

Brèves remarques sur les pouvoirs de la Chambre des conseillers (*)

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

Si c'est à juste titre que la plupart des observateurs considèrent que les réformes constitutionnelles de 1992 et 1996 se présentent comme des avancées extrêmement importantes au plan du renforcement des mécanismes démocratiques et celui de l'Etat de droit, il n'en reste pas moins que la plus grande des novations relatives à l'organisation parlementaire réside dans le bicaméralisme.

Institué dès 1962, et abandonné en 1970, son retour constitue un événement qui s'explique par des raisons tenant sans aucun doute à la politique de la régionalisation, devenue une réalité institutionnelle depuis que la Constitution de 1992 a érigé la région en collectivité locale, mais surtout à l'adoption du nouveau mode d'élection de la Chambre des représentants. En effet, pour que celle-ci pût se composer de membres élus dans leur totalité au suffrage direct et répondre ainsi au vœu des partis politiques de la Koutla, il a fallu en compensation restaurer la deuxième chambre. Le but était évidemment de permettre la représentation des régions, des chambres professionnelles et des salariés au sein d'une Chambre qui compléterait les fonctions de celle qui existait déjà.

Les attributions dont la Chambre des conseillers a été dotée, similaires à plusieurs égards à celles de la Chambre des représentants, invitent à une évaluation par rapport à ce qu'elles étaient dans le passé et à ce qu'elles sont ailleurs. Dans les lignes qui suivent, on voudrait réfléchir sur les pouvoirs de cette institution que tantôt l'on taquine de seconde chambre, tantôt l'on glorifie de chambre haute, et qui s'exercent dans deux domaines d'égale importance dans la vie politique: Que peut-on dire alors de ses pouvoirs dans la procédure législative ? Et que peut-on remarquer quant à ses pouvoirs en matière de contrôle du gouvernement ?

- I -

La Chambre des conseillers et la procédure législative

En jetant un coup d'œil sur l'article 55 de la Constitution de 1962, on peut relever que les projets de loi devaient être déposés en premier lieu sur le bureau de la Chambre des

* Communication présentée au colloque « L'expérience bicamérale. Place de la Chambre des conseillers et du Sénat dans le paysage institutionnel », Rabat, 10 novembre 1999, p. 80 et suiv., ainsi que REMALD n° 29, 1999, p. 9 et suiv.

représentants. Ne constituant nullement une particularité, cette disposition était alors inspirée de certains systèmes étrangers où la Chambre haute ne peut pas amender les projets votés par la Chambre basse, mais qu'elle peut seulement les adopter tels quels ou les rejeter comme le cas, par exemple, en Autriche et aux Pays Bas, et où les projets de loi doivent être soumis en priorité à la Chambre basse telle cas en Norvège. Cette priorité a été supprimée par le texte de 1996 qui énonce dans son article 52 que les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'une des deux chambres. Il s'agit donc d'un rétablissement d'égalité entre les deux institutions et c'est justement ce qui a permis de dire que sur le plan législatif, la Chambre des conseillers exerce un pouvoir tout à fait identique à celui de la Chambre des représentants.

Néanmoins, il y a lieu de relever un élément anodin en apparence mais qui semble des plus substantiels si on le considère sur le plan pratique.

Prévoyant que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres pour parvenir à l'adoption d'un texte identique, l'article 58 de la Constitution n'établit aucune priorité au niveau de la saisine. Bien plus, à la différence du système français, où les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale, il ne fait aucune distinction entre telle ou telle catégorie de texte.

La lecture de cet article qui reprend certains termes de l'article 62 de la première Constitution, avec cependant une nuance de taille que l'on voudrait mettre en relief, permet d'envisager trois hypothèses.

Si la chambre saisie en second lieu adopte à son tour le texte qui lui est transmis sans rien y changer, il ne se pose naturellement aucun problème. Il est considéré comme approuvé par les deux chambres en termes identiques; et, à moins de faire l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel, il est promulgué dans un délai de trente jours.

Si la chambre saisie en second modifie des dispositions du texte déjà approuvé par l'autre chambre, il doit retourner devant celle-ci qui délibère de nouveau en deuxième lecture et les dispositions sur lesquelles subsistent des divergences font l'objet de navette jusqu'à l'adoption d'un texte commun.

Si la chambre saisie en second rejette le texte déjà adopté par l'autre chambre, comme cela a récemment eu lieu pour le projet de loi sur les privatisations, la situation n'est plus comparable aux deux précédentes. Le moins que l'on puisse dire c'est qu'elle est susceptible de donner lieu à un blocage où le dernier mot revient à la Chambre des représentants. Mais sous certaines conditions à distinguer selon deux cas bien différents l'un de l'autre. Comment cela?

Il est vrai que, à la différence de l'ancien article de la Constitution de 1962, celui de la Constitution de 1996 prévoit le recours à la commission mixte paritaire dont la réunion peut être provoquée par le gouvernement. Cependant, cet article ajoute que si la commission ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si celui-ci n'est pas adopté par les deux chambres, le projet ou la proposition de loi peut être soumis à la Chambre des représentants qui ne peut définitivement l'adopter qu'à la majorité absolue des membres la composant. On remarque alors que par cette technique, le constituant a cherché à établir un bicaméralisme égalitaire dans la mesure où pour passer outre le refus d'un texte par la Chambre des conseillers, il ne suffit pas d'une majorité simple de la Chambre des représentants, contrairement au système français où, en pareils cas, la majorité absolue de l'Assemblée Nationale n'est pas requise. Néanmoins, on notera que la Constitution de 1962 parlait de majorité des deux tiers, ce qui naturellement donnait plus d'importance à la position de la Chambre des conseillers.

Toutefois, il convient de souligner que ce témoignage d'égard ne concerne qu'une hypothèse précise car dans l'article 58 de la Constitution de 1996, il existe un élément qui revêt une signification toute particulière si on le considère par rapport à la disposition relative à la même question traitée par la Constitution de 1962.

En effet, tandis que dans l'article 62 de cette Constitution, il était prévu qu'en cas de désaccord continu des deux chambres à propos d'un projet ou d'une proposition de loi, celui-ci ou celle-ci devait être soumis de nouveau à la Chambre des représentants qui devait l'adopter ou le rejeter à la majorité des deux tiers, dans l'article 58 de la Constitution de 1996, il est expressément précisé que la Chambre des représentants ne peut adopter définitivement le texte qu'à la majorité absolue des membres la composant. Aussi est-on en droit de soutenir qu'en parlant d'adopter dans la Constitution de 1996 et non plus d'adopter ou de rejeter comme dans celle de 1962, le constituant n'a envisagé que l'hypothèse où le texte serait refusé par la Chambre des conseillers et nullement celle où il pourrait être adopté par elle et refusé par la Chambre des représentants. De ce fait, puisque le gouvernement peut selon son choix saisir en premier lieu la Chambre des conseillers, on pourrait être confronté à une situation tout à fait contraire à l'hypothèse envisagée par le constituant. Elle s'énoncerait comme suit:

Saisie en premier lieu par le gouvernement, la Chambre des conseillers adopte un texte qui transmis à la Chambre des représentants le rejette. Après deux vaines lectures, le gouvernement provoque alors la réunion de la commission paritaire prévue en pareils cas. Elle ne parvient pas à un texte commun. En fin de procédure, le gouvernement décide de le soumettre à la Chambre de représentants qui, n'oublions pas, l'avait déjà rejeté. Par conséquent, étant donné que la Constitution ne parle plus que d'adoption à la majorité absolue et non d'adoption ou de rejet comme en 1962 ; et non point de statuer définitivement comme dans le cas français, il semble permis de déduire que le rejet par la Chambre des représentants d'un projet ou d'une proposition de loi ayant acquis l'approbation de la Chambre des conseillers peut n'avoir lieu qu'à la majorité simple. En

d'autres termes, il suffit de la majorité de quelques membres présents qui peuvent constituer une dizaine ou une vingtaine pour que le texte soit rejeté et que le dernier mot revienne à la Chambre des représentants.

A notre connaissance une telle situation ne s'est jamais présentée, mais on remarquera que si elle devait se produire elle mettrait en relief la prépondérance de la Chambre des représentants par rapport à la Chambre des conseillers. C'est comme si le constituant avait voulu faire pencher la balance en faveur des élus au suffrage direct quand il s'agit de repousser un texte, après l'avoir maintenue presque à égalité en exigeant une majorité absolue dans le cas où il s'agirait de l'appuyer alors qu'il a été rejeté par les représentants soda-professionnels élus au suffrage indirect. Il serait hors de pensée que de telles choses soient sans signification tant il est vrai qu'une constitution ne vaut que par la clarté de ses termes. Par la suppression d'un verbe et le jeu d'une modification de quorum, l'ordre des choses n'est naturellement plus le même. C'est ce que l'on peut également constater quand il s'agit du contrôle du gouvernement.

- II -

La Chambre des conseillers et le contrôle du gouvernement

Bien que la notion de contrôle du gouvernement implique plusieurs formes en concernant aussi bien les questions orales et écrites, la constitution des commissions d'enquête, voire, et même dans une large mesure, le vote du budget que la possibilité de renverser l'équipe gouvernementale en place, on ne s'attachera, pour respecter l'optique de notre sujet, qu'à ce dernier aspect. Surtout que contrairement à ce qui avait lieu sous l'empire de la Constitution de 1962, et a lieu actuellement dans la plupart des démocraties, la Chambre des conseillers dispose de pouvoirs tout à fait particuliers.

En effet, le constituant de 1962 s'était gardé de doter la Chambre des conseillers de tout pouvoir en matière de censure du gouvernement. Dans la même logique la dissolution n'avait été prévue qu'à l'encontre de la Chambre des représentants à laquelle revenait la prérogative d'accorder ou de refuser la confiance au gouvernement et même de mettre en cause sa responsabilité. Aujourd'hui, comme on le sait, la dissolution peut tout aussi bien concerner les deux chambres que l'une d'elles seulement. C'est la contrepartie du pouvoir de censure. Toutefois, malgré cette égalité qui ressort en première lecture du texte constitutionnel à la lumière duquel de nombreux observateurs ont cru voir une Chambre des conseillers disposer des mêmes pouvoirs que la Chambre des représentants, il y a lieu de relever que dans certains cas la Chambre des conseillers n'exerce guère la plénitude des pouvoirs de la Chambre basse et que, dans d'autres, elle peut très difficilement arriver aux mêmes résultats qu'elle.

Ce n'est qu'avec la Constitution de 1992 que la présentation du programme du gouvernement par le Premier ministre devant la Chambre des représentants est devenue objet d'un débat suivi d'un vote. S'inscrivant dans la logique de la nouvelle orientation constitutionnelle marocaine où la composition gouvernementale est désormais censée refléter la majorité parlementaire, elle est maintenue avec la révision de 1996. Toutefois, si devant la Chambre des représentants, et sans pour autant être une investiture, elle constitue une épreuve quelquefois redoutable pour le gouvernement, on peut observer que devant la Chambre des conseillers, elle ne revêt plus qu'un caractère purement protocolaire car même si elle peut faire l'objet d'un débat, elle échappe au vote. Sans doute, devant cette instance, la présentation en elle-même donne-t-elle à l'événement un certain cérémonial où l'information l'emporte sur l'interpellation, mais on conviendra que l'absence de vote, comme partout ailleurs, du reste, la rend absolument sans incidences politiques. C'est probablement ce qui explique le manque d'enthousiasme médiatique vis à vis d'une déclaration du gouvernement qui, en définitive, n'est que le résumé de ce qui a été déjà dit devant la Chambre des représentants.

On retrouve d'ailleurs la même procédure s'agissant de la motion d'avertissement qui, d'après les grands spécialistes du droit constitutionnel, n'existe nulle part ailleurs. Par son usage, la Chambre des conseillers adresse au gouvernement une espèce de sommation ou mise en demeure destinée à inviter le Premier ministre à présenter devant elle la position du gouvernement sur les motifs de l'avertissement. Suivie d'un débat, mais encore sans vote, la motion d'avertissement ne peut avoir l'effet, pour employer un langage militaire, que d'une série de manœuvres ou d'un tir à blanc. Dans le cas extrême, elle épouse la forme d'une joute oratoire au terme de laquelle chacune des deux parties se contente de battre en retraite.

Bien plus, dans le but vraisemblable de contenir les pouvoirs de la Chambre des conseillers dans des limites propres à les rendre rarement accessibles, le constituant a assujéti sa recevabilité à la signature du tiers au moins des membres la composant, alors que celle de la motion de censure de la Chambre des représentants n'est conditionnée par la signature que du quart au moins de ses membres.

Qui plus est, pour pouvoir donner lieu à un vote et entraîner la présentation de la position du gouvernement, elle doit être approuvée à la majorité absolue des membres composant la chambre. Naturellement, si l'on prend en considération qu'en tout état de cause elle ne peut avoir aucun effet inquiétant, on ne peut s'empêcher de remarquer que le quorum requis est plutôt prohibitif et, par conséquent, loin d'être très avantageux. C'est, au demeurant, ce que l'on retrouve aussi pour ce qui est de la motion de censure.

Relevons en passant qu'il apparaît curieux que le constituant ait songé à doter la seconde Chambre du pouvoir de renverser le gouvernement, sans qu'il ne lui ait donné la possibilité de lui accorder ou lui refuser sa confiance après le débat sur le programme qu'il lui présente au lendemain de son entrée en fonction. On serait même tenté de dire que, en principe, la motion de censure s'interprète comme le retrait d'une confiance implicitement ou

expressément accordée et, logiquement, suivant le principe du parallélisme des formes, on ne peut retirer que ce que l'on a déjà donné. Sans doute, le constituant a-t-il été soucieux d'éviter au gouvernement d'être confronté à deux examens successifs dès la nomination de ses membres. En tout cas, et en dépit de cette réserve sans grande importance, le fait que la Chambre des conseillers soit pourvue de la faculté de voter la motion de censure ne doit pas être regardé comme une anomalie constitutionnelle, mais, du moins en l'appréciant en tant que tel, comme un choix tendant à renforcer le contrôle du parlement sur le gouvernement. Quelles sont alors les conditions de cette faculté?

Recevable à la majorité du tiers au moins des membres composant la Chambre des conseillers, soit 90 sur 270, elle n'est approuvée que par un vote pris à la majorité de ses deux tiers, soit 180 membres sur 270.

Il va sans dire que la possibilité reconnue à la seconde Chambre de voter une motion de censure, alors qu'en droit comparé, c'est une instance généralement dépourvue d'une telle prérogative, lui donne une place toute particulière sur l'échiquier politique qui se traduit par un rang identique à celui de la première. L'insertion de ce mode de contrôle dans la Constitution fut considérée comme l'un des principaux éléments de rénovation d'une chambre qu'autrefois on avait abandonnée et dont le rétablissement avec exactement le peu de pouvoirs dont elle disposait eût été pour le moins injustifié. Pour permettre alors la représentation des différentes catégories socio-professionnelles de la population au sein du parlement, il fallait non seulement la rétablir, mais surtout la doter de nouvelles attributions en sorte que son retour soit perçu comme un progrès sur le plan institutionnel et également qu'elle soit éventuellement un moyen d'accentuer le contrôle d'un gouvernement fort de l'appui d'une Chambre des représentants qui lui serait inconditionnellement favorable.

Il est clair qu'en édictant des conditions de quorum aussi draconiennes, le constituant a entendu mettre en place un dispositif des plus efficaces en vue d'assurer un contrôle étroit du gouvernement, mais en même temps il a tenu à le soumettre à des conditions extrêmement rigoureuses dans le but probant de limiter son usage et ne le permettre que dans les cas où il y aurait une quasi unanimité des membres de la Chambre des conseillers.

A voir de près, on peut remarquer que pour la signature de la motion de censure par la Chambre des conseillers, le chiffre représentant en valeur absolue la proportion du tiers des membres la composant est supérieur de sept points à celui du quart des membres de la Chambre des représentants exigé pour arriver au même résultat. Soit 90 pour 270 conseillers et seulement 82 pour 325 représentants. La même observation peut être faite quant au chiffre constituant pour son vote les deux tiers de ses membres qui s'avère supérieur de dix sept points à celui de la majorité absolue des membres de la première chambre exigée pour arriver au même résultat. Soit 180 pour 270 conseillers et seulement 163 pour 325 représentants. On convient que de tels chiffres ne peuvent avoir, selon les règles de la proportionnalité, qu'une signification très relative, mais le fait est qu'avec un quorum si élevé, la motion de censure a très peu de chance d'aboutir et son usage par

l'opposition au sein de la Chambre des conseillers aura en définitive un effet identique à celui de la motion d'avertissement destinée à obliger le gouvernement à venir s'expliquer sous la coupole du parlement sans pratiquement aucun risque d'être renversé.

*

* *

Deux idées principales permettront de conclure.

Dans la procédure législative, le rôle de la Chambre des conseillers est loin d'être celui d'une assemblée dont le gouvernement peut écarter l'influence en s'en remettant à la Chambre des représentants qui statue définitivement. Il constitue certes une véritable fonction de législation mais où, compte tenu de la rédaction de l'article 58 de la Constitution, l'on doit distinguer entre la position de refus d'un texte par les conseillers qui ne peut être écartée que par la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants et celle de son adoption qui, pour être contrecarrée, ne nécessite que la majorité simple. Sur ce plan, l'institution parlementaire se caractérise par un bicaméralisme à deux vitesses où l'égalité et l'inégalité des instances en présence font ménage commun.

Dans la procédure de contrôle du gouvernement, ses prérogatives, en apparence analogues à celles de la Chambre des représentants, demeurent soumises à un quorum difficile à réunir et dont la satisfaction doit inviter à réfléchir sur la situation d'un gouvernement renversé par la seconde chambre tout en bénéficiant du soutien de la première. Et, à cet égard, le bicaméralisme est susceptible de donner lieu non pas à deux chambres qui se complètent, ou se font contrepoids, mais à deux entités parlementaires diamétralement opposées. En somme, deux parlements en un seul!