

**La déconstitutionnalisation
de la date du vote de la loi de Finances (*)**

Note sous C.C., décision n° 389/2000, du 18 avril 2000, *Loi organique des Finances*

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

Voilà une décision que l'on attendait; tôt ou tard, elle devait intervenir. Son commentaire nous semble avoir été déjà fait en ce sens qu'elle confirme tout simplement une déconstitutionnalisation qui ne disait pas son nom et que, en son temps, on avait relevée dans une modeste étude intitulée « *le référendum du 15 septembre 1995* », portant sur la modification constitutionnelle de la date du vote de la loi de finances, (REMALD n° 13, 1995, p. 9 et suiv.). C'est justement cette déconstitutionnalisation qui a permis au Conseil constitutionnel, dans sa décision du 18 avril 2000, de déclarer conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique modifiant la date du vote de la loi de finances dont le délai est désormais fixé au 31 décembre au lieu du 30 juin, alors qu'en 1995, le même genre de modification avait nécessité un référendum.

Un léger recul de cinq années nous permettra de mieux exposer les éléments de la question pour mettre en relief très brièvement le point juridique qu'elle recèle, étant entendu que tout ce que l'on pourrait en dire ne serait qu'un rappel de quelques idées déjà avancées.

- I -

Par référendum du 15 septembre 1995, l'article 49 de la Constitution de 1992, devenu aujourd'hui article 50, avait été modifié suite à un discours royal du 20 août dans lequel Sa Majesté Feu Hassan II avait proposé « *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* ».

Ce référendum était juridiquement, voire constitutionnellement, nécessaire, sinon incontournable, car la date limite du vote du budget était fixée au 31 décembre par la Constitution et son changement ne pouvait donc avoir lieu que par référendum qui est le passage obligé de toute révision constitutionnelle. C'est ce qui avait eu lieu; seulement, les résultats du référendum n'avaient pas été pris en considération de manière à refléter fidèlement la volonté des votants.

* REMALD n° 32, 2000, p. 147 et suiv.

Au lieu d'insérer dans la Constitution la date du 30 juin qui constitue la fin de la session d'avril et qui devait remplacer celle du 31 décembre, tel que cela découlait tant du discours royal du 20 août 1995 que de la question posée et publiée au bulletin officiel (n° 4322 du 4 septembre 1995, p. 2433), on se résolut à déconstitutionnaliser la date en question en parlant d'année budgétaire. De cette manière, on rendit tout changement futur de la date en question de la seule compétence du législateur habilité à agir dans le cas d'espèce par loi organique. En fait, la procédure aurait été tout à fait constitutionnelle si la notion d'année budgétaire avait été mentionnée dans la question posée lors du référendum. Mais, en réalité, elle ne l'a pas été puisque dans cette question il était expressément dit: «*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 ?* ». Ce qui, pour les votants, était parfaitement clair.

En d'autres termes et en toute logique, l'article modifié de la Constitution devait reproduire sans aucune déformation les résultats du « oui » exprimé suite à la question relative à l'approbation du projet de modification de l'article constitutionnel tendant à ce que le projet de loi de finances soit désormais voté lors de la session d'avril, c'est-à-dire, au maximum le 30 juin et non plus lors de la session d'octobre, soit au plus tard le 31 décembre.

Avec la modification que l'on inséra, malgré l'approbation de l'article constitutionnel contenu dans la question du référendum, on rendit toute modification ultérieure de la date convenue suite au discours royal et à la question posée, sujette à discussion et source d'une foule d'interrogations sur les pouvoirs du Conseil constitutionnel en pareil cas.

- II -

En matière de référendum, le rôle du Conseil constitutionnel se limite à des opérations sans aucune relation avec l'élément essentiel de la révision de la disposition constitutionnelle qui réside, nous semble-t-il, dans la rédaction de la question posée et la réponse qui découle du vote. En clair, le contrôle de la concordance de la réponse avec la question. D'après la Constitution et la loi organique qui organise ses compétences, sa fonction consiste, en effet, à assurer la surveillance du recensement général des votes, à examiner les réclamations consignées aux procès-verbaux des bureaux de vote avec la possibilité d'annuler, en cas d'irrégularités dans leur déroulement, totalement ou partiellement les opérations de vote et à proclamer les résultats du référendum. Dans aucune disposition, il n'est précisé que la Haute Instance a un droit de regard ou de contrôle sur le texte de l'amendement qui doit se substituer à l'ancien pour, précisément, veiller à ce que la modification soit le résultat de la consultation populaire.

A la différence de ce qui a cours ailleurs, notamment en France où le Conseil constitutionnel contrôle le libellé de la question afin de vérifier qu'elle ne présente aucune équivoque (C.C. 2 juin 1987, décision n° 87), le Conseil constitutionnel marocain n'a donc

M.A. BENABDALLAH

que des compétences fort limitées.

A vrai dire, au regard des principes élémentaires de l'Etat de droit, il s'agit là d'une sérieuse lacune.

Preuve en est que, aujourd'hui, sans que le Conseil constitutionnel n'ait pu relever aucune anomalie, on a pu procéder, par simple loi organique, au changement de la date du vote de la loi de finances qui, voici cinq ans, avait nécessité un référendum. Mais, comme déjà dit, c'est avec ce référendum, justement, que la déconstitutionnalisation a eu lieu, seulement, sans être annoncée (cette *Revue* n° 13, 1995, p. 9 et suiv.).

La question posée portait sur un point bien précis, une date; mais la transposition de la réponse affirmative se traduit par la disparition pure et simple de la date qui était l'objet unique du référendum, pour laisser place à une notion vague, élastique, celle de l'année budgétaire à déterminer par loi organique. Tout cela au vu et au su du Conseil constitutionnel sans qu'il n'ait rien pu faire !

Pas plus que, dans une récente décision, il ne pouvait se prononcer sur le vote du programme du gouvernement (C.C., 3 juillet 1998, décision n° 215/98, REMALD, n° 24, 1998, p. 129, note Benabdallah), parce que les textes ne le lui permettaient pas, il ne pouvait se prononcer sur la question du référendum en étendant son contrôle sur le report du résultat de la réponse dans le texte constitutionnel. Dans ce domaine, sa fonction est purement proclamatoire. C'est par décision qu'il proclame les résultats du référendum, mais son rôle s'arrête à ce niveau, car, par la suite, c'est par référence au texte constitutionnel, dont, finalement, il prend connaissance au bulletin officiel comme le commun des citoyens, qu'il doit se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution sans disposer d'aucun moyen de contrôle dans la phase intermédiaire pour s'assurer de la conformité de la modification constitutionnelle à la réponse apportée par le référendum malgré le fait que c'est là que réside le nœud gordien de toute la question !

Si le Conseil constitutionnel avait un pouvoir de contrôle en la matière, et, abstraction faite de la justesse de la déconstitutionnalisation que personne ne saurait valablement controvertre, et qui n'est pas l'objet de notre propos, jamais la notion d'année budgétaire n'aurait pu se substituer aussi subrepticement à la date convenue par référendum. Aujourd'hui, il s'est sans doute agi d'une question sans grande importance où l'altération s'est même avérée bénéfique, mais demain cela pourrait porter sur un sujet où la dénaturation serait susceptible de conséquences pernicieuses et juridiquement inacceptables. En fait, et, en droit, c'est ainsi que l'on devrait généralement raisonner, c'est beaucoup plus une question de principe que tout autre chose!

*

* *

Décision C.C. na 389/2000 du 18 avril 2000, Loi organique des Finances

« Considérant, en premier lieu, que ce que contient l'article premier, cité, de la loi 14/00, comme modification de l'article 6 de la loi organique n°7/98 de la loi de finances portant sur la fixation du début de l'année budgétaire au 1er janvier au lieu du 1^{er} juillet et de sa fin au 31 décembre de la même année au lieu du 30 juin de l'année suivante, est intervenu conformément à la Constitution en tant qu'il respecte le principe de l'annualité qui découle du troisième alinéa de l'article 50 de la Constitution et que son contenu entre dans les conditions relatives au vote de la loi de finances dont la limitation a lieu par loi organique en application du premier alinéa de l'article 50 précité;

Considérant, en second lieu, que la modification insérée dans le premier alinéa de l'article 35 de la loi organique n° 7/98 fixant la date du 31 décembre au lieu de celle du 30 juin comme dernier délai dont l'écoulement oblige le Gouvernement, dans le cas où la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission au Conseil constitutionnel, à ouvrir par décret les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, vise à rendre les dispositions de l'alinéa précité conformes à la modification de la date du début et de la fin de l'année budgétaire ; et cette modification est intervenue conformément à ce qui est énoncé dans le troisième alinéa de l'article 50 de la Constitution;

(...) ».