



*CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE*



---

## Chronique constitutionnelle

---

### **SUR LE RAISONNEMENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE À PROPOS DES ARTICLES 49 ET 50 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU POUVOIR JUDICIAIRE**

**Note sous déc. C.C. n° 38/17 du 13 septembre 2017,  
*Articles 49 et 50 du règlement intérieur du C.S.P.J.***

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

Quoi de plus frappant pour un juriste de relever que, par une de ses décisions, la Cour constitutionnelle, en déclarant non conformes à une loi organique les dispositions d'un règlement intérieur, a, en fin de compte, créé un vide juridique qui, à son tour, a abouti sur une situation inconstitutionnelle ? Cela semble étonnant, voire relever de la pure imagination, mais le fait est là ; il n'est pas sans constituer une curiosité digne de commentaire.

Dans sa décision n° 38/17 du 13 septembre 2017, la Cour constitutionnelle a déclaré non conformes à la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, les articles 49 et 50 du règlement intérieur que cette instance avait soumis à son appréciation. Ces articles concernaient la mise en application de l'article 86 de la loi organique en question énonçant :

*« Le président-délégué du Conseil est saisi des manquements susceptibles d'être imputés au magistrat et pouvant faire l'objet d'une poursuite judiciaire. Le règlement intérieur du Conseil détermine les modalités de gestion et de traitement des doléances et des plaintes ».*

Sur cette base, le règlement intérieur pris par le Conseil avait prévu, en ses articles 48, 49 et 50, comment, aux fins de leur examen, les doléances et les plaintes devaient être présentées.

## Article 48 :

*« Les plaintes et les doléances présentées contre les magistrats sont adressées au président-délégué par le plaignant ou son représentant.*

*La plainte ou la doléance sont déposées à titre personnel par leur auteur ou son représentant. Une copie visée et datée lui en est délivrée. Le plaignant peut adresser sa plainte ou sa doléance par envoi recommandé ou par le site électronique du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire ».*

## Article 49 :

*« Pour être recevables, les plaintes et les doléances doivent :*

- Etre écrites et signées par le plaignant ou son représentant ;*
- Avoir un objet compréhensible et clair ; avec la possibilité, si nécessaire, de demander au plaignant d'ajouter des éclaircissements et des pièces supplémentaires ;*
- Porter sur l'activité judiciaire ou le domaine judiciaire ».*

## Article 50 :

*« Ne sont pas recevables les doléances et les plaintes :*

- relatives aux décisions judiciaires et qui ne portent pas sur un manquement attribué à un magistrat ;*
- Celles dont l'objet porte sur une décision judiciaire susceptible de suivre une des procédures de recours la concernant ;*
- Celles qui ont déjà été traitées et qui ne comportent aucun élément nouveau »*

Ces deux derniers articles 49 et 50 ont été déclarés par la Cour constitutionnelle non conformes à la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire au motif que celle-ci n'aurait pas étendu le domaine du règlement intérieur « à des conditions spéciales de recevabilité de ces doléances et ces plaintes ».

Pour se conformer alors à la volonté de la Cour constitutionnelle dont les décisions ne sont susceptibles, comme on le sait, d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, le Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire se vit obligé de supprimer les deux articles en question et de présenter un règlement intérieur totalement dépourvu de toute condition de recevabilité des doléances et des plaintes à l'exception qu'elles doivent être signées et déposées par leur auteur ou son représentant. En d'autres termes, en la matière, pour s'adresser à l'instance, en dehors de la signature de la plainte par son auteur ou son représentant, plus aucune condition n'est prévue.

Dans les lignes qui suivent, après avoir rappelé l'objet et la raison d'être de tout règlement intérieur et parlé du contenu des articles déclarés non conformes à la loi

organique, on se propose de démontrer que, par sa décision, la haute juridiction, non seulement, s'est mise en porte-à-faux par rapport à elle-même dans la décision qu'elle a rendue et à une de ses décisions très récentes, mais a également créé un vide juridique et une situation pleinement inconstitutionnelle.

– I –

### **L'objet et la raison d'être du règlement intérieur**

C'est un truisme que de dire que le règlement intérieur a pour objet de permettre l'application du texte qui lui est supérieur. Dans le cas qui nous retient, il est à la loi organique ce qu'est le décret d'application à la loi. La plupart des lois ne sauraient s'appliquer d'elles-mêmes sans texte d'application. Que de lois peuvent rester inapplicables et demeurer dans les nuées de l'empyrée, faute de textes d'application. Elles existent, certes, mais sombrent dans la paralysie en raison de leurs propres dispositions prévoyant l'édiction d'un décret ou d'un arrêté tardant à venir.

Dans la loi organique du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, il est des articles qui précisent dans quels domaines doit intervenir le règlement intérieur. Cependant, il va de soi que celui-ci ne doit ni ajouter à la loi organique, ni retrancher, ce qu'elle accorde comme droits ou impose comme obligations ou même modifier comme procédure particulière. Le but de l'intervention de ces articles réside dans la concrétisation de l'ensemble des dispositions de la loi organique. C'est évidemment la raison pour laquelle, dans la loi qui nous retient, le législateur a prévu dans tout un ensemble de dispositions qu'un règlement intérieur devra être édicté et qu'avant son entrée en application, il devra être transmis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur sa conformité à la Constitution et à la loi organique.

Il ne serait pas aussi sans intérêt de rappeler que dans la loi organique, il est des articles qui s'appliquent d'eux-mêmes sans nullement avoir besoin de textes d'application, et que d'autres ne peuvent entrer en vigueur que si un règlement intérieur détermine par le menu détail comment ils doivent s'appliquer. Néanmoins, il convient d'ajouter qu'en tout état de cause, le règlement intérieur se doit de traiter toute question ou procédure nécessaire à la mise en œuvre des dispositions de la loi organique que celle-ci n'aurait pas détaillées, donc, pratiquement sans effets. La seule limite est qu'il ne doit pas traiter de questions ou de points relevant constitutionnellement du domaine législatif ; tout comme, naturellement, le législateur ne doit pas les lui abandonner sous peine de commettre une incompétence négative, ce qui entraînerait l'inconstitutionnalité de sa loi.

C'est dans cet esprit que l'article 48 du règlement intérieur, article que, du reste, la Cour a déclaré conforme à la Constitution et à la loi organique, a prévu que :

*« Les plaintes et les doléances présentées contre les magistrats sont adressées au président-délégué par le plaignant ou son représentant.*

*La plainte ou la doléance sont déposées à titre personnel par leur auteur ou son représentant. Une copie visée et datée lui en est délivrée. Le plaignant peut adresser sa plainte ou sa doléance par envoi recommandé ou par le site électronique du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire ».*

Quel a donc été le contenu des articles 49 et 50 du règlement intérieur du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire déclaré non conforme à la loi organique ?

## – II –

### Le contenu des articles 49 et 50 du règlement intérieur

On vient de le voir, l'article 48 a bel et bien établi les conditions du dépôt de la plainte ou de la doléance. *Elle doit être déposée à titre personnel par leur auteur ou son représentant ... etc.* Ce qui est curieux, c'est que la Cour n'y a pas vu une non-conformité à la loi organique dont elle a dit qu'elle ne constituait pas le fondement pour poser des conditions. Elle l'a considéré comme allant de soi. Pourtant, elle a déclaré non conformes à la loi organique les articles 49 et 50 du même règlement intérieur, lesquels ne consistaient ni plus, ni moins qu'en un prolongement explicatif du contenu de l'article 48 qui a déterminé les conditions de dépôt de la plainte ou la doléance.

Revoyons-les pour mettre en relief leur contenu et remarquer qu'il relevait de l'évidence, en ce sens qu'ils sont intervenus pour compléter comment doivent être formulées les plaintes ou les doléances tant il est vrai que l'article 48 s'est contenté de préciser seulement qui doit les déposer et à qui les adresser.

Article 49 :

*« Pour être recevables, les plaintes et les doléances doivent :*

- Etre écrites et signées par le plaignant ou son représentant ;*
- Avoir un objet compréhensible et clair ; avec la possibilité, si nécessaire, de demander au plaignant d'ajouter des éclaircissements et des pièces supplémentaires ;*
- Porter sur l'activité judiciaire ou le domaine judiciaire ».*

Est-ce ajouter une condition que de préciser que pour être recevables les plaintes et les doléances doivent être écrites et signées, avoir un objet compréhensible et clair et porter sur l'activité judiciaire ? A bien réfléchir, on serait tenté de dire que le fait de ne pas le préciser serait tout simplement laisser la porte ouverte à des plaintes portant sur toute sorte

de sujets à peine en relation avec le domaine d'activité du Conseil ou même étranger à sa raison d'être.

Article 50 :

« *Ne sont pas recevables les doléances et les plaintes :*

- *relatives aux décisions judiciaires et qui ne portent pas sur un manquement attribué à un magistrat ;*
- *Celles dont l'objet porte sur une décision judiciaire susceptible de suivre une des procédures de recours la concernant ;*
- *Celles qui ont déjà été traitées et qui ne comportent aucun élément nouveau ».*

Reconnaissons qu'il serait difficile de soutenir que le fait d'exclure des plaintes et des doléances les décisions judiciaires sans rapport avec un manquement attribué à un magistrat constitue une mesure non conforme à la loi organique. Tout comme on aurait peine à accepter que celles portant sur une décision judiciaire, sachant que celle-ci peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction, ou des plaintes sur un sujet déjà traité serait une condition et pas une précision.

L'exclusion des articles 49 et 50 comme étant non conformes à la loi organique n'est pas sans embarrasser et ne convainc nullement. En les excluant, la Cour constitutionnelle n'a pas raisonné de la même manière sur l'article 48 qui a ouvertement posé la condition que la plainte et la doléance doivent être signées et déposées par leur auteur ou son représentant. N'est-on pas tenté de dire que la formule employée par la Cour selon laquelle « *les articles 49 et 50, par les conditions qu'ils ont posées, n'ont pas de fondement dans la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire* » n'a pas du tout sa place dans la décision même qui a déclaré conforme à la même loi organique cet article 48 qui, lui, a pu trouver son fondement ? Et, l'on est d'autant plus embarrassé que le raisonnement adopté par la Cour constitutionnelle est aussi en contradiction avec celui qu'elle a suivi dans une décision pas très lointaine.

### – III –

#### **La contradiction avec une décision très récente**

Voici à peine quelques semaines, la Cour constitutionnelle a rendu une décision que nous avons commentée (M.A. Benabdallah, Le refus de la Cour constitutionnelle de « statuer en l'état » sur le règlement intérieur du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire », REMALD, 2017, n° 132, p. 247) par laquelle elle avait considéré qu'elle ne pouvait pas statuer sur le règlement intérieur du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire au motif

que celui-ci ne contenait pas les mesures à suivre lors de son établissement et de son amendement.

Pour cela, en affirmant que « *les mesures d'établissement du règlement intérieur relèvent du pouvoir discrétionnaire du Conseil et que de leur fixation est tributaire la procédure de modification* », elle avait soutenu que « *la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, en accordant à un règlement intérieur la fixation des mesures qui doivent être suivies dans son établissement et sa modification, a excepté ces mesures des règles générales relatives au fonctionnement du Conseil telles qu'elles sont fixées par les articles 58 et 59 de la loi organique précitée et qui ne s'appliquent pas à l'occasion de l'établissement du règlement intérieur et de sa modification, sauf dans le cas où ceci est expressément mentionné dans ses dispositions* ».

De ce raisonnement, revêtu naturellement de l'autorité de chose jugée, on ne peut être que forcé de penser que, à partir du moment où la loi organique laisse un vide (ce qui, selon nous, n'était pas le cas), il revient au règlement intérieur de le combler sous peine d'être dans une situation de non-conformité à la loi organique même si aucun article de celle-ci ne l'impose.

Or, dans la décision qui nous retient, la Cour constitutionnelle a adopté un raisonnement diamétralement opposé.

En effet, alors que la loi organique n'a pas fixé les conditions de recevabilité des plaintes et des doléances, tout en précisant que – et, c'est important, comme on le verra sous peu – « *Le règlement intérieur du Conseil détermine **les modalités de gestion et de traitement des doléances et des plaintes*** », et que le Conseil a cru devoir les établir, elle a considéré que les conditions posées par les articles 49 et 50, *n'ont pas de fondement dans la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, et, de ce fait, ils ne lui sont pas conformes* ».

Il y a alors une incohérence dans le raisonnement suivi dans les deux décisions. Dans la première, elle a adopté une attitude et dans la seconde, son contraire.

Qui plus est, pour se faciliter de conclure à la non-conformité, la Cour constitutionnelle a soustrait de son raisonnement, un terme contenu dans la loi organique qui est celui de « *modalités* ».

Comment cela ?

Dans cette loi, il est dit que « *Le règlement intérieur du Conseil détermine les modalités de gestion et de traitement des doléances et des plaintes* », mais dans le troisième considérant de la décision, le terme « *modalités* » a été purement et simplement retiré.

Pour s'en convaincre, voyons le considérant !

« Et, considérant qu'il appert des règles de cet article que la loi organique citée a limité le domaine du règlement intérieur à « **la gestion et le traitement des doléances et des plaintes** », sans l'étendre à des conditions spéciales de recevabilité de ces doléances et ces plaintes ».

Lisons le considérant tel qu'il a été rédigé en langue arabe.

«وحيث إنه يبين من أحكام هذه المادة أن القانون التنظيمي المذكور حصر مجال تدخل النظام الداخلي في "تدبير ومعالجة التظلمات والشكايات" دون أن يمتد هذا التدخل إلى وضع شروط خاصة لقبول تلك التظلمات والشكايات؛»

Le moins que l'on puisse dire est qu'il est dérangeant et peu rassurant de relever que, dans une décision juridictionnelle, il est procédé à l'oubli, pour ne pas dire la mise à l'écart, d'un terme, celui de « *modalités* », qui, reconnaissons-le en jetant un coup d'œil sur les différents dictionnaires, intègre le fait de poser des conditions propres à un acte ou une procédure. Car, dès lors qu'il s'agit de la recevabilité d'actes devant une instance donnée et que l'on parle de modalités de leur gestion, il va de soi que la première phase de l'action ne peut concerner que les règles à respecter par cet acte lors de sa présentation.

Ceci dit, raisonnons *a contrario* avec un peu d'absurde.

Si la loi organique ne pose pas les conditions de recevabilité des plaintes et des doléances devant une instance constitutionnelle, en l'occurrence le Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, et que celui-ci, pour déterminer *les modalités de leur gestion*, les pose aux fins de combler le vide, la Cour constitutionnelle considère que ces conditions posées par les articles 49 et 50 du règlement intérieur « *n'ont pas de fondement dans la loi organique* », la question de bon sens qui surgit tout naturellement est : Qui va donc les poser ?

Ce n'est pas sans importance car, à la réflexion, on se trouve devant un vide juridique et, paradoxalement, en pleine inconstitutionnalité.

#### – IV –

### **Le vide juridique et la situation inconstitutionnelle**

Disons-le en toute franchise ! C'est maintenant que le règlement intérieur est devenu non conforme à la loi organique et inconstitutionnel. Il ne répond plus à son objet de mettre en œuvre par des normes juridiques de procédure toutes les dispositions de la loi organique qui nécessitent des précisions, sinon elles resteraient quasiment privées de vie. Et, elles le sont !

En effet, en dehors de l'exigence d'être *déposées à titre personnel par leur auteur ou son représentant*, ce qui est, répétons-le, une condition à laquelle la Cour constitutionnelle a trouvé un fondement dans la loi organique, les plaintes et les doléances ne sont plus soumises à aucune autre condition.

Mais le problème est que la suppression de tout ce qui a été déclaré par la Cour constitutionnelle comme sans fondement légal, constitue une inattendue ouverture aux conséquences pas très heureuses.

Ainsi, avec la suppression des articles 49 et 50 du règlement intérieur, les plaintes ou les doléances peuvent ne pas porter sur l'activité judiciaire ou le domaine judiciaire, alors qu'elles sont présentées devant un Conseil qui ne peut se prononcer qu'en ce domaine et rien d'autre ; tout comme elles peuvent concerner des décisions judiciaires, alors que celles-ci sont susceptibles de recours devant une juridiction supérieure ; ou porter sur une affaire déjà traitées par le Conseil sans comporter aucun élément nouveau.

Comme on peut le remarquer, il s'agit moins de *conditions spéciales de recevabilité*, pour reprendre les termes de la Cour, que de balisage relevant de la pure évidence. Car il va de soi que les plaintes ou les doléances ne peuvent porter que sur l'activité judiciaire et qu'elles ne sauraient concerner une décision judiciaire ou porter sur une affaire déjà traitée. Ces conditions coulent tellement de source que dans la pratique, et par la force des choses, elles seront appliquées. Donc, autant qu'elles figurent dans le règlement intérieur où leur absence est susceptible de dérouter le plaignant qui, à la lecture du texte, censé mettre en application la loi organique, peut être porté à supposer que, hormis la condition d'être l'auteur de sa plainte ou sa doléance, tout est de nature à être soumis au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, car rien ne l'interdit.

Dans le cas d'espèce, l'inconstitutionnalité réside dans le fait que le règlement intérieur en se contentant d'énoncer que la plainte ou la doléance doivent être déposées par l'auteur ou son représentant, n'est pas suffisamment clair, ni complet, quant aux conditions de leur recevabilité. Il y a incompétence négative.

Concluons par dire que s'il revenait à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur le contenu de chaque condition posée dans le règlement intérieur pour l'apprécier du point de vue de sa justesse, de sa nécessité et de sa proportionnalité par rapport au droit d'accès des plaignants au Conseil – ce qu'elle n'a pas fait – il ne lui revenait nullement de dire que ces conditions manquaient de fondement dans la loi organique, alors que le dépôt de la plainte à titre personnel par son auteur ou son représentant, exigé par l'article 48 qu'elle a validé, et du même règlement intérieur, constitue bel et bien une condition. Et, c'est là que réside l'incohérence !

\*

\* \*

**C.C. déc. n° 38/17 du 13 septembre 2017,  
Règlement intérieur du C.S.P.J.**

*« Sur les articles 49 et 50*

*Considérant que ces deux articles posent des conditions de recevabilité des plaintes et des doléances ;*

*Considérant que le deuxième alinéa de l'article 86 de la loi organique relative au pouvoir judiciaire, dispose que : « Le règlement intérieur du Conseil détermine les modalités de gestion et de traitement des doléances et des plaintes » ;*

*Et, considérant qu'il appert des règles de cet article que la loi organique citée a limité le domaine du règlement intérieur à « la gestion et le traitement des doléances et des plaintes », sans l'étendre à des conditions spéciales de recevabilité de ces doléances et ces plaintes ;*

*Et, considérant que, suite à cela, les articles 49 et 50, par les conditions qu'ils ont posées, n'ont pas de fondement dans la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, et, de ce fait, ils ne lui sont pas conformes ».*