouvernante. C'est pourquoi, au Maroc, le roi gouverne. Le peuple ne comprendrait pas qu'il ne gouvernât point ».

(7) S'adressant à la chambre des représentants à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire d'octobre 1978, Sa Majesté Feu Hassan II avait précisé : « Vous, les élus, vous avez une mission de contrôle, mais qui a la charge de contrôler les contrôleurs, c'est Dieu, son Prophète et les croyants. Le contrôle de Dieu, c'est celui de votre conscience. Votre action sera appréciée par Dieu et son Prophète sur terre qui est le responsable suprême dans le pays. C'est ainsi que se confirme ce que je vous ai toujours affirmé, que vous soyez pouvoir législatif ou pouvoir exécutif, à savoir que si la séparation des pouvoirs est indispensable, elle ne peut en aucun cas concerner la responsabilité suprême », *Le Matin du Sahara*, 16 octobre 1978, p. 1.

(8) A. Menouni, *Constitution et séparation des pouvoirs*, in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Edification d'un Etat moderne, L.G.D.J. 1993, p. 206 et 207.

(9) A. Kairouani, *Le diagnostic de la réforme constitutionnelle au Maroc*, *Revue juridique et politique*, 2011, n° 3 et 4, p. 319. Pour une étude critique, O. Bendourou, *La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 : le changement entre mythe et réalité*, R.D.P. 2012, n° 3, p. 639 ; M. Touzeil-Divina, *Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ?*, R.D.P. 2012, n° 3, p. 687.

(10) M. Rousset, *La constitution marocaine de Mohammed V à Mohammed VI*, REMALD, 2011, n° 97-98, p. 17.

(11) M.A. Benabdallah, *Propos sur l'évolution constitutionnelle au Maroc*, REMALD, 2001, n° 36, p. 9.

discours royal du 9 mars de la même année. Désormais, la vie constitutionnelle marocaine se décompose, toute proportion gardée, en deux phases distinctes : avant le 9 mars 2011 et après le 9 mars 2011. De la première monarchie, constitutionnalisée en 1962, l'on est passé à une deuxième partiellement rénovée qui, sans toucher les fondements du régime, lui a apporté des changements, sinon des rénovations incontestables (12). Sans doute, des aspects de la monarchie gouvernante sont-ils encore apparents (13), mais de manière générale, ils ont été bien réduits par rapport au passé.

4. Dans ce remodelage, la notion de pouvoir exécutif a été au centre du discours royal du 9 mars 2011, c'est, a-t-on pu écrire, le nœud de la réforme (14). C'est le quatrième principe qui y fut énoncé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI indiquant la consolidation du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et l'approfondissement de la démocratisation, de la modernisation et la rationalisation des institutions, à travers cinq points essentiels dont quatre relatifs à l'institution gouvernementale (15). A cet égard, il est précisé que le gouvernement devra émaner de la volonté populaire exprimée à travers les urnes, et jouissant de la confiance de la majorité à la chambre des représentants. Il est précisé que sera consacré le principe de la nomination du Premier ministre au sein du parti politique arrivé en tête des élections de la chambre des représentants et sur la base des résultats du scrutin. Y est annoncé également le renforcement de son statut en tant que chef d'un pouvoir exécutif effectif, et pleinement responsable du gouvernement, de l'administration publique, et de la conduite et la mise en œuvre du programme gouvernemental. Mais le plus important c'est la constitutionnalisation de l'institution du conseil du gouvernement, la définition et la clarification de ses compétences.

5. Au fond, on ne peut appréhender la portée de ce changement que par référence au contexte d'ensemble dans lequel il est intervenu. La constitution de 2011 doit être globalement appréciée. Plusieurs ouvertures sont à relever qui concernent la hiérarchie des normes, les droits de l'homme, les pouvoirs du parlement, le statut de l'opposition et, plus précisément, le réaménagement des pouvoirs. Dans ce cadre général, il eût été pour le moins anachronique de continuer de faire relever la totalité de l'action du gouvernement du pouvoir royal alors que dans son esprit la constitution œuvre pour la consolidation de la démocratie et que dès son article premier il est déclaré que le Maroc est une monarchie

---

(12) Pour une vue d'ensemble des principales nouveautés, N. Bernoussi, La constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures, R.D.P. 2012, n° 3, p. 663.

(13) D. Mélonie, Le nouvel ordre constitutionnel marocain : de la « monarchie gouvernante » à la « monarchie parlementaire », in La constitution marocaine de 2011, analyses et commentaires, L.G.D.J., 2012, p. 7, voir, en particulier, p. 27 où l'auteur parle d'une monarchie gouvernante inavouée.

(14) H. Tariq, Les politiques publiques dans la nouvelle constitution du Maroc, REMALD, 2012, Coll. « Manuels et travaux universitaires », n° 92, en langue arabe, p. 85.

(15) M. Touzeil-Divina, Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ?, R.D.P. 2012, n° 3. L'auteur relève, p. 699 : « (...) au sein de l'exécutif bicéphale et constitué d'une part du roi et, d'autre part, du gouvernement et de son chef, c'est effectivement ce dernier qui a été objectivement le premier bénéficiaire organique de la révision constitutionnelle ».

constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale. Mieux encore, dans le deuxième alinéa de ce même article le régime constitutionnel du royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs (16) et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

Par définition, ce dernier groupe de mots suppose impérativement que le gouvernement soit intégralement comptable de tous ses actes devant le parlement ou du moins la chambre des représentants que les électeurs peuvent changer s'ils ne sont pas satisfaits de son rendement et de l'institution qui en émane. Telle est la démocratie au sens le plus simple !

6. C'est à cet aspect que l'on se propose de s'attacher. Quelle est la part d'autonomie d'action que le constituant a accordé à l'institution gouvernementale par rapport à ce qui avait cours sous l'empire de la constitution de 1996 et comment s'articulent les règles relatives à l'exercice du pouvoir par les trois pièces essentielles de l'échiquier politique que sont le roi, le gouvernement et le parlement ? Pour cela, il conviendrait de voir en premier lieu quelle a été la part de la réduction de la subordination de l'institution gouvernementale au pouvoir du roi avant de se pencher sur la dimension de la responsabilité et de la reddition des comptes devant le parlement.

## - I -

### **La réduction de la subordination de l'institution gouvernementale au Roi**

7. A la tête de l'institution gouvernementale, c'est désormais un chef du gouvernement qui est nommé et non plus un Premier ministre (17). Par cette nouvelle appellation, au demeurant pas très heureuse vu qu'elle constitue beaucoup plus un générique recouvrant plusieurs titres qu'une appellation précise qui s'y rattache (18), le constituant a voulu dès

---

(16) A. Harsi, Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle constitution de 2011, La constitution marocaine de 2011, Lectures croisées, REMALD 2012, Coll. Thèmes actuels, n° 77, p. 53 ; A. El Maslouhi, Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle constitution marocaine, in La constitution marocaine de 2011, analyses et commentaires, LGDJ, 2012, p. 85.

(17) L'appellation de Premier ministre a une origine lointaine liée à l'histoire de la Grande Bretagne et de son régime. Elle remonte à l'avènement de la dynastie allemande des Hanovre. Ne comprenant guère la langue anglaise, Georges I, prince allemand, et son successeur, prirent l'habitude de ne pas prendre part aux travaux du Cabinet réunissant les ministres. Le contact était avec l'un d'entre eux qui leur rendaient compte des délibérations et prenaient leurs instructions. C'était l'intermédiaire entre le Roi et le Cabinet ; son influence devint telle qu'elle lui valut le titre officieux de « *Prime minister* » ; il n'était que le *primus inter parès*. Il remplaçait le Roi à la tête du gouvernement. C'est avec Robert Walpole que la fonction apparaît. Il l'occupait pendant vingt et un ans, de 1721 à 1742. En fait, le titre de Premier ministre ne sera officiellement consacré dans son sens parlementaire qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour n'acquiescer un rang officiel qu'en 1905. Cf. B. Chantebout, Droit constitutionnel, Armand Colin, 18<sup>e</sup> édition, p. 142 ; A-M. Le Pourhiet, Droit constitutionnel, Economica, 2012, p. 204.

(18) Le chef du gouvernement est une autorité qui est à la tête d'un gouvernement, il peut être Chancelier (Allemagne), Premier ministre (France, Grande Bretagne et un peu partout dans le monde), Président du conseil (France de la IV<sup>e</sup> République), Président du Conseil des ministres (Italie), Président du gouvernement (Espagne).

le départ annoncer la couleur de son dessein consistant à accorder au titulaire de la fonction un titre qui ne laisse entrevoir plus aucun doute sur sa qualité de chef responsable. Ceci est corroboré par le fait que le titre V de la constitution traite « *du pouvoir exécutif* » et non plus « *du gouvernement* » comme dans les textes constitutionnels précédents. Néanmoins, c'est, nous semble-t-il, au regard de la procédure de nomination du gouvernement, de la constitutionnalisation du conseil du gouvernement qui se distingue du conseil des ministres et des prérogatives qui en découlent que l'on peut percevoir une certaine autonomie de l'action gouvernementale.

## – § 1 –

### La procédure de nomination

8. Contrairement à ce qui avait cours dans les constitutions précédentes qui donnaient au roi un pouvoir discrétionnaire dans le choix du Premier ministre, désormais, en application du premier alinéa de l'article 47 de la constitution de 2011, la nomination du chef du gouvernement est soumise à deux conditions essentielles : Il doit être nommé au sein du parti politique arrivé en tête des élections de la chambre des représentants et au vu de leurs résultats.

La rédaction de cet alinéa est à quelques nuances près semblable à celle d'articles de constitutions étrangères (19), mais on ne la retrouve guère dans d'autres constitutions (20) où son application se fait de manière presque naturelle tant il est vrai qu'il paraît tout à fait évident que le chef du gouvernement soit un acteur qui bénéficie d'une majorité au parlement ou du moins à la chambre devant laquelle il doit répondre de ses actes. Les élections sont une confrontation des partis politiques à issue de laquelle c'est au parti gagnant de former le gouvernement tout comme, et l'on s'excuse de la simplicité de la comparaison, on doit déclarer vainqueur l'équipe sportive qui a remporté les épreuves d'un tournoi ! Mais sa mention dans la constitution de 2011, dont les prémices se trouvent dans

---

(19) Article 190 de la constitution de la République du Portugal : « *Le Premier ministre est nommé par le Président de la République en fonction des résultats électoraux, après que celui-ci ait entendu les partis représentés à l'Assemblée de la République (...)* » ; Article 37 de la constitution de la République de Grèce : « (...) *Est nommé Premier ministre le chef du parti disposant de la majorité absolue des sièges. Au cas où aucun parti ne disposerait de la majorité absolue, le Président de la République donne mission exploratoire au chef du parti ayant la majorité relative afin d'étudier la possibilité de formation d'un gouvernement jouissant de la confiance de la chambre des députés (...)* » ; Article 99 de la constitution du Royaume d'Espagne : « *Après chaque renouvellement du congrès des députés et dans les autres cas prévus à cet effet par la constitution, le Roi, après consultation des représentants désignés par les groupes politiques ayant une représentation parlementaire, proposera, par l'intermédiaire de président du congrès, un candidat à la présidence du gouvernement (...)* ».

(20) Article 8 de la constitution de la République française : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation de celui-ci de la démission du gouvernement (...)* » ; Article 92 : de la constitution de la République italienne « (...) *Le Président de la République nomme le président du conseil des ministres et, sur proposition de ce dernier, les ministres* ».

le discours royal du 9 mars 2011, est une évolution très importante ; elle dénote la volonté du constituant d'en faire un engagement solennelle excluant toute velléité d'hésitation et d'agir dès le départ en s'en remettant à la volonté populaire des électeurs (21).

9. Sur proposition du chef du gouvernement, le Roi nomme les membres du gouvernement. C'est le deuxième alinéa de l'article 47 qui ne fait que reprendre celui de l'article 24 de la constitution de 1996. Autant, on peut dire qu'au niveau du chef du gouvernement, il n'est laissé aucun choix pour le roi de le choisir en dehors du parti politique arrivé en tête des élections de la chambre des représentants et au vu de leurs résultats, autant on peut remarquer que dans le choix des ministres, la procédure adoptée, que l'on retrouve, du reste en droit comparé (22), laisse tout de même une certaine marge de négociation qui doit nécessairement résulter de paramètres en relation avec les équilibres politiques et les qualités individuelles des personnalités à choisir (23). Car quoi qu'il en soit, même si le statut du chef du gouvernement est renforcé, il demeure dans la nature des choses que celui du chef de l'Etat, en l'occurrence le roi, au regard de la mission qui lui incombe ne doit pas être exclu. En tout cas, même dans les démocraties les plus avancées, dès lors que la référence est faite à l'idée de proposition, elle implique automatiquement celle d'acceptation ou de refus et donc une négociation, voire une influence déterminante du chef de l'Etat sur la proposition du chef du gouvernement dans la mesure où le dernier mot lui revient en tant qu'autorité de nomination.

Dans les précédentes constitutions, il était précisé que le roi pouvait mettre fin aux fonctions des ministres et, dans la pratique, plusieurs fois, cela avait eu lieu et avait concerné même le Premier ministre (24). Désormais, le roi ne peut plus mettre fin à la fonction du chef du gouvernement qu'à la suite de la démission de celui-ci et avec l'ensemble du gouvernement (25). Mais il peut après consultation du chef du gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du gouvernement. Cette possibilité se présente comme le pendant de celle du chef du gouvernement de demander au roi de mettre fin aux fonctions d'un ou plusieurs membres du gouvernement. C'est une mesure de précaution

---

(21) Au lendemain de la proclamation des résultats des élections des membres de la chambre des représentants, le Roi, en application de l'article 47 de la constitution, a nommé Monsieur Abdel-Ilah Benkiran, secrétaire général du parti Justice et Développement, chef du gouvernement.

(22) Article 100 de la constitution du royaume d'Espagne : « *Sur la proposition du Président du gouvernement, le Roi nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions* » ; article 8 de la constitution de la République française : « *Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions* » ; article 92 de la constitution de la République italienne « *Le président de la République nomme le Président du conseil des ministres et, sur proposition de ce dernier, les ministres* ».

(23) D. Maus, L'exécutif dans la constitution marocaine de 2011, in *La constitution marocaine de 2011, analyses et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 73.

(24) Dans la pratique ancienne, le Premier ministre avait été remplacé et le nouveau nommé l'avait été à la tête d'un gouvernement dont il était seulement membre. Ainsi, en 1994, M. Lamrani avait été remplacé par M. Filali, conservant le portefeuille de ministre des affaires étrangères, sans changement d'aucun membre du gouvernement.

(25) Article 47, 6<sup>e</sup> alinéa « *A la suite de la démission du chef du gouvernement, le roi met fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement* ».

prévue dans le cas où, en cours de route, le départ d'un ou plusieurs ministres s'avère nécessaire pour le bon fonctionnement l'institution.

– § 2 –

**Le conseil du gouvernement**

**10.** La notion de conseil du gouvernement est tout à fait nouvelle dans la constitution de 2011. Il est vrai que dans la pratique constitutionnelle ancienne, le gouvernement tenait régulièrement des conseils, mais ils n'avaient aucune assise constitutionnelle (26). Jamais aucune constitution ne l'avait mentionné et ils ne constituaient que des réunions des membres du gouvernement pour préparer et discuter les projets de lois et de décrets réglementaires à soumettre au conseil des ministres, unique instance où ils pouvaient être délibérés (27). De ce point de vue le constituant a fait la part des choses. Il n'a point substitué le conseil du gouvernement au conseil des ministres mais il a fait relever toute une série d'attributions du premier et une autre du second en gardant une certaine relation entre les deux vu que le conseil des ministres que préside le roi demeure attributaire d'un ensemble de questions que le constituant a jugé nécessaire de rattacher au roi en tant que représentant suprême de la Nation. Il serait inutile de reproduire quelles sont les attributions de l'un et de l'autre (28), mais l'on retiendra que le constituant a comme veillé à faire relever à parts égales (29) de celui-ci onze questions et de celui-là onze autres. Néanmoins, il ne serait pas sans intérêt de s'arrêter quelque peu sur la relation entre les deux instances.

**11.** A cet égard, on peut relever que certaine questions relevant du conseil des ministres constituent un prolongement de celles qui relèvent du conseil du gouvernement. On retiendra, à titre d'exemple, la question relative aux orientations stratégiques de la politique de l'Etat relevant du conseil des ministres et qui concerne indéniablement celle de la

(26) Avant la réforme constitutionnelle de 1996, les partis de la Koutla démocratique (coalition de trois partis qui étaient dans l'opposition avant son entrée dans le gouvernement en 1998 : Union socialiste des forces populaires, l'Istiqlal et le parti du progrès et du socialisme) avaient proposé l'élévation du conseil du gouvernement au grade d'institution constitutionnelle. A ce propos, ils avaient écrit : « *Nous proposons d'ajouter un nouvel article qui consacrerait une pratique instaurée de fait depuis plusieurs années. Il s'agit de la réunion hebdomadaire du conseil du gouvernement présidé par le Premier ministre en vue de la préparation des projets de décrets et de lois qui seront soumis ultérieurement au conseil des ministres, et de la discussion des différentes politiques sectorielles. Nous proposons que le conseil du gouvernement bénéficie du droit de proposition des nominations aux hautes fonctions civiles qui seraient ultérieurement soumises au conseil des ministres pour décision* ». Ce mémorandum a été publié par divers journaux ; notamment, L'opinion du 8 juin 1996, p. 4.

(27) M.A. Benabdallah, « Sur un lapsus juridique : La constitutionnalité du décret du 16 mars 1998 ? », *REMALD* 1998, n° 23, p. 16 ; « L'institution gouvernementale : Autonomie et subordination », *REMALD*, 2000, n° 32 p. 19

(28) Articles 49 et 92 de la Constitution.

(29) La constitution de 2011 a attribué au chef du gouvernement le pouvoir d'initiative de la révision de la constitution ; ce qui était le cas du Premier ministre dans la constitution de 1962. Dans les constitutions de 1970, 1972, 1992 et 1996, cette initiative a été retirée à ce dernier pour n'appartenir qu'au roi et au parlement. Néanmoins, par l'article 173 de la constitution de 2011, il est précisé que la proposition de révision émanant du chef du gouvernement est soumise en conseil des ministres, après délibération en conseil du gouvernement.

politique générale de l'Etat dont il est dit qu'elle est délibérée en conseil du gouvernement avant sa présentation en conseil des ministres (30). Sans doute, aux termes de l'article 92, les projets de lois ne relèvent-ils que du conseil du gouvernement, mais peut-on soutenir que certains d'entre eux ne soient pas en rapport avec les orientations stratégiques de la politique de l'Etat et, par voie de conséquence, être soumis également, au moins dans leurs grandes lignes, en conseil des ministres ? Par essence une loi-cadre est stratégique, mais est-ce qu'une loi ordinaire ne peut pas l'être ? Ne peut-on pas dire que, de ce point de vue, ce n'est pas uniquement la nature du texte qui doit être prise en considération, mais plutôt son contenu et sa portée ? Il est trop tôt pour y répondre, mais il est à retenir que plusieurs lois, notamment celles instituant des réformes de grande envergure, peuvent parfaitement couvrir des orientations stratégiques de la politique de l'Etat. Par la force des choses, la dimension de l'expression n'est pas sans englober un projet de loi qui peut paraître des plus anodins mais qui stratégiquement se présente comme orientation de l'Etat.

Sur un autre plan, on ne doit pas perdre de vue le rôle initial du conseil du gouvernement qui est l'étude des textes avant leur délibération en conseil des ministres. En ce sens, les textes et les questions relevant de ce conseil sont supposés être étudiés d'abord en conseil du gouvernement, dans une étape purement préparatoire, pour être ensuite soumis en conseil des ministres pour la prise de décision. On conçoit mal, par exemple, qu'un projet de loi organique ou tout autre projet de texte (de révision de la constitution, de loi-cadre, de loi d'amnistie) soit directement déposé pour délibération en conseil des ministres. C'est dire alors que le conseil du gouvernement est investi de deux attributions distinctes. L'une, nouvelle, où il décide et édicte ; et, l'autre ancienne, depuis la constitution de 1962 jusqu'à celle de 1996, où il est une instance de préparation des questions à débattre en conseil des ministres. Dans tous les cas de figure, le chef du gouvernement informe le roi des conclusions des délibérations du conseil du gouvernement ; et il faut y voir là une prérogative des plus naturelles du roi, représentant suprême de l'Etat, qui doit être informé (31) de tout ce qui concerne le fonctionnement des institutions, non point par la presse comme le commun des citoyens, mais officiellement même s'agissant des compétences propres au gouvernement.

### – § 3 –

#### **Les compétences propres au gouvernement**

**12.** Par rapport à l'ensemble des constitutions précédentes, et plus proche de nous celle de 1996, la constitution de 2011 a doté le gouvernement et son chef de pouvoirs

---

(30) Il est nécessaire de dire que dès la première application de cet aspect de l'article 49 de la constitution, la pratique a été tout autre. Le programme présenté par le chef du gouvernement devant les deux chambres du parlement a été délibéré en conseil du gouvernement, mais jamais en conseil des ministres. Est-ce une pratique qui demeurera sans suite à l'avenir ou un correctif que l'on a voulu apporter comme coutume constitutionnelle ?

(31) L'on sait que, traditionnellement, le Premier ministre britannique informe régulièrement la Reine des décisions politiques adoptées par le gouvernement.



fort importants qui découlent de la constitutionnalisation de l'institution du conseil du gouvernement ; ils concernent l'exercice du pouvoir exécutif et le pouvoir de nomination.

**13.** Dans la constitution de 1996, tout comme dans ses devancières, le Premier ministre était à la tête d'un gouvernement qui sous sa responsabilité assurait l'exécution des lois et disposait de l'administration. Et, tout en exerçant le pouvoir réglementaire dont les textes devaient être délibérés en conseil des ministres (32), il n'était réellement que le signataire des décrets. L'essentiel de son rôle consistait à assumer la responsabilité de la coordination des activités ministérielles. Dans la constitution de 2011, ce n'est plus le cas !

L'exercice du pouvoir exécutif y apparaît aux termes de l'article 89 de la constitution qui précise que « *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 les établissements publics et en assure la tutelle* ». Déjà par l'emploi du pronom possessif « *son* » (33), le constituant a reconnu l'existence d'un programme sur la base duquel le gouvernement est investi. La notion d'exécution des lois implique par elle-même le pouvoir d'édicter les mesures réglementaires nécessaires à leur application. Et, c'est, bien entendu, dans l'enceinte du conseil du gouvernement que les décisions afférentes au pouvoir exécutif auront à être prises. Sans doute, ces attributions n'étaient pas absentes de la constitution de 1996, mais dans celle de 2011, elles revêtent plus de force en étant rattachées à l'exercice du pouvoir exécutif qui, en tant même que concept, y était totalement ignoré.

**14.** Corolaire du pouvoir exécutif, le pouvoir de nomination aux emplois civils dans les administrations publiques et aux hautes fonctions des établissements et entreprises publiques est désormais une attribution propre au chef du gouvernement. Ceci était également totalement absent de la constitution de 1996 où, en application de l'article 30, seul le Roi nommait aux emplois civils et militaires et déléguait ce droit (34).

En fait, de par les attributions constitutionnelles du gouvernement, ce pouvoir de nomination peut s'exercer de deux manières. Indirectement et directement.

Indirectement, en application du dernier tiret de l'article 49 de la constitution faisant relever du conseil des ministres, la nomination, sur proposition du chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, de certains responsables dont la qualité est désignée par le constituant lui-même, ainsi que les responsables des établissements et entreprises publiques stratégiques dont la liste est précisée par une loi organique (35). Cette loi en a

---

(32) Une nouveauté par rapport aux constitutions du siècle dernier, l'article 48 de la constitution prévoit que le roi peut, sur la base d'un ordre du jour déterminé, déléguer au chef du gouvernement la présidence d'un conseil des ministres.

(33) Il est vrai que le pronom possessif « *son* » n'apparaît pas dans la version en langue arabe, mais, à la lecture, on ne peut pas dire que l'idée n'y est pas. En tout cas, nous ne pensons pas que les traducteurs auraient eu recours à ce pronom possessif, s'ils n'en avaient pas « senti la présence » dans la rédaction en langue arabe.

(34) Ainsi, par dahir du 29 septembre 1999, B.O., édition en langue française, n° 4736 du 21 octobre 1999, p. 856, délégation fut donnée au Premier ministre et aux ministres et chefs d'administration à l'effet de nommer aux emplois relevant de leur autorité respective, à compter du 23 juillet 1999, jour de l'accession de Sa Majesté Mohammed VI au Trône. L'article 2 du même dahir a précisé la liste des nominations relevant de l'autorité du Roi.

(35) Dahir portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la constitution, bulletin officiel n° 6070 du 2 août 2012, p. 2487.

retenu trente sept. Ces nominations ont lieu par dahir mais en conseil des ministres et selon une procédure qui dans les constitutions antérieures n'avait jamais été mentionnée.

Directement, en application du dernier tiret de l'article 92 de la constitution faisant relever du conseil du gouvernement, la nomination de responsables dont la qualité est déterminée par le constituant et dont la liste peut être complétée par la loi organique prévue par l'article 49 qui aura à déterminer les principes et critères de nomination tels ceux d'égalité des chances, de mérite, de compétence et de transparence. Arithmétiquement, il s'agira de toutes les nominations ne relevant plus du dahir ou du conseil des ministres, soit aux environs de mille deux cents nominations.

Quantitativement, on peut dire que le Roi, en matière de nomination, n'a plus qu'une compétence d'attribution dans la mesure où ses compétences sont définies par les articles 41, 42 (36), 53 (37) et 49 de la constitution et la loi organique prise pour son application et que le chef du gouvernement a une compétence de droit commun entendu que la même loi organique qui complète la liste de l'article 92 de la constitution lui octroie en même temps tout ce qui ne relève pas du conseil des ministres.

15. Au vu de ce qui précède, il y a tout lieu de relever que le constituant s'est interdit de passer d'un système de gouvernement où le roi assume *de jure* et *de facto* les fonctions de chef de l'exécutif par la présidence, notamment du conseil des ministres par lequel toutes les mesures doivent transiter avant de voir le jour, à un système diamétralement opposé où tout se fait par un gouvernement complètement autonome. En fait, la réforme a eu lieu dans la continuité (38). Présentement, c'est d'une dyarchie qu'il s'agit (39), d'un exécutif bicéphale, dans la mesure où le roi continue d'exercer des fonctions rattachables par nature au pouvoir exécutif (40), des compétences définies par la constitution (41) et

---

(36) Cet article 42 définit les missions et les attributions du roi en précisant leur exercice par dahir dont certains sont contresignés par le chef du gouvernement. Ceux relatifs aux prérogatives religieuses du souverain (article 41), la désignation des membres du conseil de régence (article 42), la nomination du chef du gouvernement et la fin des fonctions de l'ensemble des membres du gouvernement (article 47), la dissolution des deux chambres du parlement ou l'une d'entre elles (article 51), l'approbation par dahir de la nomination des magistrats par le conseil supérieur du pouvoir judiciaire), l'état d'exception (article 59), la nomination des six membres et du président de la Cour constitutionnelle (article 130) et la soumission au parlement par dahir du projet de révision de certaines dispositions de la constitution (article 174).

(37) Il est Chef suprême des Forces Armées Royales. Il nomme aux emplois militaires et peut déléguer ce droit.

(38) C. Saint-Prot, Continuité nationale et évolution constitutionnelle, *in* La constitution marocaine de 2011, Lectures croisées, REMALD, 2012, Coll. Thèmes actuels n° 77, p. 18.

(39) M. Torelli, Le pouvoir royal dans la constitution, *in* Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, édification d'un Etat moderne, L.G.D.J. 1993. A la page 137, parlant de la constitution de 1992, l'auteur remarquait à juste titre : « Comme dans la pratique de la cinquième République, il ne saurait y avoir de dyarchie au Maroc. Le Roi, chef de l'Etat, est le véritable chef de l'exécutif tant par ses prérogatives personnelles que par la direction du gouvernement, c'est alors le Roi en son Conseil ».

(40) Principalement, les missions qu'il exerce par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la constitution. Certains de ces dahirs sont soumis au contreseing du chef du gouvernement, à l'exception de ceux prévus aux articles 41 : prérogatives religieuses ; 44 : conseil de régence ; 47 : nomination et démission du chef du gouvernement ; 51 : dissolution des deux chambres du parlement ou de l'une d'elles ; 57 : approbation de la nomination des magistrats par le conseil supérieur du pouvoir judiciaire ; 59 : état d'exception ; 130 : nomination des six membres de la Cour constitutionnelle et de son président et 174 : révision de la constitution.

(41) Articles 41, 42 et 53 de la Constitution.

la loi organique qui en est le prolongement, en même temps que le gouvernement devient dépositaire de compétences propres qu'il exerce en son conseil que préside le chef du gouvernement. C'est un système, a-t-on pu dire, « *authentiquement démocratique mais pleinement monarchique* » (42). L'institution gouvernementale y exerce une partie de ses compétences sous l'autorité directe du roi et l'autre partie sous son autorité indirecte ; il s'apparente de près au parlementarisme moniste à travers la responsabilité du gouvernement devant le parlement.

## – II –

### La responsabilité du gouvernement devant le parlement

16. C'est au niveau de sa responsabilité devant le parlement, et plus précisément devant la chambre des représentants (43), comme on le verra sous peu, que le gouvernement retrouve pleinement son autonomie ; il devient comptable de sa politique et de l'action qu'il mène aux fins de sa réalisation. Par le changement du statut constitutionnellement comparable à celui du « Président du gouvernement » espagnol (44), le chef du gouvernement est non seulement doté d'un titre plus symboliquement significatif que celui de Premier ministre, mais il est pourvu de prérogatives qui lui octroient une autonomie d'action justifiant amplement le contrôle qu'exerce la chambre des représentants (45), sur son gouvernement au niveau tant de l'investiture et du contrôle que du retrait de confiance.

---

(42) F. Rouvillois, Réflexions sur la monarchie démocratique à la marocaine, *in* La constitution marocaine de 2011, Lectures croisées, REMALD 2012, Coll. Thèmes actuels n° 77, p. 77.

(43) « *Le gouvernement est responsable devant le Roi et la chambre des représentants (ou le parlement)* ». Cette phrase, expressément formulée dans les constitutions de 1962 (article 65), 1970 (article 59), 1972 (article 59), 1992 (article 59) et 1996 (article 60), a tout bonnement disparu de la constitution de 2011 et sa teneur ne peut plus s'en déduire qu'en partie. Devant le parlement, ou pour être plus précis devant la chambre des représentants, la responsabilité du gouvernement se dégage clairement de la constitution (investiture, question de confiance, motion de censure), mais devant le Roi elle est devenue limitée vu que dans l'article 47 de la nouvelle constitution, il n'est plus question de mettre fin aux fonctions du gouvernement, comme, par exemple et plus proche de nous, dans l'article 24 de la constitution de 1996, mais de mettre fin aux fonctions de l'ensemble du gouvernement à la suite de la démission de son chef.

(44) D. Melloni, *loc. cit.*, p. 13-14. L'auteur révèle, *ibidem*, que, d'après les premiers commentaires relatifs au projet de constitution élaboré par la commission instituée à cet effet, on avait failli reprendre le titre adopté par le constituant espagnol pour désigner le chef du gouvernement. Il ajoute – et c'est vérifiable – que l'investiture du gouvernement prévue par l'article 88 de la constitution marocaine est prévue par l'article 99 de la constitution espagnole, que la motion de censure maintenue par l'article 105 de la constitution marocaine est prévue par l'article 108 de la constitution espagnole et que la dissolution de la chambre des représentants par le chef du gouvernement instituée par l'article 104 de la constitution marocaine est prévue par l'article 115 de la constitution espagnole. C'est dire que, sur ce sujet du moins, pour l'élaboration du projet marocain, la source espagnole a été d'une forte inspiration.

(45) Le bicaméralisme inégalitaire adopté par la constitution de 2011 se caractérise par un rôle limité de la chambre des conseillers en faveur de la chambre des représentants. Voir M.A. Benabdallah, Le bicaméralisme dans la constitution marocaine de 2011, *in* La constitution marocaine de 2011, analyses et commentaires, LGDJ, 2012, p. 113.

– § 1 –

**L'investiture**

17. Aux termes de l'article 88 de la constitution, dès sa nomination, le gouvernement présente et expose devant les deux chambres du parlement réunies le programme qu'il compte appliquer. C'est l'affirmation du système primo-ministériel (46). Après débat devant chacune des deux chambres, il est suivi d'un vote à la chambre des représentants et le gouvernement n'est investi qu'après avoir obtenu la confiance de celle-ci exprimée par le vote à la majorité absolue de ses membres (47). Il s'agit ici d'une procédure qui va dans le

---

(46) D. Melloni, *loc. cit.*, p. 12.

(47) Une question affleure. Est-ce que le gouvernement est habilité à exercer ses compétences dès la nomination de ses membres ou est-ce que l'exercice de ses compétences est assujéti à la procédure d'investiture et, par voie de conséquence, entre le moment où il est nommé et celui où il est investi, il ne peut juridiquement rien faire et ses membres ne peuvent rien signer ?

Le débat a été soulevé (D. Maus, L'exécutif dans la constitution marocaine de 2011, *in* La constitution marocaine de 2011, analyses et commentaires, LGDJ, 2012, p. 74 ; H. Tariq, Les politiques publiques dans la nouvelle constitution du Maroc, REMALD, 2012, Coll. « Manuels et travaux universitaires » n° 92, en langue arabe, p. 124) et l'on peut dire que pour un élément de réponse il conviendrait de faire la part des choses par une distinction non sans importance entre deux situations qui ne nous paraissent pas identiques. Dans le système où le gouvernement ne commence à exercer ses compétences qu'après l'investiture, la procédure prévue par la constitution est telle que cela ne peut avoir lieu que de la sorte. Ainsi en est-il en Espagne où (article 99 de la constitution) le candidat proposé par le roi à la présidence du gouvernement expose devant le congrès des députés le programme politique du gouvernement qu'il entend former et demande la confiance de la chambre. Ce n'est donc qu'après l'obtention de cette confiance qu'il forme son gouvernement. Ce qui n'est pas le cas au Maroc, où de l'article 88 de la constitution il ressort que la présentation du programme devant le parlement a lieu après la désignation des membres du gouvernement. De cela, on peut facilement déduire que celui-ci « existe » juridiquement dès sa nomination, mais qu'il ne peut mettre en œuvre son programme qu'après l'obtention de la confiance de la chambre des représentants.

Est-ce à dire que durant toute la période de préparation de ce programme, il doit s'interdire tout acte juridique ? Une réponse affirmative serait malaisée ! Sauf que, naturellement, et au plan de l'éthique politique, il se mettrait en porte-à-faux en soumettant au parlement des projets de lois ou en édictant des décrets réglementaires sans avoir préalablement obtenu la confiance pour exécuter son programme. Néanmoins, on ne peut pas soutenir que ses membres ne doivent absolument rien entreprendre, ni même se réunir en conseil du gouvernement pour justement, et entre autres, discuter du programme à soumettre au parlement.

Cette vue n'est-elle pas renforcée par la lecture du dernier alinéa de l'article 47 de la constitution qui précise que le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions expédie les affaires courantes jusqu'à la constitution (et non l'investiture) d'un nouveau gouvernement ? Soucieux de la continuité du fonctionnement des institutions de l'Etat, le constituant impose au gouvernement partant ou démissionnaire de continuer de gérer les affaires de l'Etat. De cet article, l'on peut parfaitement comprendre que dès la passation des pouvoirs le nouveau gouvernement doit traiter les affaires courantes jusqu'à la présentation de son programme devant le parlement. Fallait-il que le constituant le dise ? Qu'il dise qu'un gouvernement nommé doit exercer ses compétences en attendant d'être investi alors que pour l'être il doit en exercer au moins une : se réunir en conseil du gouvernement pour discuter du programme à présenter ? Lorsque la constitution s'avère lacunaire – et ce n'est pas le cas –, on fait appel aux principes généraux du droit.

Avancer que le gouvernement nommé ne peut absolument rien entreprendre comme mesures tant qu'il n'est pas investi reviendrait à opter pour un exécutif « au point mort », en « mode silencieux », se condamner à un immobilisme total et, en cascade, une paralysie des services publics pendant toute la période qui sépare la nomination de ses membres de la présentation du programme par le chef du gouvernement devant le parlement. Le principe, c'est la préservation de la continuité des pouvoirs publics ; en ce sens, il y a à distinguer entre la pure gestion administrative (voire, si nécessaire, politique en cas d'urgence ; par exemple, des négociations pour éviter une grève dans un secteur vital) et la mise en œuvre du programme politique proprement dit. Là où le gouvernement ne commence à gérer qu'après l'investiture, ses membres ne sont nommés qu'après la confiance de la chambre obtenue par le président du

sens de l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Elle n'est pas totalement nouvelle mais elle se démarque des textes constitutionnels de 1992 et 1996 où la procédure existait sous une autre forme et où le terme d'investiture n'était nullement cité (48).

**18.** En effet, sous la constitution de 1996, qui avait repris celle de 1992, la présentation du programme du gouvernement relevait de la confiance (49) et non de l'investiture. Après sa nomination, le gouvernement présentait certes son programme, mais pour que celui-ci soit rejeté pour mener à sa démission il fallait la majorité absolue des membres composant la chambre des représentants. Son sort était alors conditionné par une majorité négative ; il demeurerait maintenu tant que n'était pas réunie contre lui une majorité absolue des voix.

Actuellement, la formule est inversée. C'est bel et bien l'investiture qui apparaît puisque la confiance de la chambre des représentants ne peut être obtenue par le gouvernement, suite à la présentation de son programme, que par le vote à la majorité absolue des membres la composant.

**19.** Entre la procédure d'investiture et celle de la nomination du chef du gouvernement et des membres du gouvernement, il y a un lien certain qui se traduit par le fait que la nomination du chef du gouvernement a lieu au sein du parti arrivé en tête des élections des membres de la chambre des représentants, et au vu de leurs résultats. Cela implique que pour constituer son gouvernement, le chef du gouvernement doit procéder à des consultations et des alliances en vue de former une majorité au sein de la première chambre qui, par l'investiture, lui donne un gage de soutien de son programme. Tant qu'il l'obtient, il peut gouverner et, naturellement si elle lui est refusée, il présente sa démission.

---

gouvernement sur la base de son programme politique, comme en Espagne (article 99 de la Constitution) ou encore en France sous la IV<sup>e</sup> République, (voir, G.Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Sirey, 1949, p. 435) où il s'agissait d'une investiture solitaire du président du conseil qui, une fois ayant obtenu la confiance à la majorité absolue des députés, constituait son cabinet (A-M. Le Pourhiet, Droit constitutionnel, Economica, 2012, p. 261). Or, au Maroc, au regard de la constitution, ce n'est pas le cas ; c'est tout le gouvernement nommé dont les membres ont procédé à la passation des pouvoirs (ce qui signifie le départ du gouvernement précédent) qui, par son chef, présente son programme et auxquels, en attendant, il revient de prendre toutes les mesures, notamment, d'ordre administratif, nécessaires au traitement des affaires courantes de leurs départements respectifs, et, naturellement, ils ne sauraient commencer à appliquer un programme qui n'a pas encore été soumis au parlement pour son vote par la chambre des représentants. (Sur la notion d'affaires courantes, voir C.E. 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie et autres, J.C.P. 1952, II, 7138, note G. Vedel) !

(48) « *Sur ce point au moins, avait observé le Doyen Vedel, la constitution marocaine est plus parlementariste que la constitution française car, en France, la présentation du gouvernement après sa nomination devant le parlement et, surtout le vote du parlement sur la confiance au gouvernement ne sont pas obligatoires. Il y a de nombreux gouvernements français qui s'en sont dispensés, qui ont été nommés, qui ont commencé leur vie sans même se présenter devant le parlement. De ce point de vue, je pense que, pour une fois, la France ferait bien de s'inspirer de la constitution marocaine* ». Voir Révision de la constitution marocaine (1992). Analyses et commentaires, Coll. Edification d'un Etat moderne 1992, p. 37.

(49) Sur cette procédure, apparue dans la constitution de 1992 et maintenue dans celle de 1996, F. Zhiri, Le contrôle du gouvernement par la chambre des représentants, in Révision de la Constitution marocaine de 1992, Analyses et commentaires, Coll. Edification d'un Etat moderne, 1992, p. 118.

Constitutionnellement, si l'on s'en tient aux dispositions des articles 49 et 92 de la constitution, ce programme doit être délibéré en conseil des ministres (50), mais comme déjà vu plus haut, avec la nomination du premier gouvernement en application de la nouvelle constitution, il ne l'a pas été. En effet, le programme du gouvernement avait été adopté en conseil du gouvernement tenu le mardi 17 janvier 2012 et présenté devant les deux chambres du parlement réunies le jeudi 19, tandis que le premier conseil des ministres, après la nomination des membres du gouvernement, ne s'était tenu que bien après le mardi 7 février 2012. Est-ce une coutume constitutionnelle conforme à l'esprit du texte et non à la lettre ? En tout cas, une volonté de donner plus d'autonomie au gouvernement. Issu des urnes, il est censé appliquer *son* propre programme et en être comptable devant l'institution dont il émane. C'est d'ailleurs ce qui ressort du contrôle de son action.

– § 2 –

**Le contrôle de l'action du gouvernement**

**20.** Les techniques de contrôle du parlement sur le gouvernement sont assurément dans la constitution de 2011, qui n'a fait que reprendre et enrichir ce qui existait déjà, un moyen de dialogue permanent entre les deux institutions. C'est, pourrait-on dire, le baromètre qui permet de savoir si les relations sont au beau fixe ou nécessitent des réajustements de la part du gouvernement. Sur ce plan, outre les classiques questions orales et écrites aux membres du gouvernement que l'on retrouve dans la constitution de 1996 ou encore les commissions permanentes ou les commissions d'enquête, le constituant de 2011 a introduit une nouveauté qui renforce les moyens de contrôle et met davantage en relief la notion de responsabilité du chef du gouvernement.

**21.** Le troisième alinéa de l'article 100 énonce que « *les réponses aux questions de politique générale sont données par le chef du gouvernement* ». Il y est ajouté, « *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 gouvernement* ».

L'élément important de cet alinéa réside dans le fait que c'est le chef du gouvernement en personne qui doit répondre. Chose qui arrivait rarement pour ne pas dire jamais dans le passé. Le constituant a vraisemblablement voulu pallier cette lacune en l'obligeant à occuper la première ligne de la responsabilité. Médiatisé, c'est un exercice qui

---

(50) Article 49 : « *Le conseil des ministres délibère sur les questions et textes suivants : – Les orientations stratégiques de la politique de l'Etat (...)* ». Article 92 : « *Sous la présidence du chef du gouvernement, le conseil du gouvernement délibère sur les questions et textes suivants : – La politique générale de l'Etat avant sa présentation en conseil des ministres (...)* ». Si l'on considère que le programme que présente le gouvernement pour son investiture ne fait pas partie de la politique générale de l'Etat, il semble tout à fait pertinent de s'interroger qu'est-ce qui pourrait alors en faire partie pour être présenté en conseil des ministres ?

institue un mode d'évaluation directe par les électeurs et, par voie de conséquence, une responsabilisation du chef du gouvernement de la mise en œuvre du programme sur la base duquel son parti a été élu.

Dans le même sens, l'article 101 précise que « *le chef du gouvernement présente devant le parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale* » ; et, dans le deuxième alinéa, il est énoncé « *une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques* ».

**22.** Sans doute n'est-il nulle part écrit dans la constitution que le gouvernement est responsable devant le parlement, néanmoins, à bien voir de près les dispositions des articles 100 et 101, on peut relever que cette responsabilité coule de source par la régularité d'une évaluation mensuelle et annuelle. Mensuelle, en constituant un suivi étroit de la politique menée par le chef du gouvernement et son équipe. Et, annuelle, par une mise au point de l'engagement pris par le gouvernement lors de son investiture dans la mesure où, par le bilan d'étape, le gouvernement, même en changeant son fusil d'épaule, rend compte de l'exécution de sa feuille de route et de la concrétisation des promesses qu'il a faites.

**23.** En parallèle avec les techniques classiques de contrôle, le constituant, maintenant par là une procédure déjà contenue dans la constitution de 1996 à la disposition de la deuxième chambre, sous le nom de motion d'avertissement (51), l'a reprise en la rebaptisant motion d'interpellation et l'a réformée en la rendant plus accessible. Elle doit être signée par le cinquième au moins des membres de la chambre des conseillers (52) et votée par la majorité absolue de ses membres, soit soixante et un membres. Elle a pour effet de susciter dans un délai de six jours une réponse du chef du gouvernement, mais elle ne représente aucun danger puisque dans tous les cas elle est suivie d'un débat sans vote. En elle-même, la procédure n'a rien de particulier si ce n'est qu'elle permet de débattre avec le chef du gouvernement en tant que premier responsable de sa politique et de lui transmettre le message que si ses réponses ne sont pas satisfaisantes, ou ses justifications pas convaincantes, son image se ternirait aux yeux de l'opinion publique et, éventuellement, aux yeux de la première chambre qui, inspirée par l'objet de la motion d'interpellation, songerait à prendre le relais par l'idée de lui retirer sa confiance (53).

### – § 3 –

#### **Le retrait de confiance**

**24.** Concrétisation par excellence de la responsabilité du gouvernement devant la chambre des représentants, le retrait de confiance s'opère par deux techniques que l'on

(51) Article 77 de la constitution de 1996.

(52) Dans la constitution de 1996, la motion d'avertissement devait être signée par le tiers au moins des membres de la Chambre des conseillers, soit 90 sur 270.

(53) M.A. Benabdallah, *Le bicaméralisme dans la constitution de 2011*, in *La constitution marocaine de 2011, Analyse et commentaires*, LGDJ, 2012, p. 136.

retrouve dans tous les régimes parlementaires : l'engagement de la responsabilité du gouvernement et la motion de censure.

**25.** L'engagement de la responsabilité du gouvernement n'est pas nouveau. Il a constamment été prévu dans les constitutions précédentes, mais, dans la constitution de 2011, il a un sens tout autre dans la mesure où le gouvernement émane d'une majorité parlementaire au sein de la première chambre et que s'il se résout à engager sa responsabilité devant cette dernière, c'est que les liens qui l'ont rattaché à elle lors de son investiture sont fragilisés. Pouvant porter sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte, l'initiative de l'engagement de cette responsabilité peut être prise après délibération en conseil du gouvernement sans revenir vers le conseil des ministres ; ce qui n'était pas le cas dans les constitutions précédentes (54). C'est donc une relation directe entre les deux pouvoirs législatif et exécutif, entre deux organes : la chambre des représentants et le gouvernement.

**26.** En miroir de cette arme entre les mains de la chambre des représentants, une innovation de taille réside dans la possibilité pour le chef du gouvernement de la dissoudre, par décret pris en conseil des ministres, après avoir consulté le roi, le président de la chambre des représentants et le président de la Cour constitutionnelle. Par décret, cela implique que c'est lui qui le signe (55). De fait, le constituant a attribué cette prérogative au chef du gouvernement pour contrebalancer le pouvoir dont dispose la chambre des représentants de retirer sa confiance au gouvernement. Elle peut être utilisée en cas d'opposition systématique ou en prévision d'une démarche de motion de censure dont la menace se profile à l'horizon où, prenant les devants, le chef du gouvernement peut procéder à la dissolution de la chambre et renvoyer sa recomposition aux urnes.

Sans doute, la mesure ne peut-elle être prise qu'en conseil des ministres et après consultation du roi, mais il n'en reste pas moins qu'elle demeure une décision du chef du gouvernement avec tout ce qu'elle implique comme conséquences politiques. Elle peut se traduire soit par le maintien de son parti par les électeurs approuvant son geste, soit par son départ s'il est désavoué. Mais dans les deux cas de figure, c'est une dissolution qui diffère de celle que peut prononcer le roi (56) en tant qu'arbitre (57) du jeu politique.

---

(54) Dans la constitution de 1996, l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant la chambre des représentants devait être délibéré en conseil des ministres (article 66).

(55) C'est une prérogative très peu fréquente en droit comparé : En Espagne, le président du gouvernement propose, mais c'est le roi qui décrète la dissolution, (article 115 de la constitution du royaume d'Espagne) ; en Italie, l'initiative revient au Président de la République, (article 88 de la constitution de la République italienne) ; en France, également, (article 12 de la constitution de la République française), tout comme au Portugal, (article 136 de la constitution de la République du Portugal).

(56) Article 96 de la constitution « *Le Roi peut, 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, dissoudre par dahir, les deux chambres ou l'une d'entre elles seulement. La dissolution a lieu après un message adressé par le Roi à la Nation* ».

(57) C. Boutin, La place du souverain dans la nouvelle constitution du royaume, in La constitution marocaine de 2011, Lectures croisées, REMALD 2012, Coll. Thèmes actuels, n° 77, p. 45.



Émanant du chef du gouvernement lui-même, elle a une signification qui dénote un aspect non négligeable de l'autonomie de l'institution gouvernementale que le constituant a voulu renforcer, sachant qu'il aurait pu la laisser à la compétence du roi qui l'exercerait à son initiative ou à la demande du chef du gouvernement redoutant une motion de censure.

**27.** Par la motion de censure (58), à l'égard du gouvernement, la chambre des représentants dispose de l'arme fatale. Tout dépend évidemment des conditions de sa mise en œuvre. Verrouillée par des règles de quorum rédhibitoires, elle ne serait qu'un leurre, objet de belles études doctrinales ; son effectivité ne peut avoir de sens que si elle peut être exercée sans grande difficulté, quitte à assujettir son adoption à la majorité absolue des membres de la chambre. C'est dans ce sens qu'est allé le constituant. Pour sa recevabilité, elle doit être signée par le cinquième au moins des membres de la chambre des représentants (59), soit 79 sur 395 alors que dans la constitution de 1996, c'était le quart, soit 77 sur 305 ; et, pour son approbation, le constituant a maintenu la majorité absolue des membres de la chambre des représentants, soit 198 sur 395.

L'obligation de la majorité absolue reste en concordance avec la majorité requise pour l'investiture. C'est sur sa base que l'investiture est accordée et, en application du principe du parallélisme des formes, c'est sur la même base qu'elle doit être retirée, que cela soit suite à un engagement de la responsabilité du gouvernement ou à l'adoption de la motion de censure. Et, dans les deux situations, le débat n'a lieu qu'entre la chambre des représentants et l'institution qui en émane et responsable devant elle : le gouvernement.

**28.** La contrepartie de la motion de censure, c'est non pas le pouvoir de dissolution de la chambre des représentants que peut prononcer le chef du gouvernement (60), mais la dissolution que peut prononcer le roi. C'est une attribution que l'on retrouve dans toutes les constitutions précédentes et qui s'impose comme une nécessité à l'équilibre des pouvoirs. Le roi agit alors en tant qu'arbitre et par la dissolution des deux chambres ou l'une d'entre elles, il fait intervenir les électeurs pour la recomposition de l'échiquier politique.

**29.** Devant la chambre des représentants, le gouvernement est donc pleinement responsable depuis sa nomination jusqu'à la fin de son mandat. Cette situation résulte de son statut constitutionnel puisque pendant toute la législature il ne peut être mis fin à ses fonctions dans son ensemble qu'à la suite de la démission du chef du gouvernement. A cet égard, par rapport aux constitutions précédentes, la différence est notable. C'est dans le cadre du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes que l'institution gouvernementale, dont le chef

---

(58) Dans son histoire constitutionnelle, le Maroc a connu deux motions de censure, en 1965 et en 1990. Sur la question en général, voir A. Aabiza, *La motion de censure au Maroc*, Thèse, en langue arabe, Rabat-Agdal, 2004.

(59) Article 105 de la constitution.

(60) Il apparaît à peine utile de préciser que pratiquement la dissolution par le chef du gouvernement ne peut avoir lieu qu'avant le dépôt de la motion de censure et jamais après. Car il va de soi que si elle est déposée puis adoptée à la majorité absolue, c'est tout le gouvernement qui est démissionnaire et que si elle est déposée sans être adoptée, on ne voit pas pourquoi il dissoudrait alors qu'il est rassuré du soutien de la majorité.

est nommé selon des conditions bien précises, entretient ses relations avec le parlement et n'est plus responsable que devant la chambre des représentants.

**30.** Avec la constitution de 2011, l'institution gouvernementale a connu certes des changements profonds par rapport aux constitutions précédentes. Un statut renforcé et des attributions plus étendues. Néanmoins, toutes les modifications qui l'ont affectée demeurent marquées du sceau et des racines de l'histoire marocaine. Les péripéties historiques qui ont donné naissance au modèle de gouvernement anglais ne sont pas identiques à celles qui ont mené au modèle espagnol ou à tout autre modèle de monarchie constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle il serait inconvenant d'apprécier son évolution à l'aune de ce qui a lieu ailleurs (61). Il ne fait pas de doute que les grands principes qui constituent la base et la condition incontournable d'une monarchie parlementaire doivent être partout les mêmes pour l'institution d'un gouvernement issu des urnes et politiquement responsable de son action, mais il n'en reste pas moins vrai qu'en ce domaine, où la forme de l'habit doit être à peu près standard au regard de critères universels, il est difficile de s'en remettre complètement au prêt-à-porter (62). Selon la formule d'Edmund Burke, une constitution ne peut être qu'un produit de l'histoire et non de la froide raison géométrique. Ainsi, l'institution gouvernementale marocaine, tout en empruntant certains de ses aspects à ses homologues dans nombre de régimes parlementaires, conserve-t-elle des particularités liées à la place qu'occupe l'institution royale dans la constitution. Le gouvernement a désormais des attributions qui lui sont propres, mais il en est d'autres qu'il exerce en conseil des ministres (63) présidé par le roi qui, chef de l'Etat, conserve certains domaines réservés. Telle est la caractéristique du modèle marocain ! Cependant, en contrepartie, c'est un gouvernement qui ne peut être démis de ses fonctions qu'à la suite de la démission du chef du gouvernement et ne peut être mis en minorité que par la chambre des représentants. Voilà la forme de l'habit standard qui est le même partout dans les monarchies et régimes parlementaires, le reste demeurant tributaire de la taille qui exige le sur mesure !

Octobre 2012

---

(61) C. Saint-Prot, Continuité nationale et évolution constitutionnelle, *in* La constitution marocaine de 2011, Lectures croisées, REMALD, 2012, Coll. Thèmes actuels n° 77, p. 20.

(62) D. Melloni, *loc. cit.*, l'auteur remarque dans la conclusion de son étude, p. 45, que le nouvel ordre constitutionnel marocain n'est ni l'expression d'une monarchie parlementaire, ni la résurgence d'une monarchie gouvernante. C'est une monarchie parlementaire et gouvernante où le roi détient des prérogatives essentielles relatives à l'exercice quotidien du pouvoir et aux attributs les plus solennels de la souveraineté.

(63) La constitution de 2011 a attribué au chef du gouvernement le pouvoir d'initiative de la révision de la constitution ; ce qui était le cas du Premier ministre dans la constitution de 1962. Dans les constitutions de 1970, 1972, 1992 et 1996, cette initiative a été retirée à ce dernier pour n'appartenir qu'au roi et au parlement. Néanmoins, le constituant de 2011 a précisé que la proposition de révision émanant du chef du gouvernement est soumise en conseil des ministres, après délibération en conseil du gouvernement.