

CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU MAROC

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I. INTRODUCTION

■ 1. *Historique*

Au Maroc l'institution de la justice constitutionnelle est un fait relativement ancien qui remonte à une quarantaine d'années. C'est en effet dans le cadre de la première Constitution, promulguée en décembre 1962 que fut créée au sein de la plus haute juridiction du pays, la Cour suprême, une nouvelle Chambre, la Chambre constitutionnelle chargée notamment du contrôle de la constitutionnalité des lois. Celui-ci traduisait d'une part l'une des orientations importantes de la Constitution de l'époque, celle du parlementarisme rationalisé dont l'un des objectifs est de maintenir le législateur dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la Constitution, il répondait d'autre part au souci du constituant marocain de garantir les libertés qui étaient affirmées dans le corps même de la loi fondamentale de 1962.

Ainsi la Chambre constitutionnelle se trouvait-elle chargée de l'exercice d'un certain nombre de compétences : contrôler la constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation, celle des Règlements intérieurs du Parlement avant leur mise en application. En outre le deuxième alinéa de l'article 103 de la constitution de 1962 lui attribuait la charge de statuer « sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations de référendum ».

Composée initialement de cinq membres, présidée par le Premier président de la Cour suprême, la Chambre constitutionnelle a exercé sans discontinuité pendant une trentaine d'années ses compétences, contribuant par près de neuf cents décisions prises aussi bien dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois que dans celui du contentieux électoral à enrichir la jurisprudence de la Cour suprême à laquelle elle était rattachée.

Cette longue maturation de l'expérience de contrôle de constitutionnalité des lois devait aboutir en 1992, dans le cadre de la réforme de la Constitution, à une profonde transformation de l'institution de la justice constitutionnelle tant au niveau de son organisation qu'à celui de l'étendue des compétences qui lui sont attribuées. Un nouvel organe, le Conseil constitutionnel fut créé en remplacement de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême. Il s'individualisait par son indépendance et par sa situation extérieure par rapport à l'organisation judiciaire du pays. Composé de neuf, puis de douze membres, sa compétence et sa saisine furent élargies. Désormais il pouvait être saisi par le quart des membres de chaque chambre du Parlement et se trouvait compétent pour statuer sur la conformité à la Constitution non seulement des lois organiques et des règlements internes du Parlement, mais également des lois ordinaires par des décisions motivées qui « ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

■ 2. Place hiérarchique dans le système judiciaire

Sans compter parmi les ordres de juridiction existants, le Conseil constitutionnel n'en demeure pas moins une autorité de justice et, comme tel, un élément du système judiciaire entendu au sens large.

Quant à sa place dans ce système, c'est une place à part qui se situe en dehors de la hiérarchie des juridictions dont le sommet est représenté par la Cour suprême. Il s'agit toutefois d'une place un peu particulière qui découle tout autant de la spécificité des compétences du Conseil et de leur caractère exclusif que de l'opposabilité de ses décisions aux autres juridictions.

II. FONDEMENTS TEXTUELS

En tant qu'organe constitutionnel, le Conseil constitutionnel est d'abord régi par la Constitution, qui définit notamment les bases de son organisation, ses attributions essentielles ainsi que l'effet de ses décisions. Il y a ensuite les lois organiques dont l'une, sur invitation de la Constitution, détermine les règles touchant les divers aspects de son organisation et de son fonctionnement. Trois autres lois organiques complètent la liste de ses attributions ainsi que le prévoit la Constitution. Il s'agit d'une part des lois organiques relatives aux Chambres parlementaires (voir les dispositions concernant l'application du statut des membres de ces Chambres ainsi que celles portant sur le contentieux électoral) et d'autre part de la loi organique relative aux commissions d'enquête parlementaires. Il n'y a pas de règlement intérieur du Conseil, pas plus qu'il n'existe de texte réglementaire applicable à celui-ci. Son organisation, au plan administratif, est définie par la loi organique elle-même, sans renvoi à des dispositions réglementaires, et ceci à une exception près touchant la mise à disposition du personnel.

III. COMPOSITION ET ORGANISATION

■ 1. Composition

Le Conseil comprend depuis la réforme constitutionnelle de 1996, douze membres : six nommés par le Roi pour une durée de neuf ans et six désignés pour la même durée, moitié par le président de la Chambre des représentants, moitié par le président de la Chambre des conseillers, après consultation des groupes parlementaires. Chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans. Bien que la Constitution ne requière des membres à désigner aucune qualité particulière, ceux-ci sont des juristes, des professeurs d'université, des avocats ou des magistrats.

D'autres dispositions de la Constitution et de la loi organique prévoient un certain nombre de garanties de nature à assurer l'indépendance des juges constitutionnels. Ainsi le mandat des membres du Conseil qui est de neuf ans n'est pas renouvelable, tandis que leurs fonctions sont incompatibles avec celles de membres du Gouvernement, du Parlement ou du Conseil économique et social. Elles sont également incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique ou mission publique élective. En particulier tout membre désirant se présenter à une élection ayant pour but de lui conférer une mission publique élective, doit présenter sa démission de membre du Conseil constitutionnel avant le dépôt de candidature. Les autres causes de cessation de l'activité du membre sont le décès ou la démission d'office prononcée par le Conseil lui-même pour incapacité physique ou exercice par l'intéressé d'une activité incompatible. Par ailleurs, les membres sont astreints à une obligation de réserve qui leur interdit en particulier, pendant la durée de leurs fonctions, d'occuper, au sein d'un parti, ou groupement politique, tout poste de responsabilité ou de direction et, de

façon plus générale, d'y exercer une activité inconciliable avec tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions.

■ 2. *Procédure*

La procédure devant le Conseil constitutionnel est naturellement gratuite et écrite et, sur le plan contentieux, elle s'organise suivant le principe du contradictoire. Si le travail préparatoire du Conseil comporte nécessairement une répartition des tâches, il n'y a pas d'autre formation que la réunion plénière, avec la présence de neuf membres au moins, qui est le quorum requis pour la validité des délibérations. En dépit de la diversité des autorités intervenant dans la désignation de ses membres, le Conseil se présente comme un véritable collège dont le fonctionnement est régi par le principe de l'égalité entre ses membres qui prennent part avec les mêmes droits à la délibération et aux décisions prises à la majorité des deux tiers des membres le composant. Le président qui convoque les réunions, dirige les débats, désigne les rapporteurs et dispose d'un statut constitutionnel particulier, n'a pas de voix prépondérante en cas de partage.

■ 3. *Organisation*

L'administration interne du Conseil constitutionnel repose sur les règles fixées par la loi organique de base. Elle comprend un ensemble de services dirigés par un secrétaire général nommé par le Roi et placé sous l'autorité directe du président. Ces services se répartissent en deux pôles : le pôle des services juridiques qui comprend le Service du greffe, le Service des études et le Service de documentation, tandis que le pôle des services administratifs se compose du Service de la gestion des ressources et du Service de trésorerie. Le Conseil dispose actuellement d'une vingtaine d'agents administratifs, dont quelques cadres supérieurs, et son budget est constitué d'une subvention de la Cour royale, sur les crédits qui lui sont alloués au budget général de l'État, versée à son compte particulier à la Trésorerie générale.

IV. COMPÉTENCES

Le Conseil constitutionnel est investi de diverses attributions. Il assume d'abord un contrôle des actes portant sur la conformité à la constitution et veille à l'application des règles de répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif. Il statue par ailleurs sur la régularité des élections parlementaires et des opérations du référendum et exerce d'autres attributions plus particulières.

■ 1. *Contrôle des actes*

Les actes passibles du contrôle dans le domaine de la constitutionnalité le sont soit obligatoirement, ce qui est le cas des lois organiques et du Règlement intérieur des Chambres parlementaires, soit facultativement s'agissant des lois ordinaires. C'est un contrôle a priori, qui porte certes sur des textes adoptés mais non encore promulgués (les lois en général) ou mis en application (le règlement de chaque Chambre). C'est aussi un contrôle abstrait, son objet étant bien entendu de juger la loi et non de l'appliquer.

■ 2. *Autres compétences*

En matière de répartition des compétences, le Conseil statue sur l'irrecevabilité législative opposée par le gouvernement, et la modification par décret de textes pris en forme législative est subordonnée à son avis conforme. Il statue par ailleurs sur les recours portant sur l'élection des membres du Parlement et vérifie la régularité des opérations du référendum. Notons enfin que le Conseil connaît de certains cas touchant le statut juridique du parlementaire (incompatibilité, démission volontaire, etc.) et même de ses propres membres.

■ 3. Saisine du Conseil constitutionnel

Les conditions de saisine varient évidemment suivant le domaine de compétence du Conseil constitutionnel. D'une manière générale, il y a lieu de distinguer les recours ouverts aux citoyens et ceux ouverts à des organismes publics et, parfois, aux deux à la fois.

Pour ce qui est des citoyens, les recours individuels se limitent au contentieux électoral (recours ouverts notamment aux candidats et électeurs de la circonscription électorale). Dans le contrôle de constitutionnalité portant sur la loi ordinaire, le recours des citoyens ne peut être que collectif ; il doit être présenté par le quart au moins des membres de l'une ou l'autre des Chambres parlementaires.

S'agissant des organismes publics, il convient de faire la distinction entre les recours non contentieux et les recours contentieux. Les premiers comprennent les cas de saisine obligatoire (lois organiques transmises au Conseil par le Premier ministre et le règlement de chaque Chambre parlementaire transmis par son président) et le cas de la procédure de délégalisation (saisine par le Premier ministre). Quant aux seconds, ils comprennent le recours portant sur la loi ordinaire ouvert au Roi, au Premier ministre et au président de chaque Chambre parlementaire, et le recours sur l'irrecevabilité législative porté devant le Conseil par l'une des dites Chambres ou par le gouvernement.

V. NATURE ET EFFETS DES JUGEMENTS

Le Conseil constitutionnel statue, dans les divers domaines de sa compétence, par des décisions qui, sauf en matière de contentieux électoral, sont des décisions déclaratives (déclaration de conformité ou de non conformité à la Constitution, constatation du caractère législatif ou réglementaire des dispositions soumises à son examen, proclamation des résultats du référendum, déclaration de démission d'office, d'incompatibilité, de vacance de siège au Parlement, etc. Dans le contentieux électoral, il statue par rejet de la requête ou par annulation de l'élection contestée.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, y compris devant lui-même et sauf le cas de rectification d'erreur matérielle. Ce sont des décisions définitives et elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

C'est ainsi qu'une disposition jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel ne peut être promulguée s'il s'agit d'une loi, ni mise en application s'il s'agit du Règlement intérieur du Parlement. D'autre part, il ne peut être donné suite à une proposition de loi ou d'amendement qu'il juge hors du domaine législatif (irrecevabilité opposée par le Gouvernement), ni à un projet de délégalisation dont les dispositions ne sont pas jugées de nature réglementaire.

Les autorités administratives et juridictionnelles sont naturellement tenues de tirer les conséquences des décisions du Conseil en ce qui concerne l'interprétation des textes et l'application de sa jurisprudence. Il est du reste interdit aux juridictions de l'ordre civil de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un décret (art. 25 du Code de procédure civile), comme il est interdit aux tribunaux administratifs de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi (art. 25, al. 2 de la loi n° 41-90 du 10 septembre 1993 instituant les tribunaux administratifs).

VI. PUBLICATION DES DÉCISIONS

Les décisions du Conseil constitutionnel sont obligatoirement publiées au *Bulletin officiel* et cette publication, qui s'ajoute à la notification, est faite dans un délai de trente jours à

compter de la date où elles ont été rendues. Cette publication revêt une grande importance sur le plan du contrôle de constitutionnalité car c'est elle qui met fin, ou éventuellement obstacle, à la promulgation de la loi organique ou de la loi ou à la mise en application du Règlement intérieur du Parlement.

Toutefois, les décisions du Conseil constitutionnel étant rendues en langue arabe, c'est en cette langue qu'elles sont publiées, exception faite de certaines décisions qui sont quelquefois publiées en bilingue (contrôle de constitutionnalité et décisions en matière de délégalisation notamment). Ces décisions ne sont pas encore publiées dans des recueils annuels, mais font l'objet, de temps à autre, de publication dans des revues ou documents spécialisés diffusés par des organismes privés. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'est pas relié à l'Internet, ses décisions n'y sont pas disponibles.

VII. BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie portant sur le Conseil constitutionnel marocain est encore fort modeste. Elle comprend quelques recherches universitaires (une thèse de doctorat en droit et des mémoires de DES dans la même branche) ainsi que des articles publiés dans des périodiques. On trouvera ci-dessous la liste de ces ouvrages et articles de périodiques :

Thèses :

BERNOUSSI, Nadia, *Le Contrôle de constitutionnalité au Maghreb : essai d'interprétation de l'action des organes de contrôle en Algérie, au Maroc et en Tunisie*, 2 tomes, Rabat, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, 1998. Thèse de Doctorat d'État en droit.

Mémoires de DES :

ADLI, Abdelhak, *Le Conseil constitutionnel au Maroc*, Casablanca, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, 1996. Mémoire de DES (arabe).

ZERARKI, Khalil, *Le Conseil constitutionnel marocain*, Khalil Zerarki/Ali Kacimi, Rabat, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, 1995 (arabe).

CHAIRI TAIBI, Ahmed, *Décisions du Conseil constitutionnel*, Elmoutawakil, 1997.

Articles de périodiques :

BENABDALLAH, Mohammed Amine, *Le Conseil constitutionnel et la loi sur les paraboles*, in « Revue marocaine d'Administration locale et de Développement », n° 9, 1994.

BENABDALLAH, Mohammed Amine, *De l'incompatibilité du mandat de parlementaire*, in « Revue marocaine d'Administration locale et de Développement », n° 10, 1995.

BENABDALLAH, Mohammed Amine, *Le Référendum du 15 septembre 1995*, in « Revue marocaine d'Administration locale et de Développement », n° 13, 1995.

BENDOUROU Omar, *La Justice constitutionnelle au Maroc*, Revue du Droit public, 4-1997.

BRAHIMI, Mohamed, *Du contrôle des élections législatives par le Conseil constitutionnel*, in « Revue marocaine d'Administration locale et de Développement », n° 13, 1995.

ZEJJARI, Ahmed, *Le Conseil constitutionnel*, in « Revue marocaine d'Administration locale et de Développement », n° 10, 1995.