

### **L'EXPÉDITION DES AFFAIRES COURANTES PAR LE GOUVERNEMENT**

Mohammed Amine BENABDALLAH

*Professeur à la faculté de droit, Rabat-Agdal*

Entre la date de nomination par Sa Majesté de M. Akhannouch, le 10 septembre 2021, chef du gouvernement et celle des membres du gouvernement dans son entier le 7 octobre 2021, le gouvernement partant de M. El Othmani a cessé une grande partie de ses activités au motif qu'il n'était plus habilité qu'à expédier les affaires courantes. L'était-il ? La réponse à la question ne peut valablement se faire que par référence aux articles 47 et 88 de la Constitution.

L'expédition des affaires courantes par le gouvernement est une notion qui s'applique à tout gouvernement dont le mandat a pris fin ou tout autre dont la nomination a lieu mais qui n'a pas encore obtenu son investiture par la chambre des représentants.

Pour ce qui est de la première situation, le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution énonce expressément que « *le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions expédie les affaires courantes jusqu'à la constitution d'un nouveau gouvernement* ». Quant à la seconde situation qui s'impose par le dernier alinéa de l'article 88 de la Constitution disposant que « *... Le gouvernement est investi, après avoir obtenu la confiance de la Chambre des Représentants, exprimée par le vote à la majorité absolue des membres composant ladite chambre, en faveur du programme du gouvernement* », elle est régie par l'article 38 de la loi organique relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres. Cet article dispose en effet que le gouvernement non encore investi par la Chambre des représentants, exerce les attributions visées au premier alinéa de l'article 37 de la même loi organique, traitant des affaires courantes.

Avant d'essayer d'apporter des éléments de réponse à ce que peut receler la notion d'affaires courantes et de l'interprétation que lui avait donnée le Conseil constitutionnel,

il conviendrait de rappeler quelles sont les deux situations où le gouvernement doit se contenter d'expédier les affaires courantes.

\*  
\*     \*

La première situation est celle du gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions. Elle peut résulter soit de la démission du chef du gouvernement comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution suite à la perte de la confiance de la Chambre des représentants, soit de la fin de la législature du parlement dont la première Chambre lui a accordé cette confiance. Une nouveauté par rapport aux anciennes constitutions (notamment article 24 de 1996) habilitant le Roi à mettre fin aux fonctions du gouvernement, soit à son initiative, soit du fait de la démission de celui-ci.

La question est la suivante : à partir de quand le gouvernement qui va être remplacé est chargé de l'expédition des affaires courantes ? Est-ce à partir de la date de nomination par le Roi du nouveau Chef du gouvernement pour constituer son gouvernement ou de la fin de la législature du parlement dont la Chambre des représentants lui a accordé la confiance et de l'ouverture de la première session de la nouvelle législature du parlement dont la Chambre des représentants sera habilitée à accorder sa confiance au nouveau gouvernement ?

Les deux hypothèses, n'invitent-elles pas à la réflexion ?

Si l'on se fie à la pratique, on peut relever que depuis la promulgation de la Constitution de 2011, il n'y a eu qu'un seul dahir chargeant expressément le gouvernement en place d'expédier les affaires courantes en attendant la nomination du nouveau. Il s'agissait du dernier gouvernement sous l'empire de la Constitution de 1996. En effet, le dahir du 29 novembre 2011, nommant M. Benkiran pour succéder à M. Abbas El Fassi, a été accompagné par un second du même jour (B.O. n° 6000 du 1<sup>er</sup> décembre 2011, p. 5701) précisant que « *le gouvernement actuel est chargé d'expédier les affaires courantes jusqu'à la constitution du nouveau gouvernement* ». De fait, c'est sur la base de ce dahir qu'il a été mis fin aux fonctions du gouvernement. En le chargeant d'expédier les affaires courantes, le même dahir a mis fin à ses fonctions.

Mais, depuis lors, et jusqu'à ce jour avec la nomination de M. Akhannouch, les dahirs relatifs au même sujet de nomination n'ont été accompagnés par aucun autre (B.O. n° 6509 du 17 octobre 2016 p. 7235 et B.O. n° 7022 du 16 septembre 2021 p. 6816). Est-ce à dire que ce n'était pas nécessaire et que cela allait de soi, auquel cas on se demanderait pourquoi l'a-t-on fait la première fois, le 29 novembre 2011 ; ou qu'il suffisait de le faire une fois avant la promulgation de la loi organique relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, et, dans ce cas, on

observera que dans celle-ci, il n'est nullement indiqué à partir de quand un gouvernement est considéré comme démis de ses fonctions.

En effet, bien que les articles 36, 37 et 38 de cette loi traitent de l'expédition des affaires courantes, ils ne précisent nullement à partir de quand le gouvernement devient dans cette situation. Sans doute, dira-t-on, que dans l'article 36, il est mentionné que « *le gouvernement dont il a été mis fin aux fonctions, pour quelque cause que ce soit, continue d'expédier les affaires courantes telles que définies à l'article 37 ci-dessous et ce jusqu'à la constitution d'un nouveau gouvernement* ». Mais, on se doit de retenir que ce groupe de mots « *pour quelque cause que ce soit* » ne peut inclure que les causes constitutionnellement possibles ; sinon, on serait dans l'inconstitutionnalité. De ce fait, son contenu ne peut être défini que dans le respect de la Constitution, à partir de sa lecture, notamment son article 47 qui ne prévoit la fin des fonctions de l'ensemble du gouvernement que suite à la démission du chef du gouvernement, et rien d'autre. Il en découle que, constitutionnellement, celle-ci ne peut avoir lieu que comme conséquence de la perte de confiance de la Chambre des représentants ou tout simplement de la démission de la propre initiative du chef du gouvernement. Ce qui invite à réfléchir selon l'hypothèse que voici :

Ne peut-on pas avancer que le gouvernement partant n'est pas dans la situation d'expédition des affaires courantes à partir de la désignation du nouveau chef du gouvernement par le Roi, mais à partir de la fin de la législature en cours et de l'ouverture de la nouvelle ?

Ne peut-on pas dire que, nommé suite aux résultats des urnes en application de l'article 47 et investi conformément à l'article 88, le gouvernement demeure pleinement compétent tant que la Chambre qui lui a accordé la confiance n'a pas achevé son mandat ou tant qu'elle ne le lui a pas ôté par un vote négatif ? Qu'il ne devient dans la situation d'expédition des affaires courantes qu'à l'ouverture de la première session du nouveau parlement dans le cas où le nouveau gouvernement n'est pas encore constitué et nommé ? Et, qu'à ce moment-là, il demeure en place pour expédier les affaires courantes jusqu'à l'installation du nouveau gouvernement qui, prenant le relais, expédie, à son tour, les affaires courantes tant qu'il n'a pas présenté son programme et obtenu son investiture par la Chambre des représentants ?

En plus clair, pour reprendre les termes de l'article 47, il n'est mis fin aux fonctions du gouvernement que suite à la démission de son chef, laquelle ne peut résulter que de la perte de la confiance de la Chambre des représentants (articles 88, dernier alinéa, 103, dernier alinéa et 105, avant-dernier alinéa) ou qu'au lendemain de la fin de la législature du parlement dont la première chambre l'a investi.

Pour illustration, en prenant l'exemple concret de la dernière nomination, on dira que de la date du 10 septembre 2021 de nomination de M. Akhannouch par Sa Majesté

pour proposer les noms des membres de son gouvernement, jusqu'à celle du 7 octobre 2021, date de nomination du gouvernement dans son entier, le gouvernement partant de M. El Othmani n'était pas dans la situation de l'expédition des affaires courantes car le parlement l'ayant investi était toujours en place.

Néanmoins, et en tout état de cause, on retiendra que dans la pratique, il est évident qu'après la désignation du nouveau chef du gouvernement par le Roi au vu des résultats des urnes, le gouvernement encore en place s'interdit au plan éthique toutes mesures aux implications politiques qui engagerait le gouvernement suivant, mais il n'en reste pas moins soutenable que, du point de vue juridique et de la lecture des articles 47 et 88 de la Constitution, sa compétence demeure pleine et entière. Qu'il n'en use pas est un fait purement politique, mais qu'il puisse en user, au regard du sixième alinéa de l'article 47, est une réalité constitutionnelle.

\*  
\*   \*

La seconde situation est celle de la nomination du nouveau gouvernement.

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 ? Avant de consulter les articles 36, 37 et 38 de la loi organique relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, voyons très brièvement la situation en droit comparé.

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, élaborer le 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 à gérer les affaires de l'Etat. C'est la nécessité d'éviter le vide dans la gestion des affaires de l'Etat. Du même 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 l'évidence 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, en l'occurrence, du programme à présenter pour son investiture ? De surcroît, 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 et faire des concessions 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 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, 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 gouvernement.

Or, au Maroc, au regard de la Constitution, tel 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 auquel, en attendant, il revient d'expédier les affaires courantes dont le contenu a été défini par les articles 37 et 38 de la loi organique relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres.

\*  
\*   \*

Il va sans dire que la notion d'expédition des affaires courantes découle de celle de la continuité de l'Etat et des services publics. Imaginons un moment les méfaits d'un gouvernement aux pouvoirs fortement limités et, par suite, d'une administration, partiellement soumise à l'immobilité ! C'est pour éviter une telle situation que la notion est clairement mentionnée dans la Constitution. Ne l'aurait-elle pas été qu'elle ne s'appliquerait pas moins car la continuité de l'Etat et ce qui en découle fait partie des principes généraux du droit ; des règles qui n'ont pas besoin d'un texte pour s'appliquer.

Non seulement la Constitution en a parlé, mais la loi organique relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres en a défini les contours auxquels le Conseil constitutionnel a apporté un élément qui va précisément dans le sens de la notion de continuité des affaires de l'Etat.

Analysant la constitutionnalité de la loi organique relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 955-15 du 4 mars 2015, avait considéré par une réserve d'interprétation de l'article 37 de la loi en question, que la situation de nécessité peut justifier la dérogation à l'interdiction au gouvernement de prendre des mesures telles l'approbation de projets de loi ou de décret ou la nomination aux fonctions supérieures. Ce qui signifie que si un gouvernement partant ou nouvellement nommé se trouve dans une situation relevant de l'urgence ou de la nécessité, il doit y faire face malgré la phase d'expédition des affaires courantes.

Ainsi, peut-on relever, à la suite du professeur Mohammed Atarguine (Mouajam Adoustour Al Maghribi, Dar Al Nashr, 2021, p. 591) qu'en 2017, alors que le gouvernement partant était encore en place, le parlement avait tenu une séance pour approuver la loi relative à l'Union africaine, à laquelle, avait pris part le gouvernement tout comme celui-ci avait assisté le 26 janvier 2017 à une réunion à la Chambre des représentants entre la commission des affaires étrangères, de la défense nationale, des affaires islamiques et des Marocains résidant à l'étranger et la commission de la justice, la législation et les droits de l'Homme à la Chambre des conseillers. Bien plus, le 15 février 2017, le ministre de l'économie et des finances avait répondu à une question écrite dans le cadre des questions aux membres du gouvernement par le parlement.

\*  
\*   \*

Pour conclure, on retiendra que la notion d'expédition des affaires courantes par le gouvernement, catégorie juridique mentionnée dans la Constitution, est une notion qui s'impose d'elle-même, sans être expressément citée. Elle se présente comme un principe général du droit aux fondements reposant sur le concept incontournable de la nécessité de la continuité de l'Etat, principe traditionnel de droit public. Partant, elle s'avère réfractaire à toute définition rigide ou statique, entendu qu'elle ne peut être valablement considérée qu'au cas par cas. Toutefois, son application ne peut être envisagée et justifiée qu'à partir de la démission du chef du gouvernement suite, notamment, à la fin de la législature de la chambre dont il bénéficie de la confiance ou du retrait de celle-ci découlant d'une motion de censure. Son application au gouvernement nouvellement constitué tant qu'il n'a pas été investi, prouve que le mot clé qui la commande réside dans l'investiture du gouvernement qui, tant qu'elle n'est pas retirée ou que le gouvernement qui en bénéficie n'a pas démissionné de ses fonctions, permet au gouvernement partant, mais encore en place, de continuer d'exercer pleinement ses compétences. Qu'il ne le fasse pas dans la pratique, cela relève de la politique et non du droit !