



Abdeltif Menouni

Membre du Conseil constitutionnel du Maroc

› LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Nous tenons tout d'abord à féliciter le Conseil constitutionnel d'Andorre pour l'organisation de ce colloque qui représente, pour les juges constitutionnels, une autre opportunité d'échanges et de connaissance mutuelles. Nous le remercions aussi pour l'aimable invitation par laquelle il a voulu distinguer le Conseil constitutionnel marocain, puisque celui-ci est la seule cour non européenne appelée à prendre part à ce colloque, parmi cet aréopage de tribunaux constitutionnels d'Europe. Nous voyons là non seulement le résultat d'une proximité géographique, mais également une marque d'amitié, le signe de la présence d'affinités culturelles et peut-être d'un destin commun.

Le thème choisi pour ce colloque n'est pas sans intérêt. Il porte sur la décision de l'organe de contrôle de la constitutionnalité de la loi, c'est-à-dire sur le produit final du processus d'examen, de comparaison et de délibération des juges constitutionnels. Il n'est certainement pas sans relation avec des paramètres concrets : l'environnement institutionnel et politique, le statut de la Cour et celui des magistrats notamment. D'une certaine manière, se pencher sur l'exécution de la décision implique au préalable, pour saisir la spécificité des situations, une connaissance, même approximative, du type de contrôle institué, de ses compétences et de ses potentialités.

Au Maroc le contrôle de la constitutionnalité des lois, contrôle préventif, à priori et donc avant promulgation, a été institué en 1962 par la première constitution, approuvée par référendum en décembre de la même année. Depuis cette date et pendant une trentaine d'années, il a été confié, non pas à un organisme spécial, mais à l'une des chambres de la Cour suprême qui est la plus haute juridiction du pays. La Chambre constitutionnelle -puisque c'est là son nom- l'a exercé dans des limites déterminées. Le contrôle ne concernait que les lois organiques et les règlements des chambres, alors que les lois ordinaires qui représentaient la grande majorité de la production législative en étaient exclues. De plus pendant toute cette période -et comme certains analystes l'avaient noté- le système établi s'intégrait en fait dans le cadre d'un co-contrôle, puisque le chef de l'Etat qui est le garant du respect de la Constitution disposait d'un pouvoir discrétionnaire de promulgation, non encadré dans le temps, et qu'il pouvait théoriquement faire obstacle à l'exécution des lois jugées par lui contraires à la Constitution.

Ce n'est qu'en 1992, à l'occasion d'une importante révision de la Constitution, qui survient d'ailleurs à un moment où l'ensemble du Continent africain connaît des avancées notables dans le domaine démocratique, qu'un contrôle de constitutionnalité plus efficace et plus étendu est

adopté. Le contrôle de constitutionnalité des lois et des règlements des assemblées est alors confié à un nouvel organisme, indépendant et créé à l'extérieur de la Cour suprême : le Conseil Constitutionnel devant lequel sont justiciables les lois organiques, mais également les lois ordinaires. En même temps la saisine de l'organe de contrôle est élargie, puisqu'elle est confiée en plus du premier ministre et des présidents des deux assemblées, au Roi et au quart des membres de chacune des chambres parlementaires. Ce contrôle demeure préventif, même si l'établissement d'un contrôle a posteriori fait de plus en plus d'adeptes au sein de l'opinion publique marocaine et des élites politiques. De plus le pouvoir de promulgation du Roi devient une compétence liée puisque le monarque est tenu de promulguer la loi dans les trente jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. D'une manière générale le Conseil constitutionnel marocain qui a pris en matière de contrôle de constitutionnalité un centaine de décisions depuis sa création, assume aujourd'hui un rôle de participation à la régulation des pouvoirs publics et plus accessoirement celui de protecteur des libertés tout en veillant à la cohérence et à la reconnaissance des valeurs consacrées par la Constitution.

Dans le cadre de ce système de contrôle, comment se pose la question de la mise en œuvre et particulièrement celle de l'exécution des décisions du conseil ?

Disons tout d'abord qu'à première vue le contrôle préventif des lois, adopté par le Maroc, paraît en théorie pouvoir obtenir en matière d'exécution des décisions de l'organe de contrôle de meilleurs résultats, puisque la norme législative n'étant par encore entrée en vigueur elle n'a pas pu produire d'effets et la situation n'est pas irréversible. En fait le problème est plus complexe, parce qu'il met en cause les rapports de l'organe de contrôle avec les autres institutions constitutionnelles qui sont dotées d'un plus grande ancrage historique, d'une légitimité plus affirmée et d'une forte prégnance en matière politique .

Au Maroc cependant, cette situation n'a pas eu d'effet sur la mise en œuvre des décisions. Leur exécution se réalise d'une manière normale, conformément aux dispositions de la Constitution et des lois organiques notamment. Certaines difficultés ont pu se présenter ; elles sont ponctuelles et peu nombreuses. C'est pourtant sur elles, sur les doutes qu'elles génèrent plutôt que sur les certitudes, sur des dysfonctionnements plutôt que sur le fonctionnement normal, que nous allons mettre l'accent, afin d'éviter en particulier de donner au présent rapport sur la situation marocaine un tour descriptif qui ne peut à notre sens servir de contribution à un débat qui veut aller au delà du formalisme et des apparences.

Pour cela deux repères nous serviront dans l'exploration de la situation marocaine :

- I - La problématique juridique de la mise en œuvre et la tendance dominante à l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel marocain.
 - II - Les réticences à l'exécution des décisions et les difficultés devant leur mise en œuvre, comme effets exceptionnels d'un système de contrôle en fin d'institutionnalisation.
-



I. LA PROBLÉMATIQUE JURIDIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE ET LA TENDANCE DOMINANTE À L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Pour ce qui concerne la mise en œuvre des décisions du Conseil constitutionnel marocain, les textes en vigueur présentent quelques lacunes et imprécisions problématiques et ne sont pas sans ambivalence au regard des résultats de l'exécution de ces décisions, même si par ailleurs sur le plan pratique celle-ci se réalise normalement.

1- Le droit marocain de l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel

De fait, les textes garantissant en principe l'exécution des décisions existent, notamment dans la Constitution actuelle. Et c'est là un progrès par rapport à la période antérieure à 1992. Ainsi l'article 81 de la charte fondamentale qui reprend à peu près le texte français de 1958, stipule dans ses deux derniers alinéas, d'une part qu'une « *disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée, ni mise en application* », et d'autre part que « *les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

Ces deux alinéas, aussi bien le premier qui semble concerner tous les textes susceptibles d'être soumis au Conseil : les lois avant promulgation et les règlements des assemblées, que le second qui vise exclusivement les textes appelés à être promulgués, c'est-à-dire les lois, posent le principe de la suprématie de la Constitution et de l'autorité du Conseil constitutionnel aux décisions duquel ils reconnaissent l'autorité de la chose jugée. La Constitution cependant, ne dit pas comment les décisions du Conseil s'imposent et ne prévoit pas notamment de procédures permettant d'assurer leur respect. L'exécution des décisions n'étant pas le fait du Conseil constitutionnel, elle requiert l'intervention de ses partenaires institutionnels qui sont le Parlement, le Gouvernement ou bien les autres Juridictions. Or aucun mécanisme de sanction en cas de non exécution des décisions, n'est prévu. Dans cette situation la prise en compte du point de vue du Conseil semble être déterminée moins par des textes clairs et aux dispositions impératives que par les traditions juridictionnelles et la prégnance de la culture juridique sur l'opinion publique et les élites politiques. Ce qui n'est pas sans rendre problématique l'exécution de ces décisions dans les situations où les conditions sociales précitées n'existent pas ou sont peu enracinées.

La Constitution marocaine offre par ailleurs, par la spécificité du régime politique qu'elle établit, une autre alternative, celle de l'intervention du Roi en cas de non exécution d'une décision du Conseil constitutionnel. La nature de ce recours cependant est contrastée, elle n'est pas sans ambivalence. Le recours peut s'analyser à la fois comme un risque et une chance pour l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel. Le Roi qui est la clé de voûte du système politique marocain et qui dispose d'une légitimité plurielle, historique, religieuse et politique exerce un pouvoir d'arbitrage. En particulier il veille, en vertu de l'article 19 de la Constitution au respect de la charte fondamentale marocaine, et celle-ci lui reconnaît depuis

1992, le droit de saisir le Conseil constitutionnel. On peut imaginer dans cette situation la possibilité pour le Conseil de faire appel au Roi à l'encontre d'une institution récalcitrante. Ce recours est d'autant plus plausible que, dans le passé, le Roi saisi notamment par des partis politiques a rendu son arbitrage dans des questions relatives au fonctionnement des institutions. Ce recours cependant n'est pas sans risque, dans la mesure où il induirait l'idée que les décisions du Conseil ne pourraient pas s'appliquer par la seule vertu normative de la Constitution.

A ces problèmes concernant l'exécution des décisions viennent s'ajouter dans le texte constitutionnel les difficultés de leur mise en œuvre. En particulier l'alinéa précité de l'article 19 de la Constitution qui affirme qu'une « *disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée, ni mise en application* », laisse ouvertes certaines questions. En recourant au terme de « disposition » il suggère qu'en cas d'annulation partielle d'une loi, la possibilité de la promulgation du texte même délesté de la partie censurée existe. Cette alternative est-elle véritablement en conformité avec l'objectif du Conseil constitutionnel qui est de censurer sans amputer. La mise en œuvre de la décision du Conseil peut dans cette situation créer des effets non voulus, à moins que le Roi ne demande une nouvelle lecture de la loi, qui intégrerait après leur remaniement les dispositions censurées.

2- La tendance dominante à l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel

En dépit de l'insuffisance des textes et parfois de leur ambiguïté, et malgré le caractère relativement récent d'un contrôle de constitutionnalité sur toutes les lois, les résultats obtenus, au regard de l'exécution des décisions du Conseil constitutionnel marocain sont satisfaisants. Les décisions du Conseil sont parfois critiquées, contestées par leurs destinataires, elles sont néanmoins presque toujours exécutées, et cela même dans les situations où leur mise en œuvre peut avoir un impact sur les finances de l'Etat. C'est le cas en particulier de la décision prise par le Conseil le 16 août 1994 d'annuler de la loi de ratification d'un décret-loi de la même année par lequel le Gouvernement avait institué une taxe de 5000 dirhams (l'équivalent de 460 euros à peu près) pour l'usage privé des paraboles de télécommunication. Cette décision a eu pour effet de contraindre les services du ministère des finances à restituer le montant de la taxe à tous ceux qui s'en étaient acquittée.

C'est dire que la situation normale est celle de l'exécution des décisions du Conseil. Mais des difficultés existent ; elles peuvent surgir dans les relations avec les destinataires des décisions : Parlement ou Gouvernement.

II. LES RÉTICENCES À L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS ET LES DIFFICULTÉS DEVANT LEUR MISE EN ŒUVRE, COMME EFFETS EXCEPTIONNELS D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE EN FIN D'INSTITUTIONNALISATION

Les réticences à l'exécution des décisions concernent essentiellement celles relatives au règlement des assemblées. Quant aux difficultés de leur mise en œuvre, elles sont le résultat des réserves d'interprétation.



1- Les réticences de l'institution parlementaire

Le fait que les réticences émanent de l'institution parlementaire n'est pas un hasard. Ses membres élus au suffrage universel direct ou indirect ont tendance à se considérer comme investis d'une légitimité de nature à interdire toute immixtion dans le fonctionnement des assemblées. A cela s'ajoute le fait que le Conseil constitutionnel marocain exerce le contrôle de la constitutionnalité des règlements dans le cadre d'un régime politique parlementaire rationalisé, caractérisé notamment par un certain abaissement du Parlement par rapport à l'Exécutif. Dans cette situation les décisions relatives au contrôle des règlements des assemblées ont été parfois critiquées par les parlementaires alors qu'elles ne faisaient que refléter les tendances marquantes des relations institutionnelles inscrites dans la Constitution. Ces réticences cependant, ne se sont jamais transformées en refus d'exécution des décisions du Conseil, sauf dans un seul cas, qui mérite par son contexte et par l'effort d'innovation qu'il a imposé au Conseil, d'être analysé.

Le problème s'est posé en 1998, à la suite de la saisine du Conseil constitutionnel par le président de la Chambre des Conseillers (seconde chambre du Parlement bicaméral marocain) aux fins de vérifier la constitutionnalité du premier règlement de cette Chambre. Le Conseil dans une décision de mai de même année procéda à la censure d'une dizaine d'articles et en informa la chambre des Représentants. Celle-ci, si elle remania son règlement en prenant en considération la majorité des remarques du Conseil, elle se refusa sur trois points à tirer la leçon de la décision de celui-ci, avant de soumettre à nouveau les modifications au Conseil. Ce dernier dans une décision de juin 1998, entérina les remaniements effectués sauf sur les trois points non pris en considération, notamment l'article déclaré inconstitutionnel, qui disposait que le budget de la dite chambre librement établie par elle, devait être intégré au budget général de l'Etat sans aucune modification de l'Exécutif, notamment du ministère des finances. La Chambre des Conseillers refusa de se soumettre à cette nouvelle décision et contrairement aux dispositions précitées de la Constitution, mit à exécution les articles du règlement, censurés.

Trois années plus tard en juin 2001, la Chambre saisit le Conseil constitutionnel sur de nouvelles modifications du règlement qui n'incluaient pas les dispositions litigieuses, qu'elle continuait d'appliquer. Par cette saisine le Conseil se trouvait placé devant un dilemme, ou bien il acceptait de vérifier la constitutionnalité de la nouvelle résolution et dans cas, il aurait entériné le fait accompli de la décision inappliquée de juin 1998, et dans cette situation l'autorité du Conseil constitutionnel aurait été fortement ébranlée, ou bien il déclarait la demande de vérification de constitutionnalité irrecevable et dans cette situation on pourrait lui reprocher de s'être dérobé à sa fonction. Le Conseil choisit malgré le risque, cette deuxième solution dans une décision fortement motivée d'août 2001. La stratégie du Conseil fut payante puisque quelques mois plus tard la Chambre des Conseillers lui soumit par l'intermédiaire de son président un certain nombre de modifications de son règlement par lesquelles elle se conformait à la décision de juin 1998.

Cet exemple est assez révélateur des difficultés susceptibles de surgir au niveau de l'application des décisions ainsi que parfois, de l'effort demandé et des risques encourus pour y parer. Il pose également le problème de la nécessité de les résoudre au niveau des textes et par des procédures adéquates.

2- Les difficultés de la mise en œuvre des décisions : le problème des réserves d'interprétation

Les réserves d'interprétation sont des techniques de contrôle de constitutionnalité par lesquelles le Conseil constitutionnel ou bien ajoute à la substance normative du texte qui lui a été déféré afin de conclure à sa conformité à la Constitution, ou bien définit la seule interprétation licite de la disposition qui lui est soumise. Le conseil marocain y a eu recours aussi bien dans le cadre du contrôle de la loi que dans celui des règlements des chambres du parlement. Il s'agit d'une technique souple et utile qui permet de faire l'économie d'une censure, tout en contournant parfois des difficultés d'ordre conjoncturel. Les réserves d'interprétation, cependant posent des problèmes réels au niveau de leur mise en œuvre. Il y a à cela des raisons d'ordre culturel : les destinataires, notamment le Parlement lorsqu'il s'agit du contrôle de la constitutionnalité des règlements, ne les conçoit pas toujours comme des restrictions impératives à son action, il y a ensuite des raisons d'organisation, dans la mesure où la loi soumise au Conseil n'est pas publiée, après promulgation, en même temps que les réserves d'interprétation la concernant, ce qui n'est pas de nature à faciliter l'information des citoyens et surtout des juges.

