
Études

GEORGES VEDEL ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL MAROCAIN*

Mohammed Amine BENABDALLAH

*Membre de l'Académie du Royaume du Maroc
Professeur universitaire*

Thierry RAMBAUD

*Professeur de droit public à l'Université Paris Cité,
Avocat à la Cour*

Le grand publiciste français Georges Vedel, membre de l'Académie française, a entretenu une relation privilégiée avec le Maroc dont il fut membre de l'Académie du Royaume. Dans ses écrits, il s'est efforcé de saisir les spécificités de l'identité constitutionnelle marocaine et le sens de l'évolution des institutions constitutionnelles du Maroc. Sa réflexion ouvre des pistes de réflexion aux juristes comparatistes de droit public qui s'intéressent à la méthode en droit public comparé et aux enjeux de l'ingénierie constitutionnelle.

The great French publicist Georges Vedel, member of the Académie française, enjoyed a special relationship with Morocco, where he was a member of the Royal Academy. In his writings, he has endeavored to grasp the specificities of Moroccan constitutional identity and the direction of the evolution of Morocco's constitutional institutions. His work provides food for thought for comparative public law jurists interested in comparative public law methodology and the challenges of constitutional engineering.

Le doyen Vedel, généralement considéré comme un « maître pour tous les publicistes » (1), fut assurément une des figures majeures du droit public français de la

(*) Article publié à la *Revue Internationale de Droit comparé*, n° 3, 2024, que nous remercions d'avoir permis sa publication par la REMALD.

(1) Nous faisons ici référence à l'expression qu'avait utilisée Didier MAUS, « Georges Vedel: notre maître à tous », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. s1, HS, 2004, p. 13.

seconde moitié du XX^e siècle, comme en témoignent les travaux de plus en plus nombreux consacrés à son œuvre (2).

Né à Auch en 1910, Georges Vedel accomplit de brillantes études qui le conduisirent à soutenir une thèse de doctorat, sous la direction d'André Hauriou, consacrée à la *notion de cause en droit administratif* (3), avant de réussir le concours d'agrégation de droit public en 1936. En 1937, il enseigna à l'Université de Poitiers, puis à celle de Toulouse (1939) avant de rejoindre la Faculté de droit de l'Université de Paris où il exerça de 1949 à 1979. Il y fut doyen de 1962 à 1967. Nommé par le Président Valéry Giscard d'Estaing, sur les conseils, dit-on parfois, de Raymond Barre, au Conseil constitutionnel, il y siégea de 1980 à 1989. Son influence y fut décisive (4). Il fut élu membre de l'Académie française en 1998.

Le développement des travaux universitaires de grande qualité relatifs à l'œuvre et aux écrits du doyen Georges Vedel n'a peut-être pas suffisamment souligné jusqu'à présent la dimension « marocaine » de ses contributions, au contraire, par exemple, de certains de ses collègues. Nous songeons, en particulier, à une étude relative à André de Laubadère,

« Avocat du protectorat marocain » parue à la *Revue française de droit administratif* (5). Le Maroc a tenu toutefois une place significative dans l'œuvre de Vedel et il est possible de noter que ce dernier a entretenu une relation très étroite avec le Royaume chérifien et Sa Majesté Feu le Roi Hassan II dont il n'a pas manqué de souligner, pour reprendre ses termes, le « *Génie politique* » (6).

Trois axes ont fondé le travail de recherche :

- Le fonds Georges Vedel qui figure au département des manuscrits de la Bibliothèque nationale de France sous l'appellation « Fonds Georges Vedel » (cote NAF 28431). Le fonds, qui fut donné par sa veuve à la BNF en 2005, est constitué de douze boîtes dont la dixième contient un rapport de synthèse de 1997 à l'occasion d'un colloque sur le Maroc ;
- Ses écrits relatifs aux institutions du Maroc. Nous y reviendrons au cours de l'étude, mais mentionnons d'ores et déjà à ce stade l'ouvrage *Trente années de vie constitutionnelle*

(2) V., parmi d'autres, K. JEBRANE, *Le droit administratif de Georges Vedel*, thèse soutenue à l'Université de Bourgogne Franche-Comté, sous la direction de Yan Laidié, 2022 ; Y. GRALL, « Droit constitutionnel et notion de constitution dans la pensée de Georges Vedel », *Jus Politicum*, n° 30 [<https://juspoliticum.com/article/Droit-constitutionnel-et-notion-de-constitution-dans-la-pensee-de-Georges-Vedel-1545.html>]. On se permet également de renvoyer à T. RAMBAUD, « Retour sur le rapport Georges Vedel relatif à la dimension immobilière de la liberté d'enseignement et la révision de la loi Falloux (1993-2023) », in *Mélanges en l'honneur de Pierre-Henri Prétot*, Institut Louis Joinet, Colloques et essais, 2024. Au cours de l'étude, nous nous référerons également aux hommages que les grandes revues françaises de droit public lui avaient consacrés lors de son décès.

(3) G. VEDEL, *Essai sur la notion de cause en droit administratif*, Paris, Recueil Sirey, 1934.

(4) Sur cette période de la présence de Georges Vedel au Conseil constitutionnel, voir le témoignage de Robert Badinter rapporté par le professeur Paul Cassia dans son excellente biographie, *Robert Badinter, un juriste en politique*, Fayard, 2009, pp. 398-400.

(5) F. HOFFMANN, « André de Laubadère, avocat du Protectorat marocain », *Revue française de droit administratif*, 2011, n° 6, p. 1249 et s.

(6) « L'œuvre institutionnelle de Sa Majesté le Roi Hassan II », in *La pensée de Hassan II – Authenticité et renouveau*, Ed. Académie du Royaume du Maroc, 2000, pp. 53-74.

au Maroc. *Édification d'un État moderne* qu'il a codirigé avec Driss Basri et Michel Rousset et qui est paru chez LGDJ dans la *Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique*, tome 78.

– Des témoignages écrits et oraux de la part de personnalités qui ont bien connu Georges Vedel, notamment dans la dimension marocaine de son activité, comme Michel Rousset. Les mémoires de Michel Rousset, parus à la Remald, contiennent plusieurs souvenirs et anecdotes concernant le doyen Georges Vedel (7) et, en particulier, ses relations avec le souverain du Maroc, le Roi Sa Majesté Feu Hassan II. Un exemple, parmi d'autres péripéties, Michel Rousset raconte : « À l'occasion de la rédaction de la Constitution de 1996 à laquelle le doyen avait pris part, il fut souvent reçu au palais par le Roi Hassan II. Lors d'une séance de travail, Sa Majesté interpela son maître d'hôtel pour présenter au doyen la boîte de cigares Montecristo qu'il avait l'habitude de lui offrir. Le doyen lui dit : 'Merci, Majesté, mais je ne fume plus' ; puis, d'un air plein de malice 'Vous savez, le tabac, c'est comme les amours qui ne laissent que des souvenirs et des regrets !' » (p. 114). Régulièrement consulté par le roi Hassan II sur des sujets aussi divers que les privatisations, la création d'une juridiction administrative au Maroc ou encore le Sahara occidental, avec René-Jean Dupuy (1918-1997) et Daniel Bardonnnet (1931-2004) dans ce dernier cas (p. 113-115), Georges Vedel était devenu un des conseillers français favoris du Roi qui, selon des témoignages concordants, le tenait en grande estime.

La présente étude, qui s'efforce de présenter l'intérêt de Georges Vedel pour le droit public marocain, est le travail de deux juristes qui ont « croisé » et beaucoup lu le doyen Vedel, sans en être des proches ou encore des élèves. Lors d'une discussion amicale entre eux, ils décidèrent de réfléchir à la relation qu'entretenait Georges Vedel avec le droit constitutionnel marocain.

Nous avons souvenir de l'ovation qui fut réservée au Sénat au doyen Georges Vedel qui venait d'être élu, le 28 mai 1998, le même jour que celui de sa participation à un colloque relatif aux « règles et principes non écrits en droit public » (8), à l'Académie française au siège de René Huyghe. Il est difficile d'oublier de tels moments. Dans ses mémoires, Michel Rousset rappelle le repas qu'avait offert le soir même Georges Vedel et son épouse dans leur appartement du boulevard Saint-Germain à Paris (9).

Georges Vedel a connu les grandes phases de l'histoire politique et constitutionnelle marocaine au XX^e siècle : le protectorat français (1912-1956), l'indépendance (1956), le règne de Sa Majesté Feu Hassan II (1961-1999), avec la première constitution en date du 14 décembre 1962 et ses modifications constitutionnelles en date du 10 mars 1972, du

(7) M. ROUSSET, *Une vie marocaine (1963-2013)*, préface de Mohammed Amine Benabdallah, *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, coll. «Manuels et travaux universitaires», 2022.

(8) P. AVRIL et M. VERPEAUX (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Éd. Panthéon-Assas, 2000.

(9) M. ROUSSET, *op. cit.*

9 octobre 1992 et du 10 octobre 1996, et, plus brièvement, le début du règne de Sa Majesté Mohammed VI (1999) (10).

Contrairement à plusieurs professeurs de droit public français, il n'a toutefois pas exercé comme professeur rattaché à l'Université de Rabat après sa réussite au concours d'agrégation de droit public comme cela fut le cas, par exemple, pour ne citer que le cas de collègues que nous connaissons personnellement et pour s'en tenir au droit public, de Michel Rousset, d'Yves Gaudemet, de Vlad Constantinesco, de Georges Lescuyer, Daniel Bardonnnet, Jean-Claude Martinez ou encore d'Hervé Cassan (11).

Il est certain que Vedel éprouvait, ce dont témoignent tant des écrits que des propos rapportés, un attachement très fort pour le Maroc. Sans doute y avait-il dans ce dernier un goût et une affection pour la culture, les traditions et le peuple marocains, mais pas seulement. Il s'y manifestait également un intérêt profond pour l'histoire de l'État et du droit public au Maroc. La tradition du droit public et le respect du droit sont forts et bien vivaces au Maroc. L'État n'est pas une création récente, un « produit d'importation » qui serait hérité de la colonisation ou du protectorat, mais il s'enracine dans une histoire pluriséculaire dont les historiens ont montré l'originalité, la constance et la force (12). À cet effet, l'histoire marocaine présente une véritable singularité sur le continent africain – certains ont d'ailleurs parlé de l'« exception marocaine » (13). Georges Vedel souligne, d'ailleurs, souvent, dans ses écrits, le parallèle qui existe entre la permanence et l'incarnation de l'État, ce « pouvoir d'État », entre la France et le Maroc. Comment expliquer ce lien fort qui existait entre le doyen Vedel et le Maroc ?

Plusieurs paramètres peuvent être mis en évidence : une dimension personnelle, une coopération institutionnelle ou encore le prestige indéniable du publiciste Georges Vedel. Passons rapidement en revue chacune de ces trois données :

– Sur un plan personnel, du fait de son amitié avec plusieurs juristes français éminents exerçant au Maroc, comme Michel Rousset, ou marocains. Il a paru également entretenir des relations de profonde confiance avec Sa Majesté le Roi Feu Hassan II auquel il a rendu un hommage appuyé dans une étude parue en 2000 sur « L'œuvre institutionnelle du Roi Hassan II » (14) ;

(10) C. BOUTIN, « Le Maroc ou l'équilibre monarchique », in C. BOUTIN, J.-Y. De CARA et C. SAINT-PROT (dir.), *Les constitutions arabes*, 2016, p. 211.

(11) T. RAMBAUD, « L'école française de droit international du développement à l'Université Paris Descartes : Hervé Cassan (1947-2021), collègue et collaborateur privilégié de Guy Feuer », intervention au colloque en hommage à Guy Feuer le 14 juin 2021 : « Guy Feuer (1925-2020), précurseur en droit international du développement », en voie de publication.

(12) P. VERMEREN, *Le Maroc de Mohammed VI : la transition inachevée*, coll. « Cahiers libres », La Découverte, 2009.

(13) C. SAINT-PROT et F. ROUVILLOIS (dir.), *L'exception marocaine*, Ellipses, 2013.

(14) « L'œuvre institutionnelle de Sa Majesté le Roi Hassan II », in *La pensée de Hassan II – Authenticité et renouveau*, Rabat, 2000, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 53-74.

– Sur un plan institutionnel, car le doyen Vedel fut membre de l'Académie du Royaume du Maroc que le roi Hassan II avait fondée. Il siégea, notamment, en compagnie d'autres éminents savants et juristes français comme René-Jean Dupuy, professeur de droit international au Collège de France. Il publia ainsi un certain nombre de travaux aux éditions de l'Académie royale du Maroc dont plusieurs concernèrent le droit constitutionnel marocain. Une liste de ces derniers a été publiée par la *Revue française de droit constitutionnel* à l'occasion d'un hommage rendu à Georges Vedel. Nous reprenons cette liste qui figure à la RFDC (15).

(15) «Une œuvre», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. s1, 2004, pp. 73-95 :

- «La logique contradictoire des entreprises publiques», Conférences de l'Académie 1983-1987, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 11-26.
- «Dialectique de la souveraineté et de l'économie», Potentialités économiques et souveraineté diplomatique, Fès, avril 1983, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 23-24.
- «L'espace et le droit», *De la déontologie de la conquête de l'espace*, Casablanca, 1984, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 151-154.
- «Réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la démocratie et le principe majoritaire», *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Marrakech, octobre 1984, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 29-35.
- «Les successions présidentielles en France depuis 1969», *De la conciliation entre le terme du mandat présidentiel et la continuité de la politique intérieure et étrangère dans les États démocratiques*, Fès, avril 1985, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 49-80.
- «À qui la parole?», *Problèmes d'éthique engendrés par les nouvelles maîtrises de la procréation humaine*, Agadir, novembre 1986, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 95-98.
- «Volonté politique et facteurs objectifs dans l'élaboration des traités européens de 1957», *Des similitudes indispensables entre pays voulant fonder des ensembles régionaux*, Madrid, décembre 1989, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 73-82.
- «Quelques paradoxes sur la pédagogie universitaire», Université, recherche, développement, Paris, 1989, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 75-80.
- «*Homo oeconomicus et homo juridicus*», *De la nécessité de l'homo oeconomicus pour le décollage économique de l'Europe de l'Est*, Fès, 1990, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 27-31.
- «Dialectique de l'intégration et de l'extension», *L'Europe des Douze et les autres*, Rabat, 1992, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 19-24.
- «Participation à une table ronde organisée par la télévision marocaine sur le projet de Constitution du Maroc soumis à référendum», in *Révision de la Constitution marocaine, analyses et commentaires, Édification d'un État moderne*, 1992, pp. 23-53.
- «Le droit: savoir ou technologie?», *Connaissances et technologie*, Casablanca, mai 1993, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 23-31.
- «Royaume du Maroc et République française: parallèle entre deux constitutions», *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Édification d'un État moderne*, LGDJ, 1993, pp. 363-391.
- «Le Conseil constitutionnel français et les droits de l'homme», *Le Maroc et les droits de l'homme: positions, réalisations et perspectives, Édification d'un État moderne*, L'Harmattan, 1994, pp. 341-379.
- «Le chef d'État devant une menace de sécession», *Les chefs d'État face au droit à l'autodétermination et à l'impératif de la sauvegarde de l'unité nationale et territoriale*, Fès, 1994, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 99-105.
- «Que peut dire un juriste?», *Les pays en voie de développement entre l'exigence démocratique et la priorité économique*, Rabat, 1994, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 83-89.
- «Dans quelle mesure peut-on parler de la mondialisation des institutions politiques?», in *Mondialisation et identité*, Rabat, mai 1997, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 91-100.
- «Réflexions d'un profane sur la légitimité des manipulations génétiques», *Droits de l'homme et manipulations génétiques*, Rabat, novembre 1997, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 89-99.

– Sur le plan de l’expertise constitutionnelle (16), car il a consacré plusieurs travaux de première importance au régime constitutionnel marocain dont il a essayé de saisir l’originalité profonde, en lien, mais également par contraste, avec la Constitution française de 1958 (17). Michel Rousset, dans son ouvrage précité, rapporte qu’il a exercé des activités de consultant avec le doyen Vedel de 1987 à 1999 (p. 101). Il prend l’exemple de la constitution de 1996, de la création des tribunaux administratifs au sujet de laquelle il souligne « que si le modèle français inspirait ce projet, celui-ci devait s’intégrer dans le système juridictionnel du Royaume » (p. 103) ou encore celui des privatisations. L’expertise de Georges Vedel était donc recherchée tant en droit constitutionnel qu’en droit administratif.

Le point de vue adopté dans cet article est celui de la relation spéciale qu’a pu entretenir Georges Vedel avec le Maroc. Si son expertise était largement recherchée en dehors des frontières françaises, sa relation avec le Maroc porte témoignage de la nature spécifique et originale de la tradition administrative et institutionnelle dans le Royaume chérifien. Certes, il existe toujours une équation personnelle dans la relation qui unit un Homme à un État, mais, dans le cas présent, cette relation revêtait une dimension plus profonde, plus ancrée dans ce qui était la caractéristique profonde de la Monarchie marocaine dont Vedel sut saisir l’originalité profonde tenant au rôle du Roi et à la force de la religion musulmane. Tout en mobilisant certains des concepts les mieux établis de la science constitutionnelle et politique, il décrivit, selon nous, les institutions constitutionnelles marocaines avec justesse et réalisme. Notre conviction à la lecture des travaux de Vedel sur le Maroc est que ce dernier était assuré que les autorités marocaines aimaient et « prenaient au sérieux » le droit comme vecteur de régulation de l’action des pouvoirs publics (18).

Pour illustrer ce point de vue, nous aborderons successivement les analyses de Georges Vedel sur « l’identité constitutionnelle marocaine » puis sur l’évolution des institutions constitutionnelles marocaines.

• « L’œuvre institutionnelle de Sa Majesté le Roi Hassan II », *La pensée de Hassan II – Authenticité et renouveau*, Rabat, avril 2000, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 53-74.

(16) Le professeur Pierre de Montalivet, que nous remercions très sincèrement, nous a rappelé également l’apport du doyen Vedel au droit constitutionnel monégasque et, notamment, son rôle dans la rédaction de la Constitution de 1962. Sur ce sujet, v. P. DELVOLVÉ, « Le doyen Vedel et le droit monégasque », *Revue de droit monégasque*, n° 5, 2003, p. 5. Pierre de Montalivet, lors d’un échange informel, nous a fait part de remarques très intéressantes concernant la similitude, malgré les différences de contexte institutionnel, entre le droit constitutionnel marocain et le droit constitutionnel monégasque : « une monarchie fortement établie sur des bases historiques anciennes », « une identité religieuse forte », « la volonté d’établir un État de droit » et un « lien fort avec la France et la langue française ».

(17) T. BREHIER, « Trois Français spécialistes d’ingénierie constitutionnelle », *Le monde* en date du 13 septembre 1996, https://www.lemonde.fr/archives/article/1996/09/13/des-francais-specialistes-d-ingenierie-constitutionnel-le_3723096_1819218.html, consulté le 12 mars 2024.

(18) Pour une présentation du droit du Maroc claire et synthétique, voir les précieux travaux de l’Association Henri Capitant, *Droit du Maroc*, bibliothèque de l’Association Henri Capitant, LGDJ, Lextenso, 2016. La présentation du cadre constitutionnel est l’œuvre de Najia Msefer Kadiri.

I. L'analyse de Georges Vedel sur «l'identité constitutionnelle marocaine»

Des écrits de Vedel, il résulte qu'il a assurément su saisir la nature et la spécificité de «l'identité constitutionnelle marocaine». Ceci le conduisit à porter un regard nuancé et avisé sur le recours à «l'ingénierie constitutionnelle» et ses limites.

A. La compréhension de l'identité nationale marocaine

La formule «d'identité nationale» que nous utilisons ici fait écho à l'article 4 §2 du Traité sur l'Union européenne :

«2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les *traités* ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale».

La jurisprudence des cours constitutionnelles, notamment européennes, souligne l'importance de la notion d'identité nationale envisagée d'un point de vue constitutionnel (19). Georges Vedel s'est efforcé de saisir les particularités de cette identité nationale constitutionnelle marocaine, toujours selon la terminologie du traité sur l'Union européenne, «inhérente à leurs structures politiques et constitutionnelles».

Le doyen Vedel évoque le «contraste» (20), pour ne pas dire la «contradiction» entre la Constitution marocaine de 1992 qui dispose que «le Royaume du Maroc constitue un État musulman souverain» et la Constitution française de 1958 qui rappelle que la France forme une «République laïque». Toutefois, il précise immédiatement l'usage qu'il entend faire de la mise en perspective de cette différence fondamentale. Il relève qu'il ne peut s'agir d'entrer dans la comparaison franco-marocaine par le prisme de cette divergence de principe. En effet, cela conduirait «à tenir d'avance pour négligeables les convergences dont on a mesuré (...) la fréquence et la portée (...) à creuser entre les deux pays et les deux régimes défiant d'avance toute communication enjambant les deux rives» (...) une sorte d'abîme défiant d'avance toute communication enjambant les deux rives» (p. 383). Selon Georges Vedel, se présenterait alors le risque de méconnaître l'amplitude du «rapprochement et de la compréhension» entre les deux pays (p. 383). Cette remarque renvoie à des interrogations dans le domaine du droit comparé concernant le juste point d'entrée dans la comparaison. Toutes les institutions ou règles juridiques de deux États sont-elles susceptibles de faire l'objet d'une comparaison ? Tout dépend, on le sait, du point d'entrée dans la comparaison en général et dans la comparaison juridique en particulier.

(19) J.-D. MOUTON, «L'identité, marqueur de la singularité de l'Union européenne», in *Mélanges en l'honneur de Stéphane Pierré-Caps : Constitution, États et peuples*, L'Harmattan, 2024, pp. 207-222.

(20) G. VEDEL, «Royaume du Maroc et république française : parallèle entre deux Constitutions», in D. BASRI, M. ROUSSET et G. VEDEL (dir.), *Trente années de vie Constitutionnelle au Maroc*, Bibliothèque constitutionnelle et science politique, t. 78, LGDJ, 1993, p. 363 et s., et spéc. p. 383.

Quel aspect du sujet doit être privilégié pour obtenir une comparaison qui fasse sens et produise des enseignements juridiques pertinents ? Vedel privilégie une comparaison qui implique la mise en perspective des institutions constitutionnelles plutôt que des principes fondamentaux qui structurent les deux ordres juridiques et qui conduiraient inévitablement à se contenter de ne souligner que les différences fondamentales entre les deux États.

Ce point précisé, il caractérise l'identité nationale marocaine par trois éléments principaux :

- L'institution monarchique marocaine ;
- L'islam comme religion d'État ;
- Et une « culture constitutionnelle et démocratique propre » qui concilie la croyance dans le progrès et le respect de l'identité marocaine profonde, identité qui s'affirme également dans la réaffirmation de l'arabité du Maroc et de son appartenance à la « nation arabe ». Il existe une physionomie constitutionnelle marocaine propre qui ne se résume à aucun autre modèle étranger. Georges Vedel souligne d'ailleurs que ces éléments, cette « précocité institutionnelle » pour reprendre son terme, revenaient régulièrement dans les discussions de travail avec le roi Hassan II. Dans la conception marocaine du pouvoir dont le roi actuel Mohammed VI est le 118^e souverain depuis le premier sultan Idriss Premier en l'an 788, l'État a préexisté à la Constitution, alors que dans beaucoup d'autres États du continent africain, c'est le processus inverse qui pouvait être observé : la Constitution avait « créé ou du moins baptisé l'État décolonisé » (p. 61 de *L'œuvre institutionnelle*).

Il serait totalement erroné de rapprocher la monarchie marocaine de modèles qui existent en Europe (21) et dans lesquels le monarque n'exerce plus de fonctions effectives de direction des affaires de l'État. Nous songeons bien évidemment au Royaume-Uni, à l'Espagne ou encore à la Suède. Il en va de même pour le statut de l'Empereur du Japon.

Une telle singularité constitutionnelle justifie la mise en place d'une réflexion sur le recours aux techniques de l'ingénierie constitutionnelle.

B. Les limites de l'ingénierie constitutionnelle

Commençons par cette formule savoureuse du doyen Vedel qui figure dans son étude « L'œuvre institutionnelle de Sa Majesté le Roi Hassan II » (22) : « Un juriste qui fait métier d'ingénieur, surtout d'ingénieur en affaires publiques ne doit pas penser comme un tireur à l'arc qui n'a qu'à bien viser le centre de la cible pour l'atteindre. Qu'il s'imagine plutôt comme un joueur de billard qui, pour placer une boule à tel endroit du tapis, admet

(21) Peut-être à ce propos peut-on rappeler ce qu'a répondu le Roi Mohammed VI au journal *Le Figaro* en 2001 qui rappelait que « le Roi ne se contente pas de régner ». Et d'ajouter : « Je règne et je travaille avec mon gouvernement dans un cadre constitutionnel clair qui définit la responsabilité de chacun » (www.lefigaro.fr).

(22) « L'œuvre institutionnelle de Sa Majesté le Roi Hassan II », in *La pensée de Hassan II – Authenticité et renouveau*, Rabat, 2000, Ed. Académie du Royaume du Maroc, pp. 53-74.

un parcours plus long tenant compte et se servant des autres bandes et des autres boules rencontrées».

Georges Vedel précise le cadre des missions d'expertise constitutionnelle et administrative que lui confiait, ainsi qu'à d'autres universitaires déjà évoqués, Sa Majesté le Roi Hassan II. Au sujet du roi Hassan II (1929-1999), on retient: «Son éducation pluriculturelle, religieuse et ouverte sur la culture internationale de son époque, lui a permis d'avoir un attachement aux valeurs en rapport avec l'identité du pays, avec une volonté constante de modernisation des institutions dans le respect de la conservation et de la tradition marocaine» (23). Dans le discours royal du 20 août 1992, cité dans le même texte, le Roi souligne: «le Maroc ne pouvait pas demeurer indifférent aux profondes mutations qui surviennent partout dans le monde» et que «le peuple marocain est aujourd'hui un peuple majeur qui peut s'assumer».

L'ingénierie constitutionnelle (24), sollicitée auprès de Georges Vedel, ne pouvait en aucune manière consister à importer de l'étranger des modèles tout faits au Maroc. Ses propos sont très intéressants à relever du point de vue d'une réflexion comparative:

1) Il précisait que «la mission des experts était définie sans équivoque quant à son contenu et à son but». Il ne devait pas y avoir de confusion entre le rôle des experts et celui du pouvoir politique et, notamment, de l'autorité souveraine. Pour le Roi Hassan II, l'éclairage de l'expert pouvait s'avérer très pertinent, mais ce dernier ne devait pas se substituer à la décision du pouvoir politique marocain: «les experts n'intervenaient pas dans ce qui est le rôle spécifique du pouvoir politique, c'est-à-dire le choix du problème à étudier et de la décision qui sera prise à la lumière du rapport final» (p. 54 de *L'œuvre institutionnelle du Roi Hassan II* précitée). Le doyen Vedel avait parfaitement conscience de la dimension fondamentale de la distinction entre le rôle du politique et celui de l'expert ou du conseiller – à chacun ses responsabilités.

2) Il poursuivait: «le deuxième obstacle qui contrarie souvent l'ingénierie constitutionnelle est qu'elle dispose plus facilement de costumes sur mesure que de modèles inédits, et ceci s'est accentué au fil des ans». C'est évidemment un point capital pour tout juriste qui s'intéresse au sujet de l'ingénierie constitutionnelle et à celui du transfert de technologie constitutionnelle. Il est dangereux de considérer qu'il suffit de procéder à des «emprunts juridiques» sans plus de précautions et sans une connaissance approfondie des environnements institutionnels et de la culture politique d'un État déterminé. La prise en considération des facteurs culturels, sociaux et politiques détermine

(23) M.A. BENABDALLAH, «Hassan II», in F. ROUVILLOIS, O. DARD et C. BOUTIN (dir.), *Le dictionnaire du conservatisme*, Les éditions du cerf, 2017.

(24) V. l'importante étude de Sylvie Torcol qui offre de nombreux éléments de réflexion pour saisir la portée de l'ingénierie constitutionnelle, «Les mutations du constitutionnalisme à l'épreuve de la construction européenne: essai critique sur l'ingénierie constitutionnelle», *Civitas Europa*, n° 9-10, sept.-mars 2002, Modernité et constitution. Actes de l'atelier n° 1 du V^e congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, Toulouse, les 6, 7 et 8 juin 2002, pp. 359-374.

la portée d'une imitation juridique en ce qu'elle conduit à distinguer «l'énoncé de la loi et ses effets» (p. 56) (25). Nous aimons rappeler aux étudiants les propos du comparatiste Olivier Moréteau sur son expérience au Royaume himalayen du Bhoutan, expérience qu'il rapporte dans une contribution aux *Mélanges* en l'honneur du professeur Camille Jauffret-Spinosi : «Il faut se garder d'imposer un modèle occidental exogène aux peuples qui vivent sous d'autres coutumes et ont une vue différente de ce que nous appelons l'ordre juridique. Voyons d'abord avec eux s'ils ont vraiment besoin de ce qui nous paraît essentiel» (26). Leçon pleine de sagesse, dans un contexte certes très différent de celui que le Maroc connaît, mais qui vient nous mettre en garde contre les risques du «mimétisme institutionnel» (27). Ce n'est ici que réaffirmer les liens forts, mais souvent insuffisamment rappelés, entre la technique constitutionnelle et la culture politique. En ce sens, dans son rapport de synthèse à l'issue d'un colloque organisé à Grenoble en mars 1998 (28), le doyen avait fait appel à cet exercice de l'uchronie consistant à s'interroger sur ce qui se serait passé si ce qui s'était passé ne s'était pas passé ! Que serait aujourd'hui la vie constitutionnelle marocaine, si le Maroc n'avait pas connu le protectorat français ? Dans son analyse, tout en relevant les aspects nouveaux du système constitutionnel marocain que l'on retrouve dans différentes constitutions étrangères, il avait démontré, avec le brio qui était le sien, que le Maroc, État de plus de douze siècles, aurait continué son évolution, ancrée dans l'histoire depuis les Idrissides, vers un régime politique où le souverain dispose de pouvoirs hérités de ses ancêtres et que l'on retrouve dans la Constitution actuelle.

II. L'analyse de Georges Vedel sur l'évolution des institutions constitutionnelles marocaines

Le doyen Georges Vedel mettait, à juste titre, l'accent sur la figure du Roi et de la monarchie au Maroc. Il en soulignait les particularités par rapport au modèle monarchique qui prévaut dans les États européens où subsiste une forme monarchique du régime politique. À cet effet, il consacrait des pages importantes à la pensée et à l'héritage institutionnels du roi Hassan II dont il nota à plusieurs reprises la clairvoyance politique et l'autorité assumée au sein des affaires de l'État. Il se montrait sensible à la reconnaissance d'un véritable «pouvoir d'État» au Maroc, tout en ne cessant de mettre en avant les efforts du Maroc pour consolider les mécanismes de la «démocratie délibérante» et l'instauration

(25) V. également à ce sujet, M. ROUSSET, «La justice administrative marocaine (Propos sur une greffe réussie)», in *Au carrefour des droits : mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Dalloz, 2002, p. 133.

(26) O. MORÉTEAU, «Des grands systèmes aux petits : la contamination des droits et des cultures juridiques», in *Liber amicorum, Mélanges en l'honneur de Camille Jauffret-Spinosi*, Dalloz, 2013, pp. 883-884.

(27) Y. MÉNY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel*, L'Harmattan, Logiques politiques, 1985.

(28) *Indépendance nationales et système juridique au Maroc, en hommage au professeur Michel Rousset*, coll. «Mélanges», Presses universitaires de Grenoble, 2000, p. 217.

progressive d'un État de droit par la voie d'une parlementarisation du régime et de la création d'un Conseil constitutionnel et d'une reconnaissance constitutionnelle des droits et des libertés à caractère fondamental. Il ne fait guère de doute que le doyen Vedel aurait salué les avancées de la Constitution marocaine du 30 juillet 2011 en ce sens, car tout son titre II porte sur la protection des droits et des libertés à caractère fondamental.

A. La reconnaissance d'un pouvoir de direction monarchique et gouvernemental au sein de l'État

Georges Vedel analysa les ressorts de l'institution monarchique marocaine, tout en procédant, du point de vue de l'action du Chef de l'État, à une comparaison entre la Constitution française de 1958 et la Constitution marocaine révisée en 1992 et 1996, révisions à l'élaboration desquelles il a participé. De cette participation dont la presse s'était faite l'écho à l'époque, il a livré un témoignage très intéressant dans une étude précitée sur *L'évolution des institutions*. Il y évoque les « trois contresens à éviter » (p. 43). Analyser ceux-ci revient à éviter de se méprendre sur la véritable fonction exercée par le Roi au Maroc.

Ce dernier n'est en rien le Chef d'une majorité qui aurait une opposition au parlement. En d'autres termes, il est inexact de vouloir transposer à la situation marocaine l'hypothèse de la cohabitation que la V^e République française a connu à trois reprises (1986-1988), (1993-1995) et (1997-2001). À l'heure où nous écrivons ces lignes, une quatrième cohabitation est envisageable en France à la suite de la dissolution décidée, le 9 juin 2024, par le Président Emmanuel Macron, et de l'émergence d'une Assemblée nationale au sein de laquelle aucune majorité absolue ne se dessine.

Le Roi au Maroc se situe au-dessus de la mêlée politique et parlementaire, car il est le garant de la continuité de l'État et de l'intérêt national. Ce n'est pas pour autant que, dans le cadre de la Constitution marocaine de 1992, révisée en 1996, la monarchie soit absolue : il existe en effet une vie parlementaire effective et une volonté de consolider l'État de droit avec en particulier la création d'un Conseil constitutionnel et la proclamation de droits et de libertés de nature constitutionnelle (29). O combien les évolutions constitutionnelles récentes au Maroc, dans le cadre de la Constitution de juillet 2011, auraient satisfait le doyen Vedel, tant elles s'inscrivent dans la droite ligne des propos qu'il tenait quelques années plus tôt.

Pour autant, et c'est le troisième contresens à éviter, la monarchie marocaine ne peut en aucun cas, comme cela a déjà été dit, être assimilée aux monarchies européennes comme l'Angleterre ou l'Espagne. Le statut et la mission du Roi y diffèrent fondamentalement au regard des dispositions constitutionnelles qui en relèvent. Georges Vedel défendit le

(29) G. VEDEL, « Royaume du Maroc et république française : parallèle entre deux Constitutions », in D. BASRI, M. ROUSSET et G. VEDEL (dir.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Bibliothèque constitutionnelle et science politique, t. 78, LGDJ, 1993, p. 372 et s.

concept d'une «monarchie active et populaire» au Maroc. Ni République, ni monarchie symbolique... Il estimait, en effet, que tant la Constitution marocaine révisée de 1992 que la Constitution française de 1958 préservent la «démocratie gouvernante» qui repose sur l'existence d'un «pouvoir d'État» fort et puissant qui imprime une direction aux affaires de l'État. Monarque héréditaire ou Président de la République élu au suffrage universel direct, Vedel souligna l'importance de cette «démocratie gouvernante (30)» qui implique que le gouvernement ne soit pas un simple commis du parlement :

«Or, ce que la Constitution marocaine et la Constitution française ont en commun, l'une dans un contexte monarchique, l'autre dans un contexte républicain, c'est d'avoir construit un appareil d'État qui assigne à la fonction de gouvernement et à la fonction de délibération des domaines propres tout en assurant entre elles des moyens de communication démocratiques, de telle sorte que soient possibles et la démocratie gouvernante et la démocratie délibérante par référence à la souveraineté nationale que l'institution parlementaire ne saurait accaparer» (31).

Certes, cela ne signifie surtout pas que les droits du parlement ne soient pas respectés et Vedel évoquait aussi la nécessité de protéger la «démocratie délibérante» qui repose sur le parlement. Dans les deux constitutions existent des mécanismes d'attribution et de répartition des pouvoirs qui organisent de manière apaisée les relations entre le gouvernement et le parlement. Une telle organisation passe par l'aménagement d'un «parlementarisme rationalisé» qui assure au gouvernement les moyens de son action et prémunit contre les risques d'un régime d'assemblée instable.

Analysant l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs dans la Constitution marocaine de 1996, Georges Vedel utilisa l'expression de «Machine du Pouvoir», expression qui est empruntée davantage à la terminologie de la Science politique qu'à celle du droit public. Cette expression rappelle celle de «machine gouvernementale» de Graham Allison (32). Il distinguait la «machine» et la «mécanique». Vedel décrivit le rôle du parlement bicaméral et celui du gouvernement.

B. La préservation de la «démocratie délibérante» et la construction progressive d'un État de droit

En analysant la direction générale qui résulte des différentes révisions constitutionnelles intervenues depuis l'adoption de la Constitution marocaine en 1962, on avait souligné l'évolution constitutionnelle du Maroc «Vers le système du parlementarisme rationalisé

(30) Sur cette notion, v. G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, vol. 6, *La démocratie gouvernante: son assise sociale et sa philosophie politique*, Paris, LGDJ, 1956 ; A. LANCELOT, «Retour à la démocratie gouvernante ou l'incroyable feuilletton des élections», *Études*, vol. 397, n° 9, 2002, pp. 181-192.

(31) G. VEDEL, «Lecture comparée de la Constitution marocaine et de la Constitution française», préc., p. 369.
 (32) G.T. ALLISON et P. ZELIKOW, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, 2^e éd., 1999.

inspiré de la Constitution française de la V^e République» (33), c'est-à-dire «d'une responsabilisation plus prononcée du Gouvernement vis-à-vis tant du Roi que du Parlement» (34). Dans ce schéma, il y a lieu de rappeler «que le Parlement et l'exécutif agissent comme partout ailleurs, sous l'autorité et selon les directives et les instructions du Roi qui constitue l'élément principal du système». Le modèle reste celui de la «monarchie gouvernante» (35). C'est cette évolution que décrit Georges Vedel dans ses travaux consacrés au droit constitutionnel marocain. Il consacra en effet d'importants développements au retour du bicamérisme à la suite de l'adoption de la révision constitutionnelle de 1996, mais également au rôle du Conseil constitutionnel et à la protection des droits fondamentaux.

Concernant le parlement, ce dernier est, depuis la révision constitutionnelle précitée de 1996, bicaméral. Georges Vedel a expliqué quelles étaient les intentions de Sa Majesté le Roi Feu Hassan II en proposant cette révision constitutionnelle. Les arguments diffèrent de ceux que l'on entend généralement pour justifier le recours à une seconde chambre dans les États fédéraux. Dans le cadre marocain, il s'agissait davantage de permettre la représentation d'hommes et de femmes politiques qui, par leurs fonctions ou leur nature, ne souhaitaient pas se présenter à des élections au suffrage universel direct permettant une élection à la Chambre des représentants. Ce commentaire paraît intéressant surtout dans un moment constitutionnel où, dans nombre de pays occidentaux, se manifeste une crise dans le recrutement des élites politiques. L'objectif d'une représentation de ces personnalités, représentatives par leurs parcours ou leur expertise, a justifié la mise en place du bicamérisme au Maroc à partir de 1996. Par ailleurs, il convient de rappeler ici l'originalité de la procédure du «droit d'avertissement» reconnue à la Chambre des conseillers, procédure qui permettait à celle-ci d'adresser un avertissement au gouvernement en cas de désaccord de nature politique. La motion d'avertissement, institution profondément originale, permettait à la Chambre des Conseillers, à l'initiative d'un tiers de ses membres, soit 90 sur 270, et par un vote à la majorité absolue, d'obliger le Premier ministre à venir s'expliquer devant la Chambre et répondre à l'avertissement ainsi dressé.

Si la Chambre des représentants disposait d'un quasi-monopole sur l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement, la Chambre des conseillers jouissait de cette prérogative juridique originale et novatrice. Le gouvernement se trouvait ainsi aux prises avec une double responsabilité, devant le roi qui nomme et révoque librement le Premier ministre et les ministres, et devant le parlement bicaméral. Ces derniers sont en conséquence responsables tant devant le Roi que devant la Chambre des représentants.

(33) M.A. BENABDALLAH, «Propos sur l'évolution constitutionnelle du Maroc», *Contribution à la doctrine de droit constitutionnel marocain*, coll. «Manuels et travaux Universitaires», 2005, p. 208.

(34) *Ibid.*, p. 209.

(35) *Ibid.*, p. 209.

Il s'agit d'une évolution vers un régime parlementaire dualiste, évolution confirmée et amplifiée par la révision constitutionnelle de 2011.

En conclusion, on relèvera que Georges Vedel s'est :

– Sans cesse efforcé de souligner l'importance de saisir les spécificités de la « marocanité institutionnelle et juridique » ;

– Attaché à mobiliser le recours à la Constitution de 1958 pour analyser le contenu de la Constitution marocaine révisée en 1992 et en 1996. C'est sans doute une manière de désamorcer certaines critiques quant à l'évolution des institutions de la monarchie marocaine vers la parlementarisation, avant l'adoption de la révision constitutionnelle de 2011. Il ne cesse d'opérer des rapprochements entre les institutions marocaines et les institutions françaises, tout en soulignant *in fine* qu'il existe une voie constitutionnelle marocaine spécifique ;

– Véritable « ami du Maroc », le doyen Vedel eut toujours à l'esprit la volonté d'analyser les institutions marocaines d'un point de vue à la fois bienveillant et réaliste. Bienveillant, car il savait le rôle que le Maroc a vocation à tenir en Afrique, dans le monde arabe et dans le concert des nations, et réaliste, car nul n'autre que lui n'ignorait à quel point le processus juridique et politique vers l'État de droit et la construction de la démocratie libérale constitue un chemin long qui requiert patience, effort continu et espérance dans l'amélioration du gouvernement de la Cité. Alors inévitablement, la question se pose : comment concilier la neutralité axiologique dont l'universitaire doit faire preuve dans ses écrits et l'amitié pour un pays et son souverain. La question mérite d'être posée et le doyen Georges Vedel lui-même n'hésitait pas à écrire : « Suis-je objectif avec le Royaume du Maroc ? » La fréquentation de ses universités, de l'Académie royale du Maroc, du Roi et du palais royal permet-elle de conserver une certaine objectivité ? Vedel a répondu par l'affirmative, dans la mesure où cette proximité avec la « marocanité » n'entravait en rien, selon lui, la possibilité d'établir une analyse équilibrée et nuancée de l'état du régime politique marocain, de son évolution et de ses questionnements. La discussion peut naturellement être ouverte et il nous semble que Vedel a été le premier à faire preuve d'une grande honnêteté intellectuelle à ce sujet. Il était en effet non seulement un grand universitaire, mais également un juriste dont les avis étaient écoutés ou souvent suivis. Toutefois, pour conclure notre propos, il importe de rappeler que Vedel a saisi avec beaucoup d'intelligence les spécificités de la « marocanité » constitutionnelle et politique et s'est révélé assurément un comparatiste de grande sagesse.