



Jihane Gattioui

doctorante à la Faculté des Sciences Juridiques,

Economiques et Sociales,

Souissi- Université Mohammed V

La dualité du pouvoir exécutif dans la Constitution de 2011

The Duality of Executive Power in the 2011 Constitution

ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 2011

Résumé :

La Constitution de 2011 a renforcé les compétences du Gouvernement et du Chef du Gouvernement, tout en maintenant au Roi un ensemble de prérogatives propres. Cette étude, mobilisant une approche systémique et analytique, analyse les transformations introduites dans l'organisation du pouvoir exécutif et les confronte à leurs modalités de mise en œuvre. Elle interroge la portée du renforcement des compétences gouvernementales et leur exercice effectif depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

L'analyse met en regard la répartition constitutionnelle des compétences et les pratiques institutionnelles, notamment la présidence du Conseil des ministres, les mécanismes de nomination, les orientations royales et les modalités d'exercice des prérogatives du Chef du Gouvernement. Elle montre que la Constitution de 2011 a opéré un renforcement réel des compétences gouvernementales, sans entraîner une transformation de même ampleur de la distribution du pouvoir au sein de l'exécutif. La dualité exécutive apparaît ainsi structurée par des compétences distinctes et des mécanismes différenciés d'articulation entre ses deux composantes.

Mots-clés : Constitution de 2011 ; pouvoir exécutif ; dualité de l'exécutif ; institution monarchique ; Gouvernement ; Chef du Gouvernement ; pratique institutionnelle.



Introduction :

Au lendemain de l'indépendance du Maroc, les partis issus du mouvement national (le Parti de l'Istiqlal, le Parti démocratique de l'indépendance (Choura et Istiqlal), le Parti communiste et l'Union nationale des forces populaires) ont défendu l'instauration d'une monarchie parlementaire dans laquelle le Roi règne sans gouverner, tandis que la conception portée par l'institution monarchique s'inscrivait dans une monarchie où le Roi règne et gouverne.

Les partis du mouvement national ont ainsi revendiqué une prédominance de la dimension parlementaire du régime sur sa dimension présidentielle, à travers l'élargissement des compétences du Gouvernement et le renforcement de la fonction arbitrale du Roi. Cette conception renvoie aux caractéristiques classiques du régime parlementaire, dans lequel le pouvoir exécutif présente une structure duale reposant sur deux organes distincts : le Chef de l'État et le Gouvernement. Dans ce type de régime, le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, tandis que le Chef de l'État dispose de compétences dont l'étendue varie selon les configurations constitutionnelles.

Les configurations constitutionnelles antérieures à 2011 ont maintenu une place prépondérante de l'institution monarchique dans le champ exécutif, tandis que le Gouvernement est demeuré, selon plusieurs analyses, dans une position institutionnelle subordonnée .

La Constitution de 2011 intervient dans un contexte politique singulier, marqué à la fois par les mobilisations qui traversent plusieurs pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et, sur le plan interne, par l'émergence du Mouvement du 20 février. Les revendications portées par ce mouvement concernaient notamment la démocratisation du système politique, la réforme constitutionnelle et



l'évolution des rapports entre les institutions. La réforme constitutionnelle de 2011 a notamment été analysée dans cette séquence de mobilisation politique et de réponse institutionnelle.

C'est dans ce contexte que la Constitution de 2011 a introduit plusieurs transformations concernant l'institution gouvernementale, tant du point de vue des modalités de sa formation que de l'étendue de ses compétences. Elle a notamment consacré expressément l'exercice du pouvoir exécutif par le Gouvernement, renforcé les prérogatives du Chef du Gouvernement et redéfini plusieurs mécanismes d'articulation entre celui-ci et le Roi.

La portée de ces transformations a toutefois donné lieu à des lectures différenciées. Les analyses consacrées à la Constitution de 2011 ont notamment interrogé l'articulation entre changement constitutionnel et continuité institutionnelle, ainsi que la mesure dans laquelle le renforcement formel des compétences gouvernementales modifiait effectivement les rapports de pouvoir au sein de l'exécutif.

L'étude de Mohamed Madani, Driss Maghraoui et Saloua Zerhouni consacre précisément des développements distincts aux pouvoirs du Roi à l'égard du Gouvernement et au pouvoir exécutif, et insiste sur la nécessité d'apprécier la réforme également à partir de ses modalités de mise en œuvre.

L'intérêt de cette étude réside dès lors dans la mise en regard des transformations normatives introduites par la Constitution et des modalités effectives d'exercice des compétences au cours de la décennie ayant suivi son adoption. L'analyse ne vise donc pas seulement à identifier les compétences constitutionnellement reconnues aux différentes composantes de l'exécutif, mais également à examiner les conditions de leur mobilisation dans la pratique institutionnelle. Cette distinction entre architecture normative et exercice effectif du pouvoir permet d'éviter d'inférer mécaniquement une transformation des rapports institutionnels de la seule modification du texte constitutionnel.



La problématique centrale peut ainsi être formulée comme suit :

Dans quelle mesure la Constitution de 2011 a-t-elle modifié les compétences du Gouvernement et la distribution du pouvoir au sein de l'exécutif marocain ?

Cette problématique conduit à trois questions complémentaires :

La Constitution de 2011 a-t-elle entraîné une limitation des prérogatives de l'institution monarchique dans le champ exécutif ?

Dans quelle mesure les dispositions constitutionnelles relatives aux compétences gouvernementales ont-elles été effectivement mises en œuvre depuis l'investiture du premier Gouvernement Benkirane ?

L'exercice effectif du pouvoir gouvernemental peut-il être appréhendé à partir du seul texte constitutionnel ou suppose-t-il également de prendre en compte les pratiques institutionnelles et les usages non écrits qui contribuent à structurer le fonctionnement de l'exécutif?

Méthodologie

Afin de répondre à cette problématique et aux questions qui en découlent, l'étude mobilise une approche systémique et une approche analytique. La première permet d'appréhender le pouvoir exécutif non comme la juxtaposition de compétences isolées, mais comme un ensemble de relations entre institutions, compétences et mécanismes de décision. La seconde consiste à confronter les dispositions constitutionnelles relatives à la répartition du pouvoir exécutif aux modalités observées de leur exercice.

L'analyse repose ainsi sur deux niveaux complémentaires. Le premier est normatif : il porte sur les dispositions de la Constitution de 2011 relatives au Roi, au Gouvernement et au Chef du Gouvernement, ainsi que sur les mécanismes organisant l'articulation de leurs compétences. Le second est institutionnel



et pratique : il porte sur les modalités selon lesquelles ces compétences ont été exercées, interprétées ou articulées depuis l'entrée en vigueur du texte constitutionnel.

L'étude est organisée autour de deux axes. Le premier porte sur la dualité du pouvoir exécutif dans la Constitution, à travers la définition des concepts mobilisés et l'examen des principales transformations introduites en 2011. Le second est consacré aux principales problématiques soulevées par la mise en œuvre de ces dispositions et à la pratique institutionnelle, en accordant une attention particulière aux modalités d'exercice des compétences et aux positions exprimées par les acteurs politiques.

Première partie. La dualité du pouvoir exécutif dans la Constitution

Cette première partie précise le cadre conceptuel de la dualité du pouvoir exécutif avant d'examiner les transformations introduites par la Constitution de 2011 dans la répartition et l'articulation des compétences entre le Roi et le Gouvernement.

Les concepts

L'analyse de la dualité du pouvoir exécutif suppose, au préalable, de préciser les concepts sur lesquels elle repose.

1.1. La notion de pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif constitue, aux côtés des pouvoirs législatif et judiciaire, l'un des trois pouvoirs traditionnellement distingués dans la théorie de la séparation des pouvoirs. Dans son acception classique, il renvoie à la fonction d'exécution et recouvre notamment la conduite des relations extérieures et la préservation de la sécurité de l'État. Son contenu s'est toutefois progressivement élargi, l'exécutif ne pouvant plus être appréhendé comme une simple autorité chargée de l'application des lois.



La configuration du pouvoir exécutif varie toutefois selon la nature du régime politique et l'organisation constitutionnelle retenue. Les régimes parlementaires et présidentiels se distinguent notamment par les rapports établis entre l'exécutif et le législatif, les modalités de désignation et de maintien en fonction des titulaires de l'exécutif ainsi que par les mécanismes de responsabilité politique. Dans les régimes parlementaires, le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement ou l'une de ses chambres, tandis que les régimes présidentiels reposent sur une séparation institutionnelle plus marquée entre l'exécutif et le législatif.

Cette distinction générale doit cependant être maniée avec prudence : les catégories de régime recouvrent des configurations institutionnelles diverses et ne rendent pas, à elles seules, compte de l'étendue effective des pouvoirs détenus par les différents acteurs. La littérature comparée souligne ainsi l'existence de variations importantes au sein même des grandes catégories de régimes politiques.

Le pouvoir exécutif peut également présenter une structure monocéphale, duale ou collégiale, en fonction de l'organisation institutionnelle retenue. Dans une configuration duale, les fonctions exécutives sont réparties entre un Chef de l'État et un Gouvernement, sans que l'existence de ces deux composantes implique nécessairement une égalité de leurs compétences ou de leur influence institutionnelle.

L'évolution des fonctions de l'État a par ailleurs progressivement élargi le rôle de l'exécutif au-delà de la seule exécution des lois. Celui-ci intervient désormais dans de nombreux domaines de l'action publique et participe également à l'élaboration normative. L'expression de pouvoir gouvernemental permet ainsi de rendre compte d'un champ d'action qui ne se réduit plus à l'application des normes adoptées par le législateur.



1.2. La notion de dualité du pouvoir exécutif

La dualité du pouvoir exécutif constitue une caractéristique classique du régime parlementaire. Elle renvoie à l'existence de deux composantes institutionnellement distinctes : le Chef de l'État, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part.

Cette dualité doit être distinguée de la question de la distribution effective du pouvoir entre les deux composantes de l'exécutif. L'existence constitutionnelle d'un Chef de l'État et d'un Gouvernement ne permet pas, à elle seule, de déduire l'étendue des compétences exercées par chacun. Selon les systèmes politiques, le Chef de l'État peut disposer de fonctions principalement arbitrales ou représentatives, ou exercer des prérogatives plus étendues. La position du Gouvernement varie elle-même en fonction des règles constitutionnelles et des rapports politiques qui structurent le fonctionnement des institutions. Dans le régime parlementaire, le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement. Cette responsabilité constitue l'un des éléments déterminants du rapport entre exécutif et législatif et distingue notamment le parlementarisme du régime présidentiel.

Le Chef de l'État n'est, pour sa part, généralement pas politiquement responsable devant le Parlement dans les formes classiques du parlementarisme. L'exercice de certaines de ses prérogatives peut dès lors être soumis au contreseing ministériel, mécanisme par lequel la responsabilité politique attachée à l'acte est assumée par les autorités gouvernementales qui le contresignent.

La distinction entre les deux composantes de l'exécutif ne signifie toutefois pas que leurs rapports sont identiques dans tous les régimes à structure duale. L'analyse comparée des systèmes dans lesquels deux pôles interviennent au sein de l'exécutif montre précisément que la distribution constitutionnelle des compétences et leur exercice effectif doivent être examinés séparément. Les travaux consacrés au semi-



présidentialisme illustrent notamment la diversité des relations susceptibles de s'établir au sein d'un exécutif dual, en fonction de la répartition des pouvoirs et des mécanismes de responsabilité politique.

Cette distinction fournit un point de départ utile pour l'analyse du cas marocain, sans pour autant assimiler celui-ci aux régimes semi-présidentiels étudiés dans cette littérature.

2. Les transformations introduites par la Constitution de 2011 en matière de pouvoir exécutif

La Constitution de 2011 a modifié plusieurs dimensions de l'organisation du pouvoir exécutif. Elle a renforcé les compétences du Gouvernement et du Chef du Gouvernement, tout en maintenant au Roi un ensemble de prérogatives propres. Cette configuration a donné lieu à des lectures différenciées quant à la portée du changement constitutionnel et à son incidence sur la distribution du pouvoir au sein de l'exécutif.

Certaines lectures soulignent que, malgré les transformations introduites en 2011, la réforme n'a pas remis en cause la place centrale de l'institution monarchique dans le système politique, le Roi ayant conservé des prérogatives importantes dans plusieurs domaines. Cette analyse constitue toutefois une interprétation doctrinale de la portée de la réforme, qu'il convient de distinguer de la description des compétences telles qu'elles sont formellement réparties par la Constitution.

D'autres analyses invitent à distinguer les transformations introduites dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs de leurs effets sur le fonctionnement effectif du système politique. Cette perspective conduit à examiner conjointement les prérogatives du Roi à l'égard du Gouvernement et les compétences reconnues à ce dernier, afin d'apprécier la portée de la redistribution opérée par la Constitution de 2011.

2.1. Les prérogatives du Roi



L'une des transformations introduites par la Constitution de 2011 réside dans la redistribution de dispositions auparavant concentrées dans l'ancien article 19 entre plusieurs articles du nouveau texte, en particulier les articles 41 et 42.

L'article 41 définit les attributions du Roi en sa qualité d'Amir Al Mouminine, Commandeur des croyants. Il lui confie notamment la mission de veiller au respect de l'Islam et lui reconnaît la qualité de garant du libre exercice des cultes. Cette disposition individualise ainsi le champ religieux au sein des prérogatives royales.

L'article 42 définit, pour sa part, le Roi comme Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions. Il lui attribue ainsi des fonctions distinctes de celles qui relèvent de son statut religieux au titre de l'article 41.

La Constitution maintient par ailleurs au Roi plusieurs compétences intervenant directement dans le fonctionnement des institutions : présidence du Conseil des ministres, nomination du Chef du Gouvernement dans les conditions prévues par l'article 47, nomination des membres du Gouvernement sur proposition de celui-ci, certaines nominations aux emplois supérieurs, ainsi que différentes prérogatives en matière de défense, de sécurité, de dissolution et de révision constitutionnelle. L'étendue et les modalités de ces compétences doivent cependant être examinées individuellement : certaines sont propres au Roi, tandis que d'autres supposent une proposition, une consultation, un contreseing ou une articulation avec le Chef du Gouvernement.



Cette distinction est importante pour l'analyse de la dualité du pouvoir exécutif : celle-ci ne correspond pas à la simple juxtaposition de deux ensembles autonomes de compétences, mais à une architecture dans laquelle coexistent des attributions propres et différents mécanismes d'articulation institutionnelle.

2.2. Les compétences du Gouvernement et du Chef du Gouvernement

La Constitution de 2011 consacre explicitement l'exercice du pouvoir exécutif par le Gouvernement.

L'article 89 dispose que le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif et précise que, sous l'autorité du Chef du Gouvernement, il met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics.

Cette consécration doit être replacée dans l'économie générale du texte de 2011. La Constitution affirme le principe de séparation, d'équilibre et de collaboration des pouvoirs, tandis que le pouvoir législatif est attribué au Parlement et le pouvoir exécutif au Gouvernement. Il s'agit donc d'une reconnaissance formelle plus explicite de la position gouvernementale dans l'architecture institutionnelle.

La constitutionnalisation du Conseil de gouvernement constitue également une transformation importante. Présidé par le Chef du Gouvernement, celui-ci délibère notamment de la politique générale de l'État avant sa présentation au Conseil des ministres, des politiques publiques et sectorielles, des projets de loi, des décrets-lois ainsi que d'un ensemble de questions et de nominations prévues par la Constitution. Cette institutionnalisation contribue à préciser un espace propre de délibération gouvernementale et à différencier celui-ci du Conseil des ministres.

Les compétences du Chef du Gouvernement connaissent parallèlement plusieurs transformations. La Constitution ne se limite pas à substituer cette dénomination à celle de Premier ministre : l'article 47 dispose que le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections



des membres de la Chambre des représentants et au vu de leurs résultats. Cette disposition encadre ainsi constitutionnellement le choix du titulaire de la fonction.

Le Chef du Gouvernement exerce également le pouvoir réglementaire et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il dispose de compétences de nomination, dans les conditions et limites définies par la Constitution, et peut prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle.

Dans leur ensemble, ces transformations témoignent d'un renforcement de la position constitutionnelle du Gouvernement et de son Chef. La littérature consacrée à la Constitution de 2011 invite toutefois à appréhender conjointement ce renforcement et le maintien des prérogatives reconnues au Roi, afin d'en apprécier la portée dans l'organisation du pouvoir exécutif.

Le renforcement constitutionnel du Gouvernement apparaît ainsi sur plusieurs plans : consécration explicite de l'exercice du pouvoir exécutif, constitutionnalisation du Conseil de gouvernement, encadrement de la nomination de son Chef, pouvoir réglementaire et compétences de nomination . Il ne permet cependant pas, à ce stade de l'analyse, de conclure à une transformation équivalente de la distribution du pouvoir entre les deux composantes de l'exécutif. Cette question suppose d'examiner les mécanismes d'articulation de leurs compétences.

2.3. L'articulation des compétences du Roi et du Chef du Gouvernement

La répartition constitutionnelle du pouvoir exécutif ne repose pas uniquement sur l'existence de compétences propres au Roi, d'une part, et au Gouvernement ou à son Chef, d'autre part. La Constitution de 2011 prévoit également plusieurs mécanismes par lesquels leurs attributions s'articulent dans l'exercice de certaines fonctions. Ces mécanismes ne sont toutefois pas de même nature : selon les cas, ils prennent la forme d'une délégation, d'une proposition, d'une consultation, d'un contreseing ou d'une



intervention successive dans un même processus décisionnel. Cette distinction est nécessaire pour éviter d'assimiler l'ensemble de ces configurations à des « compétences partagées » au sens strict.

Le premier de ces mécanismes concerne le Conseil des ministres. Aux termes de l'article 48 de la Constitution, celui-ci est présidé par le Roi. Le même article prévoit toutefois que le Roi peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil des ministres, sur la base d'un ordre du jour déterminé. La délégation porte donc sur la présidence d'une réunion et demeure encadrée par les conditions fixées par le texte constitutionnel.

Un mécanisme comparable existe pour le Conseil supérieur de sécurité. L'article 54 en confie la présidence au Roi, tout en prévoyant que celui-ci peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.

La formation et la composition du Gouvernement relèvent d'une logique différente. L'article 47 dispose que le Roi nomme les membres du Gouvernement sur proposition du Chef du Gouvernement. Il prévoit également que le Roi peut mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement, soit de sa propre initiative, après consultation du Chef du Gouvernement, soit à la demande de celui-ci. La Constitution organise ainsi plusieurs modalités d'intervention dans la composition gouvernementale, dont la portée diffère selon l'auteur de l'initiative.

Les nominations aux fonctions supérieures font également intervenir les deux composantes de l'exécutif selon une répartition définie par les articles 49, 91 et 92 de la Constitution et précisée par la législation organique. Certaines nominations sont délibérées en Conseil des ministres, tandis que d'autres relèvent du Conseil de gouvernement et du pouvoir de nomination du Chef du Gouvernement. Il s'agit donc moins



d'un pouvoir indifférencié de nomination que d'une distribution constitutionnelle des compétences selon la nature des fonctions concernées.

Le contreseing constitue une autre forme d'articulation. L'article 42 prévoit que les dahirs sont contresignés par le Chef du Gouvernement, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2e alinéa), 47 (1er et 6e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174. Le contreseing ne saurait toutefois être assimilé à un partage de la compétence elle-même : il constitue un mécanisme constitutionnel spécifique accompagnant l'exercice de certains actes royaux.

L'articulation des compétences apparaît également en matière de dissolution de la Chambre des représentants. Conformément à l'article 104, le Chef du Gouvernement peut dissoudre cette Chambre par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi, le président de la Chambre des représentants et le président de la Cour constitutionnelle. Le Roi dispose, parallèlement, en vertu de l'article 96, de la faculté de dissoudre, par dahir, les deux Chambres du Parlement ou l'une d'elles, après consultation du président de la Cour constitutionnelle et information du Chef du Gouvernement ainsi que des présidents des Chambres, et après avoir adressé un message à la Nation.

Une autre configuration apparaît en matière de révision constitutionnelle. L'article 172 reconnaît l'initiative de la révision au Roi, au Chef du Gouvernement, à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers. La présence du Roi et du Chef du Gouvernement parmi les titulaires de cette initiative ne traduit donc pas l'exercice conjoint d'une même compétence, mais l'attribution d'un droit d'initiative à plusieurs autorités constitutionnelles. Les modalités d'exercice de cette initiative ne sont toutefois pas identiques. En vertu de l'article 173, la proposition de révision émanant du Chef du Gouvernement est soumise au Conseil des ministres après délibération en Conseil de gouvernement.



Enfin, certaines prérogatives royales sont assorties de procédures préalables faisant intervenir le Chef du Gouvernement selon des modalités différentes. La proclamation de l'état d'exception prévue à l'article 59 intervient après consultation du Chef du Gouvernement, notamment, tandis que, dans le cas de la dissolution royale prévue à l'article 96, le Chef du Gouvernement est informé, la consultation étant réservée au président de la Cour constitutionnelle. Ces mécanismes procéduraux doivent ainsi être distingués selon la nature de l'intervention requise.

L'ensemble de ces dispositions fait apparaître une architecture plus complexe qu'une simple répartition binaire du pouvoir exécutif. À côté des compétences propres du Roi et de celles reconnues au Gouvernement et au Chef du Gouvernement, la Constitution institue des mécanismes différenciés d'articulation, qui font intervenir les deux pôles de l'exécutif selon des modalités et avec des effets juridiques distincts.

Cette distinction permet de préciser la notion de dualité retenue dans cette étude. La dualité du pouvoir exécutif ne suppose ni une identité des compétences ni leur exercice systématiquement conjoint. Elle renvoie à la coexistence de deux pôles institutionnels dont les attributions sont distinctes et, dans certains domaines, articulées sur le plan procédural. L'analyse de leur position respective suppose dès lors de dépasser le seul décompte des compétences pour examiner leur nature, leur portée et les conditions de leur exercice.

Deuxième partie. Les principales problématiques soulevées et la pratique institutionnelle

L'analyse de la portée de la Constitution de 2011 ne peut se limiter à l'examen de la répartition formelle des compétences. Une réforme constitutionnelle peut modifier les règles qui organisent les rapports entre institutions sans que ces transformations se traduisent nécessairement dans les mêmes proportions dans



les pratiques institutionnelles. L'étude du pouvoir exécutif suppose donc de distinguer l'architecture normative des compétences, leurs modalités de mise en œuvre et les pratiques développées par les acteurs institutionnels.

Cette distinction revêt une importance particulière dans le cas marocain. Les analyses consacrées à la Constitution de 2011 invitent à apprécier la portée des transformations constitutionnelles au regard de leur mise en œuvre et de leur institutionnalisation, et non du seul contenu formel du texte. Cette perspective ne présuppose pas l'existence d'un écart entre norme et pratique, mais conduit à en faire une question empirique : il s'agit d'examiner dans quelle mesure les compétences reconnues au Gouvernement et au Chef du Gouvernement ont été effectivement exercées, selon quelles modalités, et comment leur exercice s'est articulé avec les prérogatives de l'institution monarchique.

Cette analyse gagne également à être replacée dans une temporalité plus longue. Les travaux consacrés au fonctionnement gouvernemental au Maroc permettent d'inscrire les transformations introduites en 2011 dans la trajectoire institutionnelle de l'exécutif et d'examiner les conditions dans lesquelles l'institution gouvernementale a progressivement défini sa place au sein de celui-ci.

Les principales problématiques soulevées

La mise en œuvre de la Constitution de 2011 fait apparaître plusieurs questions relatives à l'articulation des compétences au sein de l'exécutif. Elles concernent notamment la formation et la cessation des fonctions gouvernementales, la nomination du Chef du Gouvernement, la présidence du Conseil des ministres ainsi que la délimitation des domaines relevant respectivement des différentes instances de l'exécutif. Leur examen permet de confronter l'organisation constitutionnelle des compétences aux



situations dans lesquelles leur portée et leurs modalités d'exercice ont été concrètement mises à l'épreuve.

1.1. La composition du Gouvernement et la cessation des fonctions ministérielles

La Constitution de 2011 a renforcé la position institutionnelle du Chef du Gouvernement, notamment en matière de composition gouvernementale. L'article 47 prévoit que le Roi nomme les membres du Gouvernement sur proposition du Chef du Gouvernement. Cette disposition confère donc à ce dernier un pouvoir de proposition constitutionnellement consacré.

La cessation des fonctions ministérielles obéit toutefois à plusieurs mécanismes. Le Roi peut mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement, de sa propre initiative, après consultation du Chef du Gouvernement. Celui-ci peut également demander au Roi de mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.

La coexistence de ces mécanismes soulève la question de leur portée respective. En particulier, le texte constitutionnel ne précise pas explicitement les suites devant être données à une demande formulée par le Chef du Gouvernement tendant à mettre fin aux fonctions d'un ministre. À l'inverse, lorsque l'initiative émane du Roi, l'article 47 impose la consultation du Chef du Gouvernement sans subordonner la décision royale à son accord.

Cette configuration a été analysée comme susceptible de limiter l'autonomie des ministres à l'égard de l'institution monarchique.

Cette question a trouvé une traduction concrète en octobre 2017, lorsque le Roi a mis fin aux fonctions de plusieurs responsables gouvernementaux à la suite des conclusions relatives aux retards dans la mise en



œuvre du programme « Al Hoceima Manarat Al Moutawassit », dans le contexte du mouvement de protestation du Rif.

Ce cas doit toutefois être utilisé avec prudence : il illustre l'exercice d'une prérogative constitutionnelle, mais ne suffit pas, à lui seul, à établir une tendance générale dans les rapports entre les deux composantes de l'exécutif. Son intérêt réside surtout dans la manière dont il donne à voir concrètement le mécanisme prévu par l'article 47.

1.2. La nomination du Chef du Gouvernement et la question du blocage gouvernemental

L'article 47 a également encadré le pouvoir de nomination du Chef du Gouvernement en disposant que le Roi le nomme au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants et au vu de leurs résultats. Cette disposition constitue une modification substantielle par rapport aux textes constitutionnels antérieurs en établissant un lien explicite entre le résultat des élections législatives et la désignation du Chef du Gouvernement.

Le texte constitutionnel ne prévoit cependant pas explicitement la procédure applicable lorsque la personnalité désignée ne parvient pas à former une majorité gouvernementale. Cette lacune a acquis une portée pratique lors du blocage gouvernemental de 2016-2017, qui a suivi les élections législatives du 7 octobre 2016.

L'épisode présente un intérêt particulier pour l'analyse de l'effectivité constitutionnelle : il confronte directement la règle de l'article 47 à une situation que le constituant n'avait pas expressément réglée . Il permet ainsi d'observer la manière dont les institutions répondent à une indétermination du texte constitutionnel, plutôt que d'y voir automatiquement une violation ou un contournement de celui-ci.

1.3. La présidence du Conseil des ministres et la détermination des orientations stratégiques



La présidence du Conseil des ministres par le Roi constitue un élément central de l'articulation du pouvoir exécutif. L'article 49 réserve à ce Conseil la délibération sur plusieurs matières, parmi lesquelles les orientations stratégiques de la politique de l'État, les projets de révision de la Constitution, les projets de lois organiques, les orientations générales du projet de loi de finances, les projets de textes relatifs au domaine militaire, la déclaration de l'état de siège et de guerre, ainsi que certaines nominations aux fonctions supérieures.

La présidence de cette instance place ainsi le Roi au centre des processus de décision relatifs aux matières que la Constitution réserve au Conseil des ministres. Cette configuration a notamment été analysée comme un élément déterminant dans l'appréciation de la place respective des deux composantes de l'exécutif.

Il convient cependant de distinguer deux propositions. La première est juridiquement constatable : le Roi préside le Conseil des ministres et celui-ci délibère sur les matières énumérées à l'article 49. La seconde est analytique : déterminer les effets de cette présidence sur la distribution effective du pouvoir au sein de l'exécutif. C'est sur ce second terrain que la littérature scientifique doit être mobilisée.

Certaines analyses interprètent précisément le maintien de ces prérogatives comme l'un des éléments de continuité de la position monarchique après 2011. Elles distinguent notamment les pouvoirs du Roi à l'égard du Gouvernement et les compétences relevant du pouvoir exécutif, tout en invitant à apprécier la réforme à partir de sa mise en œuvre .

Cette configuration ne conduit toutefois pas nécessairement à qualifier le système marocain de semi-présidentiel. Une telle qualification suppose des critères propres à la littérature comparée et ne peut être déduite de la seule existence de deux pôles au sein de l'exécutif. La référence au semi-présidentialisme



peut éclairer certaines configurations de dualité exécutive, mais elle ne saurait être transposée mécaniquement au cas marocain.

1.4. Les notions d'« orientations stratégiques » et d'établissement « stratégique »

La délimitation des domaines respectifs du Conseil des ministres et du Conseil de gouvernement soulève également une question de qualification des matières. L'article 49 attribue au Conseil des ministres la délibération sur les « orientations stratégiques de la politique de l'État », tandis que le Conseil de gouvernement délibère, conformément à l'article 92, de la politique générale de l'État avant sa présentation au Conseil des ministres ainsi que des politiques publiques et sectorielles.

La distinction entre ces catégories n'est pas purement terminologique : elle participe à la détermination du domaine d'intervention respectif des deux instances. La question se pose notamment lorsque des orientations de politique publique peuvent simultanément présenter une dimension stratégique et relever du programme gouvernemental.

Une difficulté comparable concerne la qualification des établissements et entreprises publics stratégiques pour les nominations aux fonctions supérieures. La loi organique n° 02-12, prise en application des articles 49 et 92 de la Constitution, répartit les fonctions entre celles qui font l'objet d'une délibération en Conseil des ministres et celles relevant du Conseil de gouvernement. La difficulté tenant à la détermination du caractère stratégique de certains organismes a également été relevée.

2. La position des acteurs politiques et les pratiques institutionnelles

L'examen de la pratique institutionnelle suppose de prendre en considération non seulement les compétences formellement attribuées aux différentes composantes de l'exécutif, mais également la manière dont les acteurs les interprètent et les exercent. Les comportements institutionnels ne constituent



pas, en eux-mêmes, une source de droit équivalente au texte constitutionnel ; ils permettent toutefois d'observer les modalités concrètes de fonctionnement de l'architecture instaurée en 2011.

Dans le cas marocain, l'analyse de la période postérieure à 2011 invite ainsi à mettre en regard les transformations constitutionnelles et les pratiques des acteurs politiques. Les travaux consacrés aux évolutions intervenues après les élections de 2016 soulignent notamment la persistance de mécanismes d'accommodement entre l'institution monarchique et les partis politiques, malgré les transformations introduites par la réforme constitutionnelle.

2.1. Les séances de travail et les orientations royales

Parmi les pratiques observées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011 figurent les séances de travail présidées par le Roi, auxquelles participent, selon les questions abordées, des membres du Gouvernement et des responsables administratifs ou institutionnels. Certaines de ces réunions se sont tenues sans la présence du Chef du Gouvernement. La séance de travail du 9 août 2012, consacrée aux comportements liés à la corruption et aux mauvais traitements imputés à certains agents exerçant dans plusieurs postes-frontières du Royaume, constitue l'un des exemples retenus dans cette étude.

L'existence de ces séances ne permet pas, à elle seule, de conclure à un déplacement des compétences constitutionnelles. Leur intérêt analytique réside davantage dans le fait qu'elles constituent un espace d'orientation, de coordination et de suivi de l'action publique qui s'ajoute aux instances formellement organisées par le texte constitutionnel.

Certaines analyses inscrivent ces pratiques dans une continuité avec des modalités d'exercice du pouvoir antérieures à 2011, en les rapprochant de la persistance de « l'esprit de l'article 19 ». Cette qualification



relève toutefois d'une interprétation doctrinale et ne saurait être déduite, à elle seule, de l'existence de séances de travail présidées par le Roi.

Les discours royaux constituent un autre élément de la relation entre l'institution monarchique et l'action gouvernementale. Ils peuvent définir des priorités, appeler à la mise en œuvre de politiques déterminées ou formuler des orientations relatives à l'action publique. Leur fonction d'orientation dans le fonctionnement institutionnel marocain a notamment été relevée dans les travaux consacrés à l'activité gouvernementale.

L'analyse de ces discours présente toutefois une difficulté méthodologique : leur portée politique ne doit pas être confondue avec leur statut juridique. Les messages royaux adressés à la Nation et au Parlement disposent, pour leur part, d'un statut constitutionnel spécifique : l'article 52 prévoit qu'ils sont lus devant les deux Chambres et ne peuvent y faire l'objet d'aucun débat. Cette disposition ne doit toutefois pas conduire à assimiler l'ensemble des discours royaux aux messages visés par cet article

La littérature de science politique consacrée au Maroc relève également la visibilité de l'institution monarchique dans différents domaines de l'action publique et la place relativement plus limitée occupée par les autres acteurs politiques dans les questions stratégiques. Cette lecture permet d'éclairer la dimension politique de cette présence sans pour autant assimiler chaque intervention royale à l'exercice d'une compétence gouvernementale.

2.2. L'appropriation des compétences par les Chefs du Gouvernement

La Constitution établit également un lien explicite entre la formation du Gouvernement et la responsabilité parlementaire. En vertu de l'article 88, après la nomination de ses membres par le Roi, le Chef du Gouvernement présente son programme devant les deux Chambres et le Gouvernement n'est



investi qu'après avoir obtenu la confiance de la Chambre des représentants, exprimée à la majorité absolue de ses membres.

Les déclarations des Chefs du Gouvernement constituent un matériau complémentaire pour appréhender la manière dont les titulaires de la fonction interprètent eux-mêmes leur position dans l'architecture institutionnelle. Elles ne constituent évidemment pas des preuves de la portée juridique des compétences, mais renseignent sur les représentations que les acteurs se font de leurs marges d'action et de leurs rapports avec l'institution monarchique.

Lors de la séance mensuelle consacrée à la politique générale tenue le 29 octobre 2018 à la Chambre des représentants, Saad Dine El Othmani a explicitement récusé l'idée d'une opposition entre le Chef du Gouvernement et le Roi, rappelant que le Roi est le Chef de l'État. Il a également affirmé que les orientations royales constituaient un cadre avec lequel l'action du Chef du Gouvernement devait demeurer cohérente. Une position comparable a été exprimée lors de la discussion du bilan gouvernemental devant la Chambre des conseillers, le 14 juillet 2021, lorsqu'il a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre les orientations royales.

Cette articulation apparaît également dans la présentation des programmes gouvernementaux. Le 11 octobre 2021, devant les deux Chambres du Parlement, Aziz Akhannouch a indiqué que son programme gouvernemental puisait « son esprit et sa philosophie » dans les Hautes Orientations Royales, tout en l'inscrivant dans le prolongement du Nouveau Modèle de Développement et des engagements des partis composant la majorité gouvernementale. Cette formulation situe ainsi l'action gouvernementale à l'intersection de plusieurs référentiels politiques et institutionnels.



Ces déclarations ne permettent pas de déterminer à elles seules l'étendue objective de l'autonomie gouvernementale. Elles montrent en revanche que les Chefs du Gouvernement ont eux-mêmes présenté l'exercice de leurs responsabilités dans une logique d'articulation avec les orientations royales, plutôt que dans celle d'une concurrence entre les deux pôles de l'exécutif.

Cette question avait déjà donné lieu à des lectures divergentes au cours du premier mandat suivant la Constitution de 2011. Certains acteurs politiques reprochaient ainsi à Abdelilah Benkirane une interprétation insuffisamment extensive des prérogatives reconnues au Chef du Gouvernement .

Benkirane a, pour sa part, rejeté l'idée selon laquelle le système institutionnel marocain pouvait être appréhendé à travers le modèle de la cohabitation tel qu'il existe sous la Ve République française, estimant que les prérogatives du Chef du Gouvernement n'étaient pas absolues et inscrivant leur exercice dans une architecture institutionnelle dans laquelle le Roi occupe une position prééminente.

L'intérêt de ces positions divergentes réside moins dans la détermination de laquelle serait « correcte » que dans ce qu'elles révèlent des interprétations que les acteurs donnent de leur propre position institutionnelle et de l'étendue de leurs prérogatives. Elles montrent ainsi que l'existence de compétences constitutionnellement reconnues ne suffit pas à déterminer les modalités selon lesquelles leurs titulaires les interprètent et les exercent dans la pratique.

2.3. La présence de ministres technocrates

La composition gouvernementale constitue un autre terrain d'observation de cette articulation. La présence de responsables sans affiliation partisane à la tête de certains départements ministériels est antérieure à la Constitution de 2011 et s'inscrit dans une trajectoire plus longue du système politique



marocain. Les rapports entre partis politiques, technocrates et institution monarchique faisaient déjà l'objet d'analyses avant la réforme constitutionnelle de 2011.

La période postérieure à 2011 présente toutefois une évolution notable. Lors de la formation du premier Gouvernement Benkirane en 2012, certains départements traditionnellement qualifiés de « ministères de souveraineté », notamment l'Intérieur et les Affaires étrangères, ont été confiés à des responsables issus des partis de la coalition gouvernementale. Après le remaniement de 2013, le ministère de l'Intérieur a été attribué à un responsable sans affiliation partisane, tandis que les Affaires étrangères sont restées confiées à un dirigeant d'un parti de la majorité. La formation du Gouvernement El Othmani en 2017 marque une nouvelle évolution : les deux départements sont alors confiés à des personnalités sans affiliation partisane.

La présence de profils technocratiques ne constitue pas seulement une question de composition gouvernementale. Elle peut également avoir des incidences sur les relations entre l'exécutif et les institutions représentatives. Une étude portant sur plus de 27 000 requêtes parlementaires adressées aux ministères au Maroc montre que les ministres technocrates présentent une probabilité de réponse inférieure de plus de 25 points de pourcentage à celle des ministres partisans. Ces résultats invitent à prendre en considération la nature des affiliations des titulaires de fonctions gouvernementales dans l'analyse des mécanismes de responsabilité institutionnelle.

2.4. De l'attribution formelle des compétences à leur exercice

Ces différents éléments (séances de travail, orientations royales, déclarations des Chefs du Gouvernement et composition partisane ou technocratique des équipes ministérielles) convergent vers une même



question analytique : dans quelle mesure les compétences formellement attribuées par la Constitution permettent-elles, à elles seules, de rendre compte du fonctionnement effectif de l'exécutif ?

La réponse ne peut être univoque. Les dispositions constitutionnelles déterminent les titulaires des compétences et les procédures de leur exercice, mais leur mise en œuvre s'inscrit dans un ensemble plus large de rapports politiques, de pratiques institutionnelles et de logiques d'acteurs. Les travaux consacrés au Maroc postérieurs à 2011 invitent ainsi à mettre en relation changement constitutionnel et continuités dans les pratiques. L'analyse de la période ouverte par les élections de 2016 fait notamment apparaître la persistance de formes d'accommodement entre l'institution monarchique et les partis politiques, que la seule lecture du texte constitutionnel ne permet pas de restituer.

Il importe toutefois de ne pas inverser le raisonnement : constater l'existence de pratiques institutionnelles spécifiques ne permet pas de conclure automatiquement à l'ineffectivité des dispositions de 2011. Dans plusieurs domaines, celles-ci ont effectivement modifié les procédures, les compétences et les ressources juridiques du Gouvernement. L'enjeu consiste plutôt à apprécier la portée de ces transformations dans un système où les règles constitutionnelles coexistent avec des pratiques et des rapports institutionnels qui peuvent s'inscrire dans une temporalité plus longue.

La notion d'appropriation des compétences permet, dans cette perspective, de distinguer les compétences juridiquement reconnues aux institutions des modalités selon lesquelles leurs titulaires les interprètent et les exercent effectivement, sans attribuer aux acteurs des intentions que les données mobilisées ne permettraient pas d'établir.

Conclusion



La Constitution de 2011 a introduit des transformations significatives dans l'organisation du pouvoir exécutif marocain. Elle a renforcé la position institutionnelle du Gouvernement et du Chef du Gouvernement, notamment par la consécration explicite de l'exercice du pouvoir exécutif par le Gouvernement, la constitutionnalisation du Conseil de gouvernement, l'encadrement de la nomination de son Chef et l'élargissement de certaines de ses compétences.

Ce renforcement n'a toutefois pas entraîné une redistribution équivalente de l'ensemble du pouvoir exécutif. Le Roi conserve des prérogatives propres dans plusieurs domaines, tandis que la Constitution organise différents mécanismes d'articulation entre les deux pôles de l'exécutif. Proposition, consultation, contreseing, délégation ou intervention successive dans certaines procédures traduisent ainsi une configuration plus complexe qu'un simple partage des compétences.

L'examen de la pratique institutionnelle conduit également à distinguer les compétences juridiquement attribuées de leurs modalités effectives d'exercice. Les orientations royales, les pratiques institutionnelles et la manière dont les Chefs du Gouvernement se sont approprié les ressources constitutionnelles dont ils disposent participent au fonctionnement concret de l'exécutif. Ces éléments ne remettent pas en cause la réalité des transformations normatives introduites en 2011, mais conduisent à en apprécier la portée à la lumière des conditions de leur mise en œuvre.

Au terme de l'analyse, la dualité du pouvoir exécutif marocain apparaît ainsi asymétrique. Cette asymétrie ne signifie ni l'absence d'autonomie du Gouvernement ni le caractère purement formel de son renforcement constitutionnel. Elle traduit une différenciation des compétences, des domaines d'intervention et du positionnement institutionnel des deux composantes de l'exécutif.



الخامس عشر_ غشت 2026

مجلة إشكالات بحثية
مجلة علمية محكمة تعنى بالأبحاث والدراسات
في مختلف التخصصات

ISSN :3085_5055

La Constitution de 2011 a ainsi renforcé la position constitutionnelle du Gouvernement sans produire une transformation de même ampleur de l'équilibre interne de l'exécutif. La portée de la réforme réside dès lors dans l'articulation entre le changement des règles constitutionnelles et les conditions politiques et institutionnelles de leur exercice effectif.



Bibliographie

Références en langue arabe :

1. أحمد بوز، الدستور المغربي، سياق النشأة و مسار التطور الجزء الأول، شمس برينت، 2019
2. أمينة المسعودي، عمل أعضاء الحكومة في المغرب- الحدود والمسؤوليات-1955-2016، مطبعة النجاح الجديدة، 2017
3. أمينة المسعودي، «العلاقة الجديدة بين السلط في الدستور المغربي لسنة 2011»، ضمن: جواد النوح وأحمد بوز (تنسيق)، الدستور والممارسة السياسية: أعمال مهدة للأستاذ محمد مدني، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، الرباط، الطبعة الأولى، 2024، ص. 49-68.
4. عبد العزيز، غوردو، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي
5. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المنال، 2017
6. سعيد خمري، الملكية الدستورية بالمغرب، مسير البناء الديمقراطي 1956-2020، منشورات المركز الديمقراطي المغربي للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية
7. كريمة حسان، الوجيز في علم السياسة والقانون الدستوري، مطبعة المنار، 2018
8. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية للطبع والنشر و التوزيع، 2006

Article scientifique en arabe :

أحمد الحضرائي، السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 14، أكتوبر

2016

Références en français et en anglais :

Ouvrages :

- I. Elgie, Robert, Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance, Oxford, Oxford University Press, 2011.



- II. Gicquel, Jean et Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 39^e éd., Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 2025.
- III. Lijphart, Arend, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, 2nd ed., New Haven, Yale University Press, 2012.
- IV. Madani, Mohamed, Driss Maghraoui et Saloua Zerhouni, The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012, 56 p., ISBN 978-91-86565-66-4.
- V. Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, De l'esprit des lois, 1748, livre XI, chap. VI, « De la Constitution d'Angleterre ».
- VI. Articles scientifiques
- VII. Bendourou, Omar, « La consécration de la monarchie gouvernante », L'Année du Maghreb, vol. VIII, 2012, pp. 391-404, DOI : 10.4000/anneemaghreb.1539.
- VIII. Bendourou, Omar, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », Revue française de droit constitutionnel, n° 91, 2012, pp. 511-535, DOI : 10.3917/rfdc.091.0511.
- IX. Brouksy, Omar, « Le parlement marocain et la nature du système politique dix ans après la réforme constitutionnelle de 2011 », Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, n° 32, 2022, pp. 63-75, DOI : 10.15366/reim2022.32.005
- X. Desrues, Thierry, « Authoritarian Resilience and Democratic Representation in Morocco: Royal Interference and Political Parties' Leaderships since the 2016 Elections », Mediterranean Politics, vol. 25, n° 2, 2020, pp. 254-262, DOI : 10.1080/13629395.2018.1543038



- XI. Desrues, Thierry, « L’emprise de la monarchie marocaine entre fin du droit d’inventaire et déploiement de la “technocratie palatiale” », L’Année du Maghreb, III, 2007, pp. 231-273, DOI : 10.4000/anneemaghreb.372.
- XII. Maghraoui, Driss, « Constitutional Reforms in Morocco: Between Consensus and Subaltern Politics », The Journal of North African Studies, vol. 16, n° 4, 2011, pp. 679-699, DOI : 10.1080/13629387.2011.630879.
- XIII. Maghraoui, Driss, « On the Relevance or Irrelevance of Political Parties in Morocco », The Journal of North African Studies, vol. 25, n° 6, 2020, pp. 939-959, DOI : 10.1080/13629387.2019.1644920.
- XIV. Tozy, Mohamed, « Morocco’s Elections: Islamists, Technocrats, and the Palace », Journal of Democracy, vol. 19, n° 1, janvier 2008, pp. 34-41.
- XV. York, Erin, « Ministries Matter: Technocrats and Regime Loyalty under Autocracy », Political Science Research and Methods, vol. 12, n° 1, janvier 2024, pp. 207-219, DOI : 10.1017/psrm.2023.12.
- XVI. Sources médiatiques :
- XVII. Abdelilah Benkirane, entretien publié sur le site Al Aoual, 13 juillet 2016.
<https://youtu.be/BN1bquwV2zA>, consulté le 1er juillet 2026
- XVIII. Abdelilah Benkirane, émission Bila Houdoud (« Sans frontières »), Al Jazeera, diffusé le 13 mai 2015. <https://youtu.be/L7vaAajmLyA>, consulté le 15 juillet 2026
- XIX. Hespress, اليازغي: الحكومة ليست مع التأويل الديمقراطي للدستور حتى الآن, lundi 19 novembre 2012.
URL : اليازغي: الحكومة ليست مع التأويل الديمقراطي للدستور حتى الآن, consulté le 6 août 2026