

## **La décision du 21 mars 2005 du Conseil constitutionnel relative à Bank Al-Maghrib**

**Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Professeur à l'Université Mohammed V*  
*Rabat-Soussi*

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 21 mars 2005 déclarant inconstitutionnelles des dispositions de l'article 58 du projet de loi portant statut de Bank Al-Maghrib, amendement du parlement à la version présentée par le gouvernement, a apporté une solution pour le moins mitigée et inhabituelle ; elle a, comme on l'a dit ici et là, coupé la poire en deux. Le juge n'y a déclaré l'inconstitutionnalité que pour une partie de l'article. Ce qui n'a pas manqué de donner lieu à diverses interprétations. Sans doute, en la rendant, son auteur avait-il la certitude d'avoir été clair dans l'expression ; cependant, le fait est qu'elle recèle une solution qui, pour le moins que l'on puisse dire, suscite la curiosité et interpelle les juristes pour un débat autour de plusieurs questions de fond. Sans s'aventurer pour le moment dans une telle discussion qui nécessite un minimum de recul et de réflexion, on se contentera de ne relever que les points essentiels qui apparaissent, soulevant ainsi de sérieuses interrogations, dès la première lecture de la décision. Pour bien l'appréhender, il serait utile de remonter aux sources du problème juridique qui s'est posé et qui a amené le Premier ministre à saisir la Haute Instance.

Parmi les amendements apportés par les deux chambres du parlement au projet de loi portant statut de Bank Al-Maghrib, présenté par le gouvernement, fut introduit un article 58 disposant que « *Le Gouverneur peut être entendu par les commissions permanentes chargées des finances, soit à leur demande, soit à sa demande, au sujet des questions relatives à la politique monétaire ou l'activité des établissements de crédits et organismes assimilés* ». Y voyant une inconstitutionnalité du fait que, d'après l'article 42 de la Constitution, il résulte que seuls les ministres ont accès aux chambres et à leurs commissions permanentes et que, d'après l'article 41 du règlement intérieur de la chambre des Représentants, les directeurs des établissements publics peuvent être entendus par les commissions permanentes sur toutes les questions qui les intéressent, en présence du membre du gouvernement chargé du secteur, le Premier ministre saisit le Conseil constitutionnel. Suite à cela, celui-ci déclara l'inconstitutionnalité partielle de l'article en avançant que, le gouverneur, n'étant pas membre du gouvernement, ne peut être entendu à sa demande, mais que les commissions permanentes peuvent demander à l'entendre, seulement pas au sujet de la politique monétaire qui, d'après les termes mêmes de la décision, *relève de la compétence du Conseil des ministres présidé par Sa Majesté le Roi en vertu de l'article 66 de la Constitution*.

\*

\*            \*

S'il est évident que l'on peut y voir un renforcement des pouvoirs du parlement et une concrétisation indiscutable de son contrôle sur les affaires de l'Etat, on conviendra que

c'est un renforcement qui n'a pas lieu d'être car la possibilité d'audition des directeurs d'établissements publics existe de par la Constitution et des textes qui en sont le prolongement, à savoir le règlement intérieur de la chambre des Représentants. Et du point de vue juridique, on ne peut pas dire que Bank Al-Maghrib n'est pas un établissement public pour la raison simple que s'il ne l'était pas l'approbation de son statut ne serait pas du ressort du parlement ! On ne saurait nier que c'est une institution aux pouvoirs extrêmement importants qui dispose d'une large autonomie et sur laquelle la tutelle s'exerce moins qu'ailleurs, tant il est vrai qu'il n'y a pas de tutelle sans texte comme il ne peut y avoir de tutelle au-delà des textes, mais aller jusqu'à dire qu'il est plus qu'un établissement public et de là tirer des conclusions nous semble relever du surréalisme juridique.

Revenons-en à l'audition !

A voir de près, et que l'on ne comprenne pas que l'on cherche le moins du monde à diminuer la portée juridique et, l'on dira, doctrinale de la décision du Conseil tant les arguments dont elle est tissée méritent plus amples discussions, c'est une décision qui, à l'exception de la question de la politique monétaire, n'apporte rien que ce qui existe déjà ! Expliquons-nous !

De tout temps, le Gouverneur de Bank Al-Maghrib pouvait être entendu par les commissions parlementaires de la chambre des Représentants. On l'a déjà dit, l'article 41 du règlement intérieur de cette chambre prévoit cette possibilité en précisant qu'elle peut s'exercer à leur demande en présence du ministre concerné par le secteur. Par conséquent, sur ce point, le contenu de l'article 58 est superfétatoire, en ce sens qu'il fait double emploi avec l'article 41 du règlement intérieur de la chambre des Représentants auquel, curieusement, le Conseil n'a fait aucune allusion. Et, justement, à ce propos, on est en droit de se demander, sur quelle base une loi peut-elle octroyer des compétences à une institution constitutionnelle, en l'occurrence, le parlement à travers ses commissions permanentes alors que la Constitution ne le prévoit pas. Ne sommes-nous pas en pleine incompétence législative ? Rien dans la Constitution ne donne au parlement ce pouvoir. Les prérogatives du parlement et des commissions de ses chambres ne sont régies que par la Constitution elle-même, notamment le titre III, et les règlements intérieurs des chambres. Bien plus, c'est d'autant plus grave que si l'on permet aujourd'hui au parlement de légiférer par une loi ordinaire sur un domaine qui relève des règlements intérieurs de ses deux chambres, qu'est-ce qui l'en empêcherait demain lorsqu'il interviendrait pour soustraire des compétences ou des attributions à ses chambres ? Nous estimons que la question n'est pas sans importance !

\*

\*           \*

Outre cela, et dans le même esprit, on doit mentionner que le règlement intérieur de la chambre des Conseillers ne permet pas l'audition des directeurs des établissements publics puisque dans son article 59, il est énoncé que les commissions ont le droit de convoquer, citons le texte, « *un représentant du Conseil supérieur de la Promotion nationale et du Plan et du Conseil supérieur de l'Enseignement pour lui présenter un*

*exposé sur une question la concernant* ». De ce fait, étant donné que la liste est précise et limitative, arithmétiquement, et par sa précision, elle exclut toute autorité qui n'y est pas citée !

Or, justement, à cet égard, et cela renforce l'idée de l'incompétence législative, on peut s'interroger sur l'habilitation désormais reconnue au législateur par le Conseil constitutionnel de légiférer par une loi ordinaire sur un domaine qui constitutionnellement relève du règlement intérieur de la chambre des Conseillers.

\*

\* \*

Il y a tout lieu de penser qu'en prenant en considération l'importance de la mission de Bank Al-Maghrib, dont personne ne conteste ni l'étendue, ni le caractère vital de la mission, le Conseil constitutionnel a cru loisible de lui accorder une place juridique privilégiée par rapport aux autres établissements publics ; mais, ce faisant, il a perdu de vue sa propre mission qui est de se prononcer par référence à la Constitution et rien que la Constitution. Or, celle-ci ne permet en aucune façon de dire, tant elle est claire sur ce point, qu'il existe différentes catégories d'établissements publics. Certes, il peut s'agir d'agences, d'offices, de centres ou d'institutions tout court, mais ils demeurent toujours des établissements publics, concept qui, comme on l'a dit plus haut, justifie constitutionnellement l'intervention du législateur.

Ce qui, pensons-nous, a dû orienter le juge constitutionnel dans ce raisonnement c'est, vraisemblablement, la prise en considération des dispositions de la loi dans son ensemble relative à Bank Al-Maghrib pour aboutir à dire qu'il est une institution à ne pas ranger dans la catégorie des établissements publics. En fait, c'est bien la première fois qu'il se réfère à un texte de valeur législative pour se prononcer sur la constitutionnalité de l'article d'une loi. Ceci peut sembler étrange quand on est convaincu qu'il est un juge constitutionnel et que sa seule référence ne doit être que la Constitution et, évidemment, ce qu'elle contient comme référentiels, le bloc de constitutionnalité, et rien d'autre. Il est de notoriété universelle que le législateur est soumis au respect de la Constitution et non pas au respect de ses propres normes, car, si c'était le cas, il n'y aurait point besoin de contrôle de constitutionnalité. On s'inscrirait abusivement dans la philosophie soutenant que la loi est l'expression de la volonté générale, que le législateur est souverain absolu et que rien ne doit le limiter. Ce serait la négation du respect des normes constitutionnelles. Or, l'existence d'une constitution impose son respect à tous et, il ne serait pas dans la nature des choses que le juge constitutionnel, saisi d'un article d'une loi se lie les mains, en se prononçant par rapport aux autres articles de la loi, c'est-à-dire par rapport à la volonté du législateur et non plus du Constituant.

\*

\* \*

Sur un autre plan, on peut relever que l'article 24 de la loi organique relative au Conseil constitutionnel précise que si le Conseil constitutionnel refuse d'approuver une disposition d'une loi organique ou d'une loi ou du règlement intérieur d'une des chambres du parlement comme non conforme à la Constitution, cela met obstacle à sa promulgation ou à sa mise en application. Et le même article ajoute que si le Conseil déclare que la disposition en question est dissociable de l'ensemble du texte, celui-ci peut être promulgué ou mis en application, s'il s'agit d'un règlement intérieur, à l'exception de la disposition en cause. Or, on peut remarquer que dans sa décision notre haute juridiction n'a fait ni ceci, ni cela. Elle a déclaré l'inconstitutionnalité partielle de l'article 58 mais sans dire s'il était dissociable de l'ensemble de la loi. On peut même avancer que, dans sa décision, le juge constitutionnel a innové en déclarant deux groupes de mots (« *à la demande du gouverneur* » et « *les questions relatives à la politique monétaire* ») non conformes à la Constitution en ajoutant « *sous réserve des remarques ci-dessus dans le cas d'une refonte de la rédaction des dispositions de l'article précité* ». Ne peut-on pas observer qu'en disant « *dans le cas d'une refonte* », il ouvre la possibilité d'un choix entre deux voies, alors que de par la nature de sa fonction il doit trancher ? N'est-il pas un juge ? Ne peut-on pas en déduire que puisque c'est « *dans le cas* », on peut valablement choisir de ne rien refondre !

\*

\*            \*

Maintenant que la décision est ce qu'elle est et que tout le monde doit s'y soumettre, que doit-il se passer ? La loi, peut-elle retourner devant le parlement avant d'être promulguée ? Nous pensons que non car ni la Constitution, ni la loi organique relative au Conseil constitutionnel ne le prévoient. A titre de comparaison, on retiendra qu'en droit français, l'article 23 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 dispose que dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare une disposition contraire à la Constitution mais sans constater aussi qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de la disposition en cause, soit demander aux chambres une nouvelle lecture. En droit marocain, la possibilité d'une nouvelle lecture n'existant pas en ce domaine, on ne peut s'attendre qu'à une promulgation de la loi sans l'article déclaré partiellement inconstitutionnel, et au retour prochain du même article refondue conformément aux observations du Conseil constitutionnel, mais, naturellement, en empruntant le canal soit du projet de loi, soit de la proposition de loi.

En tout cas, et même sans cet article 58 déclaré en partie inconstitutionnel, les commissions permanentes de la chambre des Représentants peuvent demander à entendre le gouverneur de Bank Al-Maghrib comme elles peuvent demander à entendre tout autre directeur d'établissement public en présence du ministre concerné par le secteur. Présence et non autorisation. L'article 41 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants parle de présence et non pas d'autorisation du ministre concerné par le secteur comme cela est écrit dans les considérants de la décision du Conseil constitutionnel. Quant à leurs homologues de la chambre des Conseillers, elles ne pourront le faire qu'après modification du règlement intérieur de cette dernière ; et rien

ne s'y oppose ! Tout au contraire, cela relève du domaine du règlement intérieur des chambres et non de la loi ordinaire !

\*

\* \*

*C.C., 21 mars 2005, Bank Al-Maghrib*

***LOUANGE A DIEU SEUL !  
AU NOM DE SA MAJESTE LE ROI***

*Le Conseil constitutionnel,*

*Vu la lettre enregistrée le 18 février 2005 à son secrétariat général par laquelle Monsieur le Premier ministre demande au Conseil constitutionnel de déclarer que les dispositions de l'article 58 de la loi n° 76-03 portant statut de Bank Al-Maghrib, telle qu'adoptée par la chambre des représentants et la chambre des conseillers, ne sont pas conformes à la Constitution ;*

*Vu la Constitution, notamment, ses articles 42, 46, 52, 54, 57, 66 et 81 ;*

*Vu la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel, telle que modifiée et complétée, notamment ses article 22 et 23 ;*

*Vu la loi n° 76-03 portant au statut de Bank Al-Maghrib ;*

*Où le membre rapporteur en son rapport et après en avoir délibéré conformément à la loi ;*

*Considérant que les dispositions de l'article 58 de la loi n° 76-03 précitée, objet de la consultation, relatives à l'audition du gouverneur de Bank Al-Maghrib par les commissions permanentes du parlement chargées des finances, précisent que : « Le gouverneur de Bank Al-Maghrib est entendu par les commissions permanentes du Parlement chargées des finance, soit à leur demande, soit à sa demande, pour toutes questions relatives à la politique monétaire et à l'activité des établissements de crédit et organismes assimilés » ;*

***En ce qui concerne la procédure d'audition du gouverneur de Bank Al-Maghrib par les commissions permanentes des deux chambres du parlement chargées des finances :***

***I – Quant à l'audition à la demande du gouverneur de Bank Al-Maghrib.***

*Considérant que les dispositions de l'article 42 de la Constitution énoncent que les ministres ont accès aux séances des deux chambres et des réunions de leurs commissions permanentes et qu'à cette fin ils peuvent se faire assister de commissaires, et que de ces dispositions qui instituent une coopération entre les pouvoirs exécutif et législatif en découlent pour la confirmer, les dispositions de l'article 52 qui précisent que le premier ministre présente des projets de lois et des dispositions de l'article 54 (premier alinéa) qui énoncent que les projets et les propositions de lois sont envoyés pour examen aux commissions précitées et des dispositions de l'article 57 (premier alinéa) qui précisent que le gouvernement a le droit d'amendement et peut après l'ouverture des débats s'opposer à tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée ;*

*Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que la Constitution, en traitant du principe et des modalités de participation d'une partie extérieure au parlement à ses travaux, aux séances de ses deux chambres ou aux réunions de ses commissions permanentes, a institué pour cette partie une corrélation entre le droit d'accès à ces réunions et celui de participation aux travaux de l'institution législative avec ce qui en découle comme la prise de parole lorsqu'elle est demandée et que, de ce fait, elle a fait de l'octroi du premier droit un préliminaire à l'exercice du second ;*

*Considérant, que rien dans la Constitution ne prévoit que le gouverneur de Bank Al-Maghrib a le droit, en cette qualité, d'assister aux séances des deux chambres du parlement et aux réunions de leurs commissions permanentes, qu'il en résulte que s'il est dans la possibilité qu'il demande à être entendu par les commissions permanentes chargées des finances au sein des deux chambres, il n'a pas le droit d'être entendu du fait de sa demande ;*

*Considérant qu'il résulte que les dispositions de l'article 58, objet de la consultation, ayant trait à l'audition du gouverneur par les commissions à sa demande, ne sont pas conformes à la Constitution ;*

*II – Quant à l'audition, à leur demande, par les commissions permanentes des deux chambres, chargées des finances.*

*Considérant qu'il ne peut être statué sur la constitutionnalité de l'audition du gouverneur de Bank Al-Maghrib par les commissions des finances au sein des deux chambres du parlement sans tenir compte des missions imparties à cette banque et à sa situation juridique ;*

*Considérant qu'il appert des dispositions de la loi n° 76 - 03 portant statut de Bank Al-Maghrib que cette banque dont les organes d'administration et de direction composés du conseil de la banque, du gouverneur et du comité de direction (article 36), est une personne morale publique dotée de l'autonomie financière (article premier), réputée commerçante dans ses relations avec les tiers et chargée de mettre en œuvre les instruments de politique monétaire (article 6) et ses objectifs qualitatifs (article 37), que, outre sa mission de déterminer le rapport entre le dirham et les devises étrangères (article 8), elle veille au bon fonctionnement du marché monétaire et assure son contrôle (article 7) et s'assure du bon fonctionnement du système*

*bancaire (article 9) prend toutes les mesures visant à faciliter le transfert des fonds et veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement (article 10), comme elle est l'agent du Trésor pour ses opérations de banque tant au Maroc qu'à l'Etranger et effectue d'autres opérations telles les opérations bancaires et celles relatives à la politique monétaire, et que dans le but de faciliter l'accomplissement de ses missions, le gouvernement lui demande conseil notamment sur toutes les questions susceptibles d'affecter l'exercice de ses prérogatives et de ses fonctions prévues par la loi, qu'elle soumet au gouvernement tous avis et toutes suggestions relativement aux mêmes questions (article 11), que bien que le commissaire du gouvernement contrôle les activités de la banque, les opérations relatives à la politique monétaire ne relèvent pas de ses missions (article 50), outre qu'elle ne peut se porter garante d'engagements contractés par l'Etat (article 27), elle ne peut lui accorder des concours financiers que sous forme de facilité de caisse, comme elle communique à la cour des comptes des extraits des procès-verbaux relatifs à son budget et à son patrimoine, accompagnés de copies des rapports des auditeurs (article 53) ;*

*Considérant qu'il résulte des dispositions précédentes que Bank Al-Maghrib, même s'il constitue une personne publique à l'instar des établissements publics créés conformément aux dispositions de l'article 46 de la Constitution, il ne peut, par référence à ses caractéristiques propres, à sa large autonomie et à sa non soumission à une tutelle de nature administrative par rapport aux missions qui lui sont imparties, et également aux diverses et importantes attributions qui lui sont dévolues, être intégré dans la catégorie des établissements publics et, de ce fait, le gouverneur de Bank Al-Maghrib qui présente un rapport annuel à Sa Majesté le Roi sur la situation économique et financière du pays, ne peut être assimilé aux commissaires cités dans les dispositions du premier alinéa de l'article 42 précité de la Constitution, et qui ne peuvent être entendus par les commissions permanentes des deux chambres qu'après approbation du ministre chargé du secteur et parmi la délégation dont il désigne les membres ;*

*Considérant que les commissions permanentes, en tant qu'organe chargé de préparer le travail législatif et de fournir les données nécessaires au travail du parlement, peuvent, dans l'accomplissement de leurs missions, être amenés à rassembler toutes informations précises relatives à un service public ou à un secteur vital, et qu'il est de leur droit dans ce cadre d'entendre à leur demande le gouverneur de Bank Al-Maghrib, étant entendu que le ministre des finances a qualité, en tant que membre du gouvernement, pour assister à la séance d'audition, et doit être informé à cet effet.*

**En ce qui concerne l'objet de la séance d'audition :**

*Considérant que les dispositions de l'article 58 de la loi n° 76-03 précité énoncent à cet égard que l'audition du gouverneur de Bank Al-Maghrib traite des « questions relatives à la politique monétaire et à l'activité des établissements de crédit et organismes assimilés » ;*

*Considérant que la définition de l'objet de l'audition du gouverneur, telle que libellée dans l'article précité, en se référant aux « questions relatives à la politique*

*monétaire » est équivoque, et qu'il peut en être déduit que l'objet cité concerne également la fixation de la politique monétaire qui n'entre pas dans les attributions du gouverneur de Bank Al-Maghrib, mais relève de la compétence du Conseil des ministres présidé par Sa Majesté le Roi en vertu de l'article 66 de la Constitution ;*

*Considérant qu'il en résulte que les dispositions de l'article 58 relatives à l'audition du gouverneur de Bank Al-Maghrib par les commissions permanentes du parlement chargées des finances au sujet des questions se rapportant à la politique monétaire, sont non conformes à la Constitution ;*

*Par ces motifs*

*I – Déclare que les expressions « à la demande du gouverneur » et les « questions relatives à la politique monétaire » contenues dans l'article 58 de la loi n° 76-03 portant statut de Bank Al-Maghrib, ne sont pas conformes à la Constitution, sous réserve des remarques ci-dessus dans le cas d'une refonte de la rédaction des dispositions de l'article précité.*

*II – Ordonne que sa décision soit notifiée au Premier ministre et publiée au Bulletin officiel.*

*Fait au siège du Conseil constitutionnel,  
A Rabat, le lundi 10 Safar 1426 (21 mars 2005)*