

**L'autorité de chose jugée
des décisions du Conseil constitutionnel (*)**

Note sous C.C. 29 août 2000, *Autorité de chose jugée*

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

L'intérêt de la décision du Conseil constitutionnel, rendue le 29 août 2000, réside moins dans la solution qu'elle apporte, et qui coulait de source, que dans le fait qu'elle donne suite à une saisine dont on pouvait faire l'économie, si l'on considère qu'elle porte sur une question qui, autrement résolue, aurait été un modèle de curiosité juridique.

En application de l'article 48 de la Constitution, le Premier ministre demande au Conseil constitutionnel un avis conforme en vue de modifier par décret des dispositions prises en forme législative. Il s'agit des articles 38 et 39 de la loi organique relative à la Chambre des conseillers sur laquelle le Conseil constitutionnel avait déjà statué par décision du 26 août 1997, et qui avait été promulguée par dahir du 4 septembre 1997. Pour le Premier ministre, il s'agirait de dispositions de nature réglementaire bien que figurant dans le texte d'une loi organique. C'est sur ce point que la juridiction constitutionnelle s'est prononcée en déboutant le requérant et, surtout, en insistant sur le principe de l'autorité de chose jugée.

Avant de mettre en relief le raisonnement tout à fait convaincant suivi par le juge constitutionnel, il ne serait pas inutile de rappeler dans quel cadre s'inscrit la saisine du Premier ministre pour enfin observer que, abstraction faite de son apport purement théorique et doctrinal, la saisine en elle-même n'avait aucune raison d'être dans la mesure où elle a concerné une loi organique qui, par définition, ne pouvait être promulguée qu'après décision du Conseil constitutionnel prononçant sa conformité à la Constitution.

- I -

Etabli avec la Constitution de 1962, le partage des domaines de la loi et du règlement a nécessité la mise en place d'une institution chargée de se prononcer en cas de besoin sur le caractère législatif ou réglementaire de toute disposition que le gouvernement voudrait modifier dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire. Cela était d'autant plus logique que, antérieurement, depuis 1912, toutes les mesures étaient édictées par dahir et, par conséquent, aucune distinction n'était faite entre tel et tel domaine. A l'image de ce qui avait cours, en France, avant l'instauration de la Ve République, la loi constituait l'acte initial qui intervenait indifféremment dans tout domaine sans exception aucune pour laisser au pouvoir réglementaire, exercé sous le protectorat par le grand Vizir, puis, avec le

* REMALD n° 34, 2000, p. 103 et suiv.

M.A. BENABDALLAH

recouvrement de l'indépendance, par le Président du Conseil, le soin de prendre toutes les mesures qu'exigeait son application.

Le constituant de 1962 qui, s'inspirant de l'innovation introduite en droit public français avec la Constitution de 1958, avait établi un partage entre les domaines de la loi et du règlement, a été tout à fait conscient que cela ne saurait se faire sans problème d'interférence des deux domaines ou de limitation des frontières soit dans un sens, soit dans l'autre. C'est la raison pour laquelle, il a prévu la mise en place d'une Chambre constitutionnelle au sein de la Cour suprême qui, parmi ses compétences, très peu nombreuses au regard de celles du Conseil constitutionnel, aurait à se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire de tel ou tel texte ou telle ou telle disposition. Cette possibilité était ouverte dans deux cas encore maintenus dans la Constitution actuelle. Soit pour la modification par décret d'un texte pris en forme législative, soit dans le cas de l'opposition d'une irrecevabilité à une proposition ou un amendement qui ne serait pas du domaine de la loi. C'est alors dans le cadre du premier cas que le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel.

En principe, une telle consultation ne devait concerner que les textes intervenus avant la promulgation de la Constitution de 1962. Avec le temps, et compte tenu du fait que, pendant la période d'Etat d'exception de 1965 à 1970, et l'éclipse de l'institution parlementaire de 1971 à 1977, plusieurs textes étaient intervenus sans que l'on pût avancer avec certitude de quel domaine ils relevaient, il devint difficile de les modifier, ou les compléter, sans se heurter au problème de la détermination de leur nature juridique. C'est la raison pour laquelle, lors de leur modification par décret, le Premier ministre devait s'en remettre à l'avis de la juridiction constitutionnelle. Mais, comme on peut le constater à travers le cas qui nous retient, cet avis est demandé même pour les textes de loi organique ayant acquis un caractère législatif définitif du fait de leur contrôle par le Conseil constitutionnel avant leur promulgation. Et nous voilà au cœur de la décision du 29 août 2000 !

Le 4 septembre 1997, a été promulguée une loi organique relative à la Chambre des conseillers. Conformément à la Constitution, elle a porté sur plusieurs domaines dont celui au sujet duquel le Premier ministre a demandé un avis au Conseil constitutionnel en vue de procéder à sa modification par décret. Il concerne la dernière phrase du premier alinéa de l'article 38 de la loi organique relative à la Chambre des conseillers énonçant « *et d'après la nature du suffrage, l'électeur doit prendre soit un bulletin relatif à tout candidat soit un bulletin relatif à une liste* », ainsi que le dernier alinéa de l'article 39 de la même loi disposant « *si une enveloppe contient plusieurs bulletins de vote, ceux-ci sont annulés s'ils concernent des listes différentes ou des candidats différents.. ils constituent une seule voix, s'ils concernent une seule liste ou un seul candidat* ». Deux articles de nature incontestablement législative que le Premier ministre souhaitait modifier par décret.

M.A. BENABDALLAH

- II -

Pour bien saisir la portée de la décision et le raisonnement sur lequel elle se fonde, il conviendrait de voir tout d'abord les arguments développés par le Premier ministre dans sa lettre de saisine pour justifier sa demande d'avis favorable au Conseil constitutionnel.

Envisageant de modifier les textes réglementaires relatifs au bulletin de vote dans le but de donner à chaque électeur un seul bulletin contenant les noms et prénoms de tous les candidats avec leurs appartenances politiques ainsi que les couleurs et les symboles qui leur sont attribués, le Gouvernement considère que les dispositions des articles 38 (dernière phrase du premier alinéa) et 39 (dernier alinéa) n'ont plus de raison d'être. En d'autres termes, il voudrait que la loi se mette au diapason du texte réglementaire alors que, constitutionnellement, c'est bien l'inverse qui doit se produire. C'est comme si, par plaisanterie, l'on disait : le législateur vote les lois nécessaires à la concrétisation des mesures réglementaires ! Ce qui est complètement contre nature !

A une telle argumentation, la juridiction constitutionnelle a répondu de façon claire et nette. A vrai dire, elle aurait pu valablement se contenter d'avancer la notion d'autorité de chose jugée en invoquant sa décision du 26 août 1997 approuvant la loi organique relative à la Chambre des conseillers, mais, à juste titre, elle a préféré expliquer sa position comme pour dire que si, d'aventure ou par extraordinaire, cette même loi organique avait confié au pouvoir réglementaire la tâche de préciser le déroulement des opérations électorales, elle l'aurait déclarée inconstitutionnelle. C'est ce que l'on peut comprendre à travers la première partie de son raisonnement, principalement dans trois de ses considérants, où le Conseil joue le rôle du pédagogue avant de trancher en tant que juridiction.

Il commence par dire ce qu'il convient d'entendre par la notion de régime électoral que l'article 38 de la Constitution fait relever de la compétence du législateur qui doit agir par loi organique.

Le régime électoral couvre tout un ensemble de points indissociables les uns des autres dont celui du *déroulement des opérations électorales du début à la fin et toutes les règles susceptibles de concrétiser les principes constitutionnels ou à valeur constitutionnelle et sur lesquels doit se fonder tout suffrage qui aspire à l'honnêteté et à la sincérité.*

Cependant, pour ne point paraître trop attaché à la tendance selon laquelle tout ce qui concerne le domaine électoral doit relever de la compétence du législateur, le Conseil constitutionnel a rappelé la nuance prévue par la loi organique elle-même en son article 32, et qu'il avait déjà approuvée dans la lancée de sa décision du 26 août 1997. Il s'agit de la compétence réglementaire en matière de détermination de la forme du bulletin de vote, de son contenu et de sa dimension qui doit s'exprimer par décret sur proposition du ministre de l'Intérieur. Toutefois, il a bien précisé dans un considérant riche en substance qu'une telle habilitation ne peut avoir lieu que pour des matières limitées qui, sans avoir un caractère

fondamental, sont relatives à des détails de nature pratique, mais à condition que le cadre juridique de l'habilitation et de son contenu général soit précisé et tienne compte des principes constitutionnels.

Enfin, pour clore la première partie de son raisonnement explicatif, puisque, en tout état de cause, il aurait bien pu tout simplement avancer l'argument de l'autorité de chose jugée, il rappelle que lorsqu'il apprécie la constitutionnalité d'une loi organique, il lui revient de s'assurer que le législateur a exercé toutes ses compétences constitutionnelles et qu'il n'en a dévolu aucune au pouvoir réglementaire. Par cette insistance, il précise que le législateur ne saurait, sans commettre une inconstitutionnalité, se dessaisir au profit du pouvoir réglementaire d'un domaine qui ne peut être régi que par la loi.

Portant sur la théorie de l'incompétence législative, cette précision n'est pas sans rappeler la récente décision de la haute instance, où le juge constitutionnel donna une signification bien plus large à la notion en déclarant non conforme à la Constitution le fait pour le législateur d'avoir posé le principe d'incompatibilité en omettant de l'assortir des modalités nécessaires à sa mise en œuvre. Pourtant, comme nous l'avions remarqué, dans le cas d'espèce, le législateur n'avait délégué aucune de ses compétences au pouvoir réglementaire. Seulement, il avait édicté une loi incomplète (M. A. Benabdallah, La constitutionnalité des cas d'incompatibilité, note sous C.C. 15 mars 2000, *cette Revue*, n° 33, p. 143) ; et , c'est cette incomplétude, et non le fait de s'être dessaisi au profit de qui que ce soit, qui avait entraîné l'inconstitutionnalité partielle du texte.

Voilà pour ce qui est de l'explication que le Conseil constitutionnel a tenu à apporter avant d'entrer effectivement dans le vif du sujet en développant l'argument qui, à lui seul, aurait suffi pour rejeter la saisine du Premier ministre.

- III -

Vraisemblablement, c'est dans la lettre de saisine que le juge constitutionnel a trouvé l'élément essentiel de sa réponse. Non point qu'il n'y aurait pas pensé, mais, par une curieuse coïncidence, où le hasard et l'ironie ont agi dans la complicité, c'est dans la lettre censée défendre le point de vue du gouvernement que se trouve l'argument massue, et, donc, déterminant, qui a conduit au rejet de la saisine.

En faisant référence à la décision du 26 août 1997 par laquelle la haute juridiction avait approuvé le contenu de la loi organique relative à la Chambre des conseillers, le Premier ministre a offert au juge une occasion en or. Pour employer une image sportive, il lui a servi la plus belle des balles pour exécuter un smash sans merci qui ne laisse plus planer aucun doute sur l'issue de la partie. Il ne restait donc au juge plus qu'à en faire une lecture juridique intelligente en concordance avec les principes généraux du droit et, en premier

M.A. BENABDALLAH

chef, le principe de l'autorité de chose jugée.

Principe général du droit, la notion d'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel est reprise par la Constitution elle-même. D'ailleurs, même si elle ne l'avait pas été, elle n'aurait pas moins existé; mais, y étant mentionnée, elle a une valeur constitutionnelle. L'article 81, ne dispose-t-il pas que les décisions du Conseil ne sont susceptibles d'aucun recours et qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ? Si donc le Conseil constitutionnel avait déféré à la demande du Premier ministre en considérant qu'effectivement la dernière phrase du premier alinéa de l'article 38 et le dernier alinéa de l'article 39 de la loi organique relative à la Chambre des conseillers relevaient du domaine réglementaire alors que, dans une précédente et récente décision, que le Premier ministre lui rappelle, il avait déjà tranché dans un sens différent, il se serait forcément désavoué; et c'est ce qu'il s'est résolument et, avec raison, refusé à faire.

Précisément, avant de déclarer qu'il n'y avait pas lieu de procéder à un nouvel examen de constitutionnalité de la loi organique relative à la Chambre des conseillers, il a tenu à relever que le recours qui lui a été adressé constituait une demande implicite de reconsidérer sa décision du 26 août 1997.

En clair, il lui était demandé de revenir sur sa décision.

Pourtant, pour le commun des juristes, une loi, dès lors qu'elle est votée et promulguée, jouit d'une présomption de légalité que personne ne peut remettre en cause. Et, lorsque, préalablement à sa promulgation, elle est examinée par le Conseil constitutionnel, soit, suite à une saisine, soit, en application d'un examen d'office, s'agissant d'une loi organique, et, de surcroît, déclarée conforme à la Constitution, elle acquiert un caractère définitif de constitutionnalité dont la remise en cause ne peut plus avoir lieu que sur un plan purement doctrinal qui demeure, bien entendu, quelle que soit sa perspicacité, sans aucun effet sur son caractère juridique.

A la réflexion, on peut considérer que l'inutilité de la saisine apparaît dans le dispositif de la décision. Le Conseil constitutionnel n'y a plus parlé de la nature législative des articles 38 et 39 que le Premier ministre a cherché à modifier par décret, mais, et, c'est, nous semble-t-il, l'apport principal de sa démarche, il a conclu en déclarant qu'il avait déjà statué sur la conformité des dispositions de la loi organique à la Constitution par une décision qui revêt l'autorité de chose jugée.

Il n'a pas répété que les articles en question relevaient de la compétence législative. Il a rejeté la demande tendant à faire déclarer que ces articles étaient de nature réglementaire bien que contenus dans un texte législatif. Ce qui nous semble foncièrement différent.

M.A. BENABDALLAH

M.A. BENABDALLAH

Autrement dit, c'est parce qu'il a déjà statué qu'il rejette, mais il ne rejette pas parce qu'il considère que les dispositions des articles 38 et 39 sont du domaine de la loi.

En fait, en expliquant d'abord ce qu'il n'avait pas à expliquer, puis, en rejetant pour un motif jugé hautement déterminant, à savoir l'autorité de chose jugée, le Conseil constitutionnel a tenu à mettre en relief l'inutilité de la saisine. Se prononçant sur le fond, il a rejeté la saisine quant à son contenu. C'est comme si, expliquant pour rejeter alors qu'il pouvait fort bien rejeter sans expliquer, il voulait exprimer le désir que le cas ne se répète plus !

*

* *

C.C. 29 août 2000, Autorité de chose jugée

(...)

« Considérant, en l'espèce, que toute requête tendant à déclarer que certaines dispositions de la loi organique n° 32-97 précitée ne relèvent pas du domaine de la loi bien que contenues dans un texte pris en forme législative comporte implicitement une requête aux fins de révision de la décision du Conseil constitutionnel n° 125-97 précitée et implique un nouvel examen de la conformité de la loi organique n° 32-97 visée ci-dessus à la Constitution;

Considérant, sur le fondement des considérations précitées, qu'il n'y a pas lieu à réexamen de la conformité de la loi organique n° 32-97 susvisée à la Constitution. »

Par ces motifs,

I. Déclare que le Conseil constitutionnel a déjà statué sur la conformité des dispositions de la loi organique n° 32-97 relative à la Chambre des conseillers à la Constitution par sa décision n° 125-97 qui a acquis la force de la chose jugée et rejette la requête tendant à déclarer que les dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 38 et du dernier. »

M.A. BENABDALLAH