



*CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE*



---

## Chronique constitutionnelle

---

### SUR UNE INCONSTITUTIONNALITÉ DOUTEUSE (\*)

Note sous C.C., déc. n° 93-19 du 9 juillet 2019,  
*Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers*

**Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Professeur à la Faculté de droit*  
*Rabat-Agdal*

Le point soulevé dans la présente décision donne le sentiment d'avoir été imaginé comme étude de cas tendant à expliquer, *a contrario*, l'étendue et la limite des compétences de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité. De par le raisonnement dont elle est tissée, c'est une décision qui interpelle tout commentateur désireux de comprendre le pourquoi et le comment des choses et ne point se contenter d'un résultat qui s'impose à l'allure d'une vérité établie qui ne suscite aucun doute. Car si l'on accepte qu'il suffit qu'une décision juridictionnelle soit rendue pour que plus personne n'y réfléchisse pour se l'expliquer et en révéler au besoin les faiblesses, cette même jurisprudence ferait école pour devenir un dogme dont la remise en cause relèverait de l'hérésie. C'est pour ne point sombrer dans cette léthargie de l'acceptation inconditionnelle que l'on se propose de mettre en relief ce qui, à la lecture d'un considérant de la décision n° 93-19 du 9 juillet 2019 de la Cour constitutionnelle relatif à l'article 215 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers, nous paraît devoir être commenté.

\*  
\*   \*

Dans le but d'organiser ses débats, la Chambre des Conseillers a prévu dans l'article 215 de son règlement intérieur que si l'opposition d'irrecevabilité est soulevée pour décider de la contradiction d'un texte partiellement ou totalement avec la Constitution, il revient au président du groupe ou au gouvernement de la présenter avant la réunion de l'assemblée plénière. A cet effet, la parole est donnée à tour de rôle dans la limite de cinq minutes pour expliquer leurs points de vue à l'un des signataires de l'opposition, au gouvernement,

---

\* aminebenabdallah.hautetfort.com

au président ou au rapporteur de la commission compétente. Après cela, l'opposition en question est soumise au vote et son approbation donne lieu au refus du texte.

Au sujet de cette disposition, la Cour constitutionnelle a estimé que par son règlement intérieur, la Chambre des Conseillers s'est octroyé le droit de se prononcer sur une question de constitutionnalité dont la compétence ne revient qu'à la Cour constitutionnelle. Pour ne point trahir le contenu de son raisonnement, il conviendrait d'avoir sous les yeux éléments clés.

– L'honorable Cour s'est d'abord fondée sur la Constitution en soutenant que *« considérant que les dispositions de la Constitution ne comportent quant à la procédure législative que deux oppositions, l'opposition pour irrecevabilité financière (dernier alinéa de l'article 77) et l'opposition pour irrecevabilité législative (article 79) »*.

– Puis, dans une deuxième étape, elle a retenu que même si l'article 6 de la Constitution énonce que *« Sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publication des normes juridiques »*, il ne revient pas à la Chambre des Conseillers *de déclarer la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité du texte en tant que proposition ou projet qui lui est soumis à discussion, dans la mesure où la déclaration de constitutionnalité revient exclusivement à la Cour constitutionnelle du fait de ses décisions pourvues de l'autorité de chose jugée.*

– Enfin, pour clore le débat, elle a décidé que puisque la procédure de l'article 215, en donnant compétence à la Chambre des Conseillers de se prononcer sur la constitutionnalité d'un texte, l'habilite soit à *« déclarer la constitutionnalité du texte et qu'elle continue dans sa discussion, soit à mettre terme à la discussion dans le cas de sa contradiction avec la Constitution ; et dans les deux situations elle se déclare sur la constitutionnalité du texte sans aucun appui sur la Constitution, l'article 215 précité est contraire à la Constitution »*.

Avec tout le respect que l'on doit à l'autorité de la Cour dont les décisions, comme tout le monde le sait, ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à tous, on se permettra néanmoins de discuter les points de son raisonnement pour arriver à dire qu'il est difficile de les partager.

Voyons-les un à un.

\*

\* \*

1. Les deux dispositions relatives à la procédure législative sur lesquelles s'est fondée la Cour pour dire qu'en dehors de ces deux formes d'irrecevabilité plus aucune autre ne peut être soulevée doivent, pour être valablement comprises, être placées dans leur contexte.

L'irrecevabilité financière à toute proposition ou amendement ayant pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique relève du principe constitutionnel de la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat (Alinéa premier de l'article 77 de la Constitution). Très schématiquement, cela signifie que la loi de finances ne doit pas comporter des charges publiques dont le montant global serait supérieur à celui des ressources. Pour cela, le constituant a donné la possibilité au gouvernement de s'opposer de manière motivée à toute proposition ou amendement parlementaire qui aurait pour effet de remettre en cause le principe de l'équilibre du budget. De par la Constitution, dès qu'il le fait, la proposition ou l'amendement est retiré.

Dans le même sens, vu que le domaine de la loi est constitutionnellement limité aux matières relevant de la législation, le constituant (Article 79 de la Constitution) a ouvert la voie au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. Il a même institué une procédure de saisine de la Cour constitutionnelle pour trancher le désaccord entre le gouvernement et le parlement. En fait, cela implique que s'il n'y a aucun désaccord, et c'est à retenir, il n'y a naturellement pas de recours à la Cour constitutionnelle. Ne peut-on pas dire alors que pour se convaincre les uns les autres, on n'a pas discuté et débattu d'une pure question constitutionnelle qui relèverait, en cas de saisine, de la compétence de la Cour constitutionnelle ?

Ce sont deux procédures constitutionnelles consistant en deux irrecevabilités qui donnent, d'une part, le pouvoir au gouvernement de veiller au principe de l'équilibre du budget en s'opposant de droit à toute diminution d'une ressource publique ou aggravation ou création d'une charge publique et, d'autre part, celui de s'opposer à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi en recourant au besoin, en cas de désaccord, à la Cour constitutionnelle.

Mais, est-ce à dire qu'en dehors de ces deux procédures, il ne peut y avoir aucune discussion ou débat à propos d'une quelconque autre question alors que le texte est encore au niveau de la préparation ? Nous avons peine à le concevoir car il est dans la nature des choses que le travail au sein du parlement ne peut se réaliser que par la discussion et le débat sur tous les aspects, en l'occurrence l'impact social, culturel ou économique d'une disposition, son opportunité politique ou tout ce qui a trait à son adoption ou son refus. Or, pour en arriver là, il faut bien ouvrir la voie à une procédure et surtout l'organiser.

C'est justement ce qui fut retenu par l'article 215 du règlement intérieur qui, pour éviter aux intervenants de s'empêtrer dans des discussions à n'en plus finir, n'a cherché ni plus ni moins qu'à mettre en place des règles d'organisation du débat et de l'adoption d'une position selon les règles démocratiques. Tout simplement, le débat dans un laps de temps limité, puis le vote ! D'ailleurs, il faut bien convenir que sans que cette opposition

d'irrecevabilité ne soit organisée dans le règlement intérieur, ces discussions et débats n'auront pas moins lieu, sauf qu'ils peuvent durer indéfiniment ; par contre, s'ils sont organisés dans le règlement intérieur, c'est-à-dire limités dans le temps et sanctionnés par un vote, ils seront maîtrisés dans le cadre d'une organisation de débats qui, à notre sens, n'a rien d'inconstitutionnel ; bien au contraire, car la discussion ne portera que sur un point à retenir ou à rejeter pendant que le texte est encore en gestation et ne consistera nullement à consacrer ou déclarer un principe jurisprudentiel.

2. Le deuxième considérant, quant à lui, porte sur l'affirmation qu'il ne revient pas à la Chambre des Conseillers de déclarer la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité d'un texte en tant que proposition ou projet qui lui est soumis à discussion, au motif que cette déclaration relève exclusivement de la Cour constitutionnelle du fait de ses décisions dotées de l'autorité de chose jugée.

A vrai dire, une telle assertion est pour le moins des plus embarrassantes. Personne ne saurait contester cette vérité au raisonnement tout à fait juste. Mais dans le cas qui nous retient ses données sont totalement fausses !

Le raisonnement est juste dans la mesure où il est aussi vrai qu'incontestable qu'aucune institution autre que la Cour constitutionnelle ne peut se prononcer sur la constitutionnalité d'un texte. Qui dirait le contraire ? Mais de quel texte s'agit-il ? Un texte en préparation ou un texte ayant franchi toutes les étapes pour exister avant d'être promulgué, s'il s'agit d'une loi, ou mis en application, s'il s'agit d'un règlement intérieur ?

A cet égard, seule la lecture de la Constitution peut nous éclairer !

Son article 132 est parfaitement clair. Il parle des lois organiques et des lois avant leur promulgation et des règlements intérieurs avant leur mise en application, c'est-à-dire, une fois votés en séance plénière. Or, l'article 215 parle de l'opposition d'irrecevabilité au cours de la discussion du texte par les Conseillers, c'est-à-dire avant qu'il ne devienne un règlement intérieur dont la mise en application ne peut avoir lieu qu'après son approbation par la Cour constitutionnelle. C'est là que les données sont fausses.

En plus clair, le contrôle de constitutionnalité relève bel et bien de la Cour constitutionnelle, mais encore faut-il qu'il s'agisse d'une loi organique, d'une loi ou d'un règlement intérieur. Avant cela, ce n'est qu'un texte en préparation au cours de laquelle peuvent être soulevées et discutées à loisir, avant le vote, toute sorte de questions d'ordre juridique, social, économique, culturel, constitutionnel ou autre ; et dans cette phase, la Cour constitutionnelle ne saurait s'inviter ! Son droit à la parole ne peut avoir lieu qu'après saisine. Sinon, il faudrait imaginer la situation inconcevable qu'à chaque fois que serait soulevé un point de constitutionnalité, il faudrait s'abstenir de le discuter et l'inclure séance tenante dans le texte en attendant que la Cour constitutionnelle en soit saisie. Et Dieu sait que sa saisine ne se fait que très rarement !

Depuis son installation le 4 avril 2017, la Cour constitutionnelle, si l'on exclut les lois organiques et les règlements intérieurs qui lui sont obligatoirement soumis, n'a été saisie que deux fois par les parlementaires et une fois par le Chef du gouvernement. Quant au Conseil constitutionnel, de 1994 à 2017, il ne l'a été que neuf fois par les parlementaires et cinq fois par le Premier ministre. Sur vingt-six ans, un total de dix-sept saisines, soit une moyenne approximative de moins d'une saisine par an ! C'est trop peu car cela signifie, et pour le moins que l'on puisse dire, que nos hommes politiques sont loin du souci de la conformité des textes à la Constitution !

3. Enfin, par le troisième considérant, la Cour constitutionnelle conclut que puisque l'article 215, donne compétence à la Chambre des Conseillers de se prononcer sur la constitutionnalité d'un texte, il l'habilite *« soit à déclarer sa constitutionnalité, soit à mettre un terme à sa discussion dans le cas de sa contradiction avec la Constitution fait de la Chambre des Conseillers une institution qui se déclare sur la constitutionnalité d'un texte sans aucun appui sur la Constitution »*, cet article est donc contraire à la Constitution.

De ce point de vue, cette vision nous semble complètement erronée et infondée en ce sens que la déclaration de constitutionnalité ou d'inconstitutionnalité ne peut être considérée comme telle que concernant un texte de loi organique, de loi ou de règlement intérieur doté, comme disait le doyen Maurice Hauriou, de l'autorité de chose législée, c'est-à-dire un texte définitif. Tant qu'il est en préparation, il relève, et l'on s'excuse de l'image, de la cuisine interne de la Chambre des Conseillers dont personne ne doit se mêler. D'autant plus que le fait – faut-il le dire ? – de discuter d'une question de constitutionnalité ne fait naturellement pas des orateurs ou des intervenants des juges constitutionnels.

En fait, en discutant et en débattant de la constitutionnalité d'une disposition, la Chambre des Conseillers ne décide que d'un seul point : la maintenir dans le texte encore en préparation ou l'en écarter ; et, l'on peut dire que cela relève de la pure souveraineté de l'institution dont la décision n'a évidemment aucune valeur jurisprudentielle. La compétence de la Cour constitutionnelle n'est déclenchée qu'une fois que le texte est voté et lui est soumis soit obligatoirement avant son entrée en application, soit sur saisine par l'une des autorités constitutionnellement habilitées à le faire. C'est une compétence d'attribution et non point de droit commun qui ne porte que sur ce qui lui est expressément attribué. Or, nulle part dans la Constitution, ou même dans une loi organique, il n'est dit que si, dans la procédure législative, une question porte sur la constitutionnalité d'une disposition ou d'un texte personne ne peut en parler parce qu'elle ne peut relever que de la compétence de la Cour constitutionnelle.

\*

\* \*

Au-delà de ce qui vient d'être présenté, il semble important de rappeler un événement juridique tout récent qui illustre parfaitement la question de la discussion et du débat sur la constitutionnalité d'un texte. Nous entendons la controverse suscitée par l'article 9 de la loi de finances 2020 portant sur l'insaisissabilité des biens de l'Etat et des collectivités territoriales.

Tout le monde sait que la question de la constitutionnalité de cet article, voire celle de sa présence dans une loi de finances, a été au centre des débats des deux chambres et que, finalement, c'est par le vote majoritaire que cet article a été adopté et inséré dans la loi de finances. Et il est évident qu'avant d'arriver au vote, on a dû discuter et débattre en long et en large de la constitutionnalité de l'article en question. Aurait-on pu voter sans en débattre ?

Mieux encore, maintenant que la haute juridiction a considéré que le débat sur une question de constitutionnalité d'une disposition ou d'un texte ne peut avoir lieu et être organisé au sein de la Chambre des Conseillers, qu'est-ce qui, pratiquement, empêcherait celle-ci d'en discuter comme elle le ferait, du reste, pour toute autre question ? La seule règle qui émane de sa décision est que cela ne saurait être organisé quant au temps de parole de cinq minutes imparti à chaque intervenant, sinon, il faut bien convenir qu'interdire à une Chambre de débattre d'une quelconque question avant de passer au vote relèverait de l'impossible et du simple vœu pieux. Sur ce plan, convenons que la décision de la Cour est inapplicable. C'est comme si elle interdisait à la terre de continuer à tourner ou au soleil de se lever !

Une image caricaturale suggérerait qu'au sein de la Chambre des Conseillers, il y ait un agent de police pour intervenir à chaque fois qu'une question de constitutionnalité viendrait à être discutée et veiller à ce qu'elle ne le soit pas ! Avec la même logique, en adoptant la règle selon laquelle la constitutionnalité d'un point ne peut être nulle part discutée qu'à la Cour constitutionnelle, il faut amèrement admettre qu'elle ne peut également pas l'être au sein ni du Conseil du gouvernement, ni du Conseil des ministres, ni de toute autre instance appelée à donner son avis sur un texte avant sa procédure d'adoption. Ce qui serait le comble de l'aberration, si l'on ne perd pas de vue qu'un texte à l'état de projet n'est ni plus ni moins qu'un texte en préparation !

Pour faire bref, on dira que de la décision de la Cour constitutionnelle, il appert tout simplement, et ni plus ni moins, que la Chambre des Conseillers ou toute autre instance pourra discuter de tout point qu'elle juge utile, entre autre celui de la constitutionnalité d'une disposition ou d'un texte, mais sans application d'une procédure instituée par le règlement intérieur tel que cela est le cas dans celui de la Chambre des Représentants.

Justement, à cet égard, il ne nous semble pas logique que dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il y ait un raisonnement à deux vitesses, pour ne pas dire deux jurisprudences contradictoires.



Près de deux ans avant sa décision du 9 juillet 2019, la même Cour avec la même formation avait rendu une décision n° 37-17 du 11 septembre 2017 par laquelle elle avait considéré conforme à la Constitution l'article 187 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants contenant mot à mot les dispositions de l'article 215 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers qu'elle a plus tard déclaré contraire à la Constitution.

Revirement jurisprudentiel dira-t-on sans aucun doute ! Difficile à admettre quand on sait que le revirement ne peut être perçu et compris que s'il est soigneusement motivé à l'appui d'un changement de circonstances ou du texte de base. Or, que nous sachions, la Constitution est toujours la même et absolument rien dans le paysage juridique n'a été modifié. De plus, un revirement jurisprudentiel est soumis à des règles élémentaires consistant à faire référence à la jurisprudence antérieure et à expliquer clairement les raisons de son abandon. Ce qui n'a pas du tout été le cas. On notera alors avec regret que pour l'heure dans la jurisprudence constitutionnelle, il y a une position de la Cour qui considère qu'il est conforme à la Constitution que la Chambre des Représentants discute de la constitutionnalité d'un texte (Déc. n° 37 du 11 septembre 2017) et une autre, découlant de la décision qui nous retient, qui considère que pour la Chambre des Conseillers, c'est contraire à la Constitution. N'est-ce pas curieux ?

Pour conclure, disons en un mot que tant qu'un texte est en discussion dans l'une des deux chambres, chacune a la pleine souveraineté d'en débattre sous tous les angles qu'elle juge utiles et nécessaires ; tant qu'il n'est pas voté, il est encore en préparation. Il n'entre dans la compétence de la Cour constitutionnelle que si elle en est saisie ; et il nous semble incompréhensible et même invraisemblable qu'à chaque fois que la Chambre des Conseillers se trouve en face d'une question de constitutionnalité, elle doive la maintenir jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle soit saisie et qu'elle ait statué.

\*

\* \*

### **C.C., déc. n° 93-19 du 9 juillet 2019** ***Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers***

**« Au sujet de l'article 215 :**

***Considérant que cette disposition énonce que : « Ne peut être soumis après cela à la discussion que l'opposition d'irrecevabilité pour décider de la contradiction du texte avec la Constitution partiellement ou intégralement. L'opposition précitée est présentée par le président du groupe ou par le gouvernement avant la réunion de l'assemblée plénière. Interviennent, à tour de rôle, dans la discussion de cette opposition, l'un de ses signataires, le gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission compétente, et ce dans la limite de cinq minutes pour chaque intervenant. L'opposition***

*est soumise au vote après la fin de la discussion. Son approbation met fin à son examen et donne lieu au refus du texte au sujet duquel l'opposition est soulevée » ;*

*Considérant que les dispositions de la Constitution ne comportent quant à la procédure législative que deux oppositions, l'opposition pour irrecevabilité financière (dernier alinéa de l'article 77) et l'opposition pour irrecevabilité législative (article 79) ;*

*Considérant que la Chambre des Conseillers, même si elle est concernée par ce qui est requis dans le troisième alinéa de l'article 6 de la Constitution qui énonce « Sont affirmés les principes de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publication des normes juridiques », il ne lui revient pas de déclarer la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité du texte en tant que proposition ou projet qui lui est soumis à discussion, dans la mesure où la déclaration de constitutionnalité revient exclusivement à la Cour constitutionnelle du fait de ses décisions pourvues de l'autorité de chose jugée ;*

*Considérant que la procédure d'irrecevabilité constitutionnelle, telle qu'elle est organisée dans l'article 215 précité, donne compétence à la Chambre des Conseillers de se prononcer sur la constitutionnalité d'un texte, ce qui la met devant deux suppositions, soit qu'elle déclare la constitutionnalité du texte et qu'elle continue dans sa discussion, soit qu'elle mette un terme à la discussion dans le cas de la contradiction avec la Constitution ; et dans les deux situations la Chambre des Conseillers se déclare sur la constitutionnalité du texte sans aucun appui sur la Constitution, ce qui fait de l'article 215 précité un article contraire à la Constitution ».*

\*

\* \*

### **C.C. déc. n° 37-17 du 11 septembre 2017** **Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers**

*« Considérant que les dispositions des articles ... 187... du règlement intérieur de la Chambre des Représentants sont conformes à la Constitution :*

*Contenu de l'article 187 déclaré conforme à la Constitution :*

*« Ne peut être soumis après cela à la discussion et au vote qu'un seul cas, celui de l'opposition d'irrecevabilité dont le but est la décision que le texte présenté est en contradiction avec une disposition ou plusieurs dispositions constitutionnelles. N'interviennent dans la discussion que l'un des signataires de l'opposition d'irrecevabilité, le gouvernement, le président et le rapporteur de la commission spécialisée. De l'approbation de l'opposition d'irrecevabilité résulte le refus du texte objet de l'opposition. »*