

Le référendum du 15 septembre 1995 (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

1 - Il est rare qu'une décision du Conseil constitutionnel portant sur les résultats d'un référendum soulève des questions d'ordre juridique. Certes, du moins en droit comparé, les exemples mettant en porte-à-faux cette assertion sont fort nombreux, mais ils concernent surtout, sinon exclusivement, le référendum en lui-même ⁽¹⁾, son opportunité ⁽²⁾, voire sa constitutionnalité ⁽³⁾, sa place dans la hiérarchie des normes ⁽⁴⁾ plutôt que la proclamation proprement dite de ses résultats. En principe, ceux-ci censés refléter une réalité électorale, ne suscitent guère d'interrogations tant ils sont pourvus d'une autorité incontestable sur le plan du droit. Au plus, ils ne peuvent donner lieu qu'à des commentaires à coloration politique ne faisant référence au juridique que pour servir un but très souvent inavoué.

Au Maroc, depuis 1962, plusieurs référendums se sont succédé et leurs résultats proclamés soit par la Commission constitutionnelle provisoire ⁽⁵⁾ soit par la Chambre constitutionnelle n'avaient, à notre connaissance, inspiré point les commentaires de nos constitutionnalistes. Sans doute ne s'y prêtaient-ils pas! Contrairement à cela, la décision récemment rendue le 4 octobre 1995 par la Haute Instance de la Place des Martyrs, fait figure d'exception et interpelle la curiosité.

2 - En application de l'article 97 de la Constitution, et dans un discours radiotélévisé le 20 août 1995, Sa Majesté propose *"un amendement constitutionnel prévoyant que le vote de la loi de finances ait lieu non plus au terme de la session parlementaire d'octobre, mais désormais à la fin de la session d'avril"*. Cet amendement, nécessité par des raisons liées principalement à une courbe pluviométrique irrégulière rendant toute prévision du budget aventureuse, emporte l'adhésion de la presque totalité de la population lors du référendum organisé le 15 septembre 1995. Le *"oui"* exprimé était une réponse à une question clairement posée dans le dahir n° 1-95-192 du 4 septembre 1995 ⁽⁶⁾. Cette question était la suivante: « *Approuvez-vous le projet annexé au présent dahir et tendant à ce que le projet de loi de finances de l'année soit voté lors de la session d'avril ?* »

3 - La Constitution marocaine prévoit, comme on le sait, dans son article 38, deux

* REMALD n° 13, 1995, p. 9 et suiv.

¹ M.L. Plavia, *Le référendum du 6 octobre 1988*, RDP 1989, p. 1697.

² G. Berlia, *Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11*, RDP 1962, p. 931.

³ P. Lampue, *Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962*, RDP 1962, p. 936.

⁴ J.F. Prevost, *Le droit référendaire dans l'ordonnement juridique de la Constitution de 1958*, RDP 1977, p. 5.

⁵ Cette commission a exercé les fonctions de la Chambre constitutionnelle en matière de contentieux électoral entre le 11 juin 1963 et le 30 décembre 1963 et ensuite au lendemain de l'Etat d'exception, le 9 octobre 1970.

⁶ B.O. n° 4322 du 4 septembre 1995, p. 2433.

sessions ordinaires de la Chambre des Représentants. La première, d'automne, commençant le deuxième vendredi d'octobre; la seconde, de printemps, s'ouvrant le deuxième vendredi d'avril. L'amendement consistait donc à transposer le vote du projet de la loi de finances de la première à la seconde. Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est clair à cet égard et, pour une bonne intelligence de ce qui va suivre, il convient de l'avoir sous les yeux:

« Si au 31 décembre, le budget n'est pas voté, le Gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation ».

L'amendement devait, selon les termes mêmes de la question posée, concerner la date butoir du 31 décembre arrêtée par la Constitution, en la modifiant par une autre qui prendrait, logiquement, selon encore les termes de la question posée, comme point de départ, le deuxième vendredi d'avril; en clair, remplacer 31 décembre par 30 juin. Ce ne fut pas le cas.

En effet, le texte proposé par le projet de révision fut le suivant:

"Si à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission au Conseil constitutionnel en application de l'article 79, le Gouvernement ouvre par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation",

4 - De toute évidence, il y a une absence de conformité ou de concordance entre la question posée, la campagne menée autour et le texte proposé par le projet de révision, désormais partie intégrante du texte constitutionnel. Paradoxalement, en répondant "oui", les votants n'ont pas donné leurs voix pour remplacer le 31 décembre par le 30 juin comme cela devait logiquement avoir lieu, mais ont tout bonnement déconstitutionnalisé ⁽⁷⁾ la date du vote de la loi de finances, laquelle est devenue du ressort du législateur. Il est vrai qu'au lendemain de la proclamation des résultats du référendum par le Conseil constitutionnel, toutes les dispositions ont été prises pour que le budget soit voté au cours de la session d'avril ⁽⁸⁾, mais, et c'est là tout l'intérêt juridique de la question, rien n'empêche le législateur de revenir plus tard à la date écartée par le référendum en faisant fi de la session d'avril, objet virtuel de la révision constitutionnelle. Virtuel parce qu'il, n'est pas cité dans le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution faisant naguère expressément référence au 31 décembre. Cette date a été remplacée par l'année budgétaire, notion sujette à changement, et non point par une date constitutionnellement arrêtée faisant clairement ressortir l'expression de la volonté générale.

5 - Au vu de tout cela, et abstraction faite de la justesse de la déconstitutionnalisation de

⁷ Rares sont les pays où la date du vote du budget est fixée par la Constitution; elle est laissée au législateur qui naturellement est libre de la modifier selon la conjoncture économique. En tout état de cause, quand cette date est arrêtée, elle l'est pour longtemps, et l'on ne verra jamais un pays changer de date de vote du budget pour des raisons purement passagères. Néanmoins, le fait est que cela relève du législateur et non du Constituant.

⁸ Conseil des ministres du 5 octobre 1995, voir le matin du Sahara et du Maghreb du 6 octobre 1995.

la date du vote de la loi de finances car après tout il est préférable qu'elle ressortisse au législateur qui lui peut faire face à l'impondérable beaucoup plus que le Constituant, on ne peut faire mystère de la problématique juridique qui se fait jour.

Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Ce faisant, est-il habilité à relever l'absence de conformité de la question posée avec le texte proposé à la modification ? En d'autres termes, quels sont les pouvoirs du Conseil en matière de référendum ? Mais les résultats étant ce qu'ils sont, ils s'imposent naturellement à tous; aussi, si pour des raisons quelconques, justifiées à ses yeux, le législateur ne respectant plus l'esprit de la modification, remplaçant la date du 30 juin, retenue par la mémoire collective, par une autre lui paraissant plus adéquate, quelle serait l'attitude du Conseil constitutionnel ?

- I -

Le Conseil constitutionnel et le référendum

6 - Sur bon nombre de points, les attributions du Conseil constitutionnel marocain sont très différentes de celles de son modèle d'inspiration ⁽⁹⁾. Ce n'est pas le lieu d'étayer cette observation, mais le fait est qu'en matière de référendum elle peut être amplement vérifiée. Aussi, étant donné que la compétence de notre haute juridiction est une compétence d'attribution en ce sens qu'elle est strictement limitée par le titre VI de la Constitution et les dispositions de la loi organique du 25 février 1994 prise pour son application, il eût été inconstitutionnel et illégal que le Conseil se prononçât sur un cas non prévu par les textes. De ce fait, comparativement à la Haute Instance française qui est son modèle d'inspiration, le Conseil constitutionnel marocain a des compétences bien précises et, somme toute, limitées.

- §1 -

Le modèle d'inspiration

7 - L'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel octroie à celui-ci une compétence de consultation qui lui permet de se prononcer à toutes les étapes de l'organisation du référendum. A cet égard, et

⁹ Sans doute, au premier abord, ne peut-on pas jurer de cela, mais si l'on se livre à une brève comparaison, on se rend compte que sur bien des points les rédacteurs du texte marocain se sont écartés du modèle d'inspiration. Le renouvellement du mandat, exclu par celui-ci, possible dans celui-là, et qui, selon nous, n'est pas sans influencer sur l'indépendance et la neutralité des Conseillers. Le mode d'indemnisation, totale au Maroc, réduite de moitié en France lorsque les membres du Conseil continuent d'exercer une activité compatible avec leur fonction. La consultation du Conseil en France dans les circonstances exceptionnelles; prévue par l'ordonnance organique et absente dans le cas marocain où la Constitution prévoit uniquement celle du Président, ce qui n'implique pas automatiquement la réunion du Conseil.

spécialement au sujet du point qui nous retient, l'article 46 énonce qu'il est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum et qu'il est avisé de toute mesure à ce sujet.

En application de cette disposition, que l'on ne retrouve pas dans la loi organique relative à notre juridiction constitutionnelle, le Conseil français est compétent sur un certain nombre de points concernant la phase préalable au vote.

8 - En effet, il est habilité à émettre des avis confidentiels sur les textes préparant les opérations référendaires en l'occurrence la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande et les modalités de la campagne. Ces attributions, bien que "*purement consultatives*", comme l'a souligné le Conseil lui-même dans l'une de ses décisions ⁽¹⁰⁾, permettent de placer l'opération référendaire dès son début sous le signe de la neutralité et la transparence.

De plus, étant chargé de suivre sur place les opérations du référendum et d'assurer directement la surveillance du recensement général, le Conseil peut désigner à cet effet un ou plusieurs magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif.

Mais le plus important, pour ce qui nous concerne, c'est non le pouvoir consultatif au demeurant confidentiel puisque les avis émis par le Conseil ne sont traditionnellement publiés qu'à l'initiative du Gouvernement ⁽¹¹⁾ ou encore la surveillance du recensement, mais plutôt le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité de la question objet du référendum.

9 - Dans une décision du 2 juin 1987, relative au référendum local d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie ⁽¹²⁾, le Conseil s'est reconnu compétent pour contrôler le libellé de la question soumise au peuple dans le but de vérifier qu'elle ne présente aucun risque d'équivoque. Dans cette espèce, où il donna raison aux requérants qui s'étaient pourvus contre l'inconstitutionnalité de la modification envisagée, le Conseil constitutionnel déclara: "*considérant que la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation (...)*".

Néanmoins, il faut remarquer que si le Conseil constitutionnel français peut se prononcer sur cet aspect du référendum, cela est lié au fait que toute consultation populaire est assujettie à une procédure qui le permet. En effet, en application de l'article 11 de la Constitution ⁽¹³⁾, toute proposition émanant soit du Gouvernement, soit conjointement des deux assemblées est publiée au Journal officiel avant d'être soumise

¹⁰ C.C. 23 décembre 1960, *Regroupement national*, R. p. 67.

¹¹ F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 1980, p. 395; D. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1991, p. 125; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 1992, p. 300.

¹² C.C. 2 juin 1987, décision n° 87; 226 D.C.R. p. 34.

¹³ Sur le recours à l'article 11 et la controverse juridique et politique qu'il a suscitée, voir P. Lampue, *loc. cit.* p. 931; G. Berlia, *loc. cit.* p. 936; L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1991 p. 177; D.G. Lavroff, *Le système politique français*, Dalloz, 1991, p. 361; S. SUR, *Un bilan du référendum en France*, R.D.P. 1985, p. 599.

au référendum par le Président de la République. Et, en application de l'article 89 tout projet ou proposition de révision doit d'abord être voté en termes identiques par les deux assemblées avant d'être approuvé par référendum à moins que le Président de la République décide de soumettre le projet de révision au Parlement convoqué en congrès et que celui-ci l'adopte à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Par conséquent, dans les deux cas de figure, il y a une possible intervention du Conseil constitutionnel en ce qui concerne le libellé de la question comme cela fut le cas dans la décision précitée Nouvelle-Calédonie et, éventuellement sur sa correspondance avec le texte proposé par le projet de révision. Pour ce qui est du modèle marocain, cette possibilité n'est, à notre sens, possible qu'en partie.

- § 2 -

Le modèle inspiré

10 - De l'article 79 de la Constitution, il ressort que le Conseil statue sur la régularité des opérations du référendum, seulement cet article, précisé par les dispositions 36 et 37 de la loi organique du 25 février 1994, ne peut naturellement être interprété que selon le sens que le législateur a bien voulu lui donner. Celui-ci n'a vraisemblablement pas entendu doter le Conseil constitutionnel de fonctions consultatives qui concerneraient, comme en France, le référendum dans sa phase préalable au vote, mais il lui a simplement assigné, outre les fonctions classiques d'une juridiction, une fonction de proclamation des résultats.

En effet, il est limitativement précisé que le Conseil constitutionnel assure la surveillance du recensement des votes ⁽¹⁴⁾, examine les réclamations, peut annuler totalement ou partiellement le déroulement des opérations et proclame les résultats du référendum. Nulle part, il n'est dit qu'il peut être consulté sur les opérations du référendum et encore moins donner son avis sur la question qui en fait l'objet.

Cependant, si l'absence de cette fonction consultative limite en quelque sorte ses compétences eu égard à celles du modèle d'inspiration, sa fonction juridictionnelle lui permet selon la procédure habituellement utilisée en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois de contrôler, s'il le faut, le libellé de la question soumise au référendum et, partant, sa concordance avec la disposition proposée par le projet de révision. Mais pour cela il faut, nous semble-t-il, distinguer entre deux situations différentes que l'on peut clairement discerner à partir du titre XI de la Constitution relatif à la révision de celle-ci. Le cas où la révision est de l'initiative du Roi et celui où elle est de l'initiative de la Chambre des Représentants.

11- Depuis 1962, tous les référendums ⁽¹⁵⁾ portant sur la révision de la Constitution ont

¹⁴ Cette surveillance n'a lieu qu'au vu des procès-verbaux des bureaux de vote. et non par l'intermédiaire de magistrats comme cela est prévu dans l'ordonnance organique française.

¹⁵ Le seul référendum à n'avoir pas concerné la révision constitutionnelle était relatif au traité de l'union

eu lieu sur initiative royale ⁽¹⁶⁾, La procédure n'est soumise à aucune condition de forme puisque le deuxième alinéa de l'article 97 précise que le Roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont il prend l'initiative. La seule condition est relative au fond car l'article 100 de la Constitution interdit tout référendum dont l'objet serait la forme monarchique de l'Etat ou les dispositions relatives à la religion musulmane. Mis à part, ces deux aspects supraconstitutionnels ⁽¹⁷⁾ dont d'ailleurs la protection revient, aux termes de l'article 19, au Roi, tout amendement peut être soumis à consultation. Aucune intervention du Conseil constitutionnel n'est prévue. Cela s'explique aisément dans la mesure où le projet de révision annoncé traditionnellement par discours royal est porté sur le plan juridique à la connaissance du public, officiellement, par dahir publié au bulletin officiel. C'est ce dahir qui fixe la date du référendum, précise la question à laquelle la réponse doit être positive ou négative et contient évidemment le projet de texte devant remplacer l'ancien. De ce fait, à partir du moment où le dahir existe, plus aucune saisine n'est possible; or comme on ne peut savoir le contenu de la question et du projet de révision qu'à la lecture du dahir, il faut bien se rendre compte non seulement de l'impossibilité juridique mais de l'impossibilité matérielle de toute idée de saisine du Conseil constitutionnel. C'est dire que lorsque la révision est de l'initiative du Roi, elle, est, en application du régime juridique propre à tous les actes royaux, au-dessus de tout contrôle juridictionnel ou investigation contentieuse. La saisine n'est, nous semble-t-il, possible que lorsque la révision est de l'initiative de la Chambre des Représentants.

12 - Certes, cela n'a jamais eu lieu, mais rien ne l'empêche. Il suffit que la proposition de révision émanant d'un ou de plusieurs membres de la Chambre des Représentants soit votée à la majorité des deux tiers composant la Chambre pour qu'elle soit soumise par dahir au référendum. Précisément, entre sa date d'adoption et celle de sa soumission par

arabo-africaine signé entre le Maroc et la Libye. Ce référendum avait eu lieu le 31 août 1984; voir décision de la Chambre constitutionnelle du 1 septembre 1984.

¹⁶ Dans la Constitution de 1962, l'initiative de la révision appartenait au Premier ministre et au Parlement. Dans la Constitution de 1970, elle devient de l'initiative du Roi et de la Chambre des représentants qui peut la proposer au Roi à la majorité des deux tiers des membres la composant. La Constitution de 1972, révisée en 1992, maintient le régime de 1970.

¹⁷ Pour un débat extrêmement intéressant sur la notion de supraconstitutionnalité et ses implications juridiques redoutées par les uns et considérées par les autres comme une conséquence naturelle de la conception même de l'Etat de droit, voir G. Vedel, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, n° 67 p. 79 pour qui le concept de normes juridiques supraconstitutionnelles est logiquement inconstructible et s'avère dangereux pour l'ordre juridique démocratique; et *contra*, L. Favoreu, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *Ibidem* p. 71. On peut, *mutatis mutandis*, transposer les deux points de vue au cas marocain illustré par l'aspect constitutionnellement immuable de la forme monarchique de l'Etat et les dispositions relatives à la religion musulmane pour observer que la supraconstitutionnalité revêt un caractère fortement sacré qui ne saurait s'accommoder d'une controverse juridique tendant à l'ébranler ou à remettre en cause son utilité comme choix solennel dans la charte nationale en le vidant de toute sa substance. Le pouvoir constituant dérivé est lié, non par un choix nouveau intervenu à la suite d'une conjoncture politique, ou un facteur similaire, mais par un engagement de ne point changer ce qui dans le subconscient national est assimilé au noyau dur autour duquel s'est construite toute la communauté et qui maintient fermement sa cohésion. Non point que la souveraineté de la Nation ne soit pas totale, mais elle l'est dans la limite des dispositions constitutionnelles qu'elle s'est elle-même fixée et s'est engagée à ne jamais modifier. Autrement, ces limites seraient vaines et sans aucune importance particulière par rapport aux dispositions constitutionnelles se prêtant elles à la modification.

dahir au référendum, la proposition de révision peut faire l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel par l'une des quatre autorités habilitées à le faire, à savoir, le Roi, le Premier ministre, le Président de la Chambre des Représentants ou le quart des membres composant cette dernière. Il est vrai que cette procédure n'est pas expressément prévue par le titre XI de la Constitution traitant de sa révision. Toutefois, nous pensons que sans être exclusivement réservée aux projets et propositions de lois avant leur promulgation, elle peut parfaitement être étendue, en vertu des principes qui commandent la notion de contrôle de la constitutionnalité largement entendue, à toutes les propositions de révision adoptées et devant être soumises au référendum par dahir dans les conditions de délai de trente jours appliquées aux termes de l'article 26 de la Constitution pour la promulgation des lois. A moins que l'on considère que ces délais ne s'appliquent pas aux propositions de révision et, dans le même élan de logique, déduire que le Roi peut constitutionnellement reporter *sine die* ou refuser la soumission par dahir au référendum de toute proposition de révision qu'il estimerait inopportune ou inconstitutionnelle. Par conséquent, si l'on maintient que le délai de trente jours concerne la proposition de révision constitutionnelle tout comme il concerne la promulgation de la loi, on doit automatiquement admettre que la saisine du Conseil constitutionnel peut avoir lieu pour l'une comme pour l'autre dans les mêmes conditions.

13 – Mais, n'étant pas intervenu à l'initiative de la Chambre des Représentants, le référendum du 15 septembre 1995 ne pouvait dans sa phase préalable au vote être l'objet d'aucun contrôle par le Conseil constitutionnel. La discordance relevée entre la question posée et le projet de texte proposé à la révision et adopté, puis promulgué⁽¹⁸⁾, conduit vers une situation équivoque, un dilemme juridique. L'esprit de la révision concerne le vote de la loi de finances au cours de la session d'avril au lieu de celle d'octobre, mais la réalité de la révision a concerné la déconstitutionnalisation de la date de vote de la loi de finances. Laquelle alors des deux révisions doit primer l'autre ? L'esprit ou la lettre ? C'est ce à quoi le référendum du 15 septembre pourrait confronter le Conseil constitutionnel.

- II -

Le référendum et le Conseil constitutionnel

14 - A présent que les résultats du référendum sont proclamés, ils s'imposent naturellement à tous sans exception: au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif et évidemment au Conseil constitutionnel. Mais de quel résultat parlons-nous et de quel changement est-on tenté de dire, paraphrasant Paul Claudel, car il y en a deux et l'on ne sait quel est le bon? Sans doute, la question peut-elle paraître saugrenue, surtout que le ton est déjà donné par les mesures préalables à l'adoption de la loi organique modifiant le 31 décembre par le 30 juin⁽¹⁹⁾ et que, pour le moment, il n'y a pas lieu de parler de la moindre discordance. Aussi, peut-on clore le débat en taxant de vaine, de fiction

¹⁸ Dahir n° 1-95-201, 17 octobre 1995, portant promulgation du texte révisé du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, B.O n° 4331 du 1 novembre 1995, p. 720.

¹⁹ Conseil des ministres du mercredi 5 octobre 1995, communiqué de la M.A.P.

juridique, toute spéculation qui pourrait suivre; mais ce serait frustrant. Car, si en général, et sous un angle bien étroit; les spéculations sont condamnables parce qu'inutiles, on doit s'accorder qu'en sciences juridiques, dans nombre de cas, elles sont plutôt bienfaisantes. Pour ce qui est du nôtre, le débat ne fait que commencer.

Le cas pourrait ne jamais se présenter, mais la supposition n'est qu'un prétexte pour creuser et préciser autant que possible jusqu'à quelles limites peut aller le Conseil constitutionnel.

Si pour des raisons nouvelles, le législateur, ne s'estimant pas lié par la rédaction du troisième alinéa de l'article 49 parlant d'année budgétaire et non plus d'une date précise, adoptait une loi organique qui retournerait à la session d'octobre au lieu de la session d'avril, quelle serait la position de notre haute juridiction? Prendrait-elle en considération les résultats explicites ou implicites du référendum?

- § 1 -

Les résultats explicites

15 - Si l'on procède à une lecture totalement neutre. du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution nouvellement amendée, on se rend compte que la notion d'année budgétaire qui y a été introduite laisse le champ entièrement libre au législateur pour la situer au cours de la session qu'il juge adéquate. L'ancienne rédaction ne lui permettait pas cela, elle le liait par la session d'octobre et surtout par la date du 31 décembre. La déconstitutionnalisation aboutit donc à mettre hors du champ du contrôle du Conseil constitutionnel l'examen de tout retour à cette date. .

16 - Par sa clarté, la nouvelle rédaction ne laisse aucun doute sur la volonté du Constituant. L'année budgétaire ne signifie nullement session d'avril, elle implique qu'elle doit être précisée par le législateur disposant désormais d'une entière liberté pour la fixer, au nom de l'expression de la volonté générale. Aussi, si une loi organique adoptait de nouveau la session d'octobre au lieu de celle d'avril, elle ne serait nullement inconstitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel qui d'après l'article 57 de la Constitution doit se prononcer sur la constitutionnalité de la loi organique avant qu'elle ne soit promulguée, n'est pas tenu de donner une interprétation aux fins de relever une discordance que seule peut permettre une analyse extrêmement poussée des raisons ayant amené à l'amendement constitutionnel. Cela est d'autant plus soutenable que l'article 79 de la Constitution parle de conformité à la Constitution et qu'une application sèche et objective de cette conformité ne peut donner à la notion d'année budgétaire que l'acception que le Constituant a bien voulu confier au législateur de préciser. Sans doute peut-on être enclin à penser que la saisine peut avoir lieu sur la base de l'inconstitutionnalité par le quart des membres composant la Chambre des Représentants. Seulement, à la réflexion, cela ne semble pas possible car le troisième alinéa de l'article 79 n'ouvre, selon nous, cette possibilité qu'en ce qui concerne les lois et non les lois organiques qui elles sont soumises d'office au Conseil constitutionnel avant leur promulgation.

De ce fait, puisque la Haute Instance ne peut être saisie par aucune autorité, et que le Conseil ne peut faire qu'une application fidèle des dispositions constitutionnelles et législatives définissant ses compétences, une loi organique modifiant de nouveau la date de l'année budgétaire demeurera, selon les résultats explicites du référendum, tout à fait constitutionnelle. A moins que le Conseil ne prenne en considération les résultats implicites.

- § 2 -

Les résultats implicites

17 - Si l'on raisonne sur la base du fait que le nouvel alinéa de l'article 49 n'est pas intervenu dans le cadre d'une révision globale de la Constitution, mais dans celui d'une modification bien précise le concernant particulièrement, voire exclusivement, on ne peut pas perdre de vue le contexte général dans lequel il a été adopté. Le "oui" massivement exprimé n'a pas été un consentement au remplacement de la date du 31 décembre par la notion d'année budgétaire, mais une acceptation pour que le vote de la loi de finances ait lieu lors de la session d'avril et non plus lors de celle d'octobre. Deux éléments importants appuient ce point de vue : le discours royal du 20 août 1995 et le libellé de la question qui malgré son apparence de clarté ne recèle pas moins une certaine ambiguïté.

18 - Le discours royal n'ouvre la porte à aucune interprétation de quelque ordre que ce soit qui permettrait de soutenir que le référendum ne porterait pas sur la session d'avril au lieu de celle d'octobre. Les termes employés sont on ne peut plus clairs. *"Je te proposerai, cher peuple, le vendredi 15 septembre un amendement constitutionnel prévoyant que le vote de la loi de finances ait lieu non plus au terme de la session parlementaire d'octobre, mais désormais à la fin de la session d'avril"*.

De ce fait, si l'on procède à une lecture du nouvel alinéa de l'article 49 amendé de la Constitution, tout en prenant en considération que cet amendement ne serait jamais intervenu sans discours royal, partie indéniablement intégrante de son processus, base indiscutable qui en constitue la sève nourricière, il est difficile de soutenir que la réponse positive au référendum concerne l'année budgétaire, notion totalement absente du discours royal et non la session d'avril, élément principal du discours. Par conséquent, le législateur, compte tenu des résultats implicites, n'est pas aussi libre qu'il n'y paraît au premier abord, de se délier des raisons invoquées par le Souverain pour justifier l'amendement de l'article 49. La notion d'année budgétaire, par rapport au contexte général du référendum, est synonyme de session d'avril. Elle n'a pas la signification qu'elle dégage à elle seule; c'est un générique dont l'acception ne peut être puisée que dans les termes du discours royal qui comme on l'a vu, ne permet aucun doute. C'est dire que selon les résultats implicites du référendum, le législateur ne saurait valablement se défaire de la contrainte de la session d'avril, sans subir la censure du juge constitutionnel; et cela malgré le fait que toute liberté lui est accordée par la Constitution par l'emploi de la notion d'année budgétaire, introuvable même dans la question posée.

19 - En effet, le libellé de la question qui reprend d'ailleurs les termes du discours royal et ne semble faire aucune allusion au concept d'année budgétaire, parle du vote de la loi de finances lors de la session d'avril. Aussi, encore une fois, le "oui" exprimé, si l'on considère qu'il est une réponse à la question posée est un "oui" à la session d'avril et non à l'année budgétaire ou la déconstitutionnalisation de sa date qui n'est contenue que dans l'alinéa modifié de l'article 49. Il y a alors une espèce d'embarras à relever une quelconque concordance entre la question posée et le texte qui lui est annexé; à moins que l'on se livre à une lecture entre les lignes des termes qui y sont employés car il n'est pas facile d'être catégorique ⁽²⁰⁾. Voyons cela de plus près, tout en nous excusant de la nécessité de reprendre la question posée.

« Approuvez-vous le projet annexé au présent dahir et tendant à ce que le projet de la loi de finances soit voté lors de la session d'avril ? »

L'emploi de « *tendant à ce que* » au lieu de « *énonçant que* » ou « *disposant que* » n'est pas un hasard. C'est comme si le Constituant voulait ouvrir ou offrir la possibilité au législateur de faire voter la loi de finances lors de la session d'avril, sans aucunement le contraindre. C'est d'autant plus vraisemblable que le recours à la notion d'année budgétaire se présente comme un prolongement de l'expression "*tendant à ce que*". Car si dans la question, on avait parlé du projet de texte annexé "*énonçant que*" ou "*disposant que*", le recours à la notion d'année budgétaire eût été inconvenant. On remarque qu'entre la question apparemment claire, mais réellement tendancieuse et le texte proposé par le projet de révision, il y a un incontournable lien que l'on ne peut guère se dissimuler. Sur ce point, force est de relever que curieusement les résultats implicites sont eux-mêmes sujets à une interprétation préparant l'observateur à l'adoption des résultats explicites aboutissant à la déconstitutionnalisation de la date de l'année budgétaire.

*

* *

20 - De quels résultats alors et de quelle révision faut-il parler ? Des résultats découlant de l'affirmative à la question du référendum ou de la révision contenue dans la rédaction du troisième alinéa de l'article 49. Si le cas que l'on redoute, venait à se poser, il mettrait le Conseil constitutionnel dans une position pour le moins ennuyeuse; une situation cornélienne; en conflit entre le sentiment et le devoir. Même en recourant à la méthode exégétique supposant qu'entre deux interprétations, c'est la plus raisonnable et la plus logique qui doit valoir, il ne résoudrait pas la question pour autant. .

En s'attachant aux nouveaux termes de l'article 49, il favoriserait la lettre au détriment de l'esprit du discours royal. En revanche, en s'appuyant sur l'esprit, il inaugurerait une

²⁰ Pour sa part, M. Benyahya estime, *le mouvement constitutionnel au Maroc; en marge du référendum du 15 septembre*, Al Ittihad Al Ichiraki, 24 septembre 1995 p. 2, que la question posée est partie intégrante de l'alinéa 3 de l'article 49, voir également cette revue, ce numéro, p. 105, en langue arabe.

nouvelle méthode de lecture visant à donner aux termes de la Constitution non le sens qu'ils expriment en toutes lettres, mais ce qu'ils signifient compte tenu du climat ambiant.

Dans les deux cas de figure, le juge constitutionnel ne serait pas au-dessus de toute critique. Reste à espérer que la fiction juridique demeure dans les nuées de la pure imagination et que les prières et les litanies des dévots de la Place des Martyrs, où la Haute Instance a son siège, fassent que le cas ne se présente jamais!