

COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Dr. Hassan RAHMOUNI

CHAPITRE VIII LE POUVOIR EXÉCUTIF

1. La notion de pouvoir exécutif comporte deux connotations.
2. Il s'agit tout d'abord de l'exécution des lois élaborées par l'organe législatif.
3. Il s'agit également de l'organe chargé de cette mission d'exécution.
4. Dans ses deux acceptions, cette appellation est de nature suggérer une situation de subordination de l'organe exécutif par rapport au Parlement, alors que la réalité est sensiblement différente.
5. La question se posera alors de savoir lequel des deux organes législatif ou exécutif occupe une position prépondérante par rapport à l'autre.
6. Il en découle également une préoccupation de prépondérance de l'une des composantes de l'exécutif (chef de l'Etat ou chef du Gouvernement) par rapport à l'autre.
7. L'appréciation de l'ampleur de cette double problématique peut valablement s'effectuer à travers l'examen des notions de structure (I) et de missions (II) de l'exécutif.

1. La structure de l'exécutif

8. L'appareil exécutif s'articule autour de trois composantes essentielles.
9. Il s'agit, tout d'abord, du Chef de l'Etat, dont le rôle peut sensiblement varier d'un régime politique à l'autre.
10. Il s'agit, également, du Chef du Gouvernement, auquel la légitimité électorale peut conférer, le cas échéant, un véritable poids décisionnel.
11. Il s'agit, enfin, de l'équipe gouvernementale, constituée par l'ensemble des ministres, et dont l'existence permet la mise en œuvre des diverses missions exécutives imparties à cette importante branche de l'appareil étatique.

1. Le chef de l'Etat

12. En règle générale, il s'agit de l'autorité la plus élevée dans la hiérarchie décisionnelle au sein d'un Etat donné.
13. L'histoire en a connu plusieurs variantes : empereurs, monarques, princes, présidents de républiques , « führers », « caudillos », présidents de conseils de révolution, dictateurs militaires, en passant également par les particularismes du sacerdotisme et les originalités institutionnelles du communisme et de la « jamahirya ».
14. Il s'agit, en l'occurrence, dans chaque cas, d'un individu (ou, exceptionnellement, d'un groupe d'individus) qui sont investis, selon diverses formes légitimantes, et pendant une période donnée, de la mission de présider aux destinées d'un Etat donné.
15. Les formes les plus courantes demeurent, toutefois, celles de la légitimité monarchique et de la légitimité républicaine.

1. La légitimité monarchique

16. Elle se fonde sur l'investiture d'un roi ou monarque.
17. Celui-ci y incarne un rôle et des symboles minutieusement définis.
18. Ainsi, par exemple, la Constitution marocaine définit le Roi comme « Amir Al Mouminine, Représentant Suprême de la Nation, Symbole de son unité, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat ». « Il veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques » (Article 19).
19. Pour sa part, la Constitution espagnole du 31 octobre 1978 dispose en l'objet, dans son article 56, que « Le Roi est le chef de l'Etat, le symbole de son unité et de sa permanence.. ».
20. Le particularisme de la monarchie est que le pouvoir y est transmissible au sein de la famille régnante.
21. Au Maroc, il s'agit de « ...droits constitutionnels héréditaires qui se transmettent de père en fils aux descendants mâles en ligne directe et par ordre de primogéniture, à moins que le Roi ne désigne, de son vivant, un successeur parmi ses fils autre que son fils aîné » (Article 20).
22. En Jordanie, l'article 28 de la Constitution de 1952 prévoit un ordre sensiblement similaire : « Le Trône du Royaume Hachémite de Jordanie est héréditaire, en ligne directe, par ordre de primogéniture mâle. En l'absence d'héritier mâle direct, le Trône est dévolu à la ligne collatérale mâle... ».
23. Quant à la Loi Fondamentale saoudienne de 1993, elle prévoit, quant à elle, que « Le Roi choisit son successeur parmi les descendants du Roi Abdelaziz Ibn Abderrahmane Al Fayçal Al Saoud ».
24. Des dispositions analogues sont également retenues par les Constitutions des monarchies européennes, telles que celle des Pays Bas (1989), dont l'article 24 dispose « Le titre au Trône est héréditaire et revient aux descendants légitimes du Roi William I, Prince d'Orange-Nassau...par ordre d'âge » et celle de l'Espagne, dont l'article 57 dispose « La Couronne de l'Espagne est héréditaire parmi les successeurs de S.M. Don Juan Carlos Ier de Bourbon...La succession au Trône respectera l'ordre régulier de primogéniture... ».
25. Plusieurs modèles d'exercice du pouvoir monarchique peuvent cependant être établis.
26. Ils varient selon le degré d'implication du monarque dans la conduite des affaires du pays.

1. Les monarchies absolues

27. Elles se caractérisent par la confusion des pouvoirs entre les mains du monarque.
28. Il est généralement admis, dans ce genre de régime, que le Roi détient l'ensemble des pouvoirs sur la base d'une investiture divine.
29. L'exemple type de ce genre de monarchie a été celui de la France sous l'Ancien Régime.
30. La théorie de l'absolutisme royal se basait alors sur deux composantes : elle consistait en ce que soit reconnue au Roi la possession de tous les pouvoirs et que leur exercice ne souffre, en principe, d'aucune limite.
31. Des monarques tels que Louis XIV exerçaient alors le pouvoir législatif par voie d'ordonnance, le pouvoir exécutif par l'intermédiaire de leurs ministres et des intendants répartis sur l'ensemble du territoire, ainsi que le pouvoir judiciaire, par le biais d'une institution originale qui portait le nom de « Parlements » et qui rendait la justice en son nom, avec toutefois la possibilité pour le Roi de se substituer à elle en ayant recours au « pouvoir d'évocation » ou, à ce qu'on appelait alors « la lettre de cachet ».

32. Louis XV lui même affirmait en 1776 que « *C'est en ma personne que réside l'autorité souveraine...C'est à mon seul qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage. L'ordre public tout entier émane de moi* ».
33. De nos jours, l'exemple le plus saillant de régime de monarchie absolue encore existant est celui du Swaziland (petit Etat africain enclavé entre l'Afrique du Sud et le Mozambique, étalé sur une superficie de 17.000 km² et peuplé de moins d'un million d'habitants).
34. Dans ce petit Royaume rétrograde des temps modernes, le Roi Mswati III règne de manière absolue depuis 1986.
35. La « proclamation Royale à la Nation », faite en 1973, constitue la Loi Suprême.
36. Elle établit que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont sous l'autorité du Roi.
37. De même que les partis politiques y sont interdits et la liberté d'expression presque inexistante.
38. Toute critique de la monarchie y est interdite et la censure y est généralisée.
39. En somme, le pouvoir royal apparaît comme théoriquement illimité en régime de monarchie absolue.

2. Le modèle orléaniste

40. C'est un modèle de régime parlementaire dualiste portant le nom de « parlementarisme orléaniste ».
41. Il fut mis en œuvre pour la première fois, en France, entre 1830 et 1848, sous le règne Louis Philippe d'Orléans, appelé Louis Philippe Premier.
42. Appelé au pouvoir, après la restauration de la monarchie, ce roi qui avait passé une bonne partie de sa vie en exil en Grande Bretagne était très perméable au jeu démocratique du parlementarisme naissant doté d'une claire volonté de demeurer aux commandes de son pays.
43. L'aménagement du pouvoir dans le cadre du régime qui fut alors mis en place reposait alors sur une Charte Constitutionnelle admettant la responsabilité des ministres devant la Chambre des députés.
44. Le déploiement des mécanismes de régime parlementaire y posa alors la question de savoir quel devait être la place et le rôle du roi.
45. Sur le plan de la pensée politique, deux points de vue divergeaient alors.
46. Celui soutenu par Thiers, chef du parti du « Mouvement », qui souhaitait que le « *roi règne mais ne gouverne pas* ».
47. Celui soutenu par Guizot, chef du parti de la « Renaissance » qui estimait que « *le trône n'est pas un fauteuil vide* ».
48. Pour l'un, le roi devait se cantonner dans un rôle purement symbolique, en laissant à la majorité parlementaire le soin d'exercer le pouvoir dont elle avait été investie par le peuple, alors que pour l'autre, le roi devait garder une influence réelle sur les affaires en sa qualité de représentant de la Nation.
49. Dans la pratique, le roi Louis Philippe Premier parvint à maintenir un équilibre qui conciliait sensiblement l'importance de son rôle avec l'exigence d'un fonctionnement parlementaire.
50. En fait, ce fut une subtile recherche d'un équilibre entre la théorie de la souveraineté divine dont se proclamait la monarchie, et qui était alors nette perte de vitesse, et la théorie de la souveraineté nationale, prônée par les réformistes et qui avait été mise sensiblement en exergue au lendemain de la révolution de 1789.
51. Sous le régime de la « Monarchie de Juillet », le parlementarisme orléaniste fit jouer au « Cabinet » un rôle tampon entre le roi et la chambre par le biais de sa double

- responsabilité devant l'un et l'autre, lui permettant ainsi d'opérer une synthèse entre leurs aspirations politiques respectives.
52. De même que le roi y procéda à une subtile utilisation de son droit de dissolution (pas moins de 6 dissolutions en 18 ans).
 53. Le doyen Maurice Hauriou définit le modèle de régime orléaniste comme étant « une forme de gouvernement à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs souple, dans laquelle une collaboration est établie entre le pouvoir exécutif et le Parlement composé de deux chambres, et dans laquelle un contact continu est maintenu entre ces deux pouvoirs par l'intermédiaire d'un organe exécutif qui est le cabinet des ministres, lequel partage avec le chef de l'Etat la direction du gouvernement, mais ne peut gouverner qu'en s'assurant la confiance continue du Parlement parce qu'il est politiquement responsable devant celui-ci ».

3. La mouvance britannique

54. Elle se caractérise par un attachement sensible des sujets britanniques à la « Couronne » en tant que symbole de la continuité et de la stabilité de la vie nationale.
55. Mais cela n'empêche que le système britannique a dépouillé la « Couronne » de l'essentiel des prérogatives dont elle est officiellement investie.
56. Selon une formule célèbre « the king Can do no wrong »; le corollaire en étant évidemment que l'ensemble de ses prérogatives soient transférées au Cabinet afin que la responsabilité du roi ou de la reine ne puisse être engagée.
57. La détention et l'exercice par le roi (ou la reine) de réelles attributions étatiques peut générer des mécontentements préjudiciables au système.
58. C'est pourquoi la couronne britannique a été progressivement cantonnée dans une fonction symbolique de représentation et garantie de bon fonctionnement du jeu institutionnel.
59. Dans ce système, l'essentiel du pouvoir est incarné par le gouvernement, véritable héritier du monarque, réelle émanation de la majorité parlementaire issue des suffrages et dont le chef de cabinet exerce de réelles attributions exécutives.

2. La légitimité républicaine

60. Elle diffère de la légitimité monarchique en ce que la fonction de chef de l'Etat y est exercée par un Président de la République.
61. La portée des attributions qui y sont conférées à celui-ci sont tributaires du choix politique opéré par les constituants d'un pays donné en vue de l'établissement d'un équilibre au sein de l'exécutif entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement.
62. La forme républicaine d'investiture démocratique du chef de l'Etat a connu un regain d'attention contemporain avec la déclaration de l'indépendance américaine en 1776 et la promulgation de la Constitution de ce pays en 1787, soit deux années avant la révolution française de 1789 qui devait générer, par le biais de la Constitution du 24 Juin 1793 (appelée également Constitution de l'An I) la Première République Française.
63. Il s'en suivit une période d'Empire et de Restauration de la Monarchie, engendrant la constitution d'une deuxième république en 1848, puis une troisième république en 1870 qui devait rester en place jusqu'au déclenchement de la deuxième guerre mondiale.
64. Désormais, la pratique républicaine était rentrée dans les mœurs politiques de l'histoire constitutionnelle européenne contemporaine.

1. La fonction présidentielle

65. Elle se traduit par l'exercice de compétences constitutionnellement reconnues au Président de la république en sa qualité de Chef de l'Etat.
66. Ainsi en est-il par exemple pour les articles 5 à 19 de la Constitution française de 1958 qui définissent les pouvoirs du Président de la république et l'article 2 de la Constitution américaine qui définit les pouvoirs du Président des Etats Unis d'Amérique et des articles 57 à 60 de la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 qui régissent les quelques attributions du Président Fédéral (Der Bundespräsident)
67. En règle générale, le Chef de l'Etat assure des fonctions de représentation.
68. Si le Président fédéral allemand et le Président de la République italienne par exemple n'exercent que des attributions limitées, il n'en va pas de même en France et aux U.S.A. où les présidents respectifs de ces deux pays disposent de véritables prérogatives étendues.
69. Ainsi par exemple, le Président français exerce des compétences politiques (telles que la nomination du Premier ministre et des ministres ainsi que la présidence du Conseil des ministres), des compétences exécutives (qui se traduisent essentiellement par la promulgation des lois, la signature des ordonnances et la nomination aux emplois civils et militaires), des compétences diplomatiques (portant notamment sur la négociation et la ratification des traités et sur l'accréditation des ambassadeurs) ainsi que d'autres compétences constitutionnelles et judiciaires telles que le droit de grâce.
70. Son homologue américain jouit pour sa part de privilèges plus étendus dans l'exercice de ses fonctions exécutives.
71. Il dispose non seulement des compétences qui lui sont attribués par la Constitution, mais de la plénitude des pouvoirs gouvernementaux implicites qui lui font jouer le rôle de chef de l'Etat et de chef de gouvernement.

2. Le monisme américain

72. C'est un système qui repose sur le choix d'un modèle exécutif centré sur un organe fort et uni.
73. Le chef de l'Etat y constitue l'unique titulaire de la fonction exécutive.
74. Le Président des Etats Unis d'Amérique doit être né américain, âgé de 35 ans au moins et justifier d'une résidence aux Etats Unis de plus de 14 ans.
75. Il peut être élu pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois.
76. Il dispose d'un cabinet composé des responsables de douze départements ministériels nommés par lui (après avis et consentement du sénat) et dont les plus connus sont :
 1. Le Département d'Etat ;
 2. Le Département de la défense ;
 3. Le Département de la Justice ;
 4. Le Département du Trésor
 5. Le Département du Commerce ; et
 6. Le Département de l'Agriculture.
77. Le cabinet n'a toutefois pas d'existence collective et n'est nullement responsable devant le Congrès (au sens de la responsabilité politique du régime parlementaire).
78. Au delà de ces départements ministériels, une multitude d'agences fédérales indépendantes renforcent l'ossature de l'exécutif américain.

79. Leurs directeurs respectifs sont tous placés sous l'autorité directe du Président.

80. Les plus connues parmi ces agences sont :

1. The Federal Bureau of Investigation (FBI) ;
2. The Central Intelligence Agency (CIA) ;
3. The Federal Reserve System;
4. The Atomic Energy Commission;
5. The National Aeronautic and Space Administration (NASA) ; et
6. The National Labor Relations Board;

81. Le Président des Etats Unis d'Amérique dispose également de services de la Présidence, dont notamment:

1. The White House Office ;
2. The National Security Council ;
3. The Office of Science and Technology ;
4. The Office of Economic Opportunity; et
5. The Council of Economic Advisers.

82. Le Président est également assisté d'un Vice-président qui est élu en même temps que lui pour la durée du même mandat.

83. Ce proche collaborateur du président reste généralement dans l'ombre du pouvoir et se tient prêt à assumer son rôle de suppléant en cas de vacance du pouvoir.

84. La Constitution lui confie toutefois une fonction officielle consistant en la présidence du Sénat.

85. Mais il n'y dispose pas du droit de vote et n'y joue aucun rôle important du fait des compétences attribuées au chef de la majorité sénatoriale.

86. Dans le système américain, le Président des Etats Unis dispose également d'importants pouvoirs de nomination.

87. Il dispose également de vastes pouvoirs diplomatiques et exerce le commandement en chef des forces armées.

88. Il exécute les lois, accorde le pardon et peut enfin être investis par le congrès de pouvoirs exceptionnels d'urgence.

1. Les modèles d'exécutif bicéphale

89. Ils impliquent un partage du pouvoir exécutif entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement.

90. Outre les cas de statut fort du président de la république, tel que celui de la France sous la 5^{ème} république, la plupart des autres modèles parlementaires cantonnent le chef de l'Etat dans des fonctions symboliques et confèrent au Premier ministre l'essentiel des attributions exécutives.

91. Ainsi en est-il par exemple du Président fédéral allemand dont le rôle est sensiblement réduit par la Loi fondamentale de 1949.

92. Il est élu pour un mandat de 5 ans, renouvelable une fois, par une assemblée fédérale spéciale composée de députés u 'Bundestag' et, en nombre égal, de représentants des parlements régionaux.

93. Il n'exerce aucun pouvoir effectif, ne dispose d'aucune marge de liberté dans le choix du Chancelier fédéral et ne préside pas de Conseil des ministres.

94. Il jouit en conséquence de l'irresponsabilité politique.

95. Sa déchéance peut toutefois être prononcée par la Cour Constitutionnelle pour violation de la Loi fondamentale.
96. De même qu'en Italie , la Constitution qualifie le Président de la République de « *Chef de l'Etat et représentant de l'unité nationale* ».
97. Il est élu par un collège électoral spécial composé à plus de 90% de parlementaires issus des deux chambres et de délégués régionaux (à raison de 3 délégués par Conseil régional).
98. Une majorité renforcée des 2/3 est exigée aux deux premiers tours, et, à défaut, la majorité absolue est requise.
99. Le président est élu pour 7 ans et peut être indéfiniment rééligible.
100. Il dispose de pouvoirs politiques relativement peu effectifs, mais jouit d'une véritable influence morale.
101. Il choisit le Président du Conseil ; de même qu'il nomme les ministres sur sa proposition.
102. Mais c'est le chef du gouvernement qui demeure la véritable pièce maîtresse du régime parlementaire.

2. Le chef du gouvernement

103. C'est le Premier ministre.
104. On l'appelle également « Président du Conseil ».
105. En régime parlementaire, il constitue la cheville ouvrière de l'organe exécutif, quelle que soit la nature du régime politique dont il relève (monarchique ou républicain).
106. Il est généralement choisi au sein de la majorité issue des élections législatives.
107. Son choix n'est toutefois assorti au Maroc d'aucune condition, en ce sens qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution « Le Roi nomme la Premier Ministre ».
108. L'histoire institutionnelle marocaine a connu 16 Premiers ministres ayant dirigé 32 gouvernements en 48 ans d'indépendance, soit une moyenne de longévité de 18 mois par gouvernement.
109. Sur ces 16 Premier ministres, 3 seulement avaient une appartenance partisane, pour une durée totale de conduite des affaires de l'Etat de moins de 17% [Le reste du temps, soit 83% de la durée totale de vie des gouvernements depuis l'indépendance, le gouvernement a été dirigé par des Premiers Ministres valablement qualifiables de technocrates]
110. Le tableau suivant en récapitule les périodes d'exercice de la responsabilité gouvernementale entre 1955 et 2003.
- 111.

Ordre Chronologique	Premier Ministre	Date de Formation	Durée (En mois)	Observations
1	M'Barek BEKKAI	7 Décembre 1955	10	
2	M'Barek BEKKAI	28 Octobre 1956	18	
3	Ahmed BALAFREJ	12 Mai 1958	8	Parti de l'Istiqlal
4	Addallah IBRAHIM	24 Décembre 1958	17	U.N.F.P.
5	S.M. Mohamed V	27 Mai 1960	7	
6	S.M. Mohamed V	4 Janvier 1961	2	
7	S.M. Hassan II	26 Février 1961	3	
8	S.M. Hassan II	2 Juin 1961	30	
9	Ahmed BAHNINI	13 Novembre 1963	9	F.D.I.C.
10	Ahmed BAHNINI	19 Août 1964	10	F.D.I.C.
11	S.M. Hassan II	8 Juin 1965	8	
12	S.M. Hassan II	11 Mars 1967	4	
13	Mohamed BENHIMA	6 Juillet 1967	27	
14	Ahmed LARAKI	6 Octobre 1969	10	
15	Ahmed LARAKI	10 Août 1970	8	
16	Ahmed LARAKI	22 Avril 1971	4	
17	Mohamed Karim LAMRANI	11 Août 1971	16	
18	Ahmed OSMAN	20 Novembre 1972	17	
19	AHMED OSMAN	25 avril 1974	55	
20	Ahmed OSMAN	10 Octobre 1978	6	<i>78 mois au total</i>
21	Maati BOUABID	26 Mars 1979	31	
22	Maati BOUABID	10 Octobre 1981	25	
23	Mohamed Karim LAMRANI	19 Novembre 1983	17	
24	Mohamed Karim LAMRANI	11 Avril 1985	16	
25	AZZEDINE LARAKI	3 Septembre 1986	71	<i>71 mois au total</i>
26	Mohamed Karim LAMRANI	11 Août 1992	15	
27	MOHAMED KARIM LAMRANI	11 Novembre 1993	15	<i>79 mois au total</i>
28	Abdellatif El FILALI	27 Février 1995	17	
29	Abdellatif El FILALI	-- Juillet 1996	20	
30	Abderrahmane Al YOUSOUFI	14 Mars 1998	20	U.S.F.P.
31	Abderrahmane Al YOUSOUFI	6 Septembre 2000	29	U.S.F.P.

112.
113.
114.
115.
116.
117.
118.
119.
120.
121.
122.

123.
124.
125.
126.
127.
128.
129.
130.
131.
132.
133.
134.
135.
136.
137.
138.
139.
140.
141.

142. C'est le Premier ministre qui est chargé de diriger l'action du gouvernement.
143. Pour ce faire, il dispose d'un ensemble de services de la Primature ainsi que départements ministériels rattachés à la Présidence du Conseil.

1. La Primature

144. Elle comprend un certain nombre de composantes (cf. <http://www.pm.gov.ma/>)
145. Outre son cabinet, le Premier ministre dispose de services qui lui sont directement rattachés.
146. En plus, le Secrétariat Général du Gouvernement tient lieu d'organe permanent érigé en département ministériel.
147. Enfin, la composition de chaque gouvernement comprend un certain nombre de ministres délégués auprès du Premier ministre.

1. Les services du Premier ministre

148. Ils comprennent un cabinet composé des proches collaborateurs personnellement choisis par le Premier ministre et chargés de l'assister dans l'instruction des dossiers soumis à son appréciation.
149. Il dispose également de structures administratives regroupant, outre les agents administratifs, un certain nombre de chargés de mission et de chargés d'études.

2. Le Secrétariat Général du Gouvernement

150. Ce département joue un rôle important en matière de coordination juridique de l'activité gouvernementale.
151. Il veille sur l'étude et l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires préparés par les différents ministères.
152. Il dispose également d'une inspection générale des services administratifs dont l'activité est relayée au niveau des différents départements ministériels par des

inspections générales relevant desdits ministères, ainsi que par l'inspection générale des finances.

153. Il coiffe, en outre, les services de l'imprimerie officielle qui veillent sur la publication du Bulletin Officiel.
154. De même, l'interprétariat général des documents ainsi que l'application de certaines législations particulières telles que celles relatives aux associations, aux ordres professionnels et aux professions réglementées relèvent de sa compétence.
155. Enfin, ce département assure la préparation des réunions gouvernementales, l'établissement de leur ordre du jour, ainsi que la tenue de leurs procès verbaux.

3. Les ministères délégués

156. Leur nombre et leurs dénominations changent d'un gouvernement à l'autre.
157. Il peut s'agir soit de ministères délégués auprès du Premier ministre, soit de secrétariats d'Etat, de sous-secrétariats d'Etat ou de Hauts commissariats placés auprès du Premier ministre.
158. Les titulaires de ces portefeuilles sont alors investis de prérogatives précises qu'ils exercent sous l'autorité du Premier ministre.
159. Il s'agit le plus souvent d'activités dont le champs d'action couvre celui de plusieurs départements ministériels ou d'activités auxquelles certaines circonstances confèrent une importance particulière.

2. L'organisation du gouvernement

160. En vertu des dispositions de l'article 59 de la Constitution, « le gouvernement se compose du Premier ministre et des ministres ».
161. Le gouvernement actuel, formé le 7 novembre 2002 sous la présidence du Premier ministre Driss Jettou, se compose de 38 membres, dont un ministre d'Etat sans portefeuille, 24 ministres, deux ministres délégués auprès du Premier ministre, cinq ministres délégués auprès d'autres ministres et six secrétaires d'Etat auprès d'autres ministres.
162. Cette énumération pose le problème de la structure du gouvernement ainsi que celui des membres qui le composent.

1. La structure gouvernementale

163. Ainsi le gouvernement se compose de ministres d'Etat, de ministres, de ministres délégués et de secrétaires d'Etat.
164. L'examen des diverses compositions gouvernementales suscite un certain nombre d'observations relatives aux modes de différenciation entre les portefeuilles ministériels.
165. Il y a, tout d'abord, une répartition à base fonctionnelle, recouvrant l'ensemble des activités poursuivies par l'Etat : outre les missions classiques incombant à l'Etat Gendarme, et linguistiquement assimilées de nos jours à des missions de souveraineté, sont progressivement apparues de nouvelles missions liées aux impératifs d'intervention de l'Etat Providence, et couvrant un certain nombre d'activités à caractère économique et social.
166. Il est, en outre, édifiant de relever le nombre de portefeuilles ministériels que comprend un gouvernement : s'il est établi qu'il n'existe aucune obligation constitutionnelle à en limiter le nombre, la pratique permet des agencements répondant

- soit à des dosages partisans soit à des considérations de conjoncture ; le nombre de ministères varie alors d'un gouvernement à l'autre.
167. Une troisième série de remarques peut également être faite au sujet des dénominations retenues pour qualifier les différents portefeuilles.
 168. La question se pose alors de savoir si elles impliquent une différenciation hiérarchique et si elles excluent, par ailleurs, certains titulaires de portefeuilles, de la qualité de ministres.
 169. Ainsi, pour ce qui est des cas des *ministres d'Etat*, l'observation de la pratique qui en a été faite en l'objet permet de relever qu'il s'agit plus d'une situation d'honneur ou de préséance dont est recouverte une personnalité au sein du gouvernement.
 170. La personnalité qui se trouve ainsi érigée en ministre d'Etat s'en retrouve valorisée au sein du gouvernement par rapport à ses collègues.
 171. Il s'est généralement agi de personnalités ayant autrefois occupé des fonctions de Premier Ministre et qui ont été nommées ministres d'Etat à leur retour au gouvernement : ce fut notamment le cas, au Maroc, pour le Dr. Mohamed Benhima, le Dr. Moulay Ahmed Laraqui et Haj Ahmed Bahnini.
 172. Il s'est également agi de secrétaires généraux de partis politiques, appelés à siéger au sein du gouvernement au même titre que d'autres membres de leurs propres partis : la qualité de Ministres d'Etat qui leur a ainsi été conférée permettait de nuancer la place et le poids politique des uns et des autres.
 173. Des personnalités partisans telles que MM. Ali Yata, Ahmed Osman et Mahjoubi Ahardane ont siégé au gouvernement en cette qualité. Mr. Abbas El Fassi en constitue un exemple d'actualité.
 174. Il s'est enfin agi de personnalités ayant exercé des responsabilités gouvernementales pour des périodes tellement longues que le poids de leur expérience et l'envergure de leur personnalité rendait un tel choix inéluctable : Moulay Ahmed Alaoui en a constitué un exemple monumental.
 175. Le ministre d'Etat jouit ainsi d'une certaine préséance par rapport aux autres membres du gouvernement.
 176. Il peut gérer un portefeuille ministériel (intérieur, affaires étrangères, coopération, etc...), comme il peut demeurer non attributaire d'un portefeuille (comme c'est le cas dans le gouvernement actuel).
 177. S'agissant des *ministres*, ils constituent la catégorie ordinaire de membres du gouvernement.
 178. Outre le caractère politique de la mission dont ils sont investis, certains d'entre eux peuvent coiffer des départements techniques alors que d'autres peuvent être placés à la tête de ministères à vocation juridique, politique, économique ou sociale.
 179. La pratique permet toutefois de nuancer parmi eux une catégorie de ministres chefs de file, qui peuvent être assistés par d'autres ministres ou, le cas échéant, par des secrétaires d'Etat.
 180. Certains parmi eux peuvent également être des ministres délégués auprès du Premier ministre.
 181. Pour ce qui est, enfin, des *secrétaires d'Etat*, ils sont qualifiés par certains auteurs comme étant « *de jeunes talents qui, par délégation et sous l'autorité d'un ministre, effectuent, en quelque sorte, l'apprentissage de la vie gouvernementale* » [Jean Gicquel, Droit Constitutionnel, p. 625].
 182. Outre l'inexpérience du titulaire, c'est parfois la nature de la mission qui, au cours d'une phase transitoire, impartit son cantonnement à une activité de secrétariat d'Etat.

183. La question s'est posée de savoir si les secrétaires d'Etat font, ou ne font pas, partie du gouvernement.
184. Certains auteurs tendent à vouloir les en exclure et à n'envisager leur participation aux réunions du gouvernement que lorsque sont examinées des questions relevant de leur compétence.
185. Cette question se justifie d'autant plus que l'article 59 de la Constitution ne fait aucune mention des secrétaires d'Etat: il limite la composition du gouvernement au premier ministre et aux ministres.
186. De même que la pratique permet également de relever des situations dans lesquelles le texte constitutif du gouvernement établit nettement une nuance entre « le gouvernement, constitué de ministres » (article 1) et la « nomination de secrétaires d'Etat » (article 2) [Décret Royal du 8 juin 1965 portant constitution du gouvernement].
187. La pratique courante retient toutefois la situation dans laquelle sont constitués les gouvernements de manière énumérative sans que ces subtilités ne soient soulignées outre mesure.

2. Les membres du gouvernement

188. Ils sont collectivement responsables devant le Roi et devant le Parlement.
189. Ils sont personnellement responsables (à titre individuel) des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (article 88 de la Constitution).
190. Cette responsabilité peut être engagée devant la Haute Cour.
191. Le gouvernement se réunit sous différentes compositions : le conseil des ministres (présidé par le chef de l'Etat), le conseil de gouvernement (présidé par le Premier ministre), ainsi que des réunions interministérielles présidées tant par le Roi que par le Premier ministre en vue de l'examen de questions à caractère sectoriel.

3. Les organes annexes

192. Il s'agit d'un certain nombre d'activités érigées en services gérés par des établissements publics.
193. Les textes constitutifs de ces administrations fonctionnelles confient généralement la présidence des conseils d'administration de ces établissements au Premier ministre et en confient la présidence déléguée au ministre de tutelle.
194. Ils incluent également dans lesdits conseils d'administration, un certain nombre de membres du gouvernement, en fonction du lien entre leurs départements respectifs et l'activité concernée.
195. En vertu de l'article 46 de la Constitution, la création des établissements publics relève du domaine de la loi.
196. La pratique marocaine récente a enregistré une volonté de désengagement progressif de l'Etat des activités ayant fait, pendant longtemps, partie du domaine d'activité des établissements publics et des entreprises publiques instituées sous leur égide.

C. Les départements ministériels

- L'étude des organes de l'administration centrale et de leurs prolongements territoriaux font partie des enseignements de droit administratif.

- Signalons toutefois, à simple titre indicatif, que les départements ministériels marocains trouvent leur origine, pour la plupart, dans les anciennes directions chérifiennes de la période coloniale.
- Leur ventilation au sein du gouvernement répond à des préoccupations de satisfaction des exigences d'actions conformes aux missions que le gouvernement s'impartit.
- Ainsi, le pouvoir exécutif répond-il aux besoins de conduite des affaires du pays en étalant ses ramifications sur toute l'étendue du territoire.

1. Les structures centrales

- Elles correspondent à celles des divers ministères.
- Ainsi, outre les cabinets de ministres et les inspections générales, chaque département ministériel dispose d'un « organigramme » qui en articule les principales composantes.
- En règle générale, le ministre est secondé par un (exceptionnellement deux ou plus) secrétaire général du ministère qui coordonne l'action des directions, des divisions et des services du ministère.
- L'examen de la répartition des missions ministérielles permet de distinguer quelles couvrent trois catégories de secteurs : des missions de souveraineté, des missions techniques et des missions socio-économiques.

a. Les départements de souveraineté

- Il s'agit de départements qui ont progressivement été classés dans cette catégorie du fait de leurs liens étroits et de leur impact déterminant sur l'exercice des fonctions politiques primordiales du « Makhzen ».
- Outre la mission de défense, qui appartient au domaine exclusivement réservé au Roi en sa qualité de Commandant en Chef des Forces Armées Royales, la mission de l'intérieur a constitué, pendant longtemps, l'enjeu des convoitises politiques partisans.
- Ce département, qui s'inscrit dans le prolongement direct de deux anciennes directions datant de l'époque du protectorat (la direction de l'intérieur et la direction des services de sécurité publique), dispose d'une position au sein du gouvernement telle qu'il peut s'ériger en partenaire incontournable de l'action gouvernementale.
- Son déploiement territorial à travers des agents d'autorité (walis, gouverneurs, pachas et caïds) et des auxiliaires d'autorité (chiouks et moqaddemines) lui confère une force d'appui substantielle pour l'action politique et sociale du Makhzen.
- C'est pourquoi la volonté du Makhzen a consisté, à juste titre, à maintenir ce département en dehors de l'influence partisane, considérant en l'objet qu'il s'agit là d'une pièce maîtresse dans la stabilité et les équilibres du système politique.
- Son affaiblissement outre mesure, de même que l'introduction du doute dans l'esprit de ses agents, peuvent être de nature à générer des conséquences sensiblement préjudiciables aux acquis fondamentaux de quiétude, de stabilité et de pérenne continuité.
- Quant au département des Habous et des Affaires Islamiques, il a également été maintenu dans cette catégorie de départements de souveraineté du fait des liens étroits entre la nature de sa mission et la qualité d' « Amir Al Mouminine » que confèrent au Roi les dispositions de la Constitution.

- Au delà de l'appartenance partisane du personnage qui peut en devenir le titulaire du portefeuille, celui-ci doit bénéficier tout d'abord d'une confiance personnelle de Sa Majesté et exercer sa mission dans la discipline et la servilité qu'impose la nature d'une mission qui demeure avant tout une attribution royale dans son essence.
- A part ces trois missions (Défense, Intérieur et Habous), l'ensemble des autres attributions ont connu des sorts différenciés selon la volonté et les équilibres prévalant au moment de la constitution des différents gouvernements.
- Tel est particulièrement le cas pour le département de la justice qui a été finalement confié à l'U.S.F.P. et du département des affaires étrangères qui fut, à diverses reprises, du lot imparti à l'Istiqlal.
- Seul le Secrétariat Général du Gouvernement semble, pour des raisons évidentes, maintenu aussi bien en dehors de la portée des ambitions partisans qu'à l'abri de l'action d'affaiblissement qui semble avoir touché certains autres départements de souveraineté, considérés autrefois comme la source du véritable pouvoir au sein de l'appareil de l'Etat.

b. Les ministères techniques

- Ils couvrent un large éventail d'activités ministérielles d'extrême importance.
- Ils exercent une mission d'encadrement et de suivi de la mise en place des infrastructures vitales pour le développement du pays.
- Tel est, par exemple, le cas des départements de l'équipement (travaux publics), des transports, de l'énergie et des mines, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire
- C'est à travers leur action génératrice de changements que sont assises les bases d'un éventuel décollage économique dont les éventuels bienfaits sociaux relèveraient de la sphère de compétence d'une troisième catégorie de ministères.

c. Les rouages socio-économiques

- Un grand éventail de ministères et d'administrations parallèles sont compris dans cette catégorie.
- La nature économique de leurs activités y inclut impérativement les départements des finances et de la privatisation, de l'artisanat et de l'économie sociale, de l'industrie et du commerce, du tourisme, des pêches maritimes et du commerce extérieur.
- De même que les missions sociales des départements de la santé, de l'emploi, des affaires sociales et de la solidarité, de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la famille, de la formation professionnelle et de l'éducation non formelle font englober cette catégorie de départements ministériels dans les missions de recherche d'un changement stabilisateur des acquis.

2. Le prolongement territorial

- Dans ce cadre se juxtaposent les administrations déconcentrées et les administrations décentralisées.
- Les unes tirent le fondement de leur action d'une impulsion hiérarchique provenant du sommet de la pyramide exécutive, alors que les autres répondent à des préoccupations d'implication de la population dans l'action administrative locale, à travers des élus locaux.
- Tel est notamment le cas pour la région, la province et la commune érigées en collectivités locales par les articles 100 à 102 de la Constitution.

a. La région

- Le territoire marocain est subdivisé en 15 régions.
- Ce fut en vertu du dahir du 16 juin 1971 qui furent, pour la première fois dans l'histoire du Maroc indépendant, créés des régions destinées à tenir lieu de cadre d'action et de croissance économique.
- Sept régions furent alors délimitées autour de chefs lieu urbains : la région Sud (Agadir), le Tensift (Marrakech), le Centre (Casablanca), le Nord Ouest (Rabat), le Centre Nord (Fès), le Centre Sud (Meknes) et l'Oriental (Oujda).
- Ce nombre a été porté à 15 régions organisées conformément aux dispositions du dahir N° 47.96 du 27 mars 1997 portant organisation des régions.
- La population y est représentée au sein d'un conseil régional élu comportant des représentants des collectivités locales, des chambres professionnelles, des salariés ainsi que les présidents des assemblées provinciales.
- Toutefois, l'administration centrale est également représentée au niveau de la région tant par les Walis de région que par les chefs des circonscriptions techniques régionales exerçant leurs attributions sur le territoire de la région.

b. La province

- Elle constitue le cadre privilégié de déploiement de l'action déconcentré de l'administration de l'Etat.
- Au même titre que la région, et dans son prolongement, la province et la préfecture constituent des collectivités locales régies par les articles 100 à 102 de la Constitution sus-mentionnés.
- Les provinces et les préfectures sont dirigées par des gouverneurs dont les attributions sont fixées, entre autres, par les dispositions du dahir portant loi du 15 février 1977.
- Il en résulte notamment que le gouverneur est le représentant du pouvoir central et le délégué du gouvernement dans la préfecture ou la province.
- Le gouverneur est entouré de collaborateurs techniques représentant la plupart des départements ministériels.
- En outre, ces collaborateurs siègent au sein du « comité technique provincial » (ou préfectoral) que préside le gouverneur et qui tient lieu d'une véritable instance de coordination.
- Enfin, et outre sa fonction de représentation du pouvoir central, le gouverneur tient également lieu d'exécutif provincial, en ce sens que lui appartient le pouvoir d'exécuter les décisions de l'assemblée provinciale ou préfectorale relevant du ressort de son territoire.

c. La commune

- A ce niveau du déploiement territorial de l'action étatique s'est opéré un véritable transfert du pouvoir de décision d'entre les mains de l'autorité représentant l'Etat au profit du président élu par les conseillers communaux.
- La décentralisation a ainsi permis à l'Etat de se dessaisir d'un ensemble d'attributions et de mieux répondre aux besoins d'administration locale par le biais des élus.
- Ceux-ci tiennent désormais lieu de véritables détenteurs du pouvoir administratif local qu'ils exercent dans le cadre d'un contrôle de tutelle déployé par l'Etat.
- Le pouvoir central peut ainsi mieux s'acquitter des multiples autres responsabilités nationales qui lui incombent.

II. Les missions de l'exécutif

- Au sein de l'appareil d'Etat, l'organe exécutif est normalement placé dans une position où lui est impartie la mission d'exécution de la loi élaborée par l'organe législatif.
- Mais, au delà de ce rôle de complémentarité institutionnelle, la branche exécutive de l'appareil d'Etat a vu ses fonctions se renforcer au fil des années, à tel point que se pose avec acuité le problème de l'efficacité du contrôle sur son action.

A. Les fonctions exécutives

- En règle générale, il s'agit de fonctions d'exécution de la loi.
- Mais il s'agit, en réalité, de beaucoup plus que cela.
- L'organe exécutif exerce tout d'abord des pouvoirs gouvernementaux.
- Il est également investi de fonctions administratives.

1. Le pouvoir gouvernemental

- Il consiste en l'accomplissement d'un certain nombre de missions à caractère politique
- Ainsi, en est-il de la conduite de la politique nationale, de l'exercice du pouvoir réglementaire et de l'accomplissement de la mission de coordination.

a. La conduite de la politique nationale

- La question reste posée de savoir lequel du Roi ou du Premier ministre détermine et conduit la politique nationale.
- La logique institutionnelle du système veut que ce soit le Roi, authentique pièce maîtresse du système, qui soit la véritable source d'impulsion de la politique nationale.
- L'engrenage institutionnel établi par la Constitution veut toutefois que le Premier ministre assure ses responsabilités aussi bien devant le Roi que devant le Parlement (article 60) et élabore un programme qu'il présente devant chacune des deux chambres et qu'il applique sous sa responsabilité.
- Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et, notamment dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, culturelle et extérieure.
- La détermination et la conduite de la politique nationale implique alors la prise de mesures susceptibles de concrétiser les choix formulés dans le programme gouvernemental.
- Pour y parvenir, le gouvernement dispose aussi bien de l'appareil administratif que du support législatif que lui fournit sa majorité parlementaire.
- L'un lui permet d'élaborer les textes législatifs utiles pour la détermination du cadre juridique légal de son action, alors que l'autre lui fournit les instruments d'action concrète sur le terrain.
- Outre la confection des lois utiles à son action, le gouvernement dispose également d'un atout majeur représenté par l'exercice du pouvoir réglementaire.

b. L'exercice du pouvoir réglementaire

- Il découle des dispositions de la Constitution : « Sous la responsabilité du Premier ministre, le gouvernement assure l'exécution des lois » (article 61) ; « Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire » (article 63).
- Mais, qu'est-ce alors que le règlement ?
- C'est un acte juridique pris unilatéralement par les autorités exécutives aux fins d'établir des normes à caractère exécutoire et ayant une portée générale et impersonnelle.
- Il peut s'agir, en l'occurrence de règlements autonomes et de règlements d'application.

➤ **Les règlements autonomes**

- En règle générale, la Constitution prend le soin d'énumérer les matières relevant du domaine de loi et impartit au règlement le soin d'édicter les normes dans les domaines non énumérés.
- L'article 47 de la Constitution marocaine dispose en l'objet que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire ».
- On parle alors de règlement autonome.
- Par exemple, l'article 34 de la Constitution française de 1958 énumère les matières qui font partie du domaine de la loi, et est complété par l'article 37 de la même Constitution qui dispose : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».
- Pour sa part, la Confédération suisse distingue la matière légale de la matière réglementaire en se référant aux « Lois Fédérales » d'une part et aux « Ordonnances » d'autre part.
- Cette distinction est opérée par les articles 164 et 182 de la Constitution Helvétique du 18 avril 1999.
- Article 164 : « Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être sous la forme d'une Loi Fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives à l'exercice des droits politiques, la restriction des droits constitutionnels, etc... ».
- Article 182 : « Le Conseil Fédéral édicte des règles de droit sous forme d'une ordonnance, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorise ».
- Dans les cas de règlements autonomes, leur contenu est soumis aux mêmes exigences de contrôle que celles appliquées à la loi : une appréciation de leur conformité aux dispositions constitutionnelles.
- La compétence appartient, en l'objet, au Conseil Constitutionnel.
- Tel n'est cependant pas le cas des règlements d'application.

➤ **Les règlements d'application**

- Les textes constitutionnels prévoient également d'autres formes d'intervention juridique de l'exécutif sous forme de pouvoir réglementaire.
- Il s'agit des cas dans lesquels le gouvernement édicte, par voie réglementaire, des mesures prises en application des dispositions législatives en vue d'en expliciter la teneur.
- Ainsi, par exemple, l'article 21 de la Constitution française dispose : « Le Premier ministre assure l'exécution des lois ».
- De même, l'article 182 (2^{ème} alinéa) de la Constitution Helvétique dispose également que : « Le Conseil Fédéral veille à la mise en œuvre de la législation ».

- Les décrets et autres actes du pouvoir législatif, ainsi pris dans le cadre de l'application de la loi, constituent ce qui est appelé « règlement d'application ».
- Ils sont tenus de se conformer au contenu de la loi.
- Toute non conformité éventuelle peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de légalité exercé devant les juridictions administratives.

c. La mission de coordination

- Elle trouve également son fondement dans la Constitution (marocaine) , dont l'article 65 dispose : « Le Premier ministre assure la responsabilité de coordination des activités ministérielles ».
- Placé à la tête du gouvernement, le Premier ministre est, à l'évidence, appelé à y remplir non seulement un rôle d'impulsion, mais aussi à y veiller à coordonner l'action des différentes autorités ministérielles en vue d'en harmoniser les apports et d'en assurer la cohérence.
- La coordination joue de plein droit en toutes circonstances.
- En outre, et en cas d'activités multi sectorielles, impliquant plusieurs départements ministériels, il est évident que cette mission de coordination s'impose.
- Au delà, et en cas de désaccords d'interprétation ou de conflits de compétence entre les différents départements ministériels, l'arbitrage coordonnateur du Premier ministre s'impose opportunément : il permet d'esquisser l'interprétation à donner aux grandes lignes de la politique de l'Etat et au rôle qu'y est amené à jouer chaque département ministériel.

2. Les fonctions administratives

- Il s'agit de l'exercice d'une triple mission : une mission d'organisation, une mission d'impulsion et une mission de maintien de l'ordre.
- Le gouvernement s'y emploie à travers les instruments de l'action administrative et ministérielle.

a. Une mission d'organisation

- Elle touche aussi bien la structuration interne des départements ministériels que l'aménagement du cadre de travail économique et social.
- Ainsi, l'organisation des ministères sous forme de structures fonctionnelles relève du pouvoir réglementaire : c'est par décret que sont définis les organigrammes ministériels.
- Les projets de textes portant organisation et définissant les attributions des ministères sont élaborés par les départements concernés, examinés par le Secrétariat général du Gouvernement, par le département chargé de la fonction publique et, surtout, par le département des finances, afin d'en apprécier et d'en approuver préalablement l'incidence financière, avant d'être examinés en Conseil de gouvernement, approuvés en Conseil des ministres et soumis à la signature du Premier ministre.
- L'organisation ministérielle, au delà des services, c'est à dire celle impliquant les bureaux et les sections, relève du pouvoir de chaque ministre qui l'exerce par arrêté.
- L'action gouvernementale d'organisation touche également une multitude d'autres secteurs d'activités dont la Constitution a donné connaissance au gouvernement à travers la formule générale de l'article 47 de la Constitution : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire ».

b. Une mission d'impulsion

- Si quelques projets d'action ou de réforme trouvent leur origine au sein du Parlement, l'essentiel de l'action étatique émane de l'organe exécutif qui détient, en l'occurrence, une véritable autorité d'impulsion.
- Du fait de l'encadrement dont il dispose et des moyens substantiels qui sont mis à sa disposition, l'organe exécutif occupe une place privilégiée qui lui permet de tenir lieu de véritable source d'idées et de projets.
- Le Premier ministre, et derrière lui les ministres, tient alors lieu de véritable entrepreneur politique et de réel entrepreneur juridique.

c. Une mission de maintien de l'ordre

- C'est l'une des fonctions vitales de la plupart des régimes politiques.
- Au delà de la mise en place des mécanismes démocratiques de prise de décision, qui tiennent lieu de véritables boucliers contre le mécontentement populaire et de réels remparts contre les velléités de subversion, l'aménagement de règles coercitives et l'entretien de forces de maintien de l'ordre occupent une place importante dans le système exécutif des Etats stables.
- Ainsi, sont minutieusement définies les règles dont la violation expose les coupables aux sanctions qui s'imposent.
- En outre, divers corps appartenant aux forces de l'ordre sont mis à la disposition des représentants du pouvoir exécutif pour s'acquitter de leur mission de maintien de l'ordre : sûreté nationale, forces auxiliaires et gendarmerie royale tiennent lieu de forces opérationnelles visibles en telles circonstances.

B. Le renforcement de l'exécutif

- Plusieurs facteurs ont contribué à l'encouragement de cette tendance universelle à faire basculer l'essentiel du pouvoir vers l'organe exécutif
- Il est à rappeler en l'objet que la démocratisation progressive des Etats de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord, vers la fin du 18^{ème} et surtout au cours du 19^{ème} siècle, a eu tendance à consacrer la toute puissance des « Parlements » en tant qu'instruments de l'expression de la souveraineté des peuples.
- L'histoire du 20^{ème} siècle a, toutefois, connu des soubresauts qui ont renforcé la mainmise de l'exécutif sur les rênes du pouvoir au sein de l'appareil d'Etat.
- Ce fut d'abord la crise de 1929, suivie de la 2^{ème} guerre mondiale, qui inaugurèrent cette nouvelle évolution du droit constitutionnel : l'accès de Franklin D. Roosevelt à la présidence des Etats Unis d'Amérique en 1933, l'avènement de Sir Winston Churchill en Grande Bretagne en 1940, ainsi que le retour du général Charles De Gaulle au pouvoir en France en 1958 en constituèrent les étapes décisives.
- Ce furent plus les tendances d'Etats organisateurs de la croissance et du plein emploi, à l'instar du « New Deal » en Amérique, qui allaient faciliter cette domination de l'espace décisionnel par le pouvoir exécutif.
- Les impératifs de défense nationale contre le nazisme propulsèrent quant à eux Churchill aux devants de la scène en Grande Bretagne alors que ce furent les avatars de la guerre d'Algérie qui expliquèrent le retour en force du général De Gaulle sur le piédestal de l'instance exécutive en France.

- L'accès à l'indépendance des ex-colonies françaises, belges, espagnoles, portugaises et britanniques allaient propulser sur la scène un style constitutionnel marqué par la personnalisation du pouvoir au profit de leaders politiques nationalistes charismatiques, ou tout au moins, au profit de chefs se prévalant de diverses formes de légitimité pour accaparer l'essentiel du pouvoir.
- La technocratisation des affaires publiques et les effets des moyens de communication de masse ne furent pas, non plus, étrangers au renforcement substantiel de l'exécutif.
- Ce renforcement s'opère, selon les pays et leurs choix constitutionnels, tantôt au profit du chef de l'Etat, tantôt au profit du chef du gouvernement.

1. La prépondérance présidentielle

- De multiples exemples sont fournis par l'histoire contemporaine.
- Jusqu'à une date récente, des noms comme ceux de Joseph Staline en U.R.S.S., Mao Tsé Toung en Chine, Josip Broz Tito en Yougoslavie, Léopold Sédar Senghor au Sénégal, ou encore aujourd'hui Fidel Castro à Cuba, jouissaient auprès de leurs peuples d'un prestige incommensurable.
- Même en occident, des personnalités comme celles du général Charles De Gaulle en France, de Konrad Adenauer en République Fédérale d'Allemagne, de Harold Macmillan en Grande Bretagne, ou encore, de John Fitzgerald Kennedy aux U.S.A. exerçaient, à des degrés divers, des effets quasi-charismatiques sur la scène populaire et médiatique.
- Les systèmes politiques qui les ont générés ont eu, eux mêmes, tendance à faciliter ce renforcement de la prépondérance présidentielle à telle enseigne que l'évolution institutionnelle n'a pas manqué de s'en ressentir : ce fut une progression coutumière aux USA que les mécanismes juridiques ont subtilement entériné ; ce furent les réformes constitutionnelles en France qui permirent également de l'adopter ; et ce fut la nature même du régime soviétique qui l'impartit.
- Le résultat ne manqua pas de revêtir la forme généralisée d'un leadership présidentiel incontestable et incontesté.

a. Le leadership présidentiel aux U.S.A.

- A l'origine, la Constitution américaine était préoccupée d'équilibre entre les pouvoirs.
- Les « Pères Fondateurs » du système constitutionnel américain réagissaient ainsi contre les tendances oppressives expérimentées par leur territoire sous la domination de l'Empire colonial britannique.
- Il en résulta un présidentialisme soumis à des limitations substantielles, tant de la part du Congrès que de la part de la Cour Suprême.
- Exécutif, Législatif et Judiciaire s'en trouvaient alors sensiblement séparés en droite ligne du sacro saint principe de séparation des pouvoirs prôné en Europe par Charles de Montesquieu.
- Mais l'examen de l'évolution pratique des pouvoirs présidentiels aux U.S.A. permet de relever une tendance certaine au renforcement coutumier des pouvoirs de cette instance exécutive.
- Chaque fois qu'un problème d'envergure se présenta, fut-il de nature politique ou à caractère économique ou militaire, la nation américaine a eu tendance à se retourner spontanément vers le président pour en attendre des mesures efficaces permettant de faire face à la situation.
- L'action qui en résulta trouva chaque fois la voie d'une consécration juridique ultérieure tant par voie législative que par voie jurisprudentielle.

- Les exemples abondent en l'objet aussi bien pour les cas de vote des pleins pouvoirs par le Congrès au profit du président que pour les cas de validation judiciaire par la Cour Suprême d'initiatives présidentielles en situations exceptionnelles.
- C'est particulièrement dans la conduite des relations internationales du pays que la prépondérance du Président des Etats Unis d'Amérique s'affirme de manière plus spectaculaire.
- Outre les cas des « Executive agreements », véritables accords sous forme simplifiée signés par le président ou par ses représentants et non soumis à la ratification sénatoriale, les pouvoirs de guerre dont dispose le Président, en tant que commandant en chef des armées, ont fait progressivement vider de leur substance les pouvoirs conférés par la Constitution au Congrès en matière de déclaration de guerre.

b. Les penchants présidentialistes de la 5^{ème} République

- Les explications du renforcement des pouvoirs du président, sous le régime de la 5^{ème} République en France, sont à rechercher dans la crise institutionnelle qui avait caractérisé les dernières années d'existence de la 4^{ème} République.
- En effet, la constante instabilité du régime d'assemblée qui y prévalait alors en aggravait la fragilité et réduisait la capacité de l'Etat français à faire face aux multiples problèmes auxquels il devait faire face.
- Ce furent alors les événements de la guerre d'Algérie qui précipitèrent le rappel du général De Gaulle au pouvoir le 1^{er} juin 1958 en tant que dernier Premier ministre de la 4^{ème} République.
- Aussitôt confirmé dans ses fonctions, le nouveau Premier ministre fit voter deux lois par le Parlement : une loi de pleins pouvoirs valable pour une période de six mois et une loi Constitutionnelle qui chargea le gouvernement de préparer une nouvelle Constitution.
- Ce fut déjà l'amorce d'un renforcement de l'exécutif, car ces nouvelles lois du 3 juin 1958 substituaient le gouvernement au Parlement dans la fonction de préparation de nouveaux textes à caractère général et impersonnel.
- Les idées du général De Gaulle étaient alors claires en matière de répartition des pouvoirs : cela ressort de manière évidente du brouillon initial du projet de Constitution rédigé en juin 1958 conformément à ses instructions : « Le président de la République est responsable du maintien de l'indépendance de la nation et de l'intégrité de son territoire...Assisté du Gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assume la continuité...Il prend les initiatives nécessaires pour que les Pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l'intérêt de la nation et le respect de la présente Constitution ».
- Les textes finalement élaborés et approuvés par référendum le 4 octobre 1958 établissent un subtil dosage du pouvoir entre les têtes de l'exécutif.
- En vertu de l'article 5 de la Constitution « Le président de la république veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités ».
- En vertu des articles 20 et 21 de la Constitution, c'est le gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la nation » et c'est le Premier ministre qui « dirige l'action du gouvernement ».
- Toutefois, le Président de la République est situé au dessus du Gouvernement et du Parlement.

- Son élection au suffrage universel direct lui assure une totale indépendance vis à vis de l'organe législatif, autrefois investi du pouvoir même de désignation du Président de la République.
- Le Président exerce, en outre, d'importantes prérogatives telles que celles de nommer le Chef du gouvernement ainsi que les ministres, d'accréditation des ambassadeurs, de ratification des accords internationaux, de présidence du Conseil des ministres, de signature des ordonnances et des décrets délibérés au sein du Conseil des ministres, ainsi que des prérogatives de nommer aux emplois civils et militaires de l'Etat.
- Il dispose également du droit de dissolution, du droit de message et du droit de recours au référendum pour obtenir un arbitrage populaire.
- Le Président peut, enfin, en vertu des dispositions de l'article 16 de la Constitution, exercer des pouvoirs exceptionnels : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel... ».
- Le Président de la République française peut se trouver donc investi de prérogatives exorbitantes et sensiblement disproportionnées par rapport à celles que détiennent les autres organes de l'Etat.
- La cohabitation a néanmoins démontré l'existence d'importantes limites à cette prépondérance présidentielle.

c. Le présidentielisme russe

- Après la chute du système communiste en Union Soviétique, la République Fédérative de Russie élabora une nouvelle Constitution qui fut approuvée par un référendum tenu le 12 décembre 1993.
- Cette Constitution d'inspiration libérale emprunta substantiellement aux présidentielismes américain et français.
- Ainsi, à l'instar du Président américain, le Président de la Russie est élu au suffrage universel direct, pour une période de quatre ans renouvelable une fois.
- Il est le « garant de la Constitution et des droits et libertés de l'homme et du citoyen » et « détermine les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'Etat » (article 80 de la Constitution).
- Il dirige personnellement la politique extérieure de son pays et exerce le commandement en chef des forces armées.
- Il nomme le Chef du gouvernement ainsi que les ministres.
- Il peut présider les séances du gouvernement.
- Le gouvernement est responsable devant lui et devant la « Douma ».
- Il exerce le pouvoir réglementaire sous forme d' « ukases » qui prévalent sur les actes réglementaires du gouvernement.
- Il a l'initiative des lois et dispose du droit de veto.
- Il se trouve ainsi à la tête d'une imposante pyramide de pouvoir dont les prérogatives en font une pièce maîtresse du régime politique et constitutionnel russe. _

2. La prépondérance du Premier ministre

- Dans les régimes parlementaires, la règle la plus usitée est celle d'un aménagement interne du pouvoir exécutif au profit du chef du gouvernement.
- Les Chefs de l'Etat, rois ou reines dans les monarchies parlementaires européennes, empereurs tels qu'au Japon, princes ou princesses dans les principautés telles que le

Luxembourg, Monaco ou le Liechtenstein, ou enfin, présidents de la République, un peu partout ailleurs, y tiennent lieu d'organes symboliques détenant des attributions plutôt protocolaires et honorifiques.

a. Le modèle britannique

- La prépondérance du Premier ministre s'y développa historiquement de manière accidentelle : L'accès de la dynastie allemande des Hanovre au pouvoir de la Couronne britannique se fit en 1714, au lendemain du décès de la Reine Anne qui ne laissa pas de descendance. Son frère Jacques Stuart, étant de confession catholique, se trouva écarté du pouvoir qui échut alors à un arrière petit neveu germanique qui ne parlait pas un seul mot d'anglais : le Roi George Premier.
- Se désintéressant, ainsi que ses descendants immédiats, des affaires de l'Etat, auprès de ses propres affaires en Allemagne, il prit rapidement l'habitude de ne plus assister aux réunions du Cabinet et se contenta de maintenir quelques contacts privilégiés avec l'un des ministres qui lui rendait compte des délibérations du Cabinet et qui transmettait à celui-ci les instructions royales.
- Cette fonction de ministre intermédiaire entre le Roi et le Cabinet évolua vers celle de Premier ministre pour devenir une institution consacrée à partir de 1721.
- Désormais, la tendance vers le renforcement des pouvoirs du Premier ministre au détriment de ceux du Roi était engagée pour ne plus confiner la Couronne britannique que dans des fonctions honorifiques et protocolaires.
- En Grande Bretagne, il faut cependant distinguer, au sein de l'exécutif, le Cabinet du Gouvernement : la composition du Cabinet est plus restreinte que celle du Gouvernement.
- En règle générale, tous les responsables des départements ministériels ne figurent pas au sein du cabinet.
- Au niveau du langage, il faut distinguer les « *Secretary of State* » (ministres responsables de départements dont la création est ancienne) des « *Ministers* » (ministres titulaires de portefeuilles de création récente).
- Ensuite, il faut retenir que dans la pratique britannique, le gouvernement élargi peut englober presque une centaine de personnes comprenant, à coté de ministres chevronnés, un certain nombre de jeunes parlementaires du parti au pouvoir, dans le but de leur initiation aux responsabilités gouvernementales.
- Ainsi, outre les ministres membres du cabinet (une trentaine de personnes environ), le gouvernement comprend également des « *Ministers of State* » (l'équivalent des secrétaires d'Etat français), les « *Junior Ministers* » (sortes de directeurs de cabinet) et les « *Parliamentary Private Secretaries* » (sortes de chefs de cabinets).
- Il résulte de cette multiplicité d'intervenants que les décisions politiques sont prises par le cabinet et exécutées par le Gouvernement.
- Au sein de cette équipe exécutive, le Premier ministre joue un rôle prépondérant.
- C'est lui qui constitue le cabinet qui forme le Gouvernement en assumant les responsabilités de répartition des portefeuilles entre les différents postulants.
- C'est également lui qui dirige les travaux du cabinet et qui conduit la politique de la nation.
- Il est seul compétent pour convoquer le cabinet en session et pour en fixer l'ordre du jour.
- Il entretient des liaisons permanentes avec l'ensemble des membres de son Gouvernement par l'intermédiaire de « *Cabinet Office* » qui tient lieu d'organe

administratif restreint qui lui est directement rattaché et qui veille sur l'exécution des décisions du cabinet.

- Parallèlement au gouvernement en place, le parti d'opposition constitue pour sa part le « *Shadow Cabinet* » (Cabinet fantôme) qui suit de près tous les dossiers et se tient toujours prêt à assumer l'alternance au cas où une crise gouvernementale le propulserait au pouvoir.

b. L'autorité du Chancelier allemand

- La prépondérance du Chancelier au sein du système exécutif allemand trouve sa source dans la Loi Fondamentale de 1949.
- Il est élu par le « *Bundestag* » à la majorité absolue de ses membres.
- C'est lui qui désigne et qui peut révoquer ses ministres.
- Il « *arrête les lignes directrices de la politique* » (de son pays) *et en assume la responsabilité* » (article 65).
- Il donne des directives aux ministres et arbitre les conflits entre eux.
- Sa position à la tête du parti majoritaire au sein de la coalition gouvernementale lui confère davantage de prestige et d'autorité.
- Le système politique allemand a ainsi eu droit au qualificatif de « *kanzlerdemocratie* » (démocratie du Chancelier).

c. La cohabitation dans le régime parlementaire français

- Elle tend à apporter des limites à la prépondérance du Chef de l'Etat et tend également à l'instauration d'un certain équilibre entre ses pouvoirs et ceux du Premier ministre.
- La France a expérimenté la cohabitation aussi bien sous la présidence de François Mitterrand (avec l'accès à Matignon du Premier ministre Jacques Chirac entre mars 1986 et juin 1988) que sous la présidence de Jacques Chirac (avec l'occupation du poste de Premier ministre par Lionel Jospin entre juin 1997 et l'issue des élections présidentielles de 2002).
- L'expérience de la cohabitation, sous la 5^{ème} République en France, a permis de rétablir le gouvernement dans ses responsabilités de détermination et de conduite de la politique de la nation.
- Hormis les domaines de la défense et de la politique étrangère, qui demeurent partagés avec le Chef de l'Etat, le reste des matières est dominé par l'action gouvernementale que dirige le Premier ministre.
- Ainsi, la cohabitation a permis de laisser au gouvernement le soin de gouverner : le Premier ministre propose ainsi les ministres à la nomination par le Chef de l'Etat ; il a l'initiative des lois ; il dispose du pouvoir réglementaire ; il exerce son autorité sur les ministres ; il arbitre leurs conflits.
- Outre la complémentarité entre son action et celle du Chef de l'Etat, et au delà de sa soumission au contrôle politique du parlement, l'exécutif mène également son action dans le cadre d'un contrôle de légalité exercé par l'institution judiciaire.

C. Le contrôle juridique de l'action de l'exécutif

- L'existence de ce contrôle signifie que l'activité du Gouvernement est soumise à des limites juridictionnelles instituées dans l'esprit de l'exigence du nécessaire équilibre à instaurer entre les pouvoirs.

- Ce contrôle d'ordre juridique diffère des contrôles politiques en ce sens qu'il est exercé par des juridictions spéciales dans le cadre de règles spécifiques régies par le droit public.
- D'après les termes du célèbre arrêt Blanco, rendu en France, le 8 février 1873, par le « Tribunal des Conflits », la règle jurisprudentielle établie consiste à estimer que *« la responsabilité qui peut incomber à l'Etat... a ses règles spéciales qui varient suivant les raisons du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés... »*.
- Pour sa part, la jurisprudence marocaine s'est résolument inspirée des précédents français en la matière : *« Attendu que la Jurisprudence du Conseil d'Etat français...n'en constitue pas moins une indication précieuse...Attendu que, statuant en matière administrative, la Cour est fondée à s'inspirer de la jurisprudence du Conseil d'Etat...(qui) permet au juge du contentieux administratif de déterminer... le fondement de la responsabilité... »* (Cour d'Appel de Rabat, 19 mai 1953, Arrêt Benhamou, R.A.C.A.R., p.673).
- L'administration s'en trouve alors soumise à un contrôle judiciaire exercé sur ses activités par des juridictions administratives.
- Il faut toutefois distinguer, parmi les actes de l'organe exécutif, ceux qui ne sont pas susceptibles de recours de ceux sur lesquels peut valablement s'exercer un contrôle de légalité.

1. Les actes non susceptibles de recours

- Il s'agit de situations dans lesquelles le pouvoir exécutif est amené à agir sans que ses actes ne soient susceptibles d'un contrôle de légalité, soit du fait de l'existence d'un autre genre de contrôle qui s'exerce sur eux, soit tout simplement du fait que le droit applicable fait échapper leurs auteurs à tout contrôle.
- Il s'agit en particulier des actes de gouvernement, des actes législatifs ou juridictionnels exercés par l'exécutif, ainsi que, dans certains pays, des actes pris par le Chef de l'Etat.

a. Les actes de gouvernement

- Ce sont des actes soustraits à tout contrôle juridictionnel.
- La position initiale du juge à leur égard s'explique par leur motivation politique.
- Ce sont tout d'abord des actes de l'exécutif pris dans ses rapports avec le Parlement : tels que, par exemple, l'exercice du droit d'initiative, les actes de promulgation de la loi, ainsi que les actes de convocation ou de clôture des sessions, etc...
- Ce sont ensuite des actes de l'exécutif pris en matière de relations avec les puissances étrangères : tels que, par exemple, les actes de négociation de traités internationaux, les actes de leur conclusion ou portant application de leur contenu, ainsi que les autres actes de politique étrangère ou les actes de guerre.
- La question s'est également posée, en France, de savoir quel est le régime juridique des actes pris par le Président de la république, en vertu de la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution relatif aux circonstances exceptionnelles.
- La réponse apportée en l'objet par le Conseil d'Etat établit une double conséquence : si la décision de mise en vigueur de l'article 16 constitue un acte de gouvernement, elle échappe à tout contrôle du juge ; sinon, son régime juridique sera défini par la matière sur laquelle elle porte (si elle intervient en matière législative, elle ne peut être déférée au juge ; si elle est intervenue en matière réglementaire, elle donne lieu à une vérification de conformité par le juge compétent).

- C'est en tout cas le sens de l'arrêt du Conseil d'Etat « Rubin de Servens », rendu le 2 mars 1962 : il s'agit, en l'occurrence, de recours exercés devant le Conseil d'Etat contre des décisions prises par le Président de la République ; ces décisions portaient sur la création, en vertu des pouvoirs présidentiels conférés par l'article 16 de la Constitution, d'un tribunal militaire chargé de juger « les auteurs et complices de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et contre la discipline des armées », suite à la tentative de putsch survenue à Alger au printemps 1961.
- Après examen des faits, le Conseil d'Etat estima en l'objet que « ...cette décision présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'Etat ni d'apprécier la légalité ni de contrôler la durée d'application ; que la dite décision a eu pour effet d'habiliter le président de la République à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances qui l'ont motivée et, notamment, à exercer...le pouvoir législatif et...le pouvoir réglementaire ».
- La jurisprudence marocaine a, quant à elle, eu à examiner des cas d'actes de gouvernement, notamment en vertu de l'arrêt « Héritiers Vuillemin », rendu par la Cour d'Appel de rabat, le 20 juillet 1953 : il s'est agi, en l'occurrence, d'une affaire survenue en période d'occupation dans la zone internationale de Tanger.
- Dans cette affaire, la Cour d'Appel de rabat a estimé que « Le caractère et les motifs d'ordre politique et diplomatique de la décision...ne permettent pas aux tribunaux d'en apprécier le bien fondé... ».

b. Les actes législatifs et juridictionnels

- Il est évident que la matière législative échappe au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, n'étant pas concevable le fait que les lois puissent être déférées pour annulation devant le juge administratif.
- Mais la question peut être posée au sujet des décrets-lois et des lois d'habilitation : leur nature législative n'est aucunement mise en doute du fait que ces actes sont, dans tous les cas, sujets à ratification parlementaire et trouvent finalement leur place dans la hiérarchie des actes législatifs non soumis au contrôle du juge.
- Il en va de même de certains actes de l'exécutif vis à vis de l'autorité judiciaire.
- S'il est évident, encore une fois, que du fait de la séparation des pouvoirs, l'exercice de la justice échappe au pouvoir exécutif, il n'en demeure pas moins que l'autorité gouvernementale détient un certain nombre de prérogatives en matière d'organisation des services judiciaires.
- De même que le problème se pose également à propos des décisions quasi-judiciaires émanant de certains organismes à caractère administratif (tels que les Conseils de l'Ordre, par exemple) qui sont amenés à prendre des sanctions à l'égard de certains de leurs membres.
- La position du juge est demeurée nuancée sur la nature juridique de ces actes et, par conséquent, sur leur recevabilité en matière de recours en annulation pour excès de pouvoir, estimant que c'est l'examen de chaque cas d'espèce qui peut déterminer s'il peut faire l'objet du contentieux de l'annulation ou s'il peut être déféré au juge supérieur dans le cadre du recours en cassation.
- Ces mêmes problèmes de détermination de la compétence du juge à l'égard de certains actes de l'administration se posent également, en termes différents, à propos du régime juridique des décisions royales.

c. Le régime juridique des décisions royales

- Le texte de la Constitution contient un certain nombre de dispositions qui confèrent au Chef de l'Etat un ensemble de prérogatives à caractère administratif.
- Mais la Constitution contient également des dispositions que le juge a interprétées comme susceptible d'exclure les actes pris par le Roi de toute possibilité de recours, dont notamment le recours en annulation pour excès de pouvoir.
- Dans une jurisprudence constante (Arrêt Abdelhamid Ronda, rendu par la Chambre administrative de la Cour Suprême le 18 juin 1960 ; Arrêt Abdallah Bensouda, rendu par la même Chambre le 15 juillet 1963 ; et Arrêt « Société propriété agricole Abdelaziz, rendu également par la même instance judiciaire le 20 mars 1970), la Cour Suprême a estimé que « *Sa Majesté le Roi exerce ses pouvoirs constitutionnels en qualité d'Imam des Croyants...et, qu'à cet égard, elle ne peut être considérée comme une simple autorité administrative...* », et qu'il en résulte que les actes pris par le Roi en matière administrative échappent au recours en annulation pour excès de pouvoir.
- A part cette série d'actes de l'exécutif qui échappent au contrôle de légalité, l'essentiel des autres actes pris par les autorités exécutives subissent un contrôle dont le déploiement répond à des règles spécifiques.

2. Le déploiement du contrôle de légalité

- Il implique que l'action de l'exécutif se déploie dans le cadre du respect de la législation en vigueur.
- Parmi les cas d'ouverture du recours en annulation pour excès de pouvoir et, outre les cas d'incompétence ou de vice de procédure, il incombe de signaler la violation de la loi, le détournement de pouvoir, ainsi que les vices de forme et de motifs.

a. Les cas de violation de la loi

- La loi est considérée ici dans son sens large d'ordre légal, comprenant toute la hiérarchie des normes juridiques : Constitution, lois organiques, lois ordinaires, conventions internationales, règlements (pris soit sous forme de décrets, d'arrêtés ministériels, ou d'arrêtés émanant des autorités locales...)...auxquels s'ajoutent la jurisprudence et les principes généraux du droit.
- Le juge de la légalité sanctionne donc la violation de ces règles supérieures par les actes émanant des autorités administratives.
- Parmi les principes généraux invoqués par la jurisprudence marocaine dans son exercice du contrôle de légalité figurent le « *principe de non - rétroactivité des actes administratifs* » (Cour Suprême, 28 mai 1959, Arrêt Mohamed Ould Mohamed Darchérif), le « *principe de l'égalité de traitement* » (Cour Suprême, 19 mars 1962, Arrêt Société Huilière Annexe) et le « *principe du respect de l'autorité de la chose jugée* » (Cour Suprême, 9 juillet 1959, Arrêt Guerra).
- Les principes généraux du droit sont considérés comme trouvant leur place dans la hiérarchie des règles juridiques au niveau de la loi
- Il y a donc violation de la loi lorsqu'il y a violation de l'une de ces règles constituant l'ordre légal.
- Il y a également erreur de droit lorsque l'administration agit comme si la règle de droit n'existait pas ou en n'en tenant pas compte.
- Il peut aussi y avoir erreur de droit lorsque le texte légal choisi pour justifier un acte administratif ne s'applique pas au cas d'espèce : on parle alors, en l'objet, de « *manque de base légale* »
- La violation de la loi donne ainsi lieu à l'annulation de l'acte pris par l'administration.

b. Le détournement de pouvoir

- La sanction judiciaire d'un tel dépassement s'inscrit dans le cadre de l'impératif d'exercice de l'action de l'exécutif dans les limites des buts d'intérêt général dont la satisfaction lui est impartie.
- Ainsi, toute compétence, ou pouvoir attribué à une autorité quelconque, l'est dans un cadre bien précis et en vue d'objectif préalablement déterminés.
- L'exercice du pouvoir par cette autorité à d'autres fins entache son action d'illégalité qualifiable de détournement.
- La situation la plus simple est celle dans laquelle est substitué un but d'intérêt personnel au but d'intérêt général qui doit inspirer l'action des pouvoirs publics.
- Il peut également s'avérer que, tout en invoquant l'intérêt générale, l'autorité exécutive se fonde sur un intérêt général autre que celui pour lequel les pouvoirs exercés lui ont été attribués.
- Les exemple français de l' « arrêt Beaugé », rendu par le Conseil d'Etat le 4 juillet 1925, et marocain de l' « arrêt Lahcen Ben Abdelmalek Soussi », rendu par la Cour Suprême le 21 mai 1960, mettent en évidence des situations d'interprétation abusive des pouvoirs conférés à l'autorité de décision.
- Le détournement de procédure a également été considéré par le juge comme étant un détournement de pouvoir.
- L'ensemble de ces hypothèses peut conduire le juge de l'excès de pouvoir à annuler les actes incriminés.

c. Les vices de forme et de motif

- Le vice de forme consiste en l'irrespect par l'autorité de prise de décision des règles qui fixent, pour chaque acte, les exigences formelles et procédurales.
 - Le vice de motif porte, quant à lui, sur le défaut ou sur l'inexactitude matérielle des motifs invoqués à l'appui d'une décision.
 - Le juge administratif est habilité à apprécier les violations liées à ces vices dans le cadre de son examen des recours en annulation pour excès de pouvoir exercés contre les actes émanant de l'administration.
 - Mais il s'agit, rappelons le, de contrôles de légalité à caractère purement administratif et ne couvrant guère tous les aspects du contrôle qui se déploie, par ailleurs, sur l'organe exécutif dans son ensemble.
-