
Chronique constitutionnelle

LA DÉCISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE : UN SILENCE QUI INQUIÈTE

Note sous C.C. Déc. n° 106-20 du 4 juin 2020, *décret-loi*

Mohammed Amine Benabdallah
Professeur à la Faculté de droit,
Rabat-Agdal

Le 14 mai 2020, 81 membres de la Chambre des représentants saisissent la Cour constitutionnelle pour se prononcer sur la constitutionnalité de la loi de ratification du décret-loi du 7 avril 2020 relatif au dépassement du plafond des financements extérieurs. Deux griefs sont invoqués. Le premier porte sur la procédure d'adoption de la loi, tandis que le second porte sur le fait que le décret-loi à ratifier modifie un article de la loi de finances 2020 alors que cette modification devait se faire par une loi rectificative. Deux points de droit auxquels la Cour constitutionnelle, par sa décision du 4 juin 2020, a répondu en soutenant que le vote, contrairement aux prétentions des saisissants, n'avait rien d'inconstitutionnel, et sur lequel on ne s'arrêtera pas ; et au second, qui nous semble le plus important, par un silence total des plus assourdissants et fort inquiétant eu égard aux enseignements que l'on doit en tirer.

Voyons les faits !

Dans la foulée des nombreuses mesures nécessaires pour faire face aux conséquences du Covid-19, compte tenu de l'urgence et que le parlement n'était pas en session, le gouvernement a pris, en application de l'article 81 de la Constitution, un décret-loi en date du 7 avril 2020 modifiant l'article 43 de la loi de finances 2020. C'est une technique qui, à l'instar de ce qui a cours dans les pays où le parlement tient deux sessions par an, permet au gouvernement de prendre, dans l'intervalle des sessions, par un décret-loi (c'est-à-dire un décret qui porte une loi) des mesures qui relèvent du domaine législatif, sauf qu'au cours de la session suivante du parlement, il doit être déposé pour ratification.

La question juridique qui coule de source concerne le point de savoir si, pour modifier un article de la loi de finances, le gouvernement était en droit de procéder par décret-loi.

A cela, bien que la question ait été invoquée dans la saisine, la Cour constitutionnelle a estimé ne pas devoir la traiter. D'ailleurs, elle n'avait pas à l'être. Ne s'agissant pas d'un procès entre deux parties, le juge constitutionnel n'est pas lié par la règle de l'*ultra petita* lui imposant de ne statuer que sur ce qui lui est demandé. Le fait que juste certaines dispositions de la loi soient contestées ne limite nullement sa compétence puisque la saisine peut fort bien ne s'accompagner d'aucun grief. Les saisissants auraient bien pu soumettre la loi de ratification pour examen de constitutionnalité sans formuler aucune critique ; ce qui n'aurait pas moins obligé la Cour constitutionnelle à l'examiner avec le décret-loi à ratifier. Ce qu'elle n'a pas fait !

Pour mémoire, on rappellera que le Conseil constitutionnel qui a siégé de février 1994 jusqu'à l'installation de la Cour constitutionnelle, le 4 avril 2017, a eu à connaître d'une question similaire dans sa première décision contrôle de constitutionnalité du 16 avril 1994 relative à la ratification du décret-loi instituant une taxe sur les paraboles. Il avait déclaré que saisi d'une loi de ratification d'un décret-loi, l'examen qu'il entreprend doit porter sur la loi dont il est saisi et sur le décret-loi du fait qu'il s'agit d'un tout inséparable. Ceci n'est pas pour étonner. Car, lorsque le gouvernement opère par décret-loi, ou par décret en application d'une loi d'habilitation (article 70 de la Constitution) et qu'à l'issue du vote de la loi de ratification celle-ci est soumise au juge constitutionnel, l'examen du contenu du décret-loi est hautement impératif dans la mesure où il détermine si le législateur a ratifié des mesures conformes, ou, du moins, non contraires, à la Constitution. C'est ce que la Cour constitutionnelle n'a pas cru devoir faire. Et, c'est là que c'est embarrassant ! Outre le fait qu'elle a laissé passer une occasion en or qui lui aurait permis d'enrichir notre jurisprudence constitutionnelle, elle a semé l'incertitude.

Actuellement, comme tout le reste du monde, notre pays vit un moment des plus marquants de son histoire. Une épreuve inédite, s'il en est, qu'il a affrontée avec sérénité et au service de laquelle le droit doit s'adapter grâce à l'interprétation que doit lui fournir le juge constitutionnel. A l'occasion d'une saisine, même si les signataires ne le demandent pas, et ce n'est pas le cas, le juge constitutionnel se doit de contrôler la totalité des dispositions du texte en soulevant d'office toutes les questions de constitutionnalité. Au fond, la saisine n'est qu'un prétexte pour passer la loi au peigne fin et au scanner juridique – surtout si elle ne comprend que deux articles – car, dès lors que la décision est rendue publique, le juge constitutionnel est supposé avoir tout vu et, pis encore, lorsqu'il ne relève rien d'office, cela signifie que l'irrégularité contenue dans la loi, sans être liée à la période de crise, est conforme à la Constitution et que l'on peut indéfiniment continuer dans ce sens même en temps normal. En observant à tort le silence, la Cour constitutionnelle l'a dit haut et fort ; et ses décisions, qui s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, ne sont susceptibles de recours que devant Dieu !

Revenons au cas d'espèce où, au surplus, la loi organique est claire !

En son article 4, cette loi dispose que « *Seules les lois de finances rectificatives peuvent en cours d'année modifier les dispositions de la loi de finances de l'année* » ; ce qui signifie que, tout comme la loi de finances, la loi rectificative est soumise au rituel juridique des articles 46 et suivants de la même loi organique. Or, pressé par le temps, pour modifier le dépassement du plafond des financements extérieurs, le gouvernement a dû prendre un raccourci par le procédé du décret-loi. C'est à cela que, par une motivation bien construite et judicieuse, la Cour devait répondre soit pour valider, soit pour déclarer l'inconstitutionnalité. En tout cas, on ne saurait dire que le point n'était pas douteux. Le comble est que par son silence, et en précisant que l'article unique, en fait, une seule phrase, de la loi de ratification ne contient aucun point à soulever d'office, mais sans examiner le contenu du décret-loi objet de la ratification, la Cour a implicitement admis que la modification de la loi de finances peut désormais avoir lieu sans loi rectificative !

C'est ce qui coule telle une cascade de sa décision dans la mesure où puisque la Cour a le pouvoir de censurer toute loi en s'appuyant sur tous les moyens, elle donne un brevet ou satisfecit de constitutionnalité à tout ce qui lui a été soumis et qu'elle n'a pas censuré ?

Loin de nous la pensée que la Cour constitutionnelle devait censurer le décret-loi ; bien au contraire. Compte tenu des circonstances tout à fait exceptionnelles que vit l'ensemble de la planète, et notre pays depuis le début du mois de mars, la Cour ne devait pas ignorer le Covid-19 qui y sévit impliquant ainsi des charges imprévues et des obligations inévitables qui ont contraint le gouvernement à agir dans l'urgence et l'intérêt général, notion dont avait déjà fait usage le Conseil constitutionnel à propos d'une disposition d'exonération rétroactive de la loi dans sa décision du 31 décembre 2001 relative à loi de finances 2002. De la sorte, elle aurait résolu une question de droit qui, vraisemblablement, a dû lui paraître simple et banale au point d'être évitée, et, corrélativement, apporté une explication juridique pleine de substance en relevant la complication d'un point de droit qui au fond est loin d'être simple pour être ignoré par une juridiction constitutionnelle.

En un mot, dans un climat de Covid-19, le terrain était parfaitement propice pour donner libre cours à la créativité juridique. Disons-le pour marquer la frustration. Dès l'annonce de la saisine et sa publication, tout le monde s'attendait à ce que la Cour fasse une belle sortie sous une gerbe d'un grand feu d'artifice en traçant l'immense étendue de son contrôle pour offrir une pierre à l'édifice jurisprudentiel de notre droit constitutionnel, mais elle a résolu de garder un silence qui, malheureusement, n'est pas sans inquiéter !

*

* *

C.C. Déc. n° 106-20 du 4 juin 2020, décret-loi

« (...)»

Considérant que les autres mesures prises pour édicter la loi objet de la saisine, ainsi que les dispositions de son article unique ne comportent pas ce qui peut être soulevé d'office par la Cour constitutionnelle ; ce qui implique que les griefs invoqués pour dénoncer l'inconstitutionnalité de la procédure de vote de la loi ne se fondent pas sur une base constitutionnelle.

(...)».

وحيث إن باقي الإجراءات المتبعة لإقرار القانون المعروض، وكذا مقتضيات المادة الفريدة منه، لا تتضمن ما يستوجب الإثارة التلقائية من قبل المحكمة الدستورية، مما تكون معه المآخذ المستدل بها للطعن في دستورية مسطرة التصويت على القانون المحال لا تبني على أساس دستوري صحيح؛

لهذه الأسباب:

أولاً: تصرح بأن مسطرة إقرار القانون رقم 26.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، ليس فيها ما يخالف الدستور.