

Le Conseil Constitutionnel et la loi sur les paraboles (*)

Note sous Décision du Conseil Constitutionnel n° 37-94 du 16 août 1994

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

Les premiers fruits d'un arbre nouvellement enraciné procurent toujours à leur dégustateur une espèce d'impatience mêlée d'appréhension. Il a hâte de savoir si la primeur qu'il goûte permet d'augurer de belles récoltes. C'est dans cet esprit que doit être étudiée la décision récemment rendue par notre Conseil constitutionnel sur la loi ⁽¹⁾ approuvant le décret-loi instituant une taxe à l'installation des stations terriennes de réception, à titre privé, des signaux de radiodiffusion par satellite.

Bien que ce ne soit pas là sa première décision, c'est bien une première du genre dans la mesure où c'est la première fois que l'occasion lui est offerte de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi⁽²⁾, ce qui est le noyau dur de l'ensemble de ses attributions; comme c'est également la première fois qu'est mis en application l'article 79 de la Constitution permettant aux membres de la Chambre des représentants de soumettre au Conseil l'appréciation d'une loi qu'ils estiment inconstitutionnelle. C'est, donc, l'Etat de droit qui se solidifie et le juriste, croyant et pratiquant, ne peut que s'en féliciter !

Même si elle est l'expression suprême de la volonté de la Nation, la loi n'est pas, pour autant soustraite au respect de la Constitution; elle est soumise à la pyramide normative de l'Etat ⁽³⁾, au faite de laquelle se situe l'engagement de base, lié à la charpente de tout l'édifice, comportant les principes en vertu desquels s'exprime une volonté populaire déléguée à des représentants issus de l'élection. Le contrôle de l'usage de cette délégation,

* REMALD n° 9, 1994, p. 9 et suiv.

¹ En fait, du point de vue constitutionnel, on ne peut parler de contrôle de la loi que lorsque celle-ci existe déjà et qu'un recours est formé à son encontre un recours *a posteriori*. Or, dans notre système, tel n'est pas le cas, puisque le recours ne peut avoir lieu qu'avant la promulgation du projet approuvé par la Chambre des Représentants. Cela revient à dire qu'il s'agit du contrôle d'un acte voté par le Parlement sur le point de devenir une loi. C'est un contrôle *a priori*. Cela semble un détail mais une précision s'imposait. Au demeurant, l'expression "*contrôle de la constitutionnalité de la loi*", étant consacrée par la Constitution elle-même et le langage juridique répandu, on ne peut que s'incliner.

² C'est bien sûr une simple coïncidence, mais in relèvera que le premier cas de contrôle exercée par le Conseil constitutionnel français de la conformité d'une loi ordinaire à la Constitution portait sur la redevance Radio-télévision; décision du 7 août 1960, L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 6ème éd. p. 84.

³ H. Kelsen, *Théorie pure du Droit*, trad. Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p. 299. Le savant auteur, s'efforçant de fonder la garantie juridictionnelle de la Constitution a écrit: "*L'ordre juridique n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou hiérarchie formée d'un certain nombre d'étages ou couches de normes juridiques*".

confiée par des citoyens qui se sont souverainement exprimés pour devenir ensuite des sujets, est une garantie que leurs droits seront gérés conformément au texte constitutionnel sur lequel ils se sont prononcés et, sur la base duquel ils entendent être gouvernés. Il met fin à l'absolutisme ⁽⁴⁾ de la majorité parlementaire. La violation d'une disposition de la Constitution ou même de son esprit aurait l'allure d'une félonie. Pour contrecarrer ce risque, le Haut Conseil s'est vu attribuer la mission d'empêcher, pourvu qu'on le lui demande, toute incartade de ce genre. C'est l'un des grands apports contenus dans la Constitution révisée de 1992. À une Chambre constitutionnelle, aux compétences somme toute limitées, est substitué un Conseil dont les attributions n'ont finalement rien à envier aux instances étrangères spécialisées dans le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Un second intérêt apparaît quant à la saisine de la Haute Instance. La Constitution prévoit que les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation, par le Roi, le Premier ministre, le Président de la Chambre des représentants ou le quart des membres composant cette dernière. Ainsi, le politique devient-il atténué par le juridique ou le constitutionnel, compte tenu du fait qu'un texte même approuvé au sein du Parlement peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité sur demande de ceux qui le désapprouvent. La démocratie n'est plus l'empire de la majorité, mais le règne du droit ⁽⁵⁾. Précisément, le projet de loi ratifiant le texte instituant la taxe sur les paraboles avait emporté l'adhésion de la majorité et les membres de l'opposition, considérant ses dispositions inconstitutionnelles, l'ont attaqué devant le Conseil.

Il faut dire que le texte en question n'a pas été sans causer des divergences de vues, tant sur le plan des principes que sur celui des dépenses qu'il allait engendrer au niveau des ménages. La presse en a longuement débattu; et non seulement on a parlé de mesures inconstitutionnelles, appréciées, donc, sous un angle strictement juridique, mais on alla jusqu'à qualifier la mesure préconisée d'impopulaire. C'est dire que l'on est à la lisière du juridique et du politique. Cette contiguïté donne au problème une ardeur de braise qui menace de brûler les doigts.

Pour bien le cerner, voyons les faits!

Dans le but de capter les images qu'émettent par satellite, les stations de télévision étrangères, plusieurs foyers se sont équipés de récepteurs dotés d'antennes paraboliques. Le gouvernement décida l'institution d'une taxe de cinq mille dirhams pour toute parabole déjà installée ou à installer. Pour ce faire, il recourut à une technique juridique, prévue par la Constitution, lui permettant de prendre dans l'intervalle des sessions parlementaires, avec l'accord des commissions intéressées, des décrets-lois, c'est-à-dire, au sens de la Constitution marocaine, comme on le verra plus loin, des mesures relevant du pouvoir législatif mais pouvant être prises par le Gouvernement, sous réserve d'être ratifiées par le Parlement lors de sa prochaine session ordinaire.

⁴ J.Rivero, *Fin d'un absolutisme*, Pouvoirs, 1980, n° 13, p. 5

⁵ J. Robert, *L'indépendance des juges*, R.D.P., 1988, p. 22.

Intervenu le 13 octobre 1992 ⁽⁶⁾, le décret-loi fut approuvé par la Chambre des Représentants le 5 juillet 1994. La loi le ratifiant fit l'objet d'un recours en inconstitutionnalité, donnant ainsi l'occasion à la Haute Instance de faire le baptême de son premier contrôle dans ce domaine.

C'est donc avec beaucoup d'attention et d'intérêt qu'il conviendrait de considérer cette décision du 16 août 1994 ⁽⁷⁾. À cet égard, il serait important de mettre en relief les enseignements qu'elle recèle ainsi que les réflexions qu'elle inspire.

D'abord, on peut relever une certaine concision et quelque laconisme dans la rédaction de la décision par rapport aux arguments développés dans la lettre de saisine ⁽⁸⁾ adressée au Conseil constitutionnel.

Ensuite, on peut déduire, et c'est là, nous semble-t-il, l'apport essentiel de la décision, quelles sont les conditions de constitutionnalité d'un décret-loi.

Enfin, on peut constater que malgré la décision du Conseil constitutionnel, le problème demeure toujours posé.

C'est autour de ces trois points que s'articulera notre propos.

- I -

Le laconisme de la décision

Dans sa décision, qui, du reste, donne satisfaction à la demande des signataires de la lettre de saisine, le Conseil constitutionnel ne fait état que d'un seul grief pour prononcer l'annulation de la loi qui lui a été déférée. Cependant, on relève que dans la lettre en question, les rédacteurs ont développé toute une argumentation fortement motivée et attaquent la loi sur plusieurs fronts:

- La non constitutionnalité du vote sur le décret par la commission de la Chambre des Représentants;
- La procédure utilisée pour l'approbation du décret-loi;
- La non conformité du projet au texte constitutionnel;
- L'absence de toute base juridique au décret imposé.

De ces points, ayant trait à la procédure et au fond, le Conseil constitutionnel n'en a retenu que le second, pour fonder l'annulation de la loi. Sans doute, l'a-t-il considéré

⁶ B.O. 4 novembre 1992, n° 4175, p. 494.

⁷ B.O. du 7 septembre 1994, n° 4271, p. 431.

⁸ Journal *l'Opinion* du 22 juillet 1994, n° 10559

suffisant, mais on constatera que, par son silence sur le reste, il laisse la porte ouverte à toute forme de supposition.

Il est certain que le juge constitutionnel est parfaitement souverain et libre d'adopter l'argument qui lui paraît substantiel, aux fins de l'annulation d'une loi. Au demeurant, il est non moins certain que la parole qu'il prononce ne s'arrête pas là, car, lorsqu'on interprète le silence qui l'entoure, celui-ci peut s'avérer d'une très grande éloquence, comme il peut être source d'une regrettable confusion dans la mesure où le rôle du Conseil n'est pas seulement de trancher des litiges juridiques mais surtout d'élaborer chaque fois que l'opportunité lui est offerte, une jurisprudence susceptible d'éclairer les débats futurs et d'éviter des recours inutiles.

- § 1 -

Le silence éloquent

En s'attachant uniquement à l'analyse du deuxième point, relatif à la procédure, et en laissant de côté les autres arguments invoqués dans la requête, le juge peut sembler vouloir signifier que ces derniers lui ont paru inopérants. Cette supposition est d'autant plus probable que dans la motivation de sa décision, le Conseil a précisé que le moyen d'annulation a été invoqué *d'office* et que dans son dispositif, il a dit, avant le prononcé de l'annulation, « sans qu'il soit besoin *d'examiner les moyens* invoqués dans la lettre de saisine» et non pas *d'examiner les autres moyens*...

On peut alors déduire de cette précision de rédaction que l'annulation a eu lieu non point pour les raisons contenues dans la lettre (⁹), mais tout simplement, pour des raisons soulevées *d'office* par le Conseil constitutionnel. Selon la terminologie juridique, des raisons d'ordre public. Est-ce à dire que les arguments écartés n'ont fait que jouer le rôle de déclencheur d'un contrôle de constitutionnalité? Il faut reconnaître que de cette question, on peut débattre à loisir!

Sans doute que, généralement, le silence se prête fort mal à l'interprétation, mais il

⁹ Sans doute, peut-on être, intuitivement, porté à penser que les pouvoirs d'un juge doivent être limités par les termes de la requête dont il est saisi - il ne peut statuer *ultra petita* - et que cela vaudrait même pour le juge constitutionnel. Le fait, précisément, est que, dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel, même en présentant les principales caractéristiques d'une juridiction, n'est pas une juridiction ordinaire, semblable à celles qui existent pour trancher les litiges. Son rôle dépasse de loin ce cadre étroit; il consiste dans l'examen juridique d'un texte de loi, de sa conformité à la Constitution. Dès lors donc, qu'il est saisi, il rend sa décision en toute liberté en s'appuyant au besoin sur des motifs autres que ceux qui sont contenus dans la requête. Sur les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel français en matière de procédure, D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Ed. Montchrestien, 1992, pp. 120-121. D'autre part, on relèvera que la plupart des décisions du Conseil constitutionnel français se terminent par "*considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen*".

devient tout à fait éloquent lorsqu'il accompagne une parole pétrie de sens émanant d'un juge dont le langage et le vocabulaire, avec leurs différentes nuances sont, plus que pour tout autre, des instruments de travail.

- § 2 -

Le silence, source de confusion

Il peut, également, être source de confusion pour qui désire tirer des enseignements instructifs des décisions du Conseil constitutionnel. En effet, lorsqu'un recours est formé et qu'il se fonde sur des arguments relatifs à deux aspects de procédure et que le juge ne se prononce que sur un seul, la décision produit un effet de frustration. Elle laisse, pour ainsi dire, l'observateur sur sa faim.

Dans la lettre de saisine, il y avait bien deux points concernant la procédure. D'une part, la non constitutionnalité du vote sur le décret par la commission des Finances et, d'autre part, la procédure utilisée pour l'approbation du décret-loi. Le Conseil ne s'est prononcé que sur le moyen, soulevé *d'office*, précise-t-il, pris de la méconnaissance des dispositions de l'article 54 de la Constitution. Il n'a pas estimé nécessaire de traiter du premier point pour dire s'il fait partie du bloc de constitutionnalité. Il aurait été très intéressant de trancher cette question car il n'est pas évident que la violation du règlement intérieur de la Chambre des Représentants entraîne l'inconstitutionnalité d'une loi. Il aurait été éclairant pour l'observateur de savoir à partir d'une décision de la Haute Instance, si le règlement intérieur a, en lui-même, valeur constitutionnelle ou pas ⁽¹⁰⁾.

Néanmoins, l'apport du Conseil aura été d'avoir posé les conditions de constitutionnalité du décret-loi.

- II -

La constitutionnalité du décret-loi

Le décret-loi est une technique juridique que prévoyait l'article 54 de la Constitution de 1972 ⁽¹¹⁾, et prévue actuellement dans la Constitution révisée de 1992, reprenant en cela les

¹⁰ Pour comparaison, sans plus, ce n'est pas le cas dans la jurisprudence constitutionnelle française, L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, pp. 47-78.

¹¹ On rappellera que la notion de décret-loi utilisée dans la Constitution marocaine est différente de celle à laquelle il était recouru en France sous la IIIème République. Il s'agissait d'habilitations accordées au Gouvernement par le Parlement de prendre par décret, "*nonobstant toutes dispositions législatives contraires les mesures nécessaires pour atteindre certains objectifs*". On les appelait décrets-lois, parce qu'ils permettaient à des décrets émanant naturellement du pouvoir exécutif de régler des matières du ressort habituel du pouvoir législatif (G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 499). Cette pratique qui survécu sous la IVème République, malgré son interdiction formelle par l'article 13 de la

dispositions de ses devancières, permettant au Gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi, dans l'intervalle des sessions parlementaires, mais avec l'accord des commissions intéressées de la Chambre des Représentants, en édictant des décrets-lois qui doivent être soumis à la ratification de cette dernière au cours de sa session ordinaire suivante.

C'est par cette voie qu'est intervenu le Gouvernement pour instituer la taxe sur les paraboles; et l'on remarque que le Constituant lui a prévu un certain nombre de conditions que le juge contrôle, en cas de besoin, pour annuler une loi ratifiant un décret-loi. C'est ce qu'il a fait dans sa décision du 16 août 1994.

- § 1 -

La raison d'être du décret-loi

On sait que depuis 1962, le Constituant marocain a opéré un partage entre les domaines de la loi et du règlement. Aussi, la Chambre des Représentants, exerce-t-elle une compétence d'attribution puisque son domaine est limité par des articles de la Constitution, tandis que l'Exécutif exerce une compétence de droit commun du fait que son domaine intéresse tout ce qui ne relève pas du Parlement. Mieux encore, pour renforcer davantage le rôle du Gouvernement au sein de l'État (¹²), le Constituant lui permet d'intervenir, quand il le juge nécessaire, dans le domaine législatif en dehors des sessions ordinaires de la Chambre des Représentants. Cette possibilité, prévue, sans aucun doute, pour faire face à des situations plus ou moins urgentes qui ne sauraient attendre une séance plénière du Parlement, offre au Gouvernement l'opportunité d'édicter des mesures qui entreront immédiatement en vigueur sous forme de décrets-lois, en attendant la session ordinaire suivante pour les ratifier et leur donner le caractère de loi.

La décision du Conseil constitutionnel qui a annulé la loi de ratification, a mis en évidence les deux conditions incontournables pour la constitutionnalité d'un décret-loi: il doit être pris dans l'intervalle des deux sessions et il doit être soumis à ratification lors de la prochaine session ordinaire du Parlement.

- § 2 -

Les délais d'édiction du décret-loi

Si le Constituant marocain a résolu de doter le Gouvernement d'un moyen d'intervention dans un domaine réservé par lui-même au Parlement, c'est parce qu'il a estimé que dans la

Constitution de 1946 (G. Vedel, *op. cit.*, p. 500), prit le nom d'Ordonnance dans la Constitution du 4 octobre 1958, article 38. Dans la Constitution marocaine, cette technique prévue par article 44, garde le nom de décret.

¹² Le domaine de la loi et du règlement, *Economica*. 1981.

vie d'un État, il doit y avoir une certaine permanence, une continuité, une possibilité de faire face à des situations de fait auxquelles il faut parer dans les plus brefs délais. Ceci n'empêche pas, cependant, que le Gouvernement, désirant éviter des débats parlementaires qui le mettraient dans un embarras politique, préfère aller de l'avant en recourant à la technique du décret-loi, qui lui offre la possibilité de mettre, d'abord les mesures qu'il préconise, en vigueur, et de les discuter plus tard devant le Parlement. Ce qui naturellement permet d'amortir le choc des contradicteurs du projet par l'adhésion déjà réalisée des destinataires du texte. Bien que cela soit de bonne guerre sur le plan politique, le Conseil constitutionnel s'affirme intransigeant quant à l'interprétation, à juste titre restrictive, qu'il fait à partir de l'article 54 de la Constitution.

Pour le juge, l'intervalle des sessions signifie la période située entre la date de clôture d'une session ordinaire et, selon le cas, soit le deuxième vendredi d'octobre, soit le deuxième vendredi d'avril, c'est-à-dire du lendemain de la date de clôture à la veille de la date d'ouverture. C'est pendant cette période que doit être édicté, après accord de la commission parlementaire concernée, le décret-loi projeté.

Dans le cas de notre décision, le texte fut pris le 13 octobre 1992 au lieu du 8, dernier délai, soit cinq jours de retard, Cela semble peu, mais même bien moins constituerait une irrégularité de procédure⁽¹³⁾, une illégitimité coupant le décret-loi de l'esprit de l'article 54 de la Constitution.

Sur ce chapitre, le Conseil a clairement et franchement exprimé sa conception: ni avant, ni après! Et cela vaut même pour la ratification, dont la solution, sans avoir été expressément abordée, apparaît en filigrane.

- § 3 -

La ratification du décret-loi

La ratification, au sens constitutionnel, est l'acte par lequel un organe, dans le cas d'espèce, la Chambre des Représentants, approuve un texte déjà édicté par un autre, le Gouvernement. Elle est nécessaire pour lui octroyer la valeur législative, Aussi, lorsqu'un décret-loi entre en application, il conserve sa nature réglementaire, tant qu'il n'est pas ratifié, Il demeure donc un acte administratif ⁽¹⁴⁾, susceptible de recours pour excès de

¹³ Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnel et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Thèse, 1928, *Economica*, 1986, p. 17, "l'inconstitutionnalité d'une loi se ramène toujours en dernière analyse à une irrégularité de procédure".

¹⁴ Bien que la jurisprudence marocaine n'ait pas eu encore à traiter de cette question, il est possible de trouver les prémices d'un raisonnement dans l'un des premiers arrêts de la Cour Suprême, CAS 16 juillet 1959, *Association tangéroise interprofessionnelle économique et sociale ci sous-secrétaire d'Etat aux Finances*, RACS, p. 71.

pouvoir, mais toujours en vigueur, par conséquent opposable à ses destinataires et produisant des effets juridiques, De ce fait, si l'on adopte une interprétation large de la notion de délai en matière de ratification, le Gouvernement pourra atermoyer autant que possible cette procédure pour permettre à son décret-loi de continuer à produire ses effets et gagner ainsi du terrain sur le plan politique. Ici encore, conséquent avec sa position précédente, le Conseil a eu un apport déterminant, tranchant, par une solution, deux situations différentes: celle où la Chambre des Représentants est en fonction et celle où il y a vacance parlementaire,

Dans le premier cas, le projet de loi de ratification doit être déposé au Parlement au cours de la session ordinaire subséquente à l'intersession pendant laquelle est pris le décret-loi. La ratification pourra même être reportée au sein de la Chambre, sans que cela n'ait d'effet sur le texte lui-même ou sa force juridique ⁽¹⁵⁾.

Dans le deuxième cas, le décret-loi est ratifié par Sa Majesté le Roi, l'autorité qui exerce le pouvoir législatif, pendant la période de vacance parlementaire précédant l'installation de la Chambre des Représentants, article 101 de la Constitution, ou bien encore, due à la dissolution de la Chambre, article 71 ⁽¹⁶⁾, ou encore, comme cela fut le cas, due à un report des élections législatives, période 1983-84, pendant laquelle on recourut à l'application de l'article 19 de la Constitution ⁽¹⁷⁾.

Cela étant, on précisera que ce deuxième cas ne peut pas exister indéfiniment car il ne concerne que les décrets-lois en instance de ratification. Le Gouvernement, en l'absence d'une vie parlementaire normale, peut proposer en Conseil des ministres directement à Sa Majesté le Roi des projets de loi pour promulgation, sans évidemment avoir besoin du décret-loi qui est une technique utilisée en attendant la tenue de la session ordinaire de la Chambre des Représentants⁽¹⁸⁾. Quand celle-ci n'existe pas, il n'y a aucune raison d'y recourir; ce fut la période 1972-1977.

On remarquera alors que la décision du Conseil constitutionnel aura clarifié l'application de l'article 54 de la Constitution: un décret-loi ne peut intervenir n'importe quand et doit être déposé pour ratification dans les délais. Cette décision vaudra pour tous les décrets-lois qui auront à intervenir dans quelque domaine que ce soit. Il s'agit donc d'un problème de forme qui épargnera au Conseil constitutionnel de se pencher sur le fond; et c'est la raison pour laquelle la constitutionnalité de la taxe sur les paraboles demeure toujours posée.

¹⁵ D'après G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, Thémis. 1982, p. 316, certains décrets-lois sont demeurés plus de dix ans en instance de ratification.

¹⁶ On précisera que c'est l'article qui a été invoqué, à tort, nous semble-t-il, dans la lettre de saisine. En effet, il s'agissait non pas d'une vacance due à une dissolution du Parlement mais due à la promulgation d'une Constitution révisée (Dahir du 9 octobre 1992), période similaire à celle de 1972-1977.

¹⁷ A. Mennouni, *Le recours à l'article 19, une nouvelle lecture de la Constitution*, RJPEM, 1984, n° 15, p. 25.

¹⁸ Serait-il nécessaire de dire qu'en l'absence du Parlement, il ne peut y avoir en pratique de contrôle de constitutionnalité des lois. Lorsqu'un projet de loi est soumis au Conseil des ministres aux fins de sa promulgation, on voit mal qui va saisir le Conseil constitutionnel.

- III -

... Et le problème demeure posé...

Face au contrôle qui lui a été soumis, le Conseil constitutionnel pouvait en toute liberté choisir entre deux attitudes, différentes l'une de l'autre. Celle qu'il a adoptée en se fondant sur un moyen soulevé d'office, tenant à la forme et une question de procédure. Et, celle qu'il aurait pu suivre en examinant un à un tous les points invoqués dans la lettre de saisine, quitte à écarter expressément ceux qui lui auraient semblé non-fondés. Mais, répétons-le, c'est là un choix fait en toute souveraineté que l'on s'interdit de critiquer, entendu qu'une seule décision ne permet guère une systématisation valable, mais que l'on peut brièvement commenter.

Pour ce qui est de la première attitude, de deux choses l'une:

Soit le Conseil a tout de suite relevé la lacune grevant d'inconstitutionnalité le décret-loi, et a résolu de la soulever d'office, même si elle s'apparente de près au grief contenu dans la lettre de saisine, pour justement s'épargner l'examen des moyens invoqués dans cette dernière. De la sorte, il accède à la demande d'annulation, mais en précisant par la formule « *sans qu'il y ait lieu d'examiner les moyens invoqués dans la lettre de saisine* » qu'il le fait pour des raisons étrangères à celle-ci. Il agit donc en arbitre. Il prend prétexte d'un recours pour dire ce qui doit être respecté en priorité, sans se soucier des autres arguments, vraisemblablement surabondants.

Soit le Conseil s'est délibérément abstenu, car on ne doit pas oublier que c'est sa première décision du genre, pour ne point paraître un censeur redoutable et acharné de l'acte voté par le Parlement. C'eût été, sembla-t-il estimer, un excès de zèle de sa part, que de brandir tous les chefs d'annulation invoqués contre un texte qu'il peut renverser d'un souffle! Il préfère réserver son point de vue pour plus tard.

Quant à la deuxième attitude, l'inverse de la précédente, elle aurait précisément consisté à profiter de l'occasion pour faire part à la doctrine constitutionnaliste, de sa position concernant tous les points de fond qui lui étaient soumis. Ce faisant, il aurait pris parti sur des principes tels que « *la liberté d'expression sous toutes ses formes* » et la notion « *d'enrichissement sans cause* », tous deux invoqués dans la lettre de saisine. Rien ne l'empêchait de déclarer, tout en les conjuguant avec les données de l'espèce, si à ses yeux, ils avaient valeur constitutionnelle ou pas (¹⁹).

¹⁹ Il est courant qu'un juge, d'une manière générale, peut, sans avoir à donner raison à la requête, valablement se prononcer sur des points de principe.

- § 1 -

La liberté d'expression sous toutes ses formes

La liberté d'expression sous toutes ses formes! Le mot-clé, la liberté; un terme plein de sens et de substance; la liberté est au frontispice de toutes les Constitutions. Le Constituant marocain l'a, depuis 1962, honoré d'un très haut piédestal. N'a-t-il pas, après en avoir énuméré quelques unes, précisé qu'elles ne pourraient avoir de limitation que par la loi? Dans la Constitution révisée de 1992, son sens est magnifié par le préambule qui réaffirme l'attachement du Royaume aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.

L'interdiction générale et absolue d'une quelconque liberté serait - sauf circonstances exceptionnelles: état d'urgence, état de siège, état de guerre, qu'à Dieu ne plaise ! - inadmissible au sein d'un État de droit. Elle scandaliserait même un enfant à peine doté d'une once de bon sens. Mais sa limitation par la loi, pour des raisons étrangères à la protection de l'ordre public, sous forme de l'institution d'une taxe n'est-elle pas de nature à embarrasser le juriste à qui l'on demanderait si une telle limitation reste conforme à la Constitution ? Il faut avouer qu'une réponse hardie pécherait par excès de spontanéité et, seule une instance constitutionnellement habilitée peut valablement, à l'appui d'un raisonnement juridique, logique et convaincant, s'exprimer à ce sujet. Tant qu'elle ne l'a pas fait, on ne peut la devancer; car, outre son inélégance, le vœu émis dans quelque sens que ce soit, demeurerait perclus dans les nuées de l'empyrée.

- § 2 -

L'enrichissement sans cause

L'enrichissement sans cause ! Un principe qu'on ne trouve certes pas dans les textes régissant l'Etat, mais qui n'est pas moins issu de la morale et de l'équité. Il édicte une règle, inspirée du droit naturel, et adoptée par la doctrine et la législation civilistes, simple en théorie mais, sans doute, difficile à mettre en pratique: nul ne doit s'enrichir au détriment d'autrui. Dans les faits, elle se traduit par l'idée selon laquelle une personne physique ou morale ne saurait, à bon droit, percevoir une rémunération pour service non rendu.

Donc, non contenue dans le droit public, cette règle ne peut avoir d'application en droit positif que si une juridiction l'érige en principe général du droit. De ce fait, elle ne peut être courante dans le commerce juridique étatique, dans les lois à l'égard des citoyens, que si le Conseil constitutionnel lui donne la valeur d'un principe devant s'appliquer, même sans texte, et, par conséquent, être respecté par le législateur.

Une taxe, alors perçue sur des paraboles destinées à capter des images émises, au moyen de satellites, par des stations de télévision étrangères, porte-t-elle atteinte au principe de l'enrichissement sans cause? Là, est, nous semble-t-il, la question cruciale et déterminante qui eût permis de déclarer constitutionnelle ou inconstitutionnelle la loi examinée par la Haute Instance. Mais encore fallait-il savoir si la règle en elle-même, pouvait être retenue comme principe général du droit par le Conseil constitutionnel et, ensuite, si dans le cas qui lui était soumis, elle pouvait servir de fondement à sa décision. Seule une analyse circonstanciée, tissée de subtilités juridiques, accentuée par des considérants explicatifs, pouvait sortir la vérité unique perdue, jusque là, sous les herbes et les ronces.

Conclusion

Il va sans dire que le juge constitutionnel, ne s'étant préoccupé que de l'aspect purement procédural du décret-loi, laisse la porte ouverte au Gouvernement de présenter un projet de loi à la Chambre des Représentants, contenant exactement les mêmes dispositions que le texte annulé. Bien entendu, rien n'empêchera une nouvelle lettre de saisine.

Peut-on donc parler de prudence du Conseil constitutionnel, d'une volonté de ne point se mêler de questions qui, tout en intéressant un côté strictement juridique en relation directe avec la Constitution, baignent en réalité dans les eaux inévitables du politique? Ou, doit-on inférer de sa décision tant attendue que le Conseil a annoncé son intention de ne jamais se prononcer sur une foule d'arguments lorsqu'un seul, soulevé d'office, lui permet de rendre justice à moindre frais?

Dans les deux cas de figure, on ne s'empêchera pas de conclure que le fruit de l'arbre appelé à abriter de son ombrage l'État de droit, procure à son dégustateur une envie irrésistible de cueillir, lors d'une prochaine récolte, un autre plus juteux!

*

* *

*Décision n° 37 - 94 du 7 rabii 1 1415 (16 août 1994)
(B.O. n° 4271 du 7 septembre 1994, p. 431)*

*Louange à Dieu Seul,
Au nom de Sa Majesté le Roi
Le Conseil constitutionnel,*

Vu la Constitution, notamment ses articles 54, 79 et 101;

Vu la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel, notamment son

article 22;

Vu la lettre enregistrée le 18 juillet 1994 au secrétariat général du Conseil constitutionnel, par laquelle 95 membres de la Chambre des représentants ont déféré au

Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues à l'article 79, 3^e alinéa, de la Constitution, la loi n° 33-93 portant ratification du décret-loi n° 2-91-388 du 15 rabii II 1413 (13 Octobre 1992) instituant une taxe à l'installation des stations terriennes de réception, à titre privé, des signaux de radiodiffusion par satellite, aux fins qu'il plaise au Conseil constitutionnel déclarer ladite loi non conforme à la Constitution;

Vu les observations de monsieur le Premier ministre dont le texte est annexé à sa lettre enregistrée le 8 août 1994 au secrétariat général du Conseil constitutionnel;

Oùï le rapporteur en son rapport et après en avoir délibéré conformément à la loi;

Sur le moyen soulevé d'office pris de la méconnaissance des dispositions de l'article 54 de la Constitution;

Considérant que lorsqu'il est saisi d'une loi portant ratification d'un décret-loi, pour en apprécier la constitutionnalité, le Conseil constitutionnel doit faire porter son examen à la fois sur la loi de ratification et le décret ratifié qui forment dès lors un tout indissociable;

Considérant que la Constitution prévoit en son article 54 que "le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions intéressées, des décrets-loi qui doivent être soumis à ratification au cours de la session ordinaire suivante de la Chambre des représentants";

Considérant qu'il résulte de cette disposition que les décrets-lois dont le gouvernement obtient, dans l'intervalle des sessions, l'accord des commissions parlementaires intéressées pour les prendre, ne peuvent être pris que dans ledit intervalle;

Considérant que l'intervalle entre deux sessions parlementaires ordinaires s'achève nécessairement le jeudi qui précède soit le 2^e vendredi d'octobre, soit le 2^e vendredi d'avril;

Considérant que le décret-loi, dont la loi de ratification est déférée au Conseil constitutionnel aux fins d'en apprécier la constitutionnalité, ayant été examiné par la commission parlementaire des finances, du plan et du développement régional qui y a donné son accord le 28 septembre 1992, il pouvait être pris au plus tard le jeudi 8 octobre 1992;

Considérant, toutefois, qu'il n'a été pris que le 13 octobre 1992, soit après l'expiration de l'intersession au cours de laquelle le gouvernement pouvait le prendre;

Considérant qu'il ne peut être soutenu que l'intersession qui devait prendre fin le 8 octobre 1992 s'est prolongée jusqu'au 7 octobre 1993 du fait de sa coïncidence avec la fin de la législature, d'une part, et du report aux mois de juin et septembre 1993 des élections parlementaires pour la mise en place de la nouvelle Chambre des représentants, d'autre part; qu'en effet la période qui a duré du 9 octobre 1992 au 8 octobre 1993, date de la réunion de la première session de la nouvelle Chambre des représentants, n'est pas une intersession au sens de la Constitution où cette expression s'entend du laps de temps au cours duquel la Chambre des représentants est en fonction sans se réunir en séance plénière bien qu'elle puisse être convoquée en session extraordinaire dans les conditions prévues par la Constitution et alors que ses organes continuent d'exercer les attributions que leur confère la Constitution notamment par ses articles 37 (alinéas 2 et 3), 39 (alinéa premier), 53, 54, et 61, tandis que la période dont il s'agit était une période de vacance parlementaire pendant laquelle l'exercice du pouvoir législatif était dévolu à Sa Majesté le Roi en vertu de l'article 101 de la Constitution dont le texte révisé a été promulgué par le dahir n° 1-92-155 du 11 rabii TI 1413 (9 octobre 1992);

Qu'il s'ensuit que la loi n° 33-93 portant ratification du décret-loi n° 2-91-388 précité a été adoptée en méconnaissance des dispositions de l'article 54 de la Constitution et qu'il y a lieu en conséquence de la déclarer non conforme à la Constitution.

Par ces motifs:

Et, sans qu'il y ait lieu d'examiner les moyens invoqués dans la lettre de saisine,

1- Déclare que la loi n° 33-93 portant ratification du décret-loi n° 2-91-388 du 15 rabii II 1413 (13 octobre 1992) instituant une taxe à l'installation des stations terriennes de réception, à titre privé, des signaux de radiodiffusion par satellite n'est pas conforme à la Constitution;

2- Ordonne que la présente décision soit portée à la haute connaissance de Sa Majesté le Roi et publiée au Bulletin officiel et que copie en soit notifiée à monsieur le Premier ministre et à monsieur le président de la Chambre des représentants.

Fait au siège du Conseil constitutionnel à Rabat le 7 rabii I 1415 correspondant au 16 août 1994