

## Le Conseil constitutionnel, moralisateur ?

Note sous 9 décisions du C.C. des 2 et 23 août 2006, *Vacance de sièges*

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

Au mois d'août de l'an 2006 <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel a rendu une série de décisions portant sur des vacances de sièges en application de l'article 84 de la loi organique relative à la Chambre des Représentants. Quoi de plus normal, pourrait-on remarquer, si la haute instance s'était contentée comme elle l'a toujours fait en pareils cas, de constater la vacance des sièges objets de la démission <sup>(2)</sup> ou du décès de leurs titulaires ! En fait, ces décisions que nous ne commentons <sup>(3)</sup> qu'après un certain recul afin de permettre une réflexion plus approfondie de la question, ont pour singularité essentielle de dévoiler une face jusqu'ici cachée ou du moins non apparente de notre juridiction constitutionnelle. Elles permettent de savoir comment notre Conseil a dû, apparemment à son corps défendant, constater la vacance de sièges suite à des démissions que manifestement il aurait aimé ne pas voir intervenir.

A cet égard, les questions sont multiples !

Certes, il ne fait aucun doute que nul n'est en droit de critiquer dans le sens de remettre en cause une quelconque position, si discutable fût-elle, du Conseil qui, en tant qu'institution constitutionnelle, dont les décisions ne sont *susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles*, est tenu de se prononcer selon l'intime conviction d'au moins la majorité des deux tiers de ses membres. Mais, investi d'une fonction des plus sensibles où, il est vrai, le juridique est souvent bousculé par le politique, le Conseil a pour mission principale, sinon exclusive, de se conformer à la Constitution. Ce faisant, il peut être soit un organe d'appréciation de conformité, soit, en sortant de sa fonction purement juridique, un acteur actif de la vie politique. Justement, en faisant part de son point de vue sur l'opportunité de démissions sur lesquelles habituellement il se prononçait dans la stricte neutralité, il a exprimé son désir ou son intention de jouer le rôle, précisé dans sa décision, de *contribuer à la régulation de la marche normale des institutions conformément à ce qu'énonce la constitution*.

Là est la particularité qui interpelle le commentateur ! Décision que l'on ne saurait ignorer, tant elle attise la curiosité, elle appelle des observations que l'on voudrait formuler non point, tant s'en faut, pour diminuer sa portée, mais uniquement pour mettre en relief ses aspects les plus profonds tout en remarquant qu'en son sein même, elle porte ses propres limites.

---

<sup>1</sup> B.O. n° 5451 du 28 août 2006 p. 2158 à 2162 et B.O. n° 5456 du 14 septembre 2006 p. 2366.

<sup>2</sup> C.C. 22 avril 2003. C'est une décision qui concerne trois démissions, B.O. n° 5104 du 1<sup>er</sup> mai 2003 p. 1517.

<sup>3</sup> Sur la décision, voir la note en langue arabe de K. Cherkaoui Samouni, REMALD n° 70, 2006, p. 181.

Dans les lignes qui suivent, et à partir du contexte juridique dans lequel sont intervenues les démissions, on voudrait démontrer que tout tissé de noblesse et de bonne intention, le vœu du Conseil constitutionnel, cadrant fort mal avec l'esprit et la philosophie de sa jurisprudence, se prête difficilement à l'application.

- I -

### **Le contexte juridique des démissions**

En application de l'article 10 de l'ancienne loi organique n° 31-97 promulguée par dahir du 4 septembre 1997 relative à la Chambre des représentants, les députés avaient la possibilité de se présenter aux élections de la Chambre des conseillers sans devoir présenter leur démission ; mais une fois élus, ils cessaient d'appartenir à la Chambre des représentants ; et, en cas de contestation, la vacance du siège de député n'était proclamée qu'après confirmation de l'élection par le Conseil constitutionnel. De cette manière, le législateur leur accordait une situation très confortable où la part du risque demeurait pratiquement inexistante.

Vint la loi organique n° 06-02 promulguée par dahir du 3 juillet 2002, qui abrogea l'article 10 en question pour ajouter un article 4 *bis* aux termes duquel les membres de la Chambre des représentants sont devenus inéligibles à la Chambre des conseillers. Parallèlement, l'article 8 *bis* de la loi organique n° 30-02 relative à la Chambre des conseillers modifiant les dispositions de la loi organique n° 32-97, précisa que « *Sont inéligibles les membres de la Chambre des représentants* ».

Par ces modifications instituant l'inéligibilité dans un sens et dans l'autre, le législateur a complètement changé les données. Désormais, tout député voulant se présenter aux élections de la Chambre des conseillers, doit d'abord présenter sa démission de la Chambre des représentants. De l'incompatibilité prévue par l'ancienne loi organique, on est passé à l'inéligibilité introduite par la modification de 2002.

Déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 1<sup>er</sup> août 2002 <sup>(4)</sup>, ces articles ont régulé un aspect important de la vie politique. Ils tendent à instituer de nouveaux principes et une certaine éthique dans les relations des parlementaires vis-à-vis de leurs électeurs mais sans pour autant interdire l'exercice d'un droit, la démission, qui demeure l'acte contraire d'un autre qui est celui de se présenter à des élections.

En juillet 2006, à l'approche des élections du tiers des membres de la Chambre des conseillers, des députés, voulant exercer leurs droits d'être candidats à ces élections, ont présenté leurs démissions à la Chambre des représentants. En application de la procédure, les membres du bureau de cette Chambre prennent acte de leurs démissions, puis en application de l'article 84 de la loi organique relative à la même Chambre, il revenait au Conseil constitutionnel de déclarer vacants les sièges objet des démissions.

---

<sup>4</sup> B.O. n° 5026 du 1<sup>er</sup> août 2002 p. 2174 et 2175.

Saisie pour donner suite aux démissions, la haute juridiction, tout en s'acquittant du rôle qui est le sien, exprima son regret d'avoir à le faire en rappelant « *que les démissions qui, par leur nature, sont parmi les actes exceptionnels dans la vie parlementaire, doivent rester dans des limites déterminées afin qu'elles ne deviennent pas un phénomène qui trouble la marche des institutions constitutionnelles et leur rendement ; et que la représentation tenue de la nation conformément aux dispositions de l'article 36 de la constitution est considérée comme une fonction et une responsabilité ; son but est la participation à l'expression de la volonté générale dans le cadre de la constitution* ».

En agissant ainsi, la haute instance a tenu à donner son point de vue quant au recours à la démission par des députés, mais elle a aussi adopté une attitude qui tranche totalement avec le passé. N'est-ce pas son droit le plus absolu, dira-t-on, tant il est vrai qu'il n'est nullement écrit qu'un juge ne doit en aucun cas changer d'avis ? Bien au contraire, il lui revient et il est de son devoir, pourrait-on ajouter, de ne pas rester figé dans une position alors que des éléments juridiques nouveaux sont apparus par rapport à ce qui avait cours. Néanmoins, dans le cas qui nous retient, non seulement on peut remarquer que de ces éléments aucun n'existe, mais toute la jurisprudence du Conseil constitutionnel exhorte à penser que la démission d'un ou de plusieurs députés est parfaitement constitutionnelle.

## - II -

### **La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de démission**

L'une des compétences propres au Conseil constitutionnel est de se prononcer sur la vacance des sièges de la Chambre des représentants ou de la Chambre des conseillers. Il la tient de l'article 84 de la loi organique relative à la Chambre des représentants et de l'article 53 de la loi organique relative à la Chambre des conseillers. Il n'est nullement dit qu'il a la possibilité d'apprécier le motif de démission qui est à l'origine de la vacance du siège.

Rien en effet ne permet de soutenir cela. Tout ce que l'on peut relever est que lors de la modification des lois organiques citées, il a été inséré, par l'article 8 *bis* de la loi organique n° 30-02, que les membres de la Chambre des représentants sont inéligibles à la Chambre des conseillers et, par l'article 4 *bis* de la loi organique n° 06-02 ceux de la Chambre des conseillers sont inéligibles à la Chambre des représentants. Ce qui laisse naturellement déduire que tout député désirant se présenter aux élections de la Chambre des conseillers doit d'abord se libérer de sa charge de député et vice-versa. Ces modifications avaient été déclarées, comme déjà dit, conformes à la Constitution par la haute instance dans ses décisions précitées du 1<sup>er</sup> août 2002 <sup>(5)</sup> puisque l'article 37 de la Constitution précise clairement que les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités sont fixés par une loi organique.

En introduisant donc une nouvelle condition d'éligibilité, le législateur organique n'avait fait ni plus ni moins qu'exercer son devoir constitutionnel. Et, on peut même se

---

<sup>5</sup> B.O. n° 5026 du 1<sup>er</sup> août 2002 p.2174 et 2175.

demander à quoi peut servir une possibilité de démission à un parlementaire, si ce n'est pour lui permettre de se décharger d'une fonction qui constitue pour lui une inéligibilité pour une autre à laquelle il aspire ?

De ce fait, on est pour le moins embarrassé de relever qu'il répugne au Conseil constitutionnel de constater qu'un député exerce un droit sur la base d'une loi organique qu'il a lui-même déclarée conforme à la Constitution. Certes, il a constaté la vacance du siège suite à la démission, mais tout en précisant que *les démissions qui, par leur nature, sont parmi les actes exceptionnels dans la vie parlementaire, doivent rester dans des limites déterminées afin qu'elles ne deviennent pas un phénomène qui trouble la marche des institutions constitutionnelles et leur rendement et que la représentation tenue de la nation conformément aux dispositions de l'article 36 de la constitution est considérée comme une fonction et une responsabilité*. Ce faisant, ne souhaiterait-il pas limiter une liberté constitutionnelle inhérente à la qualité de l'élu que seul l'électeur devrait être en droit de sanctionner <sup>(6)</sup> ? Et c'est d'autant plus embarrassant que la jurisprudence du Conseil constitutionnel laisse comprendre plutôt le contraire.

Dans ce sens, lors de la modification du règlement intérieur de la Chambre des conseillers, fut insérée une disposition contre le nomadisme politique énonçant que le membre d'un groupe parlementaire ne peut pas passer à un autre groupe après l'élection du président de la Chambre des conseillers et de son bureau. Mais, par sa décision n° 213-98 du 28 mai 1998 <sup>(7)</sup>, le Conseil constitutionnel refusa une telle interdiction. Il déclara que « *Considérant que ce qui est énoncé dans le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article cité disposant qu'un membre d'un groupe ne peut pas passer à un autre groupe après l'élection du président de la Chambre des conseillers et de son bureau, recèle une limitation de la liberté des membres de la Chambre des conseillers et est considéré de ce fait inconstitutionnel* ».

Et, c'est d'autant plus embarrassant qu'il semble difficile de soutenir que la situation d'un parlementaire qui change de groupe tout en demeurant en fonction est plus décente et acceptable que celle du parlementaire qui présente sa démission pour subir l'épreuve de l'élection. Au moins celui-ci, sans trahir complètement la confiance de ses électeurs, aura eu le courage de démissionner pour se représenter, tandis que le premier en changeant de groupe, c'est-à-dire, passer d'un groupe à l'autre qui peut être son contraire, demeurera bénéficiaire d'une confiance que logiquement en changeant de groupe il devrait restituer, en d'autres termes démissionner ! En considérant dans une décision que le changement de groupe constitue une liberté du parlementaire et en déclarant dans une autre qu'une démission de parlementaire n'est pas tout à fait en conformité avec la confiance qu'il a obtenue de l'électeur, notre Conseil constitutionnel ne semble pas très regardant sur la continuité de sa jurisprudence.

---

<sup>6</sup> Il est certain que lorsque les mécanismes de la démocratie fonctionneront à plein, et pour cela il faut naturellement du temps, ce genre de démission ainsi que le nomadisme parlementaire ne pourront plus se produire avec la même fréquence. Conscient de la valeur de sa voix, l'électeur ne l'accordera plus au candidat qui aura démissionné pour une raison peu convaincante ou changé de groupe parlementaire sans considération pour la confiance qu'il a placée en lui.

<sup>7</sup> Décision n° B.O. n° 213-98 du 28 mai 1998, *Règlement intérieur de la Chambre des conseillers*, B.O. n° 4598, du 25 juin 1998, p. 1844.

Peut-on alors lui reprocher d'avoir révélé le fin fond de sa pensée et son état d'âme en ajoutant après avoir déclaré la vacance des sièges *que les démissions qui, par leur nature, sont parmi les actes exceptionnels dans la vie parlementaire, doivent rester dans des limites déterminées afin qu'elles ne deviennent pas un phénomène qui trouble la marche des institutions constitutionnelles et leur rendement* ? A vrai dire, autant on peut lui reconnaître le droit de dire son point de vue, c'est un choix, autant on se doit de relever que c'est un point de vue qui risque à coup sûr de demeurer un simple vœu et de se heurter à une sérieuse difficulté d'application.

- III -

### **La difficulté d'application du vœu du Conseil constitutionnel**

Par définition, la décision de tout juge, constitutionnel, administratif ou autre doit être normative, comme, du reste, doit l'être tout texte juridique. Une décision de justice dépourvue de toute portée normative est exactement dans la même situation qu'un texte législatif ou réglementaire qui n'apporte absolument rien du point de vue juridique. Il peut être tissé des meilleures intentions, rempli de souhaits, truffé de vœux, mais aucunement contraignant pour un quelconque destinataire, autrement dit, un gadget juridique, un texte tape-à-l'œil qui peut produire un effet sur l'opinion publique mais sans l'obliger en quoi que ce soit à agir dans un sens ou dans un autre. C'est ce qui ressort du paragraphe ajouté par notre haute juridiction lorsqu'elle avance que *les démissions qui, par leur nature, sont parmi les actes exceptionnels dans la vie parlementaire, doivent rester dans des limites déterminées afin qu'elles ne deviennent pas un phénomène qui trouble la marche des institutions constitutionnelles et leur rendement*. A sa lecture, on est comme enclin à rétorquer : Et après !

Bien plus ! Quelle définition donner aux *démissions qui doivent rester dans des limites déterminées* ? Faut-il les évaluer au cas par cas ? Faut-il les considérer comme déraisonnables parce qu'elle interviennent en grand nombre ? N'aurait-on pas pu avoir une centaine de démissions au lieu d'une dizaine ? Qui peut garantir que lors des prochaines élections du tiers de la Chambre des conseillers, en 2009, on n'en aurait pas autant ou même plus ? Chaque député dirait, et il n'aurait pas tort, qu'il ne fait qu'exercer un droit qui découle d'une disposition normative de la loi organique relative à la Chambre des conseillers précisant qu'au sein de cette Chambre, les membres de la Chambre des représentants sont inéligibles, et pour pouvoir se présenter, il doit d'abord démissionner de la Chambre des représentants. Alors, quelles sont ces *limites déterminées* auxquelles fait référence le Conseil constitutionnel ?

Le concept de *limites déterminées*, même s'il semble avoir une signification, n'est pas un concept juridique. Il est vrai que le Conseil constitutionnel a fourni une explication en disant que les démissions *doivent rester dans des limites déterminées afin qu'elles ne deviennent pas un phénomène qui trouble la marche des institutions constitutionnelles et leur rendement*, mais le concept utilisé demeure grevé d'une très large relativité qui lui donne une élasticité telle que l'on peut le concevoir au gré des convenances. C'est un concept chargé de nuances et qui, de ce fait, peut être abandonné à la libre controverse et au jeu de la polémique politique. L'application fidèle du vœu de la haute juridiction

amènerait à ce qu'il n'y ait plus aucune démission. Nous pensons qu'une démission ne pourrait troubler la marche des institutions constitutionnelles que s'il n'y avait aucune possibilité de constater la vacance du siège qui en fait l'objet. C'est bien sur la vacance du siège, et non sur la démission, que le Conseil constitutionnel se prononce <sup>(8)</sup> !

Par ailleurs, lorsque le législateur organique a parlé dans l'article 8 *bis* d'inéligibilité des membres de la Chambre des représentants à la Chambre des conseillers et qu'en même temps, dans un autre article, 84, il a parlé de démission et de vacance de siège, n'a-t-il pas implicitement déclaré que si l'on est député et que l'on désire se présenter aux élections comme conseiller, on doit tout d'abord présenter sa démission ? N'était-ce pas tout simplement assujettir à la démission la candidature d'un député à l'élection de la Chambre des conseillers ? Si la démission existe pour un parlementaire, n'est-ce pas essentiellement pour lui permettre d'exercer un droit ? Du reste, on ne verra que très rarement, pour ne pas dire jamais, un parlementaire démissionner pour raisons personnelles dénuées de fondement politique ou parce qu'il ne veut plus être parlementaire !

A supposer, et ce serait de la pure fiction juridique, que le même législateur ait interdit à tout député de démissionner en précisant que la qualité de député ne se perd que pour incapacité mentale ou par décès, est-ce que l'interdiction serait constitutionnelle ? La réponse est dans la décision n° 213 - 98 du 28 mai 1998 relative au règlement intérieur de la Chambre des conseillers où notre juge a considéré que ce serait une *limitation de la liberté* ! Alors, lorsque ce même juge considère dans une décision ultérieure que les *démissions doivent rester dans des limites déterminées*, n'édicte-t-il pas même s'il ne le dit pas expressément une *limitation de la liberté* ?

Sans doute, en voulant *contribuer à la régulation de la marche normale des institutions conformément à ce qu'énonce la constitution*, le Conseil constitutionnel cherche-t-il à jouer un rôle d'acteur important dans l'interprétation de la Constitution ; non seulement il se prononce sur la constitutionnalité, mais il dépasse ce stade pour apprécier, sans pour autant pouvoir sanctionner, l'opportunité des actes de démission et la vacance des sièges qui s'ensuit.

Tout noble que soit le rôle qu'il s'octroie, c'est un rôle qui demeure des plus secondaires en ce sens que le vœu qui en découle ne pourra en aucune façon être exaucé par un quelconque parlementaire qui désire présenter sa démission avec comme seul souci, au reste légitime, la réussite de sa carrière politique. On voit mal un ou plusieurs députés avant de démissionner pour présenter leurs candidatures comme conseillers, perdre le sommeil au point de s'interroger si leurs démissions *restent dans les limites déterminées* que voudrait le Conseil constitutionnel !

---

<sup>8</sup> Dans sa décision le Conseil ne relève-t-il pas que « *la demande de démission de ladite Chambre, contenue dans la lettre adressée par Monsieur X à la Chambre des représentants, a été constatée par les membres du bureau au cours de la réunion, et que cette constatation a été enregistrée dans le procès-verbal pour attester la réalité de la démission, et que le bureau, en prenant ces mesures aura satisfait aux procédures juridiquement nécessaires* » ? En procédant ainsi, et conformément à l'article 84 de la loi organique de la Chambre des représentants, le Conseil vérifie si la procédure a été respectée. Il ne se prononce pas sur le motif de la démission.

Lorsque le juge constitutionnel prononce une décision normative, une décision qui fixe des obligations ou ouvre des droits, par la force de la Constitution, elle s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ; mais lorsque, ce faisant, il émet un vœu moralisateur qui, par définition, ne peut s'insérer dans la hiérarchie des normes, il s'expose à ne pas être écouté et, par voie de conséquence, met à l'épreuve son autorité de juge ! Le fallait-il, alors que son rôle est de constater la vacance d'un siège ?

\*

\*        \*

**C.C., 23 août 2006, Vacance de sièges**

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

*Considérant qu'il résulte du procès verbal du bureau de la Chambre des représentants réuni le 8 août 2006, que la demande de démission de ladite Chambre, contenue dans la lettre adressée par Monsieur (...) à la Chambre des représentants, a été constatée par les membres du bureau au cours de la réunion, et que cette constatation a été enregistrée dans le procès-verbal pour attester la réalité de la démission, et que le bureau, en prenant ces mesures aura satisfait aux procédures juridiquement nécessaires ;*

*Considérant que, suite à cela, même s'il s'impose de déclarer la vacance du siège résultant de la démission, abstraction faite du motif qui est à sa base, et ce conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 84 de la loi organique n° 31-97 précité, le Conseil constitutionnel dont, parmi les fonctions, figure la contribution à la régulation de la marche normale des institutions conformément à ce qu'énonce la constitution, ne peut que rappeler que les démissions qui, par leur nature, sont parmi les actes exceptionnels dans la vie parlementaire, doivent rester dans des limites déterminées afin qu'elles ne deviennent pas un phénomène qui trouble la marche des institutions constitutionnelles et leur rendement ; et que la représentation tenue de la nation conformément aux dispositions de l'article 36 de la constitution est considérée comme une fonction et une responsabilité ; son but est la participation à l'expression de la volonté générale dans le cadre de la constitution ».*

*Par ces motifs :*

*Déclare vacant le siège ..... »*