
Notes de jurisprudence

SUR LA NATURE JURIDIQUE DU DÉCRET ROYAL DU 2 JUIN 1967 RELATIF À L'HEURE LÉGALE

Note sous déc. n° 90-19, C.C., 13 mars 2019, *heure légale*

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

Par lettre du 8 mars 2019, en application des articles 73 de la Constitution et 29 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle, le Chef du gouvernement saisit la Cour constitutionnelle pour se prononcer dans un délai réduit à huit jours, sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions du décret royal relatif à l'heure légale. Accédant à la demande, la Cour rend sa décision le 13 mars 2019.

Décision presque de routine, tant il est vrai qu'elle ne traite que d'une question tout à fait classique en droit constitutionnel, elle aurait pu passer totalement inaperçue si dans l'un de ses considérants, il n'y avait pas l'allusion à une idée qui, à notre sens, fut la parole de trop.

Pour une bonne présentation de ce que l'on se propose de développer, il conviendrait de rappeler la raison d'être de l'intervention du juge constitutionnel pour constater le caractère législatif ou réglementaire des dispositions juridiques avant de s'arrêter sur le contexte juridique de la question posée par le gouvernement et comment elle se présente pour enfin voir le contenu de la décision de la Cour constitutionnelle ?

– I –

La Constitution de 1962 a ouvert une ère tout à fait nouvelle au regard tant de la période du protectorat que celle qui l'avait précédée. Cette ère s'est traduite par l'adoption du principe de la séparation des pouvoirs avec, cependant, une spécificité quant à la réalité de l'unité et du véritable exercice du pouvoir, puis par l'institution d'un parlement, semblable, surtout quant à ses attributions, à plusieurs parlements à travers le monde

où l'institution a plusieurs siècles d'existence, et, enfin, par des aspects relatifs aux mécanismes des relations entre les pouvoirs publics. Toutefois, il ne serait pas inexact de dire que dans toutes ces innovations, la loi y a occupé une place fondamentalement importante compte tenu de la conception que le constituant lui a désormais accordée.

Il est à rappeler que dès les premiers mois de la signature du traité de Fès de 1912, les autorités du protectorat se sont employées à transposer au Maroc, la conception de la loi qui avait cours sous le régime français de la troisième République, à cette différence qu'au lieu d'être un acte voté par le Parlement, elle était édictée par le Sultan et promulguée par le Résident général (M.A. Benabdallah, *Le bulletin officiel et la production normative*, REMALD n° 107, 2012, p. 360). La création du bulletin officiel a été le point de départ d'un déversement fantastique de textes régissant une multitude de domaines, si bien que cela fit dire à l'un de nos maîtres de la faculté de droit de Rabat, connu pour son humour pince-sans-rire, que le Maroc de l'époque fut atteint d'un *dahirium tremens* se traduisant par une élaboration prodigieuse de lois qui n'avait de limites que celles de la capacité de l'imprimerie officielle (P. Decroux, « Le Souverain du Maroc, législateur », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1967, p. 31).

Tout texte émanant du Sultan, l'était, comme on le sait, sous forme de dahir, c'est-à-dire, au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat français, un texte de loi. Ce conseil, compétent à l'époque pour statuer sur les recours pour excès de pouvoir intentés par les fonctionnaires du protectorat relativement à leur statut, avait déclaré à propos de deux recours en leur opposant un fin de non-recevoir, « *qu'aucun dahir ne pouvait être déféré à son examen, tous les dahirs sans aucune distinction ayant un caractère législatif* » (C.E., 24 juin 1936, *Cerda*, Recueil Lebon p. 687 et C.E., 3 février 1937, *Guitton*, Recueil Lebon p. 14).

C'était une loi, un acte, comme disait C. de Malberg (*La loi expression de la volonté générale*, Economica, 1984, § n° 12), de puissance initiale et inconditionnée. Juridiquement, dans le contexte de l'époque, il tirait sa validité et sa légitimité, intégralement et exclusivement, du Souverain ; son exécution était assurée par un arrêté viziriel. Son domaine était absolument illimité. Contrairement à la théorie de Jean-Jacques Rousseau subordonnant la loi à une condition de fond tenant à la généralité de ses dispositions, le dahir, texte de loi, pouvait intervenir dans tous les domaines même pour régir des situations individuelles, à telle enseigne que, malgré une interprétation isolée en 1944 de la Cour d'appel de Rabat (C.A., Rabat, 4 mai 1944, *Jemâa Tamesguelft*, RACAR, 1944, p. 448), le seul générique de dahir suffisait à lui octroyer une force de loi (M.A. Benabdallah, *Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir*, Le littoral, Rabat, 1982, p. 68). Aussi, le domaine de la loi était-il sans limite aucune. Pour parler le langage d'aujourd'hui, on dira que le pouvoir législatif, sans limites, appartenait au Sultan, et que le pouvoir réglementaire, dans tous les cas subordonné et jamais autonome,

relevait du grand Vizir. Par la force des choses, *de jure et de facto*, la loi n'était soumise à aucun principe de constitutionnalité car faute de normes constitutionnelles et d'une institution chargée d'en contrôler la conformité à la constitution, elle était au-dessus de toute investigation contentieuse.

Avec la Constitution de 1962, et sous l'influence du système politique français de la cinquième République, la conception de la loi qui, somme toute, était l'expression de la volonté générale par le biais de son Représentant suprême, a subi une modification de fond s'articulant autour de la limitation de son domaine par les matières précisées par le texte constitutionnel et, par voie de conséquence, l'affectation de tout ce qui n'en relève pas au pouvoir réglementaire. A la conception classique, fondée sur la généralité, s'est substituée donc une conception fondée, quant à elle, sur le critère de la matière, mais qui se particularise par une spécificité tenant aux auteurs constitutionnellement susceptibles d'être à l'origine de la loi.

Ainsi, avec la Constitution de 1962, énumérant les matières relevant de la loi et déclarant que tout ce qui n'en relève pas ressortit au domaine réglementaire, le constituant, pour départager les domaines législatif et réglementaire, a doté la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, ancêtre du Conseil constitutionnel et de l'actuelle Cour constitutionnelle, de la compétence de donner un avis conforme avant toute modification par décret de textes pris en forme législative intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire.

Juridiquement nécessaire, cette compétence a été et demeure le passage obligé pour le gouvernement de s'en remettre à la Cour au cas où il envisagerait de modifier ou d'abroger le contenu de tout dahir ou décret royal. Elle peut être analysée comme la conséquence logique de la distinction du domaine de la loi et du règlement, entendu qu'avant 1962, tous les textes étaient pris par dahir d'autant plus qu'ils concernaient tous les domaines sans exception. Sous l'empire alors de la constitution qui avait limité le nombre des matières relevant du domaine de la loi et étendu tout ce qui n'était pas cité au domaine du règlement, l'obligation s'est avérée incontournable d'identifier d'abord la nature du texte avant toute modification ou abrogation par décret.

Cette compétence fut reprise dans toutes les constitutions qui succédèrent à celle de 1962 pour devenir une compétence du Conseil constitutionnel en 1992 et 1996, puis de la Cour constitutionnelle en 2017.

On sait que les matières relevant actuellement du domaine de la loi sont fort abondantes au regard de leur faible nombre dans les constitutions antérieures. Néanmoins, malgré le flot de cette abondance et la pluralité des matières relevant du législateur, il n'est nullement dit que la fixation de l'heure légale relève du domaine de la loi. Et, comme à l'origine, sous le protectorat, elle avait fait l'objet en 1913 d'un dahir puis, sous la Constitution de 1962,

d'un décret royal, il fallait inévitablement se tourner vers la Cour constitutionnelle pour avoir son avis conforme sur le caractère législatif ou réglementaire du texte à modifier par décret. C'est ce qu'a fait le Chef du gouvernement par saisine du 8 mars 2019.

- II -

Pour bien comprendre le contenu du décret royal du 2 juin 1967, il ne serait pas inutile de brosser en quelques mots dans quel contexte juridique et historique il était intervenu.

C'est un décret royal qui fut édicté pour abroger et remplacer le dahir du 26 octobre 1913 (B.O. n° 55 du 14 novembre 1913, p. 487) fixant l'heure légale au Maroc sous le protectorat.

C'était par référence à l'article 308 du Dahir de procédure civile constituant une annexe du Dahir de promulgation du 12 août 1913, et pour les besoins de la déterminer pour les notifications, exécutions, et les divers actes des juridictions que l'heure légale sur le territoire du protectorat de la France était l'heure du temps moyen du méridien de Greenwich. Ce dahir ne prévoyait aucune possibilité de modifier cette heure. Ni pour l'avancer, ni pour la retarder. C'est pensons, la raison pour laquelle était intervenu le décret royal du 2 juin 1967, dont l'article premier ne faisant que reprendre les termes du dahir du 29 octobre 1913, mais – et c'est la raison de son édicition – en y ajoutant au même article un alinéa énonçant qu'à partir d'une date qui sera fixée par décret, cette heure pourra, toutefois, être avancée de soixante minutes et que le retour à l'heure normale s'effectuera dans les mêmes conditions. Et le même décret royal avait prévu dans son deuxième article qu'au titre de l'année de son édicition, l'heure sera avancée de soixante minutes à compter du 3 juin 1967 à 12 heures.

Donc, comme on peut le remarquer, c'est un texte dont l'effet est double.

Tout en reprenant les termes du dahir du 26 octobre 1913 qu'il a abrogé, il y a ajouté la possibilité de fixer par décret la date d'avancer de soixante minutes l'heure légale et de permettre le retour à celle-ci dans les mêmes conditions. Ce qui n'était pas possible avec les seuls termes du dahir de 1913.

En application donc du deuxième alinéa de l'article premier de ce décret royal, le Premier ministre s'est trouvé pleinement habilité à agir pour avancer de soixante minutes l'heure légale, puis d'y retourner alors qu'avant le décret royal du 2 juin 1967, il n'aurait jamais pu le faire.

C'est ainsi que le 18 avril 2012 fut édicté un décret disposant dans son article premier que l'heure légale fixée par le décret royal du 2 juin 1967 sera avancée de soixante minutes à 2 heures du matin à compter du dernier dimanche du mois d'avril de chaque année, et,

dans son article deuxième, que le retour à la même heure légale se fera à 3 heures du dernier dimanche du mois de septembre de chaque année en retardant l'heure de soixante minutes. Le décret ajoutait en son troisième article que le Chef du gouvernement peut, pour une durée déterminée, décider de mettre fin à cet horaire.

De fait, conformément aux dispositions de ce décret du 18 avril 2012, chaque année son application avait lieu sans conseil du gouvernement, ni même l'édition d'un quelconque texte. Ce qui était tout à fait normal puisqu'il avait un caractère permanent et que son effet ne pouvait être interrompu que par sa modification ou son abrogation. Ce qui fut fait !

En effet, par décret du 26 octobre 2018 qui, juridiquement devait intervenir avant le dernier dimanche du mois de septembre et non d'octobre comme ce fut le cas, le Chef du gouvernement, sur la base du décret royal du 2 juin 1967, énonçant dans le deuxième alinéa de son article premier que « *A partir d'une date qui sera fixée par décret, cette heure pourra, toutefois, être avancée chaque année de soixante minutes (..)* », a décidé justement, et sans plus, d'ajouter soixante minutes à l'heure du temps moyen du méridien de Greenwich et pour cela il a abrogé le décret du 18 avril 2012 instituant l'avancement de soixante minutes de manière permanente.

Ceci dit, on doit bien signaler que ce décret n'a nullement modifié l'heure légale fixée par le décret royal du 2 juin 1967 et qui est à ce jour ce qu'elle a toujours été depuis le dahir du 26 octobre 1913 qui, rappelons-le, ne prévoyait aucune possibilité d'avancer l'heure légale de soixante minutes.

– III –

Projetant sans doute de modifier l'heure légale pour toujours, c'est-à-dire non plus en y ajoutant soixante minutes pour les retrancher ensuite mais en agissant sur le premier alinéa de l'article premier du décret royal du 2 juin 1967 fixant l'heure légale sur l'heure du temps moyen du méridien Greenwich, le Chef du gouvernement a saisi la Cour constitutionnelle. En d'autres termes, pour décréter une fois pour toutes que l'heure légale est l'heure du temps moyen du méridien Greenwich plus un.

Dans la lettre de saisine évoquée tout au début de cette note, il n'a fait ni plus ni moins que de se conformer aux règles habituellement suivies en la matière. Il a tout simplement, conformément à l'article 73 de la Constitution et à l'article 29 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle, demandé à celle-ci de se prononcer sur la nature juridique du décret royal du 2 juin 1967 relatif à l'heure légale. Ce faisant, il a soutenu que les matières de la loi sont énumérées dans l'article 71 de la Constitution et que le contenu du décret royal qu'il soumet à l'appréciation de la Cour n'étant pas cité parmi ces matières, il relève, par voie de conséquence, des dispositions de l'article 72 de la Constitution disposant que

les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire.

Sur l'objet du décret royal, il conviendrait de s'arrêter un moment pour comprendre pourquoi il a été soumis à la Cour constitutionnelle alors que son édicition n'était pas antérieure à la Constitution de 1962.

Le 7 juin 1965 avait été proclamé l'Etat d'exception qui, comme on le sait, avait duré jusqu'à la promulgation de la Constitution du 31 juillet 1970. Pendant toute cette période, tous les textes aussi bien législatifs que réglementaires étaient de la compétence du Roi et, c'est sous ce régime que le 2 juin 1967 fut édicté le décret royal fixant l'heure légale et abrogeant le dahir du 26 octobre 1913. Aussi, compte tenu du fait qu'au moment de son édicition, le Roi exerçait les deux pouvoirs, il s'est avéré juridiquement nécessaire de s'en remettre à la Cour constitutionnelle pour se prononcer sur sa nature. Quelle a été alors la décision de la Cour constitutionnelle ?

– IV –

Disons tout de suite que la Cour constitutionnelle a répondu que les dispositions du décret royal du 2 juin 1967, par référence à l'article 71 de la Constitution actuellement en vigueur sont de nature réglementaire et non législative. A partir de sa décision, le gouvernement peut donc non seulement ajouter les soixante minutes qu'il avait l'habitude d'ajouter et de retrancher sur la base du second alinéa de l'article premier du décret royal objet de la saisine, mais de fixer, désormais, l'heure légale en modifiant et en abrogeant le premier alinéa de l'article premier du même décret royal. Et, c'est pensons-nous, de là que vient toute la confusion qui se dégage de la décision de la Cour constitutionnelle.

En proclamant que « *considérant que le contenu de l'article premier du décret susvisé a été modifié par les deux articles premier et deuxième du décret n° 2.15.855 publié le 16 Safar 1440 (26 octobre 2018)* », l'honorable Cour cite le décret du 26 octobre 2018 dont elle n'a pas été saisie et donne l'impression de considérer que le décret royal qui lui est soumis a déjà subi une modification. Ce qui n'est pas du tout le cas car à ce jour le décret royal du 2 juin 1967 est toujours en vigueur.

En clair, par le décret du 26 octobre 2018, le gouvernement avait tout simplement agi sur la base du second alinéa de l'article premier du décret royal l'habilitant à avancer l'heure légale de soixante minutes, mesure ne nécessitant aucunement le recours à la Cour constitutionnelle.

D'ailleurs, la Cour le dit elle-même en déclarant que « *considérant que le décret royal soumis à la Cour constitutionnelle se compose de quatre articles fixant l'heure légale ainsi que la possibilité de l'avancer chaque année de soixante minutes à partir d'une*

date qui sera fixée par décret ». Ce qui incline à relever que si, sur ce point, le Chef du gouvernement avait saisi la Cour, elle se serait déclarée incompétente. Le gouvernement n'avait pas du tout touché au premier alinéa du même article – pour l'heure encore en vigueur – dont la modification lui aurait imposé de recourir préalablement au juge constitutionnel.

Quelque part, il y a, nous semble-t-il, une certaine confusion sans doute inspirée par la rédaction même des visas du décret du 26 octobre 2018. Nous pensons qu'il eût été souhaitable que dans la rédaction de ce décret fût cité seulement le second alinéa de l'article premier du décret royal habilitant le gouvernement à avancer l'heure légale et non l'article dans son ensemble dont le premier aliéna la fixe sur l'heure du temps moyen du méridien de Greenwich que vraisemblablement, par sa saisine de la Cour constitutionnelle, le gouvernement envisage de modifier.

*
* *

Déc. n° 90-19, C.C. 13 mars 2019, heure légale

(...)

« Considérant que la Constitution énonce en son article 73 que « Les textes pris en forme législative peuvent être modifiés par décret, après avis conforme de la Cour Constitutionnelle, lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire » ;

Et, considérant que le dernier alinéa de l'article 29 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle dispose que « la Cour constitutionnelle constate, par décision, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions qui lui ont été soumises ;

Et, considérant que le décret royal soumis à la Cour constitutionnelle se compose de quatre articles fixant l'heure légale ainsi que la possibilité de l'avancer chaque année de soixante minutes à partir d'une date qui sera fixée par décret. Outre cela, il y est décidé d'avancer de soixante minutes l'heure légale à partir du 3 juin 1967 et d'abroger le dahir du 26 octobre 1913 fixant l'heure légale ;

Et, considérant que la faculté dont énonce l'article 73 de la Constitution, même si elle accorde au gouvernement de saisir la Cour constitutionnelle des textes législatifs aux fins des statuer sur leur nature réglementaire avant qu'il ne les modifie par décret, cette faculté lui permet également, en application du dernier alinéa de l'article 29 cité, de saisir la Cour constitutionnelle de tout texte au sujet duquel le gouvernement a un doute sur sa nature juridique ;

Et, considérant que la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle statue conformément aux dispositions de l'article 73 de la Constitution, elle examine le texte tel qu'il est, et que son approbation sur sa nature juridique a lieu avant que le gouvernement ne le modifie par décret ou n'y introduit des amendements sur la base de son pouvoir réglementaire ;

Et, considérant que le contenu de l'article premier du décret susvisé a été modifié par les deux articles premier et deuxième du décret n° 2.15.855 publié le 16 Safar 1440 (26 octobre 2018) ;

Et, considérant que, par l'explication correcte des dispositions de l'article 73 de la Constitution et du dernier alinéa de l'article 29, comme cela a été démontré, et la nécessité de s'y conformer à l'avenir, la Cour constitutionnelle est tenue, en application des dispositions susvisées, de statuer sur la nature des textes qui lui sont soumis et leur appartenance au domaine législatif ou réglementaire ;

Et, considérant, qu'il appert des dispositions du décret objet de la saisine, telles qu'elles ont été modifiées, que, en vertu de la Constitution, elles ne concernent pas les matières qui relèvent de la loi, notamment, son article 71, ce qui, en application de son article 72 en fait des matières relevant du pouvoir réglementaire ;

Par ces motifs,

Déclare que les dispositions du décret royal n° du 23 Safar 1347 (2 juin 1967), relatif à l'heure légale, tel qu'il a été modifié, relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire ».