

L'institution gouvernementale: Autonomie et subordination (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH

1 - Si, faisant une lecture comparative des différents textes constitutionnels que le Maroc a connus entre 1962 et 1996, on cherchait à classer en deux rubriques différentes les aspects qui sont demeurés inchangés et ceux qui ont subi des modifications, on aurait du mal à faire un choix incontestable quant au statut de l'institution gouvernementale. Son évolution au cours des cinq révisions constitutionnelles s'est caractérisée par la constance de ses pouvoirs et, en même temps, par des retouches relativement profondes en ce qui concerne les modalités de sa désignation et ses relations avec l'institution parlementaire.

Par rapport à l'ensemble des institutions, elle se présente comme celle qui, avec l'institution monarchique, s'est inscrite dans la continuité d'un système aux sources bien lointaines. Instrument d'organisation et de direction des affaires de l'Etat, cet ensemble de hauts fonctionnaires qui, à l'aube du vingtième siècle, répondait au générique de gouvernement ⁽¹⁾, avait déjà existé dans le Maroc des siècles précédents. Sans doute, sa composition et le nombre le constituant variaient-ils selon la conception de chaque sultan, mais son existence n'était pas moins constante. De tout temps, comme partout ailleurs, elle fut confondue avec celle du monarque. Il eût été difficile de concevoir un pouvoir central qui pût s'exercer sans intermédiaires ou auxiliaires, sans, selon la terminologie consacrée, ce que l'on appelle des ministres. Sur ce plan, le constituant n'a pas dû déployer un grand effort d'imagination; la structure gouvernementale n'a pas été créée à partir du néant, comme le fut, par exemple, l'institution parlementaire ⁽²⁾, elle n'a été que le résultat du développement et la modernisation du noyau ministériel qui existait auprès du Roi à la veille du protectorat et du remodelage du statut des premiers gouvernements du Maroc de nouveau indépendant ⁽³⁾.

* REMALD n° 32, 2000, p. 11 et suiv.

¹ M. Lahbabi, Le gouvernement marocain à l'aube du vingtième siècle, Les éditions maghrébines, 1975, p. 131.

² Il est vrai que le célèbre projet de constitution du 11 octobre 1908 prévoyait un conseil consultatif, articles 35 et suivants, dont les attributions étaient très voisines de celles d'un parlement, mais il s'agit d'un texte qui n'a jamais vu le jour. L'idée de parlement y était certainement présente, mais sa concrétisation n'a jamais eu lieu. Par conséquent, le départ des élections législatives de 1963 aura été un fait nouveau pour toute une génération.

³ On n'oubliera pas qu'entre 1955 et 1963, l'année des premières élections, le Maroc avait déjà connu huit gouvernements dont les chefs étaient: M. Bekkaï, du 7 décembre 1955 au 25 octobre 1956; M. Bekkaï, du 28 octobre 1956 au 16 avril 1958 ; A. Balafrej, du 12 mai 1958 au 3 décembre 1958 ; A. Ibrahim, du 24 décembre 1958 au 21 mai 1960; S.M. Mohammed V, du 27 mai 1960 au 4 janvier 1961 ; S.M. Mohammed V, du 4 janvier 1961 au 26 février 1961 ; S.M. Hassan II, du 26 février 1961 au 2 juin 1961 et S.M. Hassan II, du 2 juin 1961 au 13 novembre 1963.

2 - Loin d'avoir eu lieu en marge de son environnement, ce remodelage s'est effectué, nous semble-t-il, en fonction de deux données essentielles: la prépondérance du pouvoir royal et le principe de la séparation des pouvoirs.

A première vue; on peut être frappé par le caractère antinomique de ces deux données, mais à la réflexion on peut se rendre compte que s'il est vrai qu'au-dessus des trois pouvoirs traditionnellement admis, l'institution royale occupe un rang à part, il n'en reste pas moins que prenant en compte le principe de la séparation, le constituant a fait en sorte qu'entre le parlement, le gouvernement et l'autorité judiciaire, la confusion n'est point envisageable ⁽⁴⁾. Sur un plan, le constituant n'a fait que constater l'existence d'un pouvoir monarchique tirant sa légitimité en dehors de la constitution elle-même ⁽⁵⁾, tandis que sur un autre, il a créé les relais nécessaires à son exercice dans un cadre où la référence à la modernité, tout en étant la règle, doit, quand il le faut, céder le pas à des interprétations empruntées de colorations politico-religieuses où la tradition s'affirme comme principe déterminant à telle enseigne que certaines notions de droit public deviennent comme bousculées ⁽⁶⁾. S'il ne fait aucun doute que le constituant a établi les relations entre les trois pouvoirs sur la base du principe de la séparation, il est non moins certain qu'il a consacré l'existence d'un pouvoir qui les surplombe tous et auquel, par des mécanismes juridiques hautement affinés, ils sont tous soumis ⁽⁷⁾. Au sommet, il y a une unité de pouvoir ⁽⁸⁾ ; à l'étage inférieur, il existe une

⁴Dans une étude très ancienne, Ch. Eisenmann, L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs, Mélanges Carré de Malberg, 1933, p. 190, relève que l'expression « *séparation des pouvoirs* » n'avait jamais figuré ni sous la plume de Locke, ni de celle et Montesquieu.

⁵ M. Tozy, Le Roi, Commandeur des croyants, Edification d'un Etat moderne, Editions Albin Michel, 1986, p. 51 et suiv.

⁶ Dans une décision du 17 octobre 1980, B.O. du 26 octobre 1980, p. 833, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême avait considéré que le pouvoir disciplinaire à l'égard des agents exerçant les fonctions d'autorité appartenant au Roi ne relevait ni du pouvoir réglementaire, ni du pouvoir législatif. De cette décision découle une catégorie nouvelle d'actes juridiques. A ce propos, voir l'article du professeur M. Rousset, Un phénix juridique au Maroc: le pouvoir réglementaire royal, Ind. et Coop. 1983, n° 3, p. 636.

⁷ Dans la constitution, il est mentionné dans l'article 82, que « *l'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ». Nous pensons que, selon une jurisprudence fort connue et, de ce fait, le droit positif, C.S.A. 20 mars 1970, *Société Propriété agricole Abdelaziz*, cette mention ne doit pas être interprétée à la lettre. Le juge avait considéré, en effet, que la fonction judiciaire faisait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent en premier lieu du chef des Croyants et que lui, en tant que juge, ne l'exerçait que par simple délégation. D'autre part, et toujours dans le domaine judiciaire, il y a également lieu de relever qu'en matière de grâce, le Roi peut intervenir non seulement après le prononcé du jugement mais avant et au cours de la procédure, dahir du 8 octobre 1977 portant loi n° 1-77-226 modifiant et complétant le dahir n° 57-387 du 6 février 1958 relatif aux grâces, B.O. du 10 octobre 1977, p. 1113.

⁸ S'adressant à la Chambre des représentants à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire d'octobre 1978, Sa Majesté 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.

diffusion de l'autorité et ce n'est qu'à ce niveau que l'on peut parler de séparation des pouvoirs (⁹), sous réserve de considérer ceux-ci comme tirant leur force juridique d'une source unique: le pouvoir royal (¹⁰).

3 - C'est donc à la lumière de la notion de monarchie gouvernante (¹¹) fondée beaucoup plus sur une pratique ancestrale de direction des affaires de l'Etat que sur un ensemble de principes et de règles préétablis que l'on doit apprécier le statut de l'institution gouvernementale au sein du système de la monarchie constitutionnelle marocaine. Cette appréciation nous est d'autant plus suggérée que le texte constitutionnel de 1992, dont les termes ont été repris par celui de 1996, actuellement en vigueur, a apporté deux éléments de nature à faire déduire que la place du gouvernement dans le système politique a été renforcée par rapport au passé. Il s'agit de la nomination par le Roi des membres du gouvernement sur proposition du Premier ministre et de la présentation par ce dernier du programme devant les deux chambres du parlement et de son vote par la chambre des représentants. Le premier élément porte à penser que le Premier ministre ayant lui-même formé son gouvernement jouit désormais d'une certaine autonomie. Quant au second, il conforte l'idée que le gouvernement, fort de l'appui de la chambre des représentants, assume la responsabilité d'une politique dont il est le seul artisan (¹²).

4 - On ne contestera pas que dans ces deux éléments, il y a une certaine part de vérité. Néanmoins, on ne doit pas perdre de vue que toutes les dispositions qui, dans les différents

⁹ Dans une allocution prononcée le 22 mai 1977, Sa Majesté Feu Hassan II avait en effet expliqué le sens de la notion de séparation des pouvoirs dans le système politique marocain en affirmant « *Si séparation des pouvoirs il y a, ce ne serait pas à notre niveau, mais au niveau inférieur. Le Roi étant appelé à diriger et à tracer la politique de son pays avec l'aide du pouvoir exécutif représenté par le gouvernement et du législatif le parlement* ». La même idée fut reprise plus tard dans une allocution prononcée le 12 novembre 1981, Discours et interviews de Sa Majesté Hassan II, Publication du ministère de l'Information, tome VII, p. 204 et 205.

¹⁰ A. Menouni, Constitution et séparation des pouvoirs, Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Edification d'un Etat moderne, L.G.D.J. 1993, p. 206 et 207.

¹¹ Dans le livre *Le défi*, on peut lire sous la plume du Roi défunt Sa Majesté Hassan II: «*Depuis une douzaine de siècles, les mêmes réalités demeurent. Elles se font seulement plus impérieuses. 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*» ; *Le défi*, Mémoires, Albin Michel, 1976, p.154.

¹² Cette responsabilité peut être perçue à travers toute une série de dispositions constitutionnelles liées les unes aux autres et qui font du gouvernement une entité qui répond de ses actes tant devant le Roi que devant le parlement. Sans trop apporter de détails, on citera, pour mémoire, la présentation du programme devant les deux chambres du parlement et son vote par la chambre des représentants, la possibilité d'être renversé aussi bien par la chambre des représentants que par celle des conseillers, les questions devant les deux chambres, etc.

textes précédents, ont constitué le fondement juridique de la prépondérance du pouvoir royal sont demeurées inchangées. D'où alors le besoin de relever la spécificité du statut de l'institution gouvernementale au Maroc. Serait-ce un exécutif bicéphale ⁽¹³⁾ ? L'image serait justifiée si à la tête de l'exécutif, il y avait deux institutions aux compétences bien séparées. Mais ce n'est pas le cas ! C'est la raison pour laquelle nous préférons parler d'institution gouvernementale à la tête de laquelle il y a le Premier ministre, plutôt que d'exécutif dont le sommet est constitutionnellement occupé par le chef de l'Etat ⁽¹⁴⁾.

Point de dyarchie ⁽¹⁵⁾. Pour que celle-ci existât, il eût fallu avoir un exécutif où le Roi et le Premier ministre exercent des compétences bien définies dont la plupart sont absolument séparées les unes des autres. Or, comme cela ressort de la Constitution, ce n'est pas le cas.

Chef de l'Etat, le Roi, est le véritable chef de l'exécutif tant par ses compétences générales relatives à la direction des affaires de l'Etat que par ses compétences vis à vis de l'équipe gouvernementale qui, de par l'application de la Constitution, lui est subordonnée.

Quant au Premier ministre, c'est le chef, non de l'exécutif mais d'un gouvernement politiquement responsable devant le Roi et le parlement.

C'est dans ces deux directions que l'on se propose de réfléchir en essayant de voir, en premier lieu, quelle est la dimension de la subordination de l'institution gouvernementale au pouvoir royal, et, en second lieu, en application de la notion de responsabilité politique, dans quelle mesure cette même institution est autonome.

- I -

Le gouvernement, une institution constitutionnellement subordonnée

5 - Le système de monarchie gouvernante consacré par les différents textes constitutionnels marocains signifie que dans le fonctionnement des institutions, le Roi ne saurait être considéré comme un chef d'Etat se contentant de jouer le rôle d'un simple arbitre cantonné

¹³ S. Senouci, Le Premier ministre dans le système constitutionnel marocain, Mémoire de D.E.S., Rabat, 1998, p. 13.

¹⁴ Il est à noter que l'expression pouvoir exécutif n'est citée qu'une seule fois dans la Constitution marocaine dans l'article énonçant l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans les autres articles, on parle plutôt de gouvernement. Dans les constitutions des Etats du Maghreb, le Président de la République est le chef de l'Exécutif; voir, Les Constitutions des Etats du Maghreb, Publications de la REMALD, Collection « Textes et Documents », n° 17.

¹⁵ M.Torrelli, Le pouvoir royal dans la Constitution, Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Edification d'un Etat moderne, L.G.D.J. 1993, p. 137.

dans une neutralité bienveillante ⁽¹⁶⁾. Bien au contraire, une lecture même rapide de notre Constitution révèle que la pièce maîtresse de l'ensemble des institutions réside dans le pouvoir royal. Le Roi règne et gouverne ⁽¹⁷⁾. Sans doute certaines de ses dispositions lui reconnaissent-elles des pouvoirs propres relatifs par exemple à la nomination aux emplois civils et militaires, à la présidence de certains conseils, etc., mais elles ne doivent pas laisser penser qu'il n'exerce que les pouvoirs que lui sont expressément dévolus. Représentant suprême de la Nation et symbole de son unité, le Roi exerce des pouvoirs à l'égard de toutes les institutions.

Vis-à-vis du gouvernement, ce pouvoir s'exerce de différentes manières où la subordination apparaît au niveau de la nomination, de l'application des directives royales et celles dues à la mise en place de Conseils consultatifs auprès du Souverain et à la présidence du conseil des ministres par le Roi.

- § 1 -

La nomination des membres du gouvernement

6 - Par rapport à la situation antérieure, la révision constitutionnelle de 1992 a apporté un élément nouveau qui rapproche le système de désignation des membres du gouvernement de celui des régimes parlementaires ou semi-présidentiels des démocraties occidentales. En effet, alors que sous l'empire des constitutions antérieures, la nomination du Premier ministre et des ministres se faisaient en même temps ⁽¹⁸⁾, le texte de 1992 en a fait une procédure en deux phases: la nomination du Premier ministre et, sur sa proposition, celle des autres ministres.

D'après une étude récente, la doctrine majoritaire aurait tendance à considérer ce pouvoir de proposition comme un élargissement des compétences du Premier ministre favorisant l'autonomie du gouvernement vis-à-vis de la branche royale de l'exécutif ⁽¹⁹⁾. A notre sens, cette opinion gagnerait à être nuancée car même si le constituant a investi le Premier ministre d'un rôle dans la constitution de l'équipe gouvernementale, il ne l'a doté que d'un

¹⁶ Réfutant la thèse de J. Waterbury sur la segmentarisation de la société marocaine et le rôle d'arbitre du Roi entre les groupes adverses, M. Tozy écrit, *loc.cit.*, p. 63 : « *Faire du monarque un arbitre, c'est négliger son pouvoir de production de normes et adopter la vieille théorie du Monarque / marabout pacifique cantonné dans une neutralité bienveillante* ».

¹⁷ Pour une étude du pouvoir royal sous l'empire de la Constitution de 1972, mais qui reste encore d'actualité, M. Sehimi, La prépondérance du pouvoir royal dans la Constitution marocaine, RDP, 1984, p. 971 et suiv.

¹⁸ L'article 24 de la Constitution de 1972 était ainsi rédigé: « *Le Roi nomme le Premier ministre et les ministres. Il met fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de leurs démission* ».

¹⁹ S. Senouci, *op. cit.*, p. 113.

pouvoir de proposition. La pratique politico-constitutionnelle a démontré que quelles que fussent les innovations introduites avec la révision de 1992, et reprises par celle de 1996, actuellement en vigueur, les pouvoirs du Roi sont restés identiques au passé.

D'abord, certains portefeuilles ministériels appelés de *souveraineté* ⁽²⁰⁾appartiennent au domaine royal et, de ce fait, c'est le Souverain lui-même qui en désigne les titulaires.

De plus, rien dans la constitution n'oblige le Roi à adhérer aux propositions du Premier ministre ⁽²¹⁾. Le Souverain l'avait lui même précisé au terme des consultations qui avaient eu lieu au lendemain des élections législatives de 1993 ⁽²²⁾ et, également, le 11 janvier 1995, dans un communiqué où le Roi avait décidé de renoncer à la constitution du gouvernement d'alternance en considérant qu'accéder à la demande de la Koutla d'écarter M. Basri du gouvernement, «*serait nuire gravement au bon fonctionnement des institutions sacrées du pays*» ⁽²³⁾.

Il est évident que par *bon fonctionnement des institutions sacrées du pays*, il faut entendre le choix déterminant du Roi dans la nomination des membres du gouvernement qu'à tout moment il peut démettre de leurs fonctions.

En effet, tandis qu'en France, par exemple, le chef de l'Etat ne peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre que sur la présentation de celui-ci de la démission du gouvernement et que ce n'est que sur sa proposition qu'il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions ⁽²⁴⁾, au Maroc, d'après l'article 24 de la Constitution ⁽²⁵⁾, dont la

²⁰La notion de « *ministère de souveraineté* » est apparue avec le premier essai de formation d'un gouvernement d'alternance que le Roi Feu Hassan II avait proposé à la Koutla après les élections de 1993. Elle fut avancée pour justifier la non attribution de certains postes ministériels à des partis politiques. A l'époque, il s'agissait du poste du Premier ministre et des portefeuilles des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de la Justice et des affaires Islamiques et des Habous. En février 1995, lors de la constitution d'un nouveau gouvernement auquel avaient pris part les partis du Wifak, le portefeuille de la Justice avait été confié à un membre de parti, M. Amalou de Union Constitutionnelle. Plus tard, en mars 1998, avec le gouvernement d'alternance, formé par les partis de la Koutla, il est accordé à un membre sans appartenance politique, M. Azziman, auquel il avait été déjà confié depuis juillet 1997.

²¹ Pour comparaison, on notera que dans l'article 58 du projet de constitution du 11 octobre 1908, on peut relever: « *C'est au Grand Vizir qu'appartient le choix des cinq ministres et la présentation de leurs noms au Conseil consultatif. Si un accord intervient entre eux, ils sont présentés au Sultan qui approuve leur nomination* ».

²² *Discours Royal du 6 novembre 1993 à l'occasion du 18^e anniversaire de la Marche Verte*. « *La nomination du Gouvernement relève de mes attributions. Le Premier ministre, je le nomme personnellement. Il propose les ministres. Il ne les nomme pas. Il les propose, voilà tout. En sorte que si je m'obstinais, il pourrait s'écouler deux mois durant lesquels il m'apporterait chaque jour une liste de cinquante personnes et je lui dirais à chaque fois, je ne les veux pas. Car aucun article de la Constitution ne m'oblige à accepter ce que le Premier ministre désigné me propose* ». Le Matin du Sahara du 8 novembre 1993, p. 1.

²³ Le Matin du Sahara du 12 janvier 1995, p.1.

²⁴ « *Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement* ».

rédaction diffère de celle de l'article 8 français, le Roi peut tout aussi bien changer le Premier ministre en gardant l'ensemble des membres du gouvernement ⁽²⁶⁾ que changer des membres du gouvernement sans que cela n'ait lieu sur proposition du Premier ministre. Ce qui, à notre sens, conforte l'idée que même si la Constitution a doté le Premier ministre d'un certain pouvoir de proposition, il n'en reste pas moins qu'il demeure le chef d'un gouvernement qui ne peut prendre que les mesures s'inscrivant dans le cadre de la politique qui se dégage des directives et des instructions royales.

- §2 -

Les directives et les instructions royales

7. Dans la vie politique marocaine, le discours royal constitue une source normative dont le contenu s'impose à toutes les instances de l'Etat. C'est un ensemble de directives et d'instructions auquel le gouvernement se réfère pour l'élaboration de son programme qui, comme on le verra plus loin, ne peut être soumis au parlement qu'après examen en conseil des ministres ⁽²⁷⁾. Dans une étude récente, il a été relevé que tous les gouvernements qui se sont succédé ont constamment inscrit leurs programmes dans le sillage des orientations royales en rappelant qu'ils ne font que mettre en œuvre une politique directement tracée par le Souverain ⁽²⁸⁾. Il peut s'agir de directives spécialement adressées au gouvernement ou tout simplement exprimées lors d'un discours officiel ou d'une allocution faite à une occasion déterminée et dont les éléments représenteront un référentiel soit pour le gouvernement dans son ensemble, soit pour le ministre d'un département pris isolément ⁽²⁹⁾. Ce dernier cas s'est parfaitement illustré avec l'annonce dans le discours du Trône du 3

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions" Article 8 de la Constitution française de 1958.

²⁵ L'article 24 de la Constitution marocaine de 1996 est ainsi rédigé:

« 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 ».

²⁶ En 1994, M. Lamrani avait été remplacé par M. Filali sans changement d'aucun membre du gouvernement. (27) Dans un entretien accordé au journal « Le Monde » du 2 septembre 1992, le Souverain avait parlé de programme « *sur lequel le gouvernement et le parlement se seront mis d'accord reposera, naturellement, sur les orientations que j'aurai données parce que moi aussi j'ai droit à la parole* ».

²⁷ Dans un entretien accordé au journal « Le Monde » du 2 septembre 1992, le Souverain avait parlé de programme« *sur lequel le gouvernement et le parlement se seront mis d'accord reposera, naturellement, sur les orientations que j'aurai données parce que moi aussi j'ai droit à la parole* ».

²⁸ S. Senouci, *op. cit.*, p. 140.

²⁹ A ce propos, M. Tozy a pu écrire: « *Il a fallu un seul discours sur les vertus de l'esthétique marocaine traditionnelle pour que le panorama architectural change complètement et qu'on assiste malgré l'anarchie*

mars de cette année de la création de la commission chargée de la réforme de l'enseignement dirigée par l'un des conseillers de Sa Majesté et dont les conclusions approuvées par le Souverain constitueront la base des travaux à entreprendre aussi bien au niveau du gouvernement que celui du département directement concerné.

Il peut même s'agir de décisions directement prises par Sa Majesté imposant au gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent conformément aux Hautes Directives Royales, comme cela a été le cas, par exemple, de la réduction des loyers des locaux à usage d'habitation ⁽³⁰⁾ ou encore, de la réforme du baccalauréat en 1987, ou de la création des tribunaux administratifs et, plus récemment, de la lettre royale du 30 octobre 1996 ordonnant de prendre les mesures nécessaires pour veiller à la propreté des villes ⁽³¹⁾.

Les directives peuvent également se présenter comme la traduction des avis adressées au Souverain par les conseils consultatifs créés au cours de la décennie quatre vingt dix, ayant pour objet de se pencher sur l'étude de certaines questions d'ordres politique, économique ou social ⁽³²⁾. L'exemple topique est celui de la grève des cheminots devant laquelle le gouvernement avait adopté une position ferme de refus de céder et dont le dénouement n'a eu lieu qu'au sein du Conseil consultatif pour le suivi du dialogue social chargé par Sa Majesté d'étudier la question et de lui adresser pour approbation un avis que le gouvernement devait appliquer en tant qu'instruction royale.

Dans tous les cas de figure, le fait est que, dès que le Souverain se saisit d'une question déterminée, et quelle que soit son domaine, il ne revient plus à aucune autorité de s'en occuper, sauf à prendre les mesures qui s'imposent pour sa mise en œuvre ou sa traduction en termes juridiques. C'est à ce niveau seulement que l'on peut parler du rôle du gouvernement tel qu'il avait été défini par Feu Hassan II expliquant, déjà en 1977, que *«si séparation des pouvoirs il y a, ce ne serait pas à notre niveau, mais au niveau inférieur. Le Roi étant appelé à diriger et à tracer la politique de son pays avec l'aide du pouvoir exécutif représenté par le gouvernement et du législatif: le parlement»* ⁽³³⁾.

Exprimée donc sous formes d'orientations ou de directives précises, et, parfois, de décisions, la volonté royale constitue le fondement de la majeure partie, sinon de la totalité,

des constructions à l'apparition des fenêtres en arc chevauchées par un soupçon de tuiles rouges ou vertes », loc. cit., p. 68, note 60.

³⁰ Décret-loi n° 2-80-552 du 8 octobre 1980, B.O. du 8 octobre 1980, p. 761.

³¹ Le Matin du Sahara du 31 octobre 1996.

³² Conseil consultatif des droits de l'Homme, institué en 1990, Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir, institué en 1991 et Conseil consultatif pour le suivi du dialogue social, institué en 1994.

³³ Voir, *supra*, note 9.

de l'action gouvernementale dont les textes comme projets de dahirs ou de décrets réglementaires ne peuvent être pris qu'en Conseil des ministres.

- §3 -

Le Conseil des ministres

8. Du point de vue constitutionnel, c'est l'unique instance gouvernementale où peuvent être étudiés les projets de lois à soumettre au parlement et les projets de décrets réglementaires. L'article 66 de la Constitution actuellement en vigueur, disposition qui n'a guère changé depuis 1972, prévoit en les énumérant les domaines dont le Conseil des ministres doit être impérativement saisi, préalablement à toute décision. De ce fait, la plupart des pouvoirs que le Premier ministre exerce au nom du gouvernement, notamment les mesures à caractère réglementaire, ne peuvent être exercés que dans le cadre du Conseil des ministres. Inéluctablement, la citation de cet organe par le constituant en tant qu'instance unique d'exercice du pouvoir par le gouvernement dans son ensemble rend complètement fautive l'idée que l'on peut se faire de la notion de conseil de gouvernement qui dans la Constitution n'a jamais fait l'objet d'une quelconque disposition. A l'inverse donc du Conseil des ministres, les Conseils de gouvernement ne doivent être regardés que comme des réunions préparatoires ⁽³⁴⁾ ayant pour objet la discussion des projets de textes à soumettre en Conseil des ministres et la coordination par le Premier ministre des activités ministérielles sur la base de la politique générale conçue à partir des instructions royales ⁽³⁵⁾.

Ce n'est pas le lieu de parler de ce Conseil qui, loin d'être une institution constitutionnelle ⁽³⁶⁾, n'est qu'une simple pratique absolument nécessaire à l'harmonisation de l'action gouvernementale, mais cela permet de remarquer l'importance du Conseil des ministres sans lequel aucun projet de loi, ni aucune mesure réglementaire ne peuvent être édictés et,

³⁴ Dans son étude *précitée*, M. Senouci présente, p. 229, l'état quantitatif des réunions des conseils des ministres et de gouvernement de l'année 1994 à l'année 1997. Il rapporte qu'en 1994, il y a eu 36 conseils de gouvernement et 5 conseils des ministres; en 1995, 30 et 5; en 1996, 26 et 4; et en 1997, 24 et 7.

³⁵ M.A. Benabdallah, Sur un lapsus juridique: la constitutionnalité du décret du 16 mars 1996, Cette Revue, n° 23, avril-juin 1998, p.16.

³⁶ Dans le mémorandum soumis à Sa Majesté le Roi avant la réforme constitutionnelle de 1996, les partis de la Koutla avaient proposé l'élévation du conseil de 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 de 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 de 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.

par conséquent, la subordination des propositions du Gouvernement au consentement du Roi. Mieux encore, et cela confirme davantage l'idée de subordination, outre le fait qu'il constitue l'enceinte où le Roi est en contact direct avec le Gouvernement pour lui adresser les instructions relatives à telle ou telle question, même l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Représentants ne peut se faire sans sa soumission au Conseil des ministres.

Cette condition qui découle de l'énumération de l'article 66 de la Constitution, prouve clairement que le Gouvernement nommé par le Souverain ne saurait de son propre chef engager une épreuve de force devant les députés et risquer sa destitution sans en référer à l'autorité de nomination. Il y a, pourrait dire un juriste nourri de droit administratif, un souci de respect du principe du parallélisme des formes. Il est entendu que la Constitution prévoit aussi la procédure de la motion de censure, où ce principe n'a aucune place, et qui, couronnée de succès, peut entraîner la destitution du Gouvernement en dehors de la volonté royale, mais il s'agit là d'un aspect tout à fait différent du précédent dans la mesure où c'est la Chambre des Représentants ou des Conseillers qui cherche à retirer son soutien au Gouvernement et non celui-ci qui engage sa responsabilité. Le fait qu'il ne puisse l'engager sans Conseil des ministres signifie qu'il exerce ses fonctions sous le contrôle du Roi et que tant qu'il n'a pas été ouvertement défié par la motion de censure, il ne peut lui-même se mettre en balance qu'après avoir été autorisé par le Roi.

*

* *

9. De tous ces éléments, il ressort que la subordination de l'institution gouvernementale au Roi ne se situe pas uniquement à un seul niveau; elle apparaît de manière constante à travers l'application des dispositions de la Constitution où le pouvoir royal dispose d'un droit d'orientation de l'ensemble des institutions de l'Etat ⁽³⁷⁾ et d'un droit de regard sur leur fonctionnement, ce qui a pour conséquence d'influer sur le travail de l'équipe gouvernementale. Nommée, celle-ci est investie d'une double mission. Mettre en application la philosophie générale de la politique royale dont les objectifs et le contenu

³⁷Dans le discours d'ouverture de la session parlementaire d'octobre 1984, rappelant l'acception originelle du vocable ministre, Sa Majesté le Roi avait expliqué qu'en application de ce sens les parlementaires sont tout aussi ministres que les membres du gouvernement, «*Honorables députés, à l'inverse de ce que tout le monde pense. le gouvernement pour Nous n'est pas constitué uniquement de l'organe exécutif. Quand le Prophète Moïse - que le Salut soit sur lui - disait: « Faites que mon ministre soit de ma famille, mon frère Haron », il entendait par le vocable « ministre », l'assistant qui, dans son acception originelle, veut dire celui qui aide à supporter la charge ou à assumer la responsabilité. Lorsque Nous sommes en Conseil ministériel et que Nous écoutons l'avis de tel ministre, ou que Nous demandons à tel autre son avis, il est pour Nous Notre ministre au sens d'assistant. Vous devez savoir que dans cette enceinte, toute opinion que vous émettez, ou méthode que vous proposez, ou encore toute option pour laquelle vous vous prononcez, constitue un avis au sein du Conseil des ministres présidé par le Roi du Maroc. Vous êtes donc pour Nous des ministres tout autant que l'appareil exécutif...Vous devez savoir que c'est là la véritable «shoura »; Voir Le Matin du Sahara du 13 octobre 1984, p.1.*

découlent tout aussi bien des instructions qui lui sont directement adressées que des directives qui apparaissent à travers les différents discours du Souverain. Mais, également, contribuer à la concrétisation de cette politique par la préparation et la mise en place des structures juridiques qui lui sont nécessaires et l'administration quotidienne des affaires de l'Etat au niveau de chaque département. D'où alors l'aspect de responsabilité qui pèse sur le gouvernement en tant qu'entité politiquement autonome.

- II -

Le gouvernement, une institution politiquement autonome

10. Sans doute serait-il paradoxal de parler d'autonomie du gouvernement alors que l'on vient juste de soutenir qu'il constitue une institution subordonnée. Mais ce serait, nous semble-t-il, perdre de vue que dans l'exercice du pouvoir exécutif, composé du Roi et du gouvernement, il y a une interaction continue où le pouvoir royal, tout en ayant la prépondérance que la Constitution lui accorde à travers plusieurs de ses dispositions, ne peut réellement s'exercer que sur la base du travail de l'équipe gouvernementale. Constitutionnellement subordonné, le gouvernement n'est donc pas moins autonome car on ne saurait valablement concevoir qu'une autorité qui est responsable de l'application d'une politique et qui le fait sous la direction du chef de l'Etat, n'accomplit en fin de compte qu'une tâche de pure exécution. Pas plus qu'on ne pourrait admettre qu'un gouvernement, d'un côté, responsable devant le Roi, et de l'autre, est exposé à la motion de censure et qui peut engager sa responsabilité par la question de confiance au risque d'être obligé de présenter sa démission, ne dispose d'aucune marge d'autonomie.

« *Gouverner, remarquait Léon Blum, c'est en dernière analyse administrer dans le sens d'une politique* ». Ne peut-on pas alors ajouter qu'administrer, au sens élevé du terme, c'est, justement, ne pas se contenter d'exercer une activité secondaire et subalterne mais c'est, au contraire, jouer un rôle créateur dans le processus décisionnel ? C'est, précisément, de ce point de vue que l'on peut parler d'autonomie de l'institution gouvernementale. Elle apparaît à un triple niveau : celui du travail gouvernemental, celui des relations du gouvernement avec le parlement et, enfin, celui de la gestion quotidienne des affaires publiques.

- §1 -

Le travail gouvernemental

11. Dès sa nomination, le gouvernement est investi d'une mission constitutionnelle qui consiste principalement en la présentation, devant chacune des deux chambres du parlement, du programme qu'il compte appliquer et qui doit dégager les lignes directrices de l'action qu'il entend mener. Il est vrai que selon l'article 66 de la Constitution, ce

programme qui par nature relève des questions qui concernent la politique générale de l'Etat, est d'abord soumis au conseil des ministres, mais quelle que soit l'importance de cette procédure, c'est un programme qui demeure celui du gouvernement car politiquement il est élaboré par lui et c'est sur sa base que le contrôle ultérieur du parlement est censé s'exercer. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si la Constitution prévoit qu'à l'issue de sa présentation devant chacune des deux chambres, il fait l'objet d'un débat, puis il est suivi d'un vote à la chambre des représentants (³⁸).

A elle seule, cette condition prouve, s'il en était besoin, que la responsabilité politique du gouvernement existe de manière effective dans la mesure où il risque d'être renversé si la confiance de la chambre des représentants lui est refusée à la majorité des membres la composant. Au niveau de cette procédure, il semble difficile de soutenir que le gouvernement ne jouit pas d'une certaine marge d'autonomie dans l'élaboration de son programme, car il serait illogique que son renversement puisse avoir lieu sur la base d'un programme qu'il n'a pas lui-même élaboré. On ne peut pas parler de la responsabilité politique d'une institution sans lui reconnaître une part minimum d'autonomie dans l'élaboration de la politique dont elle est responsable. Au plan purement rationnel, l'un ne saurait exister sans l'autre.

D'un autre côté, bien que la notion de conseil de gouvernement n'ait aucune trace dans la constitution, on doit relever que dans le réel, elle n'existe pas moins (³⁹). Toutes les décisions qui concernent l'application aussi bien des directives et des instructions royales que le programme du gouvernement sont prises au sein de cette instance devenue plus importante que par le passé depuis l'institution d'un porte-parole du gouvernement qui, à l'issue de chaque conseil, porte à la connaissance du public les mesures qui y sont arrêtées et qui, selon la nature juridique de chacune d'elles, font l'objet d'un projet de loi ou de décret. A titre d'exemple, on citera le « plan d'action national d'intégration de la femme au

³⁸ Il faut bien relever que le vote du programme du gouvernement ne fut prévu qu'avec la révision constitutionnelle de 1992, prolongée par celle de 1996, et dont l'apport principal a été la valorisation de l'institution gouvernementale. Pour rappel seulement, dans les textes de 1962, de 1970 et de 1972, la présentation du programme du gouvernement n'était pas suivie de vote. De plus, c'est avec cette révision que les membres du gouvernement sont désormais nommés sur proposition du Premier ministre.

³⁹ A titre de comparaison, on notera que dans le système politique français, le conseil de gouvernement n'a aucune existence, ni en droit, ni dans les faits. Le conseil des ministres se réunissant chaque mercredi, la préparation des questions qui y sont débattues a lieu dans le cadre soit de réunions interministérielles qui regroupent les membres des ministères concernés par un projet donné, soit de comités interministériels qui ont lieu sous l'autorité du Premier ministre en présence d'un collaborateur du chef de l'Etat. Néanmoins, le conseil des ministres reste, selon l'expression de J. Massot, l'instrument de la présidentialisation du régime. Quelquefois, les propositions du Premier ministre y furent refusées. M. Debré, en janvier 1962, le sujet était un projet de loi sur le droit de grève; Couve de Murville, en novembre 1968, à propos de la dévaluation du franc et J. Chirac, en juillet 1976, au sujet de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, et qui, au cours du même mois, adressera sa démission au Président de la République. Voir, J. Massot, *Le chef du Gouvernement en France*, La documentation française, Paris, 1979, p. 107.

développement»⁽⁴⁰⁾ qui, sans conteste s'inscrit dans le cadre de l'application d'une instruction royale tendant à revaloriser la place de la femme dans le développement national⁽⁴¹⁾, mais dont le contenu est purement et à cent pour cent gouvernemental, voire même départemental car, jusqu'à ce jour, il n'a jamais fait l'objet d'une présentation, et encore moins d'une discussion, devant le Gouvernement, du moins en tant qu'ensemble de mesures législatives ou réglementaires à soumettre aux autorités compétentes.

De ce fait, même si les mesures du gouvernement ne peuvent constitutionnellement suivre leur chemin dans la concrétisation qu'après leur soumission au conseil des ministres, leur origine demeure et ne peut être que gouvernementale.

C'est d'autant plus soutenable que les textes sont préparés par les différents départements ministériels avant d'être approuvés en conseil de gouvernement. D'ailleurs, le fait même de parler d'approbation des textes par celui-ci implique, du point de vue de la concordance symétrique, l'admission de l'idée de les rejeter en tant que mesures soumises pour étude par l'un des membres du gouvernement et, en fin de compte, celle de la solidarité de l'équipe gouvernementale quant aux textes qui y sont approuvés ou rejetés et quant à l'action du gouvernement dans son ensemble. Sinon le conseil de gouvernement, même en tant que notion absente de la Constitution, mais, sur le plan pratique, bien nécessaire pour la coordination du travail gouvernemental, serait réduit à un simple collège d'enregistrement. C'est en son sein que sont discutés tous les projets de textes⁽⁴²⁾ à soumettre plus tard au conseil des ministres qui, constitutionnellement, se présente comme la véritable instance d'officialisation des mesures préparées par le gouvernement dont l'autonomie apparaît dans ses relations avec le parlement.

- § 2 -

⁴⁰ A ce sujet, force est de remarquer que c'est une démarche tout à fait nouvelle en ce sens qu'un gouvernement, à l'inverse d'un parti politique, doit agir par texte et non par plan d'action. Car quelle que soit sa précision, un plan d'action demeure un ensemble d'objectifs à atteindre dans la mesure du possible et avec les moyens du bord. Sur le plan politique, il révélera toujours des intentions et des buts que l'on peut savoir hors de portée, mais dans la pratique, il pourra inlassablement s'abriter derrière le vieil adage juridique « *à l'impossible, nul n'est tenu* » !

⁴¹ Dans plusieurs de ses discours, le regretté Souverain Hassan II en avait parlé, et dans le discours du Trône du 30 juillet 1999, Sa Majesté Mohammed VI en a fait l'un des points essentiels avec l'aspect social

⁴² Si l'on se fie à la presse, on ne relève jusque-là aucun cas de rejet de projet de texte du gouvernement en conseil des ministres. D'ailleurs à l'issue de celui-ci, le communiqué ne fait état que des projets de textes approuvés et jamais rejetés. C'est toujours ce qui s'est fait, tant dans le passé, que, aujourd'hui, depuis la création de l'institution du porte-parole du Palais Royal. Sans doute ceux qui font l'objet de rejet, sont-ils « refoulés » avant même leur examen en conseil, mais en tout cas on ne les connaît pour ainsi dire pas !

Les relations du gouvernement avec le parlement

12. Par nature politique, les relations entre le gouvernement et le parlement ne peuvent se concevoir que dans un cadre d'autonomie de l'organe contrôlé. Il serait en effet déraisonnable qu'un quelconque contrôle s'exerce sur une institution sans qu'elle ne dispose d'une certaine marge de liberté d'action. Le fait que certains des objectifs du gouvernement soient fixés par des directives ou des instructions royales n'enlève absolument rien au caractère autonome de son action tant il est vrai que c'est à lui qu'incombe la mise en place des moyens de leur réalisation. Ce sont, nous semble-t-il, ces moyens-là et les initiatives qu'il prend pour les activer qui constituent véritablement l'objet du contrôle du parlement sur le gouvernement et, partant, l'élément essentiel de leurs relations. On peut constater ici que la notion de pouvoir exécutif apparaît dans sa réelle signification. C'est l'organe auquel revient la concrétisation des grandes orientations politiques élaborées par le Roi et en fonction desquelles il lui revient d'agir sous le contrôle du parlement. A ce sujet, il s'agit d'un contrôle où le gouvernement ne défend que son action. Sans être complet, on se contentera de quelques exemples.

En fait, la discussion de tout projet ou proposition de loi est une occasion de débat entre le gouvernement et le parlement. C'est le point incontournable de confrontation des différentes tendances politiques, voire idéologiques, au sein de l'institution parlementaire où le gouvernement défend sa position. Toutefois, il ne serait pas exagéré de dire que sur ce plan, et compte tenu de l'importance de son impact sur la société, la loi de Finances se situe au premier rang.

Lors de sa discussion apparaissent toutes les positions plus ou moins hostiles à la politique générale du gouvernement et à propos desquelles il doit réagir surtout que sa discussion devant le parlement est enfermée dans un délai préfix⁽⁴³⁾ au delà duquel le gouvernement peut ouvrir par décret les crédits nécessaires à la marche des services publics. Préparée en conseil de gouvernement et soumise au conseil des ministres, elle est supposée refléter une vision unique de l'ensemble de l'équipe gouvernementale. Néanmoins, l'expérience a démontré que parfois, au cours des débats en commission, des divergences apparaissent entre les membres du gouvernement eux-mêmes quant à l'allocation des crédits aux divers

⁴³ Depuis le texte constitutionnel de 1962 jusqu'à celui de 1992, le vote de la loi de Finances devait intervenir au plus tard le 31 décembre. Par référendum organisé le 15 septembre 1995, cette date fut modifiée. Seulement sa modification a eu lieu dans des conditions qui pour le moins que l'on puisse dire n'étaient pas en totale conformité avec les principes régissant les référendums. La question posée était rédigée comme suit : « Approuvez-vous le projet annexé au présent dahir et tendant à ce que le projet de loi de finances de l'année soit voté lors de la session d'avril? » Le « oui » exprimé était naturellement une réponse à cette question. Il aurait fallu alors remplacer la date du 31 décembre par celle du 30 juin. Ce ne fut pas le cas. Le troisième alinéa de l'article 49 où il était question du 31 décembre fut déconstitutionnalisé. Il ne fut plus question de date précise comme cela apparaissait dans la question posée lors du référendum, mais d'année budgétaire. En d'autres termes, la date du vote de la loi de Finances est devenue du ressort du législateur et non plus du Constituant. A ce sujet, M.A. Benabdallah, Le référendum du 15 septembre 1995, cette Revue n° 13, 1995, p. 9 et suiv.

départements. C'est dire qu'il n'y a pas seulement une autonomie collégiale mais plutôt, pourrait-on dire, départementale en totale contradiction avec la notion de solidarité gouvernementale.

La même occasion de discussion est naturellement offerte lors des questions posées au gouvernement en application de l'article 56 de la Constitution. Dans ce débat, les membres du gouvernement sont appelés à rendre compte des points sur lesquels ils sont interpellés; il constitue un aspect essentiel du contrôle de l'activité gouvernementale où la notion d'autonomie apparaît de manière claire et nette en ce sens que chaque ministre est comptable envers les parlementaires des mesures qu'il prend au sein de son département. A ce propos, il semble opportun de signaler que les réponses faites lors de ces séances, qui très souvent demeurent au stade de la pure joute verbale, gagneraient à faire l'objet d'un suivi de la part des parlementaires pour justement vérifier si les promesses faites par les ministres sont tenues ou pas. En d'autres termes, il serait plus utile que certaines questions au gouvernement concernent les questions qui lui ont été déjà posées et sur lesquelles ses membres ont pris des engagements bien précis d'entreprendre telle ou telle action.

Enfin un troisième exemple peut être avancé à propos de la déclaration du gouvernement devant la chambre des représentants. C'est non point la présentation du programme prévu par l'article 60 de la constitution et qui, comme on le sait, ne peut avoir lieu qu'après saisine du conseil des ministres ⁽⁴⁴⁾, mais de tout autre chose. C'est une déclaration à laquelle la Constitution n'accorde aucune place mais que prévoit cependant l'article 266 du règlement intérieur de la Chambre des représentants qui énonce que le gouvernement peut demander à faire une déclaration suivi ou non de débat. Elle s'inscrit dans le cadre de la fonction d'information. Tout récemment, le Gouvernement en a fait usage devant les deux chambres du parlement ⁽⁴⁵⁾ bien que dans le règlement intérieur de la chambre des conseillers, il n'y ait aucune disposition analogue à l'article 266 du règlement intérieur de la chambre des représentants. Pour trouver une issue juridique et diplomatique à ce passage, on a dû avancer que, devant la seconde chambre, le gouvernement a été, selon l'allocation de son président, « invité » à faire sa déclaration ⁽⁴⁶⁾.

Tous ces exemples permettent de soutenir que dans ses relations avec le parlement, le

⁴⁴ Article 65 de la Constitution.

⁴⁵ La lecture du contenu de la déclaration permet de remarquer qu'il s'agissait en réalité de l'annonce d'un nouveau programme débordant le cadre de l'article 266 du règlement intérieur de la Chambre des représentants qui, compte tenu des mesures qu'il recelait et qui concernent la politique générale de l'Etat, devait être d'abord soumis au conseil des ministres.

⁴⁶ Ce passage du gouvernement devant le parlement a fait l'objet de plusieurs critiques qui, d'une manière générale, lui ont reproché une absence de base constitutionnelle. On a même parlé de l'inconstitutionnalité de l'article 266 du règlement intérieur de la Chambre des représentants. Pour une étude de la question, voir l'article en langue arabe du professeur M. Kallouch, La dernière déclaration gouvernementale et l'étendue de sa conformité aux dispositions de la Constitution, le quotidien « Al Mounaâtaf », 17 février 2000, p.1 et 18 février 2000, p.1.

gouvernement rend compte de son action en tant qu'équipe, certes constitutionnellement subordonnée au pouvoir royal, mais politiquement autonome quant à ce qu'elle met en œuvre pour réaliser les objectifs en partie annoncés dans son programme ou découlant des directives et des instructions du Souverain.

- § 3 -

La gestion quotidienne des affaires publiques

13. « *Sous la responsabilité du Premier ministre, le Gouvernement assure l'exécution des lois et dispose de l'administration* ». Cet article de la Constitution, qui a évolué avec la révision de 1992 ⁽⁴⁷⁾, présente de manière claire la mission principale qui incombe au gouvernement et que, généralement, l'on a tendance à négliger au profit d'aspects plus en relation avec son rôle globalement considéré dans le système politique ⁽⁴⁸⁾. Pourtant, prise aussi bien à la lettre que dans son esprit, c'est une mission sans laquelle l'Etat ne peut concrétiser aucun de ses projets. C'est en effet essentiellement au niveau de l'exécution des lois que l'on peut véritablement évaluer le travail d'un gouvernement. Cependant, la notion d'exécution des lois, comme l'avait soutenu, voici presque cinquante ans le doyen Vedel ⁽⁴⁹⁾, ne doit pas s'entendre comme une exécution mécanique d'une loi suite à une autre. C'est une mission bien plus large. Pour employer une expression de la Cour suprême, c'est une mission d'administration générale du pays ⁽⁵⁰⁾ qui impose au gouvernement la tâche de la gestion quotidienne des affaires publiques à travers laquelle se dessine son action politique où la part d'autonomie de son action n'est point absente. Chaque ministre se doit de traduire sur le plan administratif la politique du gouvernement et, à cet égard, on peut relever qu'il dispose d'un certain nombre de prérogatives propres qui lui permettent d'introduire tous les changements qu'il juge utiles au sein de son département.

En matière de nomination, il peut tout aussi faire des propositions lorsque la nomination

⁴⁷Dans les textes constitutionnels de 1962, 1970 et 1972, il était énoncé: « *Le Gouvernement veille à l'exécution des lois. Il dispose de l'administration* ». Avec les révisions de 1992 et de 1996 qui, comme déjà remarqué, ont valorisé l'institution du gouvernement et accordé plus d'importance au rôle du Premier ministre, la rédaction de l'article a été modifiée.

⁴⁸ Quant à sa teneur, cet article est différent de l'article 20 de la Constitution française qui énonce que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

⁴⁹ G. Vedel, Les bases constitutionnelles du droit administratif, E.D.C.E., 1954, p. 21 et s.

⁵⁰ Il s'agit ici d'une expression jurisprudentielle, non sans importance, que le juge de la Cour suprême avait employée pour reconnaître au chef du Gouvernement, et par là au Gouvernement dans son ensemble, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires au fonctionnement des services publics, C.S.A. 17 avril 1961, *El Hihhi*. R. p. 56.

relève de la seule compétence royale (⁵¹) que procéder lui-même par arrêté au mouvement des fonctionnaires relevant de son autorité (⁵²). Il s'agit ici d'un volet extrêmement important de l'exercice du pouvoir par les ministres. Condition essentielle de tout changement au sein du département, la nomination des responsables ne relève que de la seule compétence du ministre; elle constitue une illustration parfaite de l'autonomie de son pouvoir en tant que chef d'administration.

Dans la même logique, les décrets qui organisent les attributions de chaque ministère, prévoient tout un ensemble d'attributions propres que le ministre peut exercer par arrêté. Cela est rarement relevé, mais il s'agit ici d'un instrument juridique des plus importants. Il lui permet de prendre des mesures en toute indépendance par rapport aux autres départements ministériels. Ce sont les arrêtés réglementaires dont l'élaboration et l'application sont de nature à modifier la marche de divers secteurs de la vie nationale et qui, finalement permettent d'évaluer le travail bien ou mal entrepris par chacun des membres du gouvernement dans son secteur.

A côté de ces prérogatives, on peut relever également celle de procéder à la réforme administrative du département. Souvent, on considère que la réforme de l'administration ne peut se concevoir et être efficiente que si elle est entreprise de manière globale. S'il ne fait aucun doute que dans ce point de vue il y a une part de vérité, si tant est qu'il s'agit d'une réforme de grande envergure, et, jusque-là, aucun gouvernement n'en a vraiment donné un exemple notoire, il faut aussi convenir que plusieurs débuts de réformes peuvent se faire au niveau de chaque département ministériel par le chef d'administration lui-même sans qu'il attende la Réforme qui ne peut intervenir que par loi ou par décret. Nous doutons fort que l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ne puisse avoir lieu que si tout l'Etat engage une croisade contre la maladministration. Par arrêté ou même une simple circulaire rappelant, sans plus, ce qui doit se faire, un ministre peut apporter des changements bien substantiels dans ce domaine. Et ce n'est qu'avec l'accumulation des différentes réformes sectorielles que l'on peut, si cela s'avère nécessaire, mettre en place la réforme globale tendant à harmoniser le tout. En tout cas, qu'il s'agisse d'un travail de l'ensemble du gouvernement ou de celui de chaque ministre pris isolément, la notion de réforme de l'administration fait partie de la mission du gouvernement où l'autonomie de son action est déterminée par la Constitution elle-même dans la mesure où il est clairement précisé que le gouvernement dispose de l'administration.

*

⁵¹ Article 31 de la Constitution et dahir du 29 septembre 1999 portant délégation du pouvoir de nomination, B.O. n° 4736 du 21 octobre 1999, p.856.

⁵² Article 64 du dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique, B.O. n° 2372 du 11 avril 1956, p. 631.

* *

14. Même si la Constitution n'énonce pas que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et ne prévoit pas l'existence d'un conseil de gouvernement en tant qu'instance statutairement autonome, il n'en reste pas moins que dans la pratique, et du simple fait de sa responsabilité devant le Roi et le parlement, l'équipe gouvernementale jouit d'une marge de liberté d'action dont logiquement elle répond en tant qu'entité collégiale. Dans l'exercice de ses tâches classiques de prévision, d'organisation et d'exécution, le gouvernement exerce une magistrature de suggestion. De par sa fonction, il est censé être à l'origine de toutes les directives et les instructions royales en ce sens que la majeure partie de ce qui se décide au niveau le plus élevé de la hiérarchie de l'Etat se prépare sur la base des éléments et des informations qu'il fournit. Instrument donc principal du pouvoir de l'Etat, le gouvernement ne peut être constitutionnellement responsable que s'il est politiquement autonome.

*

* *

15. Subordination alors, ou autonomie de l'institution ?

Voilà une question où il est difficile de trancher avec certitude car ce sont deux situations foncièrement différentes l'une de l'autre. Comment concevoir, en effet, un gouvernement subordonné au chef de l'Etat et en même temps autonome dans la prise de ses décisions? La réponse ne peut être que nuancée; elle est en fait le reflet de l'image de ce qui découle de l'esprit de la Constitution. Les pouvoirs du Roi y sont, sur certains points, bien définis, mais ils peuvent toucher tous les domaines. Par 1 a possibilité d'adresser des messages à la nation et au parlement, par le fait de présider le conseil des ministres, le Souverain peut se saisir de toute question de quelque nature qu'elle soit. Ce faisant, il ne revient plus au gouvernement que de prendre les mesures nécessaires à l'exécution. C'est alors de cela qu'il est comptable vis à vis aussi bien du chef de l'Etat que du parlement. Mais, dira-t-on, comment le gouvernement peut-il exécuter des mesures qu'il n'a pas prises et, en même temps, en répondre? C'est là, nous semble-t-il, l'originalité du système politique marocain.

Monarchie constitutionnelle, c'est une monarchie, avant tout, gouvernante. Le gouvernement y a des attributions certes relativement importantes, mais elles ne peuvent véritablement s'exercer que par le canal du conseil des ministres où le Roi occupe la place prépondérante. D'où, alors, sa subordination constitutionnelle. Cependant, chargé d'assurer l'exécution des lois et disposant de l'administration, le gouvernement est l'organe qui prépare tous les projets de lois et de décrets à soumettre au conseil des ministres - et, c'est la raison qui, à notre sens, justifie l'existence sans base constitutionnelle du conseil de gouvernement - et à travers lesquels il est supposé traduire toutes les réformes qu'il entend

appliquer. D'où, donc, son autonomie politique en tant qu'entité collégiale aux commandes des affaires de l'Etat.

Si, alors, il ne fait pas de doute que dans tous les cas de figure, l'action du gouvernement est soumise à l'appréciation du Souverain, il n'en reste pas moins vrai que le programme dans lequel elle s'inscrit, si toutefois elle lui demeure fidèle, les projets de textes législatifs et réglementaires qui sont présentés par le Premier ministre au nom du gouvernement et surtout les différents arrêtés que les ministres édictent en toute autonomie, sous réserve de respecter le principe de la hiérarchie des normes, demeurent de la seule compétence du gouvernement.

Pour conclure, on dira que l'institution gouvernementale au Maroc est, certes, constitutionnellement subordonnée au pouvoir royal, mais elle se caractérise par une autonomie politique que l'on peut percevoir à travers la magistrature de suggestion qu'elle exerce et les mesures qu'elle prend pour tout mettre en œuvre. Ce sont ces deux aspects qui constituent la base de l'évaluation de son action et, par voie de conséquence, de sa responsabilité devant le Roi et devant l'institution parlementaire.