



ARTEMIS

[www.artemis.ma](http://www.artemis.ma)

# COVID-19

GARANTIES CONSTITUTIONNELLES  
DE LA CONTINUITÉ DE LA NATION :  
*CENTRALITÉ DE L'INSTITUTION  
ROYALE EN TEMPS DE CRISES.*

# COVID-19

## Garanties constitutionnelles de la continuité de la nation : Centralité de l'institution royale en temps de crises.

### Introduction

La crise pandémique qui s'est déclenchée en début de cette troisième décennie du 21<sup>ème</sup> siècle est exceptionnelle par son ampleur et déjà par ses répercussions économiques et sociales. Les analyses les plus pointues ne sauraient raisonnablement prédire sa profondeur et encore moins son calendrier de sortie. Le monde réel subit l'un des chocs les plus préjudiciables de son histoire et constate avec une impuissance léthargique la portée de ses fragilités et de sa désillusion quant à son immunité contre les risques d'enlisement.

En tant que corps social, la nation est naturellement exposée à différentes épreuves qui peuvent porter atteinte à ses équilibres voire à sa pérennité. C'est à ce titre que Jean Baptiste Say (1840) proclame, dans son cours fondamental d'économie que « *les sociétés politiques, que nous nommons les nations, sont des corps vivants, de même que le corps humain. Elles ne subsistent, elles ne vivent que par le jeu des parties dont elles se composent, comme le corps de l'individu ne subsiste que par l'action de ses organes* »<sup>1</sup>.

En effet, les nations ont besoin, en cette ère de ruptures historiques, de retrouver du sens et de reconquérir leur raison d'être. Mesurer la grandeur d'une nation revient alors à observer les réactions de ses dépositaires en temps de crises. Seules la confiance des gouvernés en leurs gouvernants, la sujétion spontanée des citoyens aux injonctions préventives des autorités et l'abolition des clivages stériles sont en mesure de prémunir la nation de l'errance et de la décadence. L'intérêt général devant prendre le dessus sur l'intérêt individuel, l'altruisme sur l'égoïsme et la raison d'être sur la raison d'avoir.

---

<sup>1</sup> Say J.B. (1840), « *Cours complet d'économie politique pratique* », 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Guillaumin, Libraire.

Les défis majeurs résultant des crises globales, à l'image de la crise du Covid-19, sont complexes. La capacité des nations à les relever de manière démocratique dépend du niveau d'enracinement du civisme, de la citoyenneté et de la solidarité. Dans cette perspective, il est fondamental de rappeler que la Constitution de 2011 a signé l'entrée du Maroc dans une nouvelle ère marquée du sceau de la transition démocratique et de l'État de droit. En outre, l'esprit et la lettre de la loi fondamentale plaident pour un ordre constitutionnel moderne et proactif. En plus des « *poids et contre-mesures* » permettant de garantir l'équilibre des pouvoirs et le respect de la distribution des fonctions politiques, cette loi prévoit un mécanisme de gouvernance des crises et des instruments juridiques adaptés aux situations exceptionnelles. C'est à ce propos que Vedel (1996) considère « *qu'un article de loi ou de code n'a de sens total que mis en rapport avec un dessein général et un ensemble normatif dont il est à la fois le composant et le captif* ». aussi, précise-t-il que « *plus que n'importe quel autre corps de règles, une Constitution exige une approche globale* »<sup>2</sup>.

Face à la récurrence des crises mais aussi à leur imprédictibilité, l'instauration de mécanismes juridiques et institutionnels permanents, dédiés à la prévention et à la gestion des phénomènes déstabilisateurs, paraît plus que justifiée. Dans ce sens, il est intéressant de rappeler que la Constitution consacre l'institution royale comme garante de la continuité de la nation et prévoit dans son article 54 la création d'un Conseil Supérieur de Sécurité dont la mission consiste notamment à gérer les crises. A cet égard, et compte tenu des remous qui risqueraient de mettre en péril la continuité de l'État, la monarchie marocaine constitue un « *pouvoir compensateur* » (*countervailing power*) qui surgit spontanément lors des situations de perturbations ou d'incertitudes potentiellement préjudiciables aux intérêts suprêmes de la nation, et ce pour apporter une dimension stratégique à l'action de l'exécutif.

Cette contribution met en lumière les garanties juridiques offertes par la Constitution du Maroc en vue d'assurer la continuité de l'État sous le prisme de la centralité de l'institution royale et du maintien de l'État de droit. Il s'agit notamment d'explorer la portée de la notion de la « *bonne raison d'État* » et sa compatibilité avec le principe de primauté de la loi.

### **1. Principe de « *continuité de la nation* » et « *bonne raison d'État* »**

Le principe de continuité de la nation répond à des enjeux plus complexes que la seule perpétuation des services publics. Ce principe recèle dans ses interstices une « *bonne raison*

---

<sup>2</sup> Vedel G. (1996), « *La Constitution (introduite et commentée par Guy Carcassone)* », Préface, Le seuil, Paris.

d'État » qui estompe le *hiatus* démocratique de la raison d'État machiavélique<sup>3</sup>. Le souci de continuité justifie alors l'invocation d'un exercice discrétionnaire du pouvoir dans des circonstances exceptionnelles. Ces circonstances doivent tout de même revêtir le caractère d'urgence et de nécessité ( *Necessitas non habet legem* ou "droit de la nécessité" ). Il ne s'agit nullement d'un contournement de l'État de droit mais de l'accomplissement d'un devoir suprême nécessitant un affranchissement pragmatique et circonscrit de certaines contraintes juridiques au service du salut public ( *Salus patriae suprema lex* ou " le salut de la patrie comme loi suprême" ). La « *bonne raison d'État* » ne s'exerce donc pas nécessairement en dehors de la loi ni des considérations éthiques ou morales.

Il en résulte que la continuité de la nation ne saurait être découplée d'un gouvernement d'exception pourvu de prérogatives adaptées à l'ampleur des enjeux de sécurité et d'intégrité. Dans ce sens, Catteeuw (2013) nous rappelle la définition proposée à ce titre par le juriste français Daniel de Priezac dans ses discours politiques : « [...] la raison d'État, qui est la loi vive et supérieure, commande à toutes les autres lois, les tempère, les corrige et quand il est nécessaire, les abroge et les annule pour un bien plus universel »<sup>4</sup>. C'est ainsi par exemple qu'un accord ou un contrat pourrait être rompu pour des considérations ordinaires (légales) lorsque le partenaire n'en respecte pas les clauses, ou en raison de considérations extraordinaires (*légitimes*) lorsqu'il en va de l'intérêt suprême de l'État.

Dans le cas du Maroc, la « *raison d'État* », au sens bienveillant, est encadrée par la loi fondamentale. En effet, ce principe est notamment évoqué au niveau de l'article 42 qui confère au Souverain, en tant que symbole de l'unité nationale, la mission de pérennisation de l'État. Cette mission recouvre toutes les situations susceptibles d'induire une interruption du fonctionnement des institutions étatiques. A ce titre, Kelsen (1952) et Kunz (1964)<sup>5</sup> expliquent que l'État cesse d'exister lorsque l'un de ses éléments constitutifs en droit international est corrompu : le territoire, la population, le pouvoir étatique et la souveraineté. Assumant pleinement ses responsabilités face à la pandémie du Covid-19, qui s'est abattue abruptement sur le monde entier, l'État marocain s'est montré éminemment proactif.

---

<sup>3</sup> Gauchet (1994) considère la raison d'État comme « un discours d'autorité énonçant une prétention à l'indiscutable au nom du secret ». En d'autres termes, la raison d'État est une philosophie d'exercice du pouvoir qui consacre la suprématie de la pérennisation de l'État en tolérant une certaine flexibilité dans l'application de la loi. (Gauchet, 1994, « *L'État au miroir de la raison d'État* », Gallimard).

<sup>4</sup> Catteeuw L. (2013), « *L'inacceptable face aux nécessités politiques : les relations entre censures et raisons d'État à l'époque moderne* », Les Dossiers du Grihl [En ligne], Les dossiers de Jean-Pierre Cavaillé.

<sup>5</sup> Kelsen H. (1952), « *Principles of International Law* », New York, p.262; Kunz J. (1964), « *Identity of States under International Law* », dans : *The Changing Law of Nations*, Toledo (Ohio), p.288.



La stratégie adoptée par le Royaume a été orientée vers la préservation des quatre fondamentaux précités : (i) le *territoire* d'abord avec une fermeture souveraine des frontières et une suspension des trafics aérien et maritime ; (ii) la *population* avec l'adoption d'un décret-loi établissant l'état d'urgence sanitaire et instaurant un confinement général (fermeture des établissements scolaires et universitaires, des mosquées, des restaurants et des cafés, suspension des activités sportives, artistiques et culturelles, ajournement des audiences devant les tribunaux, etc.) ; (iii) le *pouvoir étatique* avec la création d'un compte d'affectation spéciale pour le financement de la lutte contre le coronavirus et une forte mobilisation des organes sécuritaires pour maintenir l'ordre et assurer le respect des mesures décrétées et (iv) la *souveraineté* avec notamment la réquisition du stock de chloroquine produit au Maroc et son adoption comme protocole thérapeutique du Covid-19.

Il en ressort que la raison d'État n'implique pas forcément une transgression des normes ni un déni de la loi. C'est un mode de gouvernement mû par les exigences de la responsabilité régaliennne et du réalisme politique. Aucun argument, aussi rationnel soit-il, ne serait alors opposable à la défense de l'intérêt général rendue prioritaire notamment par la portée inquiétante des risques qui menacent la survie de la nation.

En revanche, la prévention des exactions et de l'arbitraire mais aussi des risques de confusion des pouvoirs exige une conciliation entre l'exercice extensif du pouvoir et une certaine légitimité justifiée par les faits et encadrée par la loi. Ceci rappelle le parallèle établi par le philosophe Blaise Pascal, dans ses pensées, entre la force (en tant que pouvoir coercitif) et la justice (en tant que système juridique). Il postule à cet effet qu'« *il est juste que ce qui est juste soit suivi, et qu'il est nécessaire que ce qui est le plus fort soit suivi. La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique* ». D'apparences antinomiques, la raison d'État, que l'on peut assimiler à la force évoquée par Pascal, et la justice, référant à la légitimité d'une action excédant les limites ordinaires du pouvoir politique, sont en réalité indissociables voire nécessaires l'une à l'autre.

## **2. Garanties constitutionnelles et enjeux de la continuité de la nation**

Le principe de continuité de la nation a une valeur constitutionnelle explicite au Maroc. Hormis la proclamation de l'état d'exception, la déclaration de guerre ou de l'état de siège et l'instauration d'un conseil de régence, la Constitution prévoit un ensemble de dispositions et de mécanismes institutionnels destinés à prévenir la discontinuité de l'État. Dans un schéma alliant indépendance et équilibre des pouvoirs, l'institution royale occupe une place prééminente au sein du corpus constitutionnel orienté vers la gouvernance des crises.

Dans ce sens, l'article 42 de la loi fondamentale confère au Souverain la mission de garantie de la continuité de l'État. En sa qualité de Symbole de l'unité nationale, le Roi veille au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection des choix démocratiques ainsi qu'au respect des engagements internationaux du Royaume. Dans le même sens, l'article 54 prévoit la création d'un Conseil supérieur de sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure, et de gestion des situations de crise. Cette instance, présidée par le Roi, est chargée également de l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire.

Par ailleurs, la Constitution consacre, dans son article 21, le devoir des pouvoirs publics d'assurer la sécurité des populations et du territoire national, et ce dans le respect des libertés et des droits fondamentaux garantis à tous. C'est dans cet esprit que le titre XII, intitulé « *de la bonne gouvernance* », prévoit, au niveau de l'article 154, une organisation des services publics sur la base de la continuité des prestations rendues, en plus de l'égal accès des citoyens et de la couverture équitable du territoire national.

En outre, l'article 70 prévoit une délégation du pouvoir législatif au gouvernement en vue de traiter, à titre exceptionnel, des questions relevant du domaine de la loi par voie réglementaire: « *une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». De surcroît, l'article 81 habilite le gouvernement à prendre, dans l'intervalle des sessions parlementaires, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois. C'est le soubassement juridique de l'adoption par l'exécutif du décret-loi n° 2.20.292 portant sur les dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire et aux procédures de sa déclaration.

Dans cette perspective, la capacité exceptionnelle de l'État à relever d'immenses défis, aussi bien pour sa propre survie que pour la sécurité nationale, explique la tolérance d'un étalement circonstancié de ses pouvoirs. La fonction régaliennne paraît alors particulièrement prégnante lors des grandes perturbations qui portent en elles des germes d'interruption ou de déstabilisation de l'État.

Par ailleurs, force est d'admettre que les institutions multilatérales ont été prises de court à l'orée de la crise systémique du Covid-19. Les États ont été voués à eux-mêmes pour la contention de la propagation du virus. Les organismes internationaux, mis à l'épreuve des faits, se sont contentés de constater l'évolution de la situation et d'émettre des recommandations parfois très approximatives. Ces cénacles, pourtant érigées pour

coordonner des politiques impliquant des intérêts transversaux, se sont révélées impuissantes face à la violence du choc au point que certaines d'entre elles étaient disqualifiées par des États fondateurs. A cet égard, Chandler (2006) rappelle, à juste titre, que « *créer ou recréer des institutions de gouvernance capables d'assurer la sécurité physique et économique des citoyens est largement considéré comme la question politique la plus urgente à laquelle la communauté internationale fait face de nos jours* »<sup>6</sup>.

Le cadre national s'étant révélé comme seul horizon stable et permanent, le Maroc a impulsé, de manière proactive et hautement précautionneuse, un plan intégré pour contenir la propagation de la pandémie. L'authenticité des orientations émises tient à ce qu'elles soient décidées souverainement et coordonnées au sommet de l'État. Si la crise favorise l'émergence d'une communion spontanée autour des constances de la nation et une osmose particulière entre ses composantes, elle exhorte également, de par son caractère entropique, à repenser le modèle de régulation de l'économie et du fonctionnement de la société<sup>7</sup>.

L'esprit de solidarité et de cohésion exige alors des sacrifices de tous, au cours de la crise, pour en surmonter les défis, et après la crise pour en soigner les séquelles et reconstruire ce qu'elle aurait détruit. Renan (1882) était lucide lorsqu'il expliquait qu'une nation est « *une âme, un principe spirituel. [...] une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a fait et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé: elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exposé de continuer la vie commune* »<sup>8</sup>. Au pinacle de cette crise, l'élan patriotique du peuple et la gouvernance proactive sont deux vecteurs d'un réenchantement fort souhaitable d'une société de confiance et d'une réhabilitation d'un État bienveillant.

---

<sup>6</sup> Chandler D. 2006, « *Empire in Denial: The Politics of State-building* », Pluto Press, Londres.

<sup>7</sup> Renan (1882) expliquait à cet égard que « *la souffrance en commun unit plus que la joie. En fait de souvenirs nationaux, les deuils valent mieux que les triomphes, car ils imposent des devoirs, ils commandent l'effort en commun* ».

<sup>8</sup> Renan E. (1882), « *Qu'est-ce qu'une nation ?* », Presses Électroniques de France.

## Conclusion

Guyon et al. (1993) postulent que « *la construction de la nation repose indéniablement sur l'enjeu de la souveraineté. C'est en forgeant cette revendication que les peuples accroissent leur solidarité autour de chefs politiques* »<sup>9</sup>. La voie jusqu'ici empruntée par le Maroc s'inscrit dans sa marche inexorable vers l'édification d'un État moderne et ouvert, fondé sur des institutions fortes et enraciné dans son environnement régional. C'est une épreuve difficile, certes, mais elle permet de voir éclater une lumière annonciatrice d'un espoir de rédemption économique et sociale.

Décidément, une nation n'est grande que lorsqu'elle se donne les moyens de construire des hommes et des femmes dévoués pour veiller à la préservation des constantes de la patrie et pour œuvrer à nourrir en permanence les ressorts d'une société solidaire et inclusive. Il serait fort souhaitable que la présente crise sanitaire contribue à faire avancer la réflexion collective sur les façons de repenser le modèle de société d'« *Après-crise* » à partir de trois priorités essentielles: la souveraineté économique, la justice sociale et la citoyenneté populaire.

## Marouane RAISSI

Docteur en sciences économiques,  
chercheur en Droit.

---

<sup>9</sup> Guyon et al. (1993), « *Des nations à la Nation. Apprendre et conceptualiser* », Institut National de Recherche Pédagogique, p.46.