

Libres propos sur l'institution parlementaire (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH

1 - Bien que relativement récente dans l'histoire du Maroc, l'institution parlementaire est aujourd'hui suffisamment familière de toute une génération pour constituer une partie des plus apparentes et un acteur essentiel de la vie politique. Il est vrai que ce n'est qu'au lendemain du recouvrement de l'indépendance que le terme de Parlement est apparu, pour ainsi dire, pour la première fois ⁽¹⁾, mais on ne perdra pas de vue que depuis lors, et surtout depuis la Constitution de 1962, la notion de Parlement est devenue l'élément incontournable du régime démocratique.

Sans doute est-ce sans importance mais on remarquera qu'entre l'institution et la société civile, il y a une espèce de relation passionnelle où le sentiment d'attachement de celle-ci pour celle-là est très souvent altéré par la déception que plusieurs composantes de cette société éprouvent et ne manquent pas de manifester au lendemain de chaque opération de vote par la remise en cause des résultats ou le déroulement de la campagne électorale ⁽²⁾. Parfois même par la bouderie, comme cela fut le cas avec le taux de participation nettement décroissant de la population aux dernières élections législatives ⁽³⁾.

Quoi qu'il en soit, même si parfois le parlement fait l'objet de critiques, et quelquefois de railleries à l'égard des parlementaires auxquels on reproche, moins à tort qu'à raison, l'absentéisme, la timide contribution aux travaux ou la simplicité des propos ⁽⁴⁾, tout le monde est convaincu que sans une institution parlementaire reflétant aussi parfaitement que

* REMALD n° 26, 1999, p. 43 et suiv.

¹ La notion serait apparue le 7 décembre 1955, jour de la nomination du premier Gouvernement après le recouvrement de l'Indépendance, où dans l'allocution du Roi Feu Mohammed V le terme de parlement aurait été utilisé pour la première fois. L'expression aurait été de nouveau reprise par le regretté Souverain lors d'une déclaration à la presse à la suite du premier défilé des F.A.R. à Rabat, le 15 mai 1956. Dans cette déclaration, il avait été annoncé que « jusqu'à l'élection d'un parlement représentatif, le Gouvernement reste responsable devant Notre Majesté », 1. Robert, *la Monarchie marocaine*, L.G.D.J., Paris, 1963, p. 98

² A cet égard, voir les articles de presse suivants: C. Laâbi, « Retour à la case départ », *le Quotidien* du 17 novembre 1997; J. Hajjam, « Le cercle vicieux », *l'Opinion* du 18 novembre 1997 ; D. Ben Ali, « Législatives: le mythe de Sisyphe », *la Vie économique* du 21 novembre 1997, N. S. « Un puzzle est sorti des urnes », *l'Economiste* n° 305 du 20 novembre 1997; K. Hachimi Idrissi, « Basri et Youssouti, condamnés à s'entendre », *Maroc Hebdo International*, n° 298 du 22-28 novembre 1997 ; F. Yata, « Le prix de l'erreur », *La Nouvelle Tribune* n° 50 du 20 novembre 1997.

³ Aux dernières élections législatives, le taux de participation a été de 58 % ; sur 13 millions de votants, les nuls et les blancs ont atteint plus d'un million, soit 8,5 % des inscrits et 14,5 % des votants. *l'Economiste* n° 305 du 20 novembre 1997; *Jeune Afrique* n°1925 du 25 novembre au 1^{er} décembre 1997, p.30.

⁴ *Libération* du 6 janvier 1999.

possible la volonté des électeurs, l'idée même démocratie serait incomplète voire irréalisable. On concevrait mal une constitution qui n'en prévoirait pas. A ce sujet, justement, dans tous les textes constitutionnels que le Maroc a connus, le parlement a invariablement occupé la place immédiate après celle de l'institution royale.

2 - Second dans la hiérarchie constitutionnelle, ce qui lui donne une certaine préséance sur les autres institutions, le parlement a bénéficié du transfert d'un nombre important de pouvoirs qui, à l'origine, étaient de la compétence exclusive du Roi.

Le régime du protectorat avait, on le sait, transposé au Maroc la conception de la loi telle qu'elle avait cours en France sous la III^e République avec cependant une différence de taille résultant du fait qu'au lieu d'être un acte voté par le parlement, elle était l'apanage du Sultan pour être promulguée par le Résident général. Durant toute cette période, les actes émanant du Sultan l'étaient sous forme de dahirs que la jurisprudence de l'époque considérait comme un acte de puissance initiale et inconditionnée et dont l'application avait lieu par l'édition d'un arrêté viziriel. Mais du point de vue juridique, le dahir qui consistait tantôt en un acte général et impersonnel, tantôt en un acte individuel, avait invariablement force de loi le mettant au-dessus de toute investigation contentieuse. Cette particularité est demeurée en vigueur non seulement pendant la période de protectorat, mais également durant toute la période entre 1955, date de la nomination du premier gouvernement du Maroc de nouveau indépendant, et 1962, date de la promulgation de la première constitution aux termes de laquelle la loi au domaine limité est devenue du ressort du parlement ⁽⁵⁾. Là fut l'objet d'un premier aspect du transfert.

L'autre aspect, non moins important, concerne le contrôle du gouvernement et sa responsabilité qui n'avait lieu que devant le Roi. Dans ce sens, dès la première constitution, le gouvernement est devenu responsable devant le Roi et devant la Chambre des représentants.

3 - Dotée donc de ces deux fonctions de législation et de contrôle, sans lesquelles on ne saurait parler de parlement, la nouvelle institution, à l'image de ce qui avait cours de l'autre côté de la Méditerranée, était appelée à jouer son rôle de représentant de la volonté de la Nation.

C'est ainsi que de 1963 à aujourd'hui, si l'on excepte les éclipses dues à l'état d'exception de 1965 à 1970 et à la période transitoire de l'entrée en vigueur de la constitution de 1972 en 1977, le parlement est à sa sixième expérience, mais avec un cadre constitutionnel renoué, si l'on prend en considération les changements intervenus depuis 1992 ⁽⁶⁾ et

⁵ M.A. Benabdallah, « Réflexions sur la loi en droit public marocain », cette *Revue*, 1997, n°19, p. 131-132.

⁶ A ce propos, voir l'ouvrage collectif sous la direction de D. Basri, M. Rousset et G. Vedel, *Révision de la Constitution marocaine*, (1992), coll. Edification d'un Etat Moderne, Imprimerie Royale, 1992.

également une conception politique absolument nouvelle par rapport au passé compte tenu du fait que par le jeu de l'alternance, les partis qui jouaient le rôle de l'opposition ont été appelés à former le gouvernement actuellement en place.

Néanmoins en marge de ces observations d'ordre historique qui, loin d'être sans importance, nécessitent une analyse particulièrement minutieuse, on se contentera de quelques propos sur l'institution parlementaire telle qu'elle se présente aujourd'hui à partir du texte constitutionnel du point de vue des modifications intervenues lors des dernières révisions et de celui de la nouvelle structure du parlement en essayant d'apporter des éléments de réponse aux deux questions suivantes:

Dans quelle mesure et quelles limites peut-on dire que les compétences du parlement ont évolué avec les dernières révisions?

Ne peut-on pas dire que la nouvelle structure de l'institution parlementaire ne serait pas de nature à donner naissance à deux chambres pratiquement indépendantes l'une de l'autre au point de se contredire, mais où la Chambre des représentants dispose de la réalité de la représentation de la volonté des électeurs ?

- I -

4 - La Constitution de 1992 est sans conteste celle qui a modifié la position du parlement, encore Chambre des représentants, parmi les institutions politiques. Il ne s'agit pas de trancher en disant d'emblée qu'elle l'a renforcée ou affaiblie, la réponse se devant d'être nuancée. Car bien que plusieurs des dispositions constitutionnelles aient attribué à l'institution plus de pouvoirs et de garanties que par le passé, il s'avère que parallèlement à certaines modifications indéniablement substantielles, il y a lieu de relever certaines autres qui, tout en étant fondamentales, maintiennent l'esprit des dispositions contenues dans les constitutions antérieures.

- §1 -

5 - *Grosso modo*, l'institution parlementaire a bénéficié d'un certain nombre de pouvoirs qui ont incontestablement renforcé sa position par rapport aux textes antérieurs. Ces pouvoirs ont concerné de nombreux domaines ⁽⁷⁾ dont on retiendra quelques uns à titre

⁷ A ce sujet, A. Amalou, « Les pouvoirs du parlement », in ouvrage collectif précité, p. 105.

d'illustration.

Alors que le texte de 1972 prévoyait qu'après la nomination des membres du gouvernement par le Roi, le Premier ministre se présentait devant la Chambre des représentants pour exposer le programme que son équipe entendait mener, le texte de 1992 a introduit un élément nouveau donnant le droit à l'institution parlementaire non seulement de débattre du programme qui lui est soumis, mais surtout de le voter pour soit accorder sa confiance, soit la refuser, ce qui doit entraîner la démission collective du gouvernement. Il s'agit ici d'une prérogative sans doute inspirée du système français mais dans lequel la responsabilité du gouvernement n'est pas engagée automatiquement dans la mesure où elle ne peut l'être qu'à la demande du Premier ministre après délibération en Conseil des ministres.

Dans le même esprit de renforcement, le constituant, en instituant le contrôle de la constitutionnalité des lois, a ouvert la possibilité au président de la Chambre des représentants ou au quart des membres la composant, et actuellement, et dans les mêmes conditions, à la Chambre des conseillers, de déférer toute loi avant sa promulgation au Conseil constitutionnel. Il est vrai que sur cette base, le Conseil constitutionnel n'a été saisi que deux fois (⁸), mais il n'en reste pas moins que c'est une prérogative extrêmement importante si l'on ne perd pas de vue que dans les pays où le contrôle de la constitutionnalité est très développé, c'est principalement par le biais de l'institution parlementaire que cela se fait.

Enfin, et sans prétendre être complet, mais juste pour donner quelques exemples, on citera, également, la possibilité pour les deux Chambres du parlement de constituer des commissions d'enquête ayant pour objet de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés. Comme, du reste, on mentionnera l'obligation pour le gouvernement de répondre aux questions orales dans les vingt jours suivant la date à laquelle il a été saisi de la question; cette contrainte de délai, qui n'était pas contenue dans le texte de 1972, octroie à l'institution parlementaire marocaine un avantage que l'on ne retrouve pas, par exemple, dans la constitution française.

- §2 -

6 - Parallèlement à ces prérogatives, il existe des dispositions qui, tout en donnant

⁸ En fait la deuxième saisine ne concernait pas le contrôle de la constitutionnalité de la loi, mais celui de la procédure de vote du programme du gouvernement sur lequel le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent par décision du 3 juillet 1998, voir M.A. Benabdallah, « De l'incompétence du Conseil constitutionnel », cette *Revue*, 1998, n° 24, p. 129.

l'impression d'avoir apporté des nouveautés sur le plan constitutionnel, ont tout simplement maintenu le *statu quo*.

L'une des grandes innovations de 1992, reprise en 1996, et c'est sur cette base que l'on raisonnera, concerne la promulgation de la loi par le Roi dans les trente jours qui suivent sa transmission au gouvernement après qu'elle a été définitivement adoptée.

Cette disposition que la plupart des commentateurs ont mise en relief en tant qu'elle donne plus de pouvoirs à l'institution parlementaire, ne peut avoir de sens que si elle est combinée avec la disposition donnant au Souverain le droit de demander une deuxième lecture et celui, également, de soumettre tout projet ou proposition de loi à référendum sauf le cas où, lors de la deuxième lecture, il est adopté ou rejeté par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers des membres la composant. Ce qui, en pratique, est totalement hors de pensée.

Cela étant, on remarquera qu'en insérant cette prérogative royale dans la constitution, on a tenu à mettre en avant la notion de Représentant Suprême de la Nation par le Roi rappelée dans le texte constitutionnel de 1970 et maintenue dans les textes qui lui ont succédé.

Le deuxième point qui avait attiré l'attention des observateurs concerne la question de l'état d'exception et la dissolution du parlement.

En effet, à cet égard la constitution de 1992 avait précisé que la proclamation de l'état d'exception n'entraînait pas la dissolution de la Chambre des représentants. Reprenant la même idée, le texte de 1996 parle de parlement ou de l'une des deux chambres.

Sans insister sur la forme négative employée par le constituant et qui semble insinuer que par le passé l'état d'exception entraînait par nature la dissolution du parlement, on mentionnera que le texte constitutionnel français, dont certaines dispositions ont été reprises à la lettre par le constituant marocain, énonce que pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Parlement se réunit de plein droit et que l'Assemblée nationale ne peut être dissoute⁽⁹⁾. Ce qui est parfaitement clair et ne permet aucun doute.

Cette différence de rédaction ne saurait être un fait du hasard⁽¹⁰⁾.

⁹ J. Robert, « L'état d'exception dans la Constitution », in *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, coll. Edification d'un Etat Moderne, L.G.D.J., 1993, p. 239.

¹⁰ A titre de comparaison, on peut relever que l'article 93 de la Constitution algérienne précise que durant l'état d'exception le parlement se réunit de plein droit. Egalement l'article 46 de la Constitution tunisienne prévoit que pendant l'état d'exception le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre des députés. Dans le même esprit, l'article 39 de la Constitution mauritanienne énonce que le parlement se réunit de plein droit, et que l'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. C'est dire que par sa formule « l'état d'exception n'entraîne pas la dissolution du parlement », le

Ne peut-on pas dire qu'elle laisse la possibilité ouverte de procéder à la dissolution du Parlement ou de l'une des deux Chambres?

D'un autre côté, puisque la Constitution prévoit que, durant l'état d'exception, le Roi est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires nonobstant toute disposition contraire, ne peut-on pas dire que parmi ces mesures, précisément, pourrait figurer celle de la dissolution du Parlement ou de l'une des deux Chambres?

En tout cas, s'il est certain que l'état d'exception n'entraîne pas ipso facto la dissolution du Parlement, il est non moins certain que sa dissolution, ou de l'une des deux Chambres, peut avoir lieu en application des articles 27 et 71 de la Constitution.

7 - Il ne fait aucun doute que les révisions constitutionnelles, introduites en 1992 et en 1996, ont concerné des innovations relatives à l'institution parlementaire dans le sens de son renforcement en tant qu'organe exprimant la souveraineté de la Nation. C'est là, pourrait-on observer, ce qui constitue le caractère changeant et évolutif de nos institutions. Toutefois, en parallèle avec ces modifications, le constituant a constamment pris en considération l'aspect immuable qui se traduit par le maintien de certains pouvoirs tirant leur origine des prérogatives royales inhérentes à la notion de Représentant Suprême de la Nation.

- II -

8 - Si, en un mot, on devait résumer la révision constitutionnelle de 1996, ce serait le terme de bicaméralisme. En réalité, il ne s'agit que d'un renouement avec une structure de 1962 abandonnée en 1970. Aujourd'hui, on peut dire que son retour s'explique tant par des raisons tenant à la politique de régionalisation, devenue une réalité institutionnelle depuis que la constitution de 1992 a érigé la région en collectivité locale, que des raisons tenant au fait que pour que la Chambre des représentants pût se composer de membres tous élus au suffrage universel direct, comme cela avait été le vœu des partis politiques de la Koutla (¹¹), il fallait en contrepartie permettre la représentation des régions, des chambres professionnelles et des salariés au sein d'une Chambre qui compléterait les fonctions de celle qui existe déjà. Cependant, dans l'état actuel des choses, l'originalité de la Chambre des conseillers au Maroc, réside dans le fait qu'elle dispose de pouvoirs très importants (¹²),

constituant marocain n'a pas dû penser exactement la même chose que, pour ne citer que ceux-là, ses homologues français, algérien, tunisien et mauritanien.

¹¹ Voir le quotidien *l'Opinion* du 8 juin 1996, p. 4.

¹² Pour une comparaison des pouvoirs de la Chambre marocaine des conseillers avec ceux des secondes chambres de certains pays étrangers, on se reportera à l'étude de Mohammed Benyahya, « La Chambre des

mais où la décision relève en dernier ressort de la Chambre des représentants, et d'autres, tout aussi importants, dont certains ne se retrouvent guère ailleurs, mais qu'elle ne peut que difficilement exercer.

- §1 -

9 - L'article 58 de la Constitution prévoit que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. N'établissant pas de priorité entre les deux formations au niveau de la saisine, il ne fait non plus aucune distinction entre telle ou telle catégorie de texte; ce qui implique à l'évidence que toutes les lois doivent suivre la même procédure.

La lecture de cet article, fortement inspiré du système français avec une différence quant à la majorité requise, permet d'envisager trois hypothèses:

La chambre saisie en second lieu adopte le texte qui lui est transmis sans rien y changer.

La chambre modifie le texte déjà approuvé par l'autre chambre. Dans ce cas, il doit retourner devant la chambre déjà saisie pour une autre délibération sur les dispositions où il y a divergence qui font l'objet de navette tant que l'ensemble du texte n'a pas été adopté dans les mêmes termes.

La chambre rejette le texte déjà adopté par l'autre chambre.

C'est à partir de cette dernière hypothèse que la situation peut se compliquer dans la mesure où si la commission mixte paritaire, dont la réunion peut être provoquée par le gouvernement, ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, ou si celui-ci n'est pas adopté par les deux Chambres, le projet ou la proposition de loi peut être soumis à la Chambre des représentants qui ne peut définitivement l'adopter qu'à la majorité absolue (soit 163 voix) des membres la composant. En d'autres termes, pour neutraliser le refus des Conseillers, il ne suffit pas d'une majorité simple de la Chambre des représentants, mais il faut une mobilisation identique à celle qui a lieu lors du vote du programme du gouvernement.

Cela étant, il semble important de souligner que la constitution en parlant d'adoption du texte à la majorité absolue par la Chambre des représentants n'envisage que l'hypothèse où il serait refusé par la Chambre des conseillers; elle ne suppose nullement celle où le texte peut être adopté par la Chambre des conseillers et refusé par celle des représentants.

Imaginons le cas que voici :

conseillers: seconde chambre du parlement », *REMALD*, coll. «Manuels et Travaux universitaires », 1998, n° 5, p. 35 et suiv.

Supposons que la Chambre des conseillers, saisie en premier lieu par le gouvernement, adopte un texte qui, transmis à la Chambre des représentants le rejette. La commission mixte paritaire ne parvient à aucun accord et le Gouvernement soumet le texte à la Chambre des représentants. L'article 58 de la Constitution ne parle que d'adoption à la majorité absolue. Par conséquent, le rejet, non conditionné par la majorité absolue, peut n'avoir lieu qu'à la majorité simple; ce qui veut dire qu'en cas de refus d'un texte par la Chambre des représentants et qui a déjà été approuvé par la Chambre des conseillers, il suffit de quelques membres présents et de quelques voix pour que la position de cette dernière soit réduite à néant⁽¹³⁾.

En d'autres termes, un texte refusé par la Chambre des conseillers ne peut être adopté par la Chambre des représentants qu'à la majorité absolue des membres la composant, tandis qu'un texte adopté par la Chambre des conseillers peut n'être refusé que par la majorité simple de la Chambre des représentants.

- §2 -

10 - A la différence du texte constitutionnel de 1962, celui de 1996 donne en matière de responsabilité du gouvernement, une compétence, pour le moins que l'on puisse dire, assez originale à la Chambre des conseillers. Elle peut voter des motions d'avertissement et des motions de censure du Gouvernement.

La motion d'avertissement⁽¹⁴⁾ qui doit être signée par le tiers au moins de la Chambre des conseillers, et qui ne peut être votée qu'à la majorité absolue des membres la composant, ne peut entraîner qu'une présentation de la position du gouvernement sur les motifs de l'avertissement. Etant suivie d'un débat sans vote, elle a l'effet, pour employer un langage militaire, d'une simulation ou d'un tir à blanc.

Quant à la motion de censure qui n'est recevable qu'à la majorité du tiers au moins de la

¹³ Ceci est d'autant plus soutenable, pour ne pas dire évident, que l'article 62 de la Constitution de 1962 qui avec des quorum différents, prévoyait la même procédure, énonçait expressément: « *le projet ou la proposition de loi est soumis à la Chambre des représentants qui l'adopte ou le rejette à la majorité des deux tiers* ». Par ailleurs, et pour mieux saisir l'esprit de la comparaison, l'article 45 de la Constitution française dans le même cas, prévoit que le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de **statuer** définitivement.

¹⁴ Sur ce point, affirme le doyen Vedel dans son étude « L'évolution des institutions » *Géopolitique* n° 57, p. 47, la Constitution marocaine de 1996 n'a pas de précédent.

Chambre et ne peut être approuvée que par un vote pris à la majorité des deux tiers des membres la composant, soit 180 membres sur 270, elle peut entraîner la démission collective du gouvernement.

Si l'on compare ce quorum à celui de la Chambre des représentants qui pour arriver au même résultat ne doit disposer que de la majorité absolue déjà difficile à réunir, on conçoit la difficulté du rassemblement des deux tiers des voix.

Pour renverser le gouvernement, ses adversaires doivent disposer alors d'une très forte majorité dont la signification ne peut être rien d'autre que le rejet total de toute une politique par la Chambre des conseillers. Si d'aventure une telle situation devait voir le jour, alors que le Gouvernement continue à bénéficier d'un appui au sein de la Chambre des représentants, ne serait-on pas en droit de dire que l'on est beaucoup plus devant deux parlements bien distincts représentant des intérêts opposés que devant deux chambres d'un même parlement ?

11 - Compte tenu de ses pouvoirs, la Chambre des conseillers au Maroc ne saurait être considérée comme faisant partie des secondes chambres destinées à assurer une simple représentation territoriale ou professionnelle. Dans la procédure législative, son rôle n'est pas celui d'une assemblée de sages dont on peut écarter l'influence en s'en remettant à la première chambre qui statue définitivement comme cela se fait ailleurs, notamment en France. Il consiste en une véritable fonction de législation dans laquelle la position de refus d'un texte par les conseillers ne peut être écartée que par une forte majorité des députés. Néanmoins, on retiendra que dans la situation inverse, c'est la primauté de la Chambre des représentants qui réapparaît en tant qu'expression directe des électeurs face à une chambre ne représentant que les groupes sociaux intermédiaires entre l'Etat et les citoyens. Par ailleurs, en matière de responsabilité du gouvernement, son rôle, apparemment semblable à celui de la Chambre des représentants, demeure tributaire d'un quorum dont la satisfaction doit s'entendre en tant qu'expression d'un dysfonctionnement de la représentation politique.

12 - Sans doute serait-il faux d'avancer que l'institution parlementaire n'a connu que de faibles modifications. Si on la compare à ce qu'elle était autrefois, on se rend compte que dans le domaine de ses compétences, les deux derniers textes constitutionnels l'ont pourvue d'un nombre non négligeable de prérogatives qui la rapprochent de plus en plus de plusieurs de ses homologues occidentales. Cependant, on remarquera que le constituant, tout en renforçant sa position, a maintenu certains aspects immuables du régime marocain qui se caractérise par la prépondérance de l'institution royale par rapport aux autres institutions. D'un autre côté, si l'on considère que le bicaméralisme doit avoir principalement pour objet la représentation d'une catégorie socioprofessionnelle de la population en permettant à la deuxième chambre de jouer le rôle du sage et du conseiller de l'avis duquel on peut fort bien se passer, il y a tout lieu de relever que la Chambre des conseillers au Maroc, de par ses pouvoirs, à l'usage, il est vrai, bien verrouillé, peut, malgré tout, constituer un moyen de remise en cause de l'appui de la Chambre des représentants au gouvernement.

De la sorte, l'institution parlementaire au Maroc se présente tantôt comme une institution bicamérale où la deuxième chambre a un rôle tout à fait classique et identique à ce qui a cours ailleurs, tantôt comme une institution où le bicaméralisme peut impliquer le dédoublement de l'ensemble de l'institution parlementaire.