
Témoignage

LE BULLETIN OFFICIEL ET LA PRODUCTION NORMATIVE

Mohammed Amine BENABDALLAH

Professeur à l'Université Mohammed V-Agdal, Rabat

Parler du *Bulletin officiel* marocain, c'est nécessairement évoquer une partie cruciale de l'histoire du Maroc. C'est, pourrait-on dire, avec sa parution que la vie juridique de notre pays s'est totalement métamorphosée en négociant un virage qui a constitué un changement décisif au cours duquel furent posés les premiers jalons du processus que nous vivons aujourd'hui.

En application de l'article premier du traité pour l'organisation du protectorat français dans l'Empire chérifien, conclu à Fès le 30 mars 1912, le Sultan Moulay Hafid et Eugene Regnault, ministre plénipotentiaire agissant pour la partie française, conviennent de l'institution d'un nouveau régime comportant des réformes administratives judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires.

Pouvait-on alors imaginer la réalisation de tels projets sans un ensemble de textes juridiques ? C'est la raison pour laquelle, cinq mois après la conclusion du traité, fut édicté, le 2 septembre 1912, un arrêté du commissaire résident général Lyautey créant un *Bulletin officiel* dont la direction et la rédaction furent confiées à son chef de cabinet. Ce bulletin avait été créé pour publier tous les textes du gouvernement chérifien, les lois, décrets, arrêtés et décisions du gouvernement de la République relatifs au Maroc ainsi que les décisions du commissaire résident général. Partant de l'idée que cette période constitue une phase décisive de l'histoire du Maroc, nous pouvons considérer que c'est l'ancêtre du *Bulletin officiel* dont aujourd'hui nous célébrons le centenaire. C'est en effet le premier novembre 1912 que fut publié le premier numéro du *Bulletin officiel*.

De quoi peut-on alors parler à l'occasion d'une telle commémoration ?

Traiter d'une problématique en relation avec la publication des textes et des problèmes qui y sont liés serait déplacé et malvenu en un jour de communion où l'on se doit d'écarter les sujets à débats au bénéfice de souvenirs ou des points sur lesquels on ne peut être que d'accord. Que dire alors entre juristes de divers bords ? Et, surtout, que peut dire quelqu'un dans ma situation qui pendant cinq années a eu le privilège et la chance d'être au cœur du département dont relève le *Bulletin officiel* ?

C'est l'occasion pour moi d'avoir une pensée hautement sincère à la mémoire du regretté Si Abdessadek Rabiah, ce grand maître de la légistique, auprès de qui j'ai bénéficié d'une amitié et d'une sollicitude que jamais je n'oublierai. Et c'est également l'occasion pour moi d'exprimer à son *alter ego*, Si Abdelhamid Hajji, ma reconnaissance la plus profonde pour tout ce que j'ai appris auprès de lui et de l'équipe qui l'entoure. A son égard, ma considération est telle qu'en préparant mon texte j'ai relevé, et peut-être que d'autres l'ont fait avant moi, que son destin était lié à celui du *Bulletin officiel*. C'est le premier novembre 1912 que parut le premier numéro du bulletin et, plus tard, c'est un premier novembre que Si Hajji vit le jour. Certes, c'est une simple coïncidence, mais ne signifie-t-elle pas que l'un des deux a tenu à avoir en commun quelque chose avec l'autre ? En tout cas, pour ma part, lorsque je pense à l'un, je ne m'empêche pas de l'identifier à l'autre.

Après réflexion, et après avoir passé en long et en large les différentes optiques dans lesquelles je pourrais me placer pour parler du *Bulletin officiel*, et pour éviter de me fourvoyer dans un discours par trop sérieux et rébarbatif, je me laisse entraîner vers une voie qui me semble faire la part des choses. Parler de cette institution, et c'en est bien une, comme une lucarne à travers laquelle on peut entrevoir deux périodes de l'histoire du Maroc et surtout les points d'ordre juridique que l'on peut y distinguer en rapport avec la production normative.

- I -

La période du protectorat

Si l'on devait qualifier cette période de l'histoire juridique du Maroc, sans hésitation, on lui accolerait le sobriquet composé de la période des dahirs. Sitôt installées, les autorités du protectorat ont résolu de changer de fond en comble la législation marocaine qui se fondait essentiellement sur la Charia islamique. Et c'est naturellement par le canal désormais institutionnel du *Bulletin officiel* que le déversement de tout un ensemble de textes a eu lieu, relatifs à la vie sociale, politique et économique des Marocains.

Le premier dahir à paraître au *Bulletin officiel* fut celui du 26 novembre 1912 relatif à la conservation des monuments et inscriptions historiques ; mais, en fait, il avait été précédé d'un autre texte portant la dénomination d'origine turque de *firman*, en date du 31 octobre 1912, portant organisation du ministère Maghzen. C'est dire qu'au départ on avait opté pour le *firman*, mais après à peine quelques semaines, on finit par choisir le dahir comme moyen d'expression du sultan législateur, terme qui a prévalu pour devenir le seul à être employé par la suite, jusqu'à nos jours, avec une petite interruption entre décembre 1962 et le premier janvier 1969, période au cours de laquelle il fut remplacé par le décret royal.

C'est l'occasion de rappeler que la notion de dahir est bien antérieure au protectorat. Sans remonter plus loin, l'on dira que déjà sous Moulay Ismaël (1672-1727), un dahir normatif daté de 1702 avait constitué en biens habous les aloses de l'oued Bou Regreg. Et plus proche de nous, un dahir du 6 décembre 1960 a abrogé les dispositions d'un dahir remontant au 14 mars 1786 accordant une autorisation d'exploitation de ghassoul à Ksabi de la Moulouya.

Pendant la période du protectorat, l'usage du dahir fut tel que le Maroc a été parfois désigné sous le nom de « *pays des dahirs* ». On parlait même d'empire fortuné par sa littérature « *dahiresque* ». L'abondance fiévreuse de textes législatifs avait fait dire à Paul Guillemet dans la *Vigie marocaine*, dans son numéro des 20 janvier et 12 février 1938, que l'Empire chérifien était atteint de « *dahirium tremens* ». Ce n'était pas inexact vu la remarquable multiplicité de la production normative de l'époque. Le pouvoir législatif était exercé à telle enseigne que l'on put écrire qu'il n'avait presque d'autre limite que la capacité de l'Imprimerie officielle. Et, on peut le vérifier, du 1^{er} novembre 1912 au 17 novembre 1955, date du retour de Sa Majesté Mohammed Ben Youssef de l'exil, il y eut parution de 2 246 bulletins officiels, soit une moyenne de près de 52 bulletins par an, soit un bulletin par semaine.

Du point de vue juridique, deux observations méritent d'être formulées :

D'abord, il n'y avait pas de distinction entre les domaines de la loi et du règlement. A l'instar de ce qui avait cours sous les III^e et IV^e Républiques, le domaine de la loi était sans limite aucune. A la base de tout, il y avait donc un dahir, et c'était un arrêté du Grand Vizir qui intervenait pour son application.

Ensuite, les dahirs étaient évidemment scellés par le Sultan, mais leur promulgation avait lieu par le commissaire résident général, du général Hubert Lyautey à André-Louis Dubois. En 44 ans, 14 commissaires résidents généraux se sont succédé. D'ailleurs, l'obligation du visa « *pour promulgation et mise à exécution* », qui était une condition d'entrée en vigueur du texte à publier, concernait également les arrêtés du Grand Vizir et puis même les décrets du Président du Conseil entre le 7 décembre 1955 et le 2 mars 1956. Il en était de même des dahirs khalifiens pris à Tétouan qui étaient visés par le Haut commissaire espagnol jusqu'au 6 avril 1956.

On ne peut terminer cette partie sans parler de ce que l'on a nommé en 1946 « la grève des dahirs » pour désigner le retard voire, dans certains cas, le refus du Sultan de sceller les projets de dahir qui lui étaient présentés ; et, d'après Paul Decroux, il semble que le remplacement de l'ambassadeur Erick Labonne par le général Juin en mai 1947 pour mettre fin à cet état de faits était justifié par le fait qu'un général devait en principe être moins souple et donc plus ferme qu'un ambassadeur.

Cependant, en sens inverse, la grève du dahir était quelquefois due au retard de la mise en œuvre d'une législation par le résident général lui-même. On relève l'exemple du dahir abrogeant celui du 1^{er} février 1941 sur l'organisation du pays en temps de guerre, scellé

le 20 juin 1950, et qui ne fut promulgué que presque une année après le 5 mai 1951. C'est dire alors qu'en cette période l'accès d'un quelconque texte au *Bulletin officiel* ne pouvait se faire que par la procédure de «*pour promulgation et mise à exécution*». Son fondement légal n'était rien d'autre que l'article 5 du traité du 30 mars 1912.

- II -

Le recouvrement de l'indépendance

Après le recouvrement de l'indépendance, le rôle du *Bulletin officiel* a été des plus déterminants, tant il est vrai que toutes les mesures juridiques qui devaient être prises ne pouvaient être portées à la connaissance du public que par son biais. Les changements qui ont eu lieu suite à la fin du protectorat ont bien modifié le paysage juridique.

Le premier gouvernement présidé par M'Barek Bekkai est nommé le 7 décembre 1955 (B.O. du 23 décembre 1955, p. 1870). Puis, par dahir, sont créés les différents départements ministériels. Mais tous les dahirs émis entre la période du 17 novembre 1955 au 2 mars 1956 étaient visés *pour promulgation et mise à exécution* par le commissaire résident général.

Le premier dahir à être émis sans ce visa fut celui du 20 mars 1956, autorisant le gouvernement à émettre des bons d'équipement à deux, trois ou quatre ans. Par ironie de l'histoire, c'est le 30 mars 1912 que fut conclu le traité du protectorat, et c'est le 30 mars 1956, soit 44 ans plus tard, jour pour jour, que fut publié, sans visa du commissaire résident général, le premier dahir du Sultan du Maroc de nouveau indépendant.

Du point de vue juridique, il est fort intéressant de relever que tous les dahirs qui avaient été édictés pendant la période du protectorat et jusqu'en 1963, année de l'entrée en fonction du premier parlement, avaient un caractère législatif, hormis ceux dont l'objet était individuel et qui étaient considérés comme revêtant un caractère réglementaire. C'est du moins ce qui découlait de la jurisprudence de la Cour d'appel de Rabat du 4 mai 1944, *jemâa Tamesguelft*.

La constitution du 14 décembre 1962 avait, comme on le sait, distingué entre les domaines de la loi et du règlement en déterminant par énumération tout ce qui relève du pouvoir législatif et en faisant relever tout le reste par déduction du pouvoir réglementaire. Le domaine législatif était donc devenu une compétence d'attribution, tandis que le domaine réglementaire constituait une compétence de droit commun. Depuis, dans toutes les constitutions, de cette date à 2011, on peut lire la formule «*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire*». C'est la raison pour laquelle il a fallu penser à instituer une instance, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, puis le Conseil constitutionnel, pour déterminer la nature juridique du texte à modifier par une loi ou un règlement. Dans toutes les constitutions, on peut

lire: «*Les textes pris en forme législative peuvent être modifiés par décret, après avis conforme du Conseil constitutionnel, lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire.*»

Un dernier aspect peut retenir l'attention, même si, en ce jour, nous sommes là pour célébrer un glorieux anniversaire et non débattre de questions juridiques pointues. Il concerne le côté de la traduction des textes et leur application.

L'on sait que la langue arabe constitue la langue officielle de l'Etat. Aussi, tant que le texte à appliquer a été pensé, délibéré et rédigé en cette langue, tel que cela est le cas depuis 1962, aucun problème ne se pose lors de son interprétation. Néanmoins, la difficulté surgit lorsqu'il s'agit d'un texte antérieur à 1962, et donc de la période du protectorat, et qui a été rédigé en langue française. Lors de son application par un juge qui doit faire prévaloir la version en langue arabe, ne peut-on pas dire qu'il peut y avoir problème? C'est une question qui n'est pas sans importance, et l'on sait que la seule manière d'en venir à bout est qu'au fur et à mesure que l'on modifie ou que l'on complète un texte, on procède à son abrogation pour le remplacer par la version en conformité avec le caractère officiel de la langue arabe.

*

* *

Jusque-là, je n'ai parlé que du *Bulletin officiel*; cependant, il ne semble pas hors de propos de dire que si le *Bulletin officiel* est un élément essentiel de la production juridique, il n'en reste pas moins vrai qu'il n'est que l'instrument d'une institution au carrefour des différents départements ministériels, le secrétariat général du gouvernement. En fait, la publication d'un texte au *Bulletin officiel* n'est que l'aboutissement d'un long labeur où la légistique s'impose comme science par excellence. Et c'est au sein de cette prestigieuse institution que tout projet de texte atterrit pour passer par toute une série d'épreuves tendant à lui garantir les conditions du texte juridique au sens normatif du terme avec tout ce que cela suppose et implique comme précision et intelligibilité. Par conséquent, rendre hommage *Bulletin officiel* à l'occasion de son centenaire, c'est rendre hommage au Secrétariat général du gouvernement.