

De l'incompétence du Conseil constitutionnel (*)

**Note sous C.C., 3 juillet 1998,
*Vote du programme du Gouvernement***

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

Peut-on saisir le Conseil constitutionnel au sujet d'une question relevant de l'application du règlement intérieur de la Chambre des représentants? C'est sur ce point que la Haute Instance s'est récemment déclarée incompétente pour statuer sur la saisine présentée par 93 députés à l'issue du vote du programme du Gouvernement, le 24 avril 1998, demandant son annulation pour défaut de procédure.

Sans qu'il soit besoin de s'appesantir sur le fond de l'affaire, qui pour la suite de nos propos, ne serait d'aucune utilité, on remarquera que, depuis l'existence du Conseil constitutionnel, institué en 1992 et entré en fonction depuis 1994, ce n'est que la deuxième fois que des parlementaires font usage de leur droit de le saisir. Deux fois en quatre ans, c'est bien trop peu quand on sait que pendant toute la période antérieure à 1992, le contrôle de la constitutionnalité des lois figurait parmi les points les plus en vue présentés par une partie non négligeable de la classe politique. On estimait, en effet, que sans ce contrôle, il ne pouvait y avoir de véritable Etat de droit. Au vu d'une telle revendication, on était enclin à penser que, sitôt le Conseil constitutionnel en place, il y aurait un flot de saisines émanant des parlementaires. Ce fut une fausse impression. Hormis la fameuse affaire des paraboles, aucune autre n'amena le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi ordinaire suite à une saisine parlementaire ou même une saisine émanant d'une autorité constitutionnellement habilitée à le faire. Les seuls cas de contrôle concernent les lois organiques qui, comme on le sait, doivent être obligatoirement déférées au Conseil avant leur promulgation. C'est dire que sans les compétences qu'elle exerce en parallèle dont une grande partie a trait au contentieux électoral, la Haute Instance serait pratiquement réduite à ne rien faire!

En fait, même si c'est la deuxième fois que des membres de la Chambre des représentants saisissent le Conseil constitutionnel, il faut dire qu'il s'agit cette fois-ci d'une saisine bien particulière dans la mesure où, loin de concerner la constitutionnalité d'une loi, elle a trait à l'exercice d'un contrôle inédit portant sur un différend intervenu entre le Président de la Chambre et des groupes parlementaires à propos de la procédure de vote du programme présenté par le Gouvernement. Par conséquent, si l'on fait le compte, en quatre ans, le Conseil constitutionnel n'aura été finalement saisi qu'une seule fois en matière de contrôle de constitutionnalité d'une loi. Nous n'irons pas jusqu'à dire que cette situation est très

* REMALD n° 24, 1998, p. 129 et suiv.

regrettable, cependant nous constaterons qu'il ne suffit pas de mettre en place une institution, si noble et grande fût-elle, pour s'approcher de la cime de l'Etat de droit. Le degré d'une certaine maturité juridique de la majorité des acteurs politiques et de leur perception élevée de la chose publique est une nécessité absolue pour la réussite même de l'institution et, partant, de la réalisation de l'Etat de droit.

En tout cas, bien qu'elle se soit heurtée à une fin de non-recevoir, la saisine qui nous retient, et qui a donné lieu à la décision du 3 juillet 1998, offre l'occasion de rappeler, d'une manière très générale, la nature des compétences du Conseil constitutionnel et le caractère exclusif dont elles sont revêtues.

*

* *

« Considérant que l'article 81 de la Constitution énonce que le Conseil constitutionnel exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques.

Considérant qu'il n'existe pas dans la Constitution et dans les lois organiques de dispositions attribuant au Conseil constitutionnel le contrôle du système de vote du programme du Gouvernement par la Chambre des représentants. en tant que tel, et la manière selon laquelle ses résultats doivent être proclamés... »

La question qui se pose est la suivante: Est-ce que le Conseil constitutionnel, de par sa nature et sa fonction de se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution, peut élargir ses compétences pour statuer sur tout litige *en tant que tel* mettant en cause des dispositions de la Constitution?

Il est vrai que, se plaçant dans une optique qui ne prendrait en considération que le fait que tel ou tel litige d'ordre constitutionnel, ne pouvant être déféré à aucun organe institué par les textes, doit naturellement relever du Conseil constitutionnel, on pencherait vers l'affirmative. C'est, vraisemblablement, ce qu'ont dû penser les 93 députés, auteurs de la saisine. Mais un tel raisonnement pécherait par excès de simplicité et d'approximation car, qu'on le veuille ou pas, une institution juridique ne peut avoir d'autres compétences que celles qui sont prévues dans les textes qui la régissent.

*

* *

On peut remarquer que dans la motivation de sa décision, le juge constitutionnel ne s'est pas contenté de déclarer son incompétence quant au cas qui lui est soumis, mais il a profité de l'occasion pour poser une fois pour toute le principe en vertu duquel, loin d'avoir à statuer sur le cas par cas, il ne peut être directement saisi que des cas qui sont en relation directe avec les textes définissant expressément ses attributions: la Constitution et les lois organiques. Sur ce plan, on peut constater qu'en instituant le Conseil constitutionnel, le Constituant a entendu arrêter les compétences de celui-ci, tout en laissant ouverte la possibilité de les élargir. En optant pour une formule telle que « *le Conseil constitutionnel exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution ou par des dispositions de lois organiques* », il a en effet délégué au législateur le pouvoir d'attribuer au Conseil constitutionnel, par le procédé de la loi organique, toute nouvelle compétence qu'il jugerait nécessaire et qui n'aurait pas été déjà retenue par la Constitution. C'est d'ailleurs dans cette catégorie que l'on peut classer les compétences de la Haute Instance en matière d'incompatibilité du mandat de parlementaire ou de fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires. Ce sont les seuls domaines où, jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel peut statuer sur la base de lois organiques (lois organiques relatives à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers, B.O. n° 4518, du 18 septembre 1997 et loi organique relative aux modalités des commissions d'enquêtes parlementaires, B.O. n° 4336, du 6 décembre 1995) et, non directement, sur celle d'une disposition de la Constitution. C'est sans aucun doute la raison pour laquelle le juge constitutionnel a parlé de lois organiques au pluriel et ne s'est pas borné à faire référence à la seule loi organique relative au Conseil constitutionnel.

Cette double référence à la Constitution et aux lois organiques amène à dire que la Haute Instance exerce des compétences d'ordre constitutionnel qui, par conséquent, ne peuvent connaître de modification que par référendum et, d'autres, d'ordre législatif, qui, de par leur caractère, peuvent être modifiées ou élargies sur la base d'un projet ou d'une proposition de loi organique. Or, pour ce qui est de la saisine présentée par les 93 députés, on doit relever que ni la Constitution dans ses articles 79 et suivants, ni la loi organique relative au Conseil constitutionnel, ni les lois organiques relatives à la Chambre des représentants, à la Chambre des conseillers et aux commissions d'enquêtes parlementaires ne contiennent une mention d'ordre général chargeant le Conseil de connaître des litiges relatifs à l'application de la Constitution ou, et encore moins, de statuer sur les désaccords relatifs à l'application du règlement intérieur de la Chambre des représentants ou celle des conseillers. Il est vrai que, d'après le nom qui le désigne, on serait amené à penser qu'il serait compétent sur toute question constitutionnelle, de quelque nature fût-elle, mais il faut bien reconnaître qu'exerçant une compétence d'attribution, il lui est interdit de statuer sur une question non expressément prévue par la Constitution ou une loi organique.

... A moins que de son examen, dépende celui de la constitutionnalité d'une loi !

C'est ce qui ressort de la décision du 3 juillet 1998 dont l'apport essentiel réside dans une subtilité que l'on se doit de mettre en relief.

*

* *

S'il ne fait pas de doute que ni la Constitution, ni les lois organiques ne donnent compétence au Conseil constitutionnel pour trancher un différend à propos de la procédure de vote du programme du Gouvernement, il n'en reste pas moins vrai que le problème n'est pas résolu. On est en droit de s'interroger: Mais qui serait alors compétent?

Pour répondre à une telle question, il est nécessaire de se reporter à la motivation de la décision dans laquelle la Haute Instance a déclaré une incompétence non point absolue, mais seulement relative. D'une lecture attentive de la décision, on peut inférer que le juge, sans exclure purement et simplement toute possibilité de contrôler la procédure de vote du programme du Gouvernement par la Chambre des représentants, a bien spécifié "*en tant que tel*". L'utilisation d'une telle expression ne saurait être fortuite; elle doit sûrement avoir une signification.

Ne peut-on pas dire en effet, qu'en se déclarant incompétent pour examiner la procédure de vote du programme du Gouvernement "*en tant que tel*", le Conseil constitutionnel a voulu laisser entendre qu'il pourrait être compétent mais autrement que par la voie directe? Car si de la motivation, à laquelle on suggère de se reporter, on supprime l'expression "*en tant que tel*", on peut se rendre compte que celle-ci est loin d'être une simple clause de style. De la plume d'un juge, c'est une expression porteuse d'un message dont le sens ne peut être perçu, nous semble-t-il, que par son contraire. Décodée, elle signifie que puisque le Conseil constitutionnel soutient qu'il *ne peut pas en connaître en tant que tel, il peut alors en connaître, mais pas en tant que tel.*

Dans la motivation du Conseil constitutionnel, il y a donc une phrase qui, tout en affirmant une position de principe, laisse entendre une autre position pour laquelle les conditions ne sont pas remplies. En clair, il y a eu incompétence parce que la saisine a concerné directement la procédure de vote du programme du Gouvernement "*en tant que tel*". *A contrario*, il n'y aurait pas eu incompétence si la saisine avait concerné un domaine attribué au Conseil constitutionnel à l'occasion duquel celui-ci, indirectement, aurait eu à examiner la procédure critiquée.

En d'autres termes, les auteurs de la saisine auraient pu patienter et amener en temps voulu le Conseil constitutionnel à se prononcer sur le vote en question, non "*en tant que tel*", mais en empruntant la porte d'entrée, en invoquant l'inconstitutionnalité d'une loi au motif qu'elle est issue d'un projet présenté par un Gouvernement n'ayant pas régulièrement obtenu la confiance de la Chambre des représentants. A ce moment-là, le Conseil constitutionnel se serait prononcé sur le vote, mais pas "*en tant que tel*"; il n'aurait pas à l'annuler car il n'est pas habilité à le faire, mais il aurait déclaré inconstitutionnelle la loi issue d'un projet présenté par un Gouvernement dont l'obtention de la confiance devait satisfaire aux

dispositions de la Constitution. L'inconstitutionnalité de la loi aurait pour vice non pas la non-conformité de son contenu à la Constitution, mais le caractère inconstitutionnel de l'auteur du projet qui est à son origine. De la sorte, la Haute Instance aurait examiné le vote, mais pas "*en tant que tel*".

*

* *

Au demeurant, la position du Conseil constitutionnel est de celles qui coulent de source. Il eût été surprenant de constater le contraire.

Elle est semblable, quant au raisonnement adopté, à celle de la Cour suprême dans l'arrêt du 21 novembre 1969, *Y. Mas* (Les arrêts de la Cour suprême, 1966-1970, p. 204, en langue arabe) où, saisi pour se prononcer sur un recours en interprétation, le juge de l'excès de pouvoir avait considéré qu'il s'agissait d'une compétence qui ne lui était pas reconnue par les textes l'instituant, ne l'habilitant à apprécier la légalité d'un acte administratif ou à interpréter son contenu qu'en dernier ressort dans le cadre d'un recours en annulation. Doté d'une compétence d'attribution, il ne saurait se déclarer compétent sur une matière qui ne lui est pas expressément attribuée mais dont il peut connaître à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir.

Elle n'est pas sans rappeler, également, la position du Conseil constitutionnel français qui, saisi par le président de l'Assemblée nationale sur la question de savoir si une motion de censure était recevable alors que l'article 16 proclamant l'Etat d'exception était mis en application et que le parlement siégeait en dehors des dates normales de la session ordinaire, avait rendu sa décision d'incompétence le jour même où il avait été consulté: le 14 septembre 1961. C'était sûrement pour signifier que la demande de consultation était, pour ainsi dire, tellement peu conforme à ses attributions, qu'il ne lui était pas nécessaire de disposer de la totalité du délai ordinairement requis pour relever l'évidence de son incompétence (C.C. 14 septembre 1961, Rec. p. 55, voir le commentaire de L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1991, p. 146).

En tout état de cause, même si, comme déjà dit, ce n'est que la deuxième fois en quatre ans que des parlementaires usent de leur droit de recourir au Conseil constitutionnel et que c'est à tort qu'ils l'ont fait dans la mesure où la saisine ne leur est offerte qu'en matière de contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, il faut reconnaître que la décision du Conseil constitutionnel doit être lue avec un grand soin sous peine d'être incomprise. C'est l'occasion de souligner aussi que c'est par des recours multiples que la Haute Instance aura l'opportunité de définir ses compétences selon les termes de la Constitution et des lois organiques qui définissent ses attributions et, éventuellement, de les élargir si, disposant d'arguments solides, elle considère pouvoir le faire. C'est par la pratique que le contrôle de la constitutionnalité finira par s'insérer dans notre culture juridique. Pour l'heure, les compétences du Conseil constitutionnel sont ce qu'elles sont et elles ne sauraient concerner

directement un domaine juridiquement étranger aux matières qui lui sont dévolues!

*

* *

C.C., décision n° 215/98 du 3 juillet 1998, Vote du programme du Gouvernement

« Considérant que l'article 81 de la Constitution énonce que le Conseil constitutionnel exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques.

Considérant qu'il n'existe pas dans la Constitution et dans les lois organiques de dispositions attribuant au Conseil constitutionnel le contrôle du système de vote du programme du Gouvernement par la Chambre des représentants, en tant que tel, et la manière selon laquelle ses résultats doivent être proclamés.

Incompétence. »