
Intervention

LES PRINCIPES DÉGAGÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL MAROCAIN EN MATIÈRE ÉLECTORALE (1)*

Mohammed Amine BENABDALLAH

*Professeur à la Faculté de droit
de Rabat-Agdal*

C'est en 1992 que le Conseil constitutionnel a été institué et c'est en 1994 qu'il entra en fonction.

Deux années plus tard, la révision constitutionnelle de 1996 apporta quelques modifications quant à sa composition et c'est en juin 1999 que la nouvelle structure, comprenant désormais 12 membres au lieu de 9, fut mise en place. Et, depuis 1994 jusqu'au 12 juillet 2015, le Conseil a rendu exactement 971 décisions relatives à tous les domaines relevant de sa compétence avec toutefois une grosse part occupée par le contentieux électoral (2).

De toute évidence, et bien qu'étant considéré comme une juridiction, le Conseil constitutionnel ne doit pas être regardé comme une juridiction ordinaire. Il est créé moins pour trancher des litiges que pour dégager des principes qui découlent de la Constitution. De ce point de vue, on reconnaîtra qu'en droit comparé et surtout dans les pays à forte tradition constitutionnaliste, les cours constitutionnelles ont joué un rôle de premier plan quant à la création de normes constitutionnelles et de l'interprétation des dispositions de la constitution.

Au Maroc, bien que le Conseil constitutionnel ait à peine passé sa vingtième année, il n'a pas moins dégagé un certain nombre de principes constitutionnels ou à valeur constitutionnelle qui méritent d'être mis en relief et qui, incontestablement, forment une partie complémentaire du texte constitutionnel. On s'en tiendra à quelques-uns et, naturellement, le choix ne sera pas dépourvu d'arbitraire. Certains d'entre eux ont été

(1)* Texte de l'exposé présenté dans le cadre de la constitution du réseau africain des Cours et Conseils constitutionnels de l'Afrique centrale et de l'Ouest, tenue à Rabat au siège du Conseil constitutionnel marocain, le 25 juillet 2015.

(2) Pour actualisation, on mentionnera qu'au jour du 9 octobre 2016, sur 1017 décisions, le Conseil a rendu 748 en matière électorale, soit, en pourcentage, 73, 55 %.

dégagés à l'occasion du contrôle de la constitutionnalité des lois ou des règlements intérieurs des chambres du parlement sur lesquels on ne s'arrêtera pas, et d'autres à l'occasion du contentieux électoral qui constitueront le sujet de nos débats.

Cependant, il convient de préciser que si dans le contrôle de la constitutionnalité, le Conseil constitutionnel apprécie les lois ou les règlements des chambres parlementaires par rapport à la Constitution et aux principes qui en découlent, on rappellera que dans le contentieux des élections parlementaires, il rend ses décisions par rapport aux lois et règlements en vigueur tout comme le font les tribunaux administratifs concernant les élections communales, préfectorales, provinciales ou régionales. N'empêche que même dans ce cadre quelque peu restreint, il lui revient de dégager certains principes qui découlent de l'esprit de la Constitution et des lois, d'autant plus que, de par la Constitution, il lui revient de statuer *sur la régularité de l'élection des membres du parlement*.

On s'en tiendra à quelques-uns seulement qui paraissent les plus importants et l'on se propose de les présenter en deux catégories : Les principes régissant les actes qui précèdent l'élection et les principes régissant l'opération électorale proprement dite.

– I –

Les principes régissant les actes précédant l'élection

On retrouve ici tout un ensemble de principes qui doivent être réunis pour permettre la présentation des candidatures. Certains ont été dégagés par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de lois organiques, d'autres l'ont été lors du contrôle qu'il exerce à l'occasion des requêtes qui lui sont présentées.

1. Le principe du pluralisme politique et de la libre compétition entre les partis politiques

En matière politique, le Conseil a eu l'occasion à partir d'une interprétation des dispositions de la Constitution d'affirmer les principes de pluralisme et de la libre compétition entre les partis politiques.

Le principe du pluralisme n'a pas été dégagé lors d'un contentieux électoral, mais à l'occasion de l'examen de la loi organique relative à la Chambre des représentants. Ainsi, dans sa décision n° 630 du 23 janvier 2007, le Conseil constitutionnel a pu insister sur le respect de ces règles considérées comme des « *principes de valeur constitutionnelle* ».

En résumé, la majorité parlementaire avait introduit dans la loi organique relative à la chambre des représentants une mesure consistant à assujettir les listes des candidats ou les déclarations individuelles de candidatures présentées par des candidats relevant d'un parti politique ayant obtenu, lors des dernières élections générales de la chambre

des représentants, moins de 3% des suffrages exprimés au niveau de la circonscription nationale, à être accompagnées, pour être recevables, en plus d'une lettre d'accréditation du parti, d'un document portant 100 signatures légalisées d'électeurs pour les circonscriptions électorales locales et 1000 signatures légalisées d'électeurs pour la circonscription électorale nationale.

Le Conseil constitutionnel avait déclaré cette disposition contraire à la Constitution.

Il s'est fondé sur l'article 3 de la Constitution de 1996 qui énonçait : « *Les partis politiques, les organisations syndicales, les collectivités locales et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens. Il ne peut y avoir de parti unique* ».

Pour le juge constitutionnel, la combinaison des deux alinéas de cet article comprend la fixation des missions dévolues aux partis politiques et une conception du cadre juridique dans lequel ils agissent. Il ajoute que ces missions sont accomplies dans un système incompatible avec le concept de parti unique et fondé sur des principes à valeur constitutionnelle, parmi lesquels le pluralisme politique et la libre concurrence entre les partis.

De ce fait, il est contraire à la Constitution d'imposer aux partis qui n'ont pas obtenu 3% des suffrages exprimés au niveau national lors des dernières élections de fournir d'autres preuves d'existence effective pour leur participation, en l'occurrence des signatures d'électeurs.

Il constate que le fait de se baser sur le pourcentage des voix obtenues seulement au niveau national sans prendre en considération les autres circonscriptions, n'est pas compatible avec le cadre constitutionnel fixant l'action des partis politiques. Il relève également que ce critère ne prend pas suffisamment en compte le fait que les élections à la Chambre des représentants s'effectuent concurremment dans une circonscription nationale et dans les circonscriptions locales et que c'est un critère qui se base sur une partie seulement des élections. Enfin, il remarque l'existence de lacunes juridiques dans le texte nécessitant davantage d'ajustements et de précisions, donnant ainsi l'occasion à des interventions décisives autres que celles du législateur.

Mais le plus important à retenir, c'est l'égalité des partis politiques et leur participation aux élections dans les mêmes conditions.

2. Le droit d'éligibilité à travers les listes électorales

L'établissement des listes électorales, autre élément de la phase préalable aux opérations électorales, a permis au Conseil de dire que le manquement de l'autorité compétente à son obligation d'établir le tableau modificatif concernant la révision annuelle

des listes électorales, a abouti à priver les électeurs de droits qui leur sont garantis par la Constitution (décision n° 404/2000).

Ici le Conseil, suite aux allégations du requérant, a procédé à une enquête pour s'assurer de la véracité des reproches. Il s'est avéré que le tableau modificatif n'avait pas été établi et que cela avait privé tout un ensemble d'électeurs de leur droit de participation au vote.

3. Le principe d'ordre public relatif à la capacité d'éligibilité

Les lois organiques relatives à la Chambre des représentants et à la Chambre des Conseillers font de l'inéligibilité une condition *sine qua non* pour la présentation d'une candidature à l'une des deux Chambres. Bien plus, dans les deux lois, une disposition énonce que sera déchu de plein droit de la qualité de représentant ou de conseiller par le Conseil constitutionnel celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation de l'élection.

Dans ce sens, dans une décision n° 762-09 du 2 juin 2009, le Conseil constitutionnel a considéré que le désistement d'un requérant contre un candidat à propos de son inéligibilité est rejeté du fait que celle-ci est en relation avec l'ordre public et que l'on ne saurait en être lié par la volonté du requérant.

Sur le désistement, justement, on s'arrêtera tantôt pour dire quelle est la position du Conseil constitutionnel marocain.

4. Le principe d'égalité des candidats et leur droit de candidature

Ce principe a été mis en valeur à raison du refus de l'autorité administrative d'inscrire un candidat ayant obtenu gain de cause devant un tribunal (décision n° 185-98 du 13 mars 1998) et également à l'occasion du refus de l'administration de percevoir la caution financière du candidat sous prétexte qu'elle n'a pas été présentée dans les délais arrêtés par l'administration alors que le délai est prescrit par loi (décision n° 218-98 du 9 juin 1998).

Le Conseil avait souligné, et c'est là qu'apparaît encore une fois le principe d'égalité, que l'administration avait empêché un citoyen à se porter candidat et les électeurs de choisir en toute liberté les candidats à élire.

Le principe d'**égalité des candidats** connaît de nombreuses applications dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel marocain.

La violation du droit de candidature et la liberté de choix des électeurs a conduit le Conseil à annuler une décision de sanction irrégulière de l'autorité administrative compétente ayant rejeté la déclaration de candidature présentée par un candidat. Par la même occasion, le Conseil a annulé le jugement du tribunal qui a rejeté le recours du même candidat contre la décision de l'autorité administrative précitée. Pour le Conseil, le

tribunal n'a pas épuisé tous les moyens d'investigation qui lui sont régulièrement permis afin de vérifier la véracité des allégations du requérant relatives au refus par le service du Trésor public de percevoir le montant du cautionnement remis, pendant le délai légal, par l'épouse du candidat absent en mission. Le Conseil estime que *le tribunal n'a pas valablement motivé sa décision et n'a pas, par conséquent, établi ladite décision sur un fondement juridique valable* » (décision. n° 218/98).

5. Le principe d'égalité et du libre choix des électeurs

Comme on vient de le voir, l'égalité est incontestablement un principe constitutionnel, puisque la Constitution énonce expressément que *tous les Marocains sont égaux devant la loi*.

Il a été plusieurs fois affirmé par la Haute Instance lorsque les autorités prolongent dans la même circonscription le vote de certains bureaux en excluant d'autres. Mais il faut préciser que cela ne peut donner lieu à l'annulation du scrutin que si l'écart des voix entre l'élu et son concurrent est étroit en sorte qu'il a une influence sur les résultats.

Ainsi, par exemple, dans sa décision n° 70-95 du 3 avril 1995, le Conseil a considéré que l'écart était de 98 voix tandis que la non-prolongation du scrutin dans les bureaux a révélé la non-participation de 1774 électeurs, ce qui avait eu une influence décisive sur le scrutin.

Mais il n'en reste pas moins que c'est à partir et sur la base du principe d'égalité que le Conseil fonde son raisonnement.

– Le Conseil annule l'élection lorsqu'il constate que la prolongation dans certains bureaux et non dans l'ensemble de la circonscription a conduit à l'exclusion de plus de 5000 électeurs selon leurs procès-verbaux, alors que la différence entre l'élu et son concurrent était de 382 voix.

– Même attitude lorsqu'il relève que la prolongation a conduit à l'exclusion de 337 d'électeurs, alors que la différence entre l'élu et son concurrent était de 29 voix, ce qui n'exclut pas l'hypothèse que la distinction faite entre les électeurs, en permettant à certains d'entre eux d'exprimer leurs voix pendant une durée plus longue que celle accordée à d'autres, a eu une incidence sur le scrutin qui suscite des suspicions sur sa validité et sa sincérité.

6. Le principe de la moralité du scrutin et la campagne électorale

Le Conseil constitutionnel a annulé le scrutin dans la décision n° 393/2000 au motif que le scrutin n'a pas été libre et qu'il a été vicié par des manœuvres frauduleuses. Le Conseil s'est basé sur la décision de la cour d'appel de Khouribga qui réprimait les agissements que constituait la distribution d'une fausse photographie du père du requérant.

Le Conseil ajoute à ce sujet que le contenu des imprimés distribués à l'ensemble des électeurs en l'espèce, pendant la campagne électorale (expressions injurieuses et diffamatoires de trahison), qu'il contient s'est écarté des normes et de la moralité électorale pour constituer des manœuvres frauduleuses tendant à vicier les élections et à influencer les électeurs afin de détourner leurs suffrages par des moyens contraires à la loi.

C'est également le cas de tracts diffusant de fausses informations à caractère politique destinées à tromper l'électeur. Fausses déclarations de soutien et fausses déclarations du candidat tendant à induire les électeurs en erreur. Il s'agit de la publication d'un journal qui avait inséré le nom du requérant au 3^e rang sur la liste des candidats alors qu'il était sur la liste d'un autre parti politique. La Haute juridiction fonde sa décision sur le fait que ces agissements sont incompatibles avec la loyauté du scrutin et sont de nature à porter préjudice au libre choix des électeurs (décision n° 558/2004 du 11 février 2004).

Un autre cas de fraude concerne l'utilisation par le candidat de tracts contenant des informations erronées relatives à ses capacités scientifiques et professionnelles (Faux diplômes), décision n° 888/2012.

7. Symboles religieux ou nationaux

L'annulation de l'élection est prononcée en raison de l'utilisation par un candidat d'une fiche électorale consistant en une image composée de son choix comprenant à côté du symbole de sa liste, de son portrait personnel et des portraits des autres candidats de la liste, le minaret d'une mosquée qui est un symbole religieux susceptible d'influer sur le choix des électeurs, surtout que la Constitution interdit le fondement des partis politiques sur une base religieuse ; décision n° 855 du 13 juin 2012.

Tout comme l'annulation de l'élection a lieu suite à une campagne utilisant des symboles nationaux (drapeaux national, portrait de Sa Majesté) sur un réseau social, décision du 30 octobre 2014 n° 946/14. Le Conseil a considéré que le réseau social par internet est un moyen de communication au même titre que l'audiovisuel.

Mais ce qui est à retenir de ces décisions, c'est le raisonnement suivi par le Conseil :

Il a considéré que bien que l'interdiction en question figure dans la loi relative à l'utilisation des moyens de communication audiovisuels publics pendant la période électorale, il va de soi qu'à partir du moment où le public est concerné, elle couvre toute activité électorale des candidats. Ainsi, sur la base d'un texte sur l'audiovisuel, le juge constitutionnel a créé un principe, celui de la non-utilisation des symboles religieux et nationaux en période électorale.

D'ailleurs, le même raisonnement a été adopté concernant un candidat pour une affiche électorale le présentant dans son bureau officiel au siège de la commune ; décision n° 974 du 6 septembre 2012.

8. Le principe dégagé à propos du désistement

Depuis son institution en 1994, le Conseil constitutionnel avait constamment considéré que le désistement d'un requérant en matière de contentieux électorale devait avoir pour effet de le dessaisir de l'affaire qui lui est soumise. De ce fait, il se contentait de constater que la demande était clairement formulée et en donnait acte. A la faveur des articles 2 et 11 de la Constitution de 2011 précisant respectivement que la Nation choisit ses représentants au sein d'institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers et que les élections, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique, cette attitude a été finalement abandonnée.

En effet, le Conseil considère désormais qu'il peut prendre acte de la demande de désistement tant que la requête ne porte pas sur la condition de capacité qui est d'ordre public ou qu'elle ne contient pas des pièces ou des preuves attestant de faits de nature à porter atteinte à la liberté, la sincérité et la transparence des élections (décision n° 845-12 du 12 avril 2012).

Le désistement n'est alors plus une simple affaire du demandeur comme en matière civile, mais il est assujéti à l'appréciation du Conseil chargé de contrôler la régularité des élections. La règle est que tant que le juge n'est pas saisi, il n'est pas censé savoir qu'il y a irrégularité, mais dès lors que par la requête il en est légalement informé, il doit aller jusqu'au bout de son contrôle pour s'assurer que rien n'entache la sincérité du scrutin. Ainsi, enclenché, le mécanisme de vérification ne s'arrêtera qu'au terme de l'étude du dossier dans son ensemble et non point par la simple volonté du requérant.

Sur un autre tableau, mais toujours dans le même ordre d'idées, le Conseil s'est montré constamment intransigeant en matière d'éligibilité qu'il considère comme partie intégrante de l'ordre public et qu'elle peut être soulevée d'office en tant qu'elle constitue une condition de fond pour la candidature à l'élection (décision n° 762-2009 du 2 juin 2009).

Dans la foulée, il considère que la perte de l'éligibilité, à n'importe quel moment, conduit inéluctablement, selon le cas, à l'interdiction de candidature ou à la nullité de l'élection. En ce sens, le caractère définitif d'un jugement entraîne l'inéligibilité et, corrélativement, l'annulation de l'élection du candidat qui en est concerné (décisions n° 265-98, du 30 décembre 1998, n° 432-01 du 6 février 2001, n° 762-09 du 2 juin 2009), tout comme la grâce royale (décision n° 601-2005 du 16 février 2005) dont il se prévaut, ne saurait la lui épargner.

– II –

Les principes relatifs à l'opération électorale proprement dite

Il s'agit ici des principes dégagés par le Conseil constitutionnel suite aux requêtes qui lui sont présentées aux fins d'annulation des élections.

1. Le principe de la moralité de l'élection

Dans plusieurs de ses décisions, le Conseil insiste sur le principe de moralité en annulant, lorsque naturellement il dispose de preuves suffisantes, pour *motif d'utilisation de menaces, de pression ou de moyens frauduleux* (décision n° 363-00 du 18 janvier 2000).

Le Conseil précise également que *le non respect des normes de la moralité électorale détourne les suffrages des électeurs par des moyens contraires à la loi* (décision n° 393-00 du 3 mai 2000).

Mais, comme pour le principe précédent, il s'agit ici d'un contrôle qui ne peut aboutir à l'annulation que sur la base de preuves que le requérant doit fournir ou tout au moins en donner quelques pistes propres à permettre l'ouverture d'une enquête.

Dans la décision n° 934/2014, Conseil constitutionnel annule les résultats du scrutin et s'est fondé sur une atteinte à l'honneur du candidat suite à des expressions injurieuses et diffamatoires. Pour se convaincre de la véracité des griefs, le Conseil a visionné un disque compact fourni comme preuve par le requérant, portant enregistrement audiovisuel de toute la partie de la campagne au cours de laquelle ont été exprimés les propos injurieux.

2. Le secret du vote

Il ne fait pas de doute que le secret du vote est une des composantes de la liberté du scrutin en ce sens qu'il vise à soustraire l'électeur à toutes les pressions qui pourraient résulter de la connaissance de son choix par des tiers.

Dans plusieurs de ses décisions, le Conseil a laissé clairement entendre qu'en cas de preuve et d'effets sur les résultats du scrutin, il annulerait l'élection pour atteinte au principe du secret de vote.

– Le secret du vote peut concerner l'électeur : Dans une décision du 26 février 2002 n° 472, il a noté que l'électeur avait révélé pour quel candidat il votait et que cela constituait une irrégularité ;

– Il peut concerner les bulletins de vote qui ne doivent contenir aucun signe susceptible de faire état du choix de l'électeur, décision du 7 juin 2010 n° 803 ;

– Tout comme il peut concerner l'isoloir qui doit être suffisamment protégé pour permettre à l'électeur d'exprimer son choix en toute liberté, décision du 22 septembre 2004 n° 587.

3. Le principe de la sincérité du scrutin

Il s'agit ici d'un principe difficile à localiser sur un aspect bien particulier et parfaitement circonscrit dans la mesure où il peut concerner toutes les étapes d'une opération électorale. C'est en application du principe de sincérité du scrutin que le Conseil annule une élection pour fraude. Et l'on sait que sur ce plan celle-ci peut couvrir une multitude de domaines et, bien entendu, tout est question de preuves fournies par le requérant et convaincantes pour le juge.

Cela peut aller de la fermeture prématurée des bureaux de vote (décision n° 272-99 du 9 février 1999) jusqu'à la signature à blanc des procès-verbaux que le Conseil a constatée suite à une enquête (décision n° 274-99 du 10 février 1999), en passant par la présence des agents de l'administration dans les bureaux de vote (décision n° 399-00 du 13 juin 2000) et la différence entre les procès-verbaux des bureaux et ceux établis à la préfecture (décision n° 371-00 du 8 février 2000).

Il est évident que pour faire respecter le principe de la sincérité du scrutin, le Conseil ne peut se contenter des simples prétentions des requérants. Ainsi, par exemple, pour annuler le scrutin pour présence illégale des agents de l'administration, le Conseil a dû mener une enquête et écouter les représentants des autorités et des membres des bureaux de vote avant de conclure au manque de neutralité de l'administration.

C'est en application du principe de sincérité du scrutin que le Conseil annule une élection pour fraude. Tel est le cas des signatures à blanc des procès-verbaux, suite à une enquête menée par le Conseil (décision n° 931/2014) ou dans le cas où le Conseil dispose de preuves fournies par les requérants sur l'existence de fraudes et sur le manque de liberté pour l'élection dans une circonscription (décision n° 97/95)...

Egalement les décisions n° 274-99 et n° 371-00.

4. Le principe de la transparence du scrutin

Le Conseil prend en considération les preuves fournies par le requérant sur l'existence de fraude et de manque de transparence à l'élection.

Cela peut aller de la fermeture prématurée des bureaux de vote (décision n° 272-99 du 09 février 1999) jusqu'à la signature à blanc des procès-verbaux que le Conseil a constatée suite à une enquête (décision n° 274-99 du 10 février 1999), en passant par la présence des agents de l'administration dans les bureaux de vote (décision 399-00 du 13 juin 2000) et

la différence entre les procès-verbaux des bureaux de vote et ceux établis à la préfecture (décision n° 371-00 du 8 février 2000).

Tel est aussi le cas où le Conseil relève des discordances entre les procès verbaux des préfectures et les procès verbaux des bureaux centralisateurs (décision n° 570/2004).

5. La libre expression de la volonté de l'électeur

Le juge constitutionnel a annulé le scrutin dans la décision n° 363/2000 suite à la déclaration des requérants soutenant que le scrutin n'a pas été libre et qu'il a été vicié par des manœuvres frauduleuses. Le juge a considéré compte tenu des pièces contenues dans le dossier et des circonstances du cas d'espèce que les électeurs ne disposaient pas effectivement au cours de l'opération électorale de la liberté de choisir le candidat qu'ils entendaient élire. Il annule les résultats auxquels le scrutin a donné lieu conformément à la loi organique relative à la composition et à l'élection de la chambre des représentants.

6. L'égalité de décompte

Ce principe implique que chaque électeur a normalement droit à une voix, et à une seule. Le vote multiple, qui est une irrégularité encore souvent constatée ne permet pas au juge de procéder à l'annulation lorsque l'irrégularité n'a pas une influence déterminante sur les résultats du scrutin. Le juge rejette les griefs lorsque le requérant n'apporte pas de preuve à l'appui du moyen (décision n° 294) ou, pour étayer le grief, il fournit seulement des déclarations (décisions n° 262, 269...) qui ne sauraient constituer des preuves.

*

* *

En conclusion, si tant est que cela est nécessaire, et au risque de répéter une évidence, on dira que tous les principes dégagés par le Conseil constitutionnel ont pour base soit une disposition expresse de la Constitution ou de son interprétation, soit une déduction faite par le Conseil à partir des principes ou des droits fondamentaux garantis par la Constitution.

Sans doute, dans toute affaire qui lui est soumise, surtout concernant le contentieux électoral, la fonction du Conseil est de lui apporter une solution, et, dans certains cas, celle-ci coulant de source, sa décision se présente sèche de tout principe ; en revanche, dans d'autres, lorsque l'interprétation ne s'impose pas d'elle-même, il lui revient d'apporter sa pierre à l'édifice de la conception normative de la Constitution. C'est, nous semble-t-il, ce qu'il fait lorsqu'il juge une affaire électorale en appliquant la loi ou en créant un principe à partir de son contenu.

Juillet 2015