

Le processus d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des lois (*)

Parler du processus d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des lois au Maroc ou dans quelque pays que ce soit, c'est par la force des choses décrire l'itinéraire qu'emprunte tout texte législatif avant de paraître dans le bulletin officiel pour avoir force de loi et autorité de chose légiférée. Dans tous les pays, c'est naturellement la loi qui régit toutes les relations qu'elles soient économiques ou sociales et, dans la hiérarchie des normes, et c'est un truisme que de le dire, elle occupe la place la plus élevée. Après la Constitution, c'est la référence normative à laquelle doivent se conformer tous les textes réglementaires ou individuels sous peine d'être entachés d'illégalité et d'être annulés par le juge de l'excès de pouvoir.

C'est dire l'importance de la législation dans la régulation des relations au sein d'une société et c'est comprendre pourquoi lors de l'élaboration d'une loi relative à un secteur vital ou constituant un centre d'intérêts opposés entre différents partenaires économiques et sociaux, on assiste parfois à une singulière levée de boucliers où tout un chacun considère que l'avantage accordé à l'autre est de nature à réduire les prérogatives et les avantages qu'il attend de la loi.

Sans doute existe-t-il des lois qui ne présentent que peu d'intérêt ou d'importance aussi bien pour les uns que pour les autres au point de passer pour ainsi dire inaperçues, mais en parallèle, ou à l'inverse, il en est d'autres dont l'importance économique est telle et où les enjeux financiers sont si considérables, qu'elles peuvent rester bloquées à jamais tant que le bras de fer demeure engagé entre les partenaires en conflit. En tout cas qu'il s'agisse de celles-ci ou de celles-là, la procédure est la même sauf que dans un cas, la loi emprunte paisiblement son chemin pour le réussir de bout en bout sans aucun accroc, tandis que dans l'autre, elle peut faire l'objet de tractations diverses entre les partenaires qui en sont concernés. De ce fait, elle peut se heurter à des obstacles multiples tant dans sa procédure d'élaboration que dans celles de son adoption, qui constitue l'étape essentielle dans la mesure où elle implique le parlement, et de sa mise en œuvre.

- I -

La procédure d'élaboration du projet de loi par le Gouvernement

C'est d'abord dans les services du ministère compétent qu'est élaborée la première mouture du projet de loi. Même si le Secrétariat général du gouvernement joue un rôle important en matière d'élaboration des projets de loi, on ne peut pas dire qu'il constitue un organe qui centralise le début de la préparation de l'ensemble des projets.

* Conférence présentée le 23 novembre 2004 au colloque « Droit et réformes économiques » organisé par l'Institut d'analyse économique et d'études prospectives de l'Université Al-Akhawayn.

Hormis des cas bien rares, et c'est dans la nature des choses, l'ébauche de la plupart des textes juridiques est faite par le département concerné.

A titre de comparaison, mentionnons qu'en Grande Bretagne, pour la préparation des projets de lois, il existe, un organisme spécial, le *Parliamentary Counsel Office* (PCO). Créé en 1869, cet organisme compte une trentaine de personnes placées sous l'autorité du *First Parliamentary Counsel*. Juristes de formation, ces agents sont recrutés le plus souvent parmi les professeurs de droit et les avocats. Ils ne sont rattachés à aucun parti politique et demeurent en fonction quel que soit le gouvernement en place. Leur rôle consiste à élaborer des textes de lois. Rompus à la rédaction des textes juridiques et jouissant d'une précieuse expérience en tant que légistes, ce sont des techniciens de la législation.

Le *Parliamentary Counsel Office* qui est administrativement rattaché au ministère des Finances, est régulièrement avisé de la liste des projets de lois dont le gouvernement a décidé l'élaboration. Bien qu'il reçoive les instructions relatives au contenu de la loi du ministère compétent, il demeure seul responsable de la rédaction finale du texte. Elle est faite par l'un de ses membres qui est chargé de suivre le projet de bout en bout depuis la rédaction de l'avant-projet jusqu'à la promulgation de la loi. Ce membre qui est uniquement chargé de la rédaction travaille en étroite collaboration avec les fonctionnaires du ministère concerné et les parlementaires (Voir N. Lenoir, « L'élaboration des textes législatifs et réglementaires en Grande-Bretagne » *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, n° 37, 1986, p. 221).

Au Maroc, dont le système d'élaboration des textes est d'inspiration plutôt française, les choses se présentent tout autrement.

Très souvent, à l'occasion d'un texte à caractère très peu précis, plusieurs ministères s'attèlent à la tâche, chacun d'entre eux considérant que la préparation lui revient de droit ; et, par voie de conséquence, ceci donne naissance à des projets tellement contradictoires les uns par rapport aux autres que l'idée même de faire une loi est repoussée à une date ultérieure ou est complètement oubliée jusqu'au jour où les départements qui comprennent qu'ils sont les intrus abandonnent au bénéfice du département qui en est directement concerné. Cette exception à part, on peut retenir que, généralement, le travail d'élaboration commence au sein du ministère concerné.

L'initiative ayant été lancée, la préparation des textes donne fréquemment lieu à des consultations.

Il peut s'agir de consultations formelles, rendues obligatoires par les textes; par exemple, celles du Conseil supérieur de la Fonction publique qui vient d'être institué dernièrement, pour les textes intéressant les fonctionnaires et la Fonction publique de manière générale ; celles des conseils divers qui existent au sein des ministères pour les textes pris dans leur domaine d'intervention .

Mais il peut s'agir aussi de consultations informelles des partenaires sociaux concernés. Ceci est vrai, notamment, en matière économique et sociale.

Il est rare qu'un texte important pris en pareille matière ne soit pas concerté avec les organisations syndicales ou patronales intéressées. Bien plus, la sortie de ces textes demeure souvent tributaire du feu vert de l'ensemble des parties en cause et qui ont tout intérêt que la nouvelle loi ne leur soit pas préjudiciable.

Dans le même esprit, et sans doute pour des considérations différentes, les textes concernant l'organisation judiciaire sont soumis aux représentants des différentes professions judiciaires; les lois sur le logement aux organisations de propriétaires et de locataires, etc. Lorsqu'il décide de brûler les étapes et ne recourt pas à cette concertation préalable, le gouvernement court un risque politique évident consistant dans le refus de son texte par les destinataires qui sont supposés le mettre en application.

En tout cas, outre qu'elles permettent l'adhésion des concernés à leur contenu, ces consultations ont un aspect positif du point de vue de la démocratisation du fonctionnement de l'Etat et de la recherche d'un consensus.

Une fois le premier jet établi, le texte est envoyé au Secrétariat général du gouvernement qui procède à son étude sur le plan strictement juridique. Il veille à ce qu'il ne soit pas en contradiction avec des textes antérieurs et à ce qu'il ne contienne pas des dispositions inconstitutionnelles ou en contradiction avec les conventions internationales ratifiées par le Maroc. De toutes les façons, même à ce niveau la concertation ne prend pas encore fin dans la mesure où des réunions entre différents départements ministériels peuvent avoir lieu pour arriver à une rédaction presque finale.

Lorsque cette étape est franchie, le projet de loi est envoyé à tous les départements ministériels en vue de son étude lors du prochain Conseil de gouvernement qui est une instance beaucoup plus de réflexion et de préparation des décisions que de prise de décision dans la mesure où ce n'est que dans le cadre du Conseil des ministres que préside le Roi que peuvent être approuvés les projets de loi à soumettre à l'approbation du Parlement. A cet égard, la Constitution est claire. Dans son article 66, il est précisé : « Le Conseil des ministres est saisi, préalablement à toute décision (...) des projets de lois, avant leur dépôt sur le bureau de l'une des deux chambres (...) ».

- II -

La procédure d'adoption par le Parlement

Il s'agit ici de la procédure législative qui se caractérise par un double mouvement. C'est une procédure contradictoire en ce sens qu'elle implique un débat depuis le dépôt de la loi jusqu'au vote dont elle fait l'objet. Et elle est répétitive dans la mesure où la loi passe par deux examens distincts, l'un devant la Chambre des représentants et l'autre devant la Chambre des conseillers. Abstraction faite de la lenteur que cela peut

impliquer, la double lecture permet un dialogue entre les deux chambres. Voyons, d'après la Constitution, comment a lieu l'adoption.

Aux termes de l'article 52 de la Constitution « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ». De cette initiative découle la distinction entre projets de lois qui sont des textes du Gouvernement et propositions de lois qui sont des textes émanant du Parlement soit individuellement soit collectivement.

S'agissant des projets de lois, ils sont déposés sur le bureau de l'une des deux chambres. Quant aux propositions de lois, elles sont déposées sur le bureau de la chambre à laquelle appartient leur auteur. Dans les deux cas de figures, ils sont envoyés pour examen devant les commissions dont l'activité se poursuit entre les sessions (article 54 de la Constitution).

En fait, c'est au sein des commissions que se fait l'essentiel du travail. C'est dans ce cadre que le ministre concerné par le texte en discussion vient le défendre et justifier les dispositions qu'il recèle et que l'opposition cherche à combattre. C'est également dans ce même cadre que se manifestent les différents groupes de pression et que s'exerce l'influence des centres d'intérêts. Très souvent, lorsqu'un texte constitue une pomme de discorde entre des partenaires économiques et sociaux, c'est à ce niveau qu'il risque d'être miné au point de ne jamais voir le jour. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé pour le code du Travail dont certains articles n'ont pas pu faire l'objet d'accord entre les défenseurs des employés et ceux du patronat.

Une fois que le texte a fait l'objet d'amendement, il est soumis en séance plénière où le gouvernement dispose d'un ensemble de prérogatives en ce sens qu'il peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Bien plus, s'il le demande, la Chambre saisie du texte en discussion se prononce par un seul vote en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Par ailleurs, il y a lieu de remarquer que même si un texte est voté par une chambre, il ne peut être soumis à la promulgation par le Roi que s'il est voté dans les mêmes termes par l'autre chambre. A cet égard, il est énoncé dans l'article 58 de la Constitution que « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. La Chambre saisie la première examine le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement ou de la proposition de loi inscrite; une Chambre saisie d'un texte voté par l'autre Chambre délibère sur le texte qui lui est transmis.

Lorsqu'un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Chambre, ou si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chaque Chambre, le Gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte paritaire peut être soumis pour adoption par le Gouvernement aux deux Chambres. Aucun amendement n'est recevable sauf accord

du Gouvernement ».

Cependant il est ajouté que « Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si celui-ci n'est pas adopté par les Chambres, le Gouvernement peut soumettre à la Chambre des Représentants le projet ou la proposition de loi, modifié le cas échéant par les amendements résultant de la discussion parlementaire et repris par le Gouvernement. La Chambre des Représentants ne peut adopter définitivement le texte qu'à la majorité absolue des membres la composant ».

En jetant un coup d'œil sur l'article 55 de la Constitution de 1962, la première constitution marocaine, on peut relever que les projets de loi devaient être déposés en premier lieu sur le bureau de la Chambre des représentants. Ne constituant nullement une particularité, cette disposition était alors inspirée de certains systèmes étrangers où la Chambre haute ne peut pas amender les projets votés par la Chambre basse, mais qu'elle peut seulement les adopter tels quels ou les rejeter comme le cas, par exemple, en Autriche et aux Pays Bas, et où les projets de loi doivent être soumis en priorité à la Chambre basse tel le cas en Norvège. Cette priorité a été supprimée par le texte de 1996 qui, comme déjà vu, énonce dans son article 52 que les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'une des deux chambres. Il s'agit donc d'un rétablissement d'égalité entre les deux institutions et c'est justement ce qui a permis de dire que sur le plan législatif, la Chambre des conseillers exerce un pouvoir tout à fait identique à celui de la Chambre des représentants.

Néanmoins, il y a lieu de relever un élément anodin en apparence mais qui semble des plus substantiels si on le considère sur le plan pratique.

Prévoyant que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres pour parvenir à l'adoption d'un texte identique, l'article 58 de la Constitution n'établit aucune priorité au niveau de la saisine. Bien plus, à la différence du système français, où les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale, il ne fait aucune distinction entre telle ou telle catégorie de texte.

La lecture de cet article qui reprend certains termes de l'article 62 de la première Constitution, avec cependant une nuance de taille que l'on voudrait mettre en relief, permet d'envisager trois hypothèses.

- Si la chambre saisie en second lieu adopte à son tour le texte qui lui est transmis sans rien y changer, il ne se pose naturellement aucun problème. Il est considéré comme approuvé par les deux chambres en termes identiques; et, à moins de faire l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel, il est promulgué dans un délai de trente jours.
- Si la chambre saisie en second modifie des dispositions du texte déjà approuvé par

l'autre chambre, il doit retourner devant celle-ci qui délibère de nouveau en deuxième lecture et les dispositions sur lesquelles subsistent des divergences font l'objet de navette jusqu'à l'adoption d'un texte commun.

- Si la chambre saisie en second rejette le texte déjà adopté par l'autre chambre, comme cela avait eu lieu pour le projet de loi sur les privatisations, la situation n'est plus comparable aux deux précédentes. Le moins que l'on puisse dire c'est qu'elle est susceptible de donner lieu à un blocage où le dernier mot revient à la Chambre des représentants. Mais sous certaines conditions, à distinguer selon deux cas bien différents l'un de l'autre. Comment cela ?

Il est vrai que, à la différence de l'ancien article de la Constitution de 1962, celui de la Constitution de 1996 prévoit le recours à la commission mixte paritaire dont la réunion peut être provoquée par le gouvernement. Cependant, cet article ajoute que si la commission ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si celui-ci n'est pas adopté par les deux chambres, le projet ou la proposition de loi peut être soumis à la Chambre des représentants qui ne peut définitivement l'adopter qu'à la majorité absolue des membres la composant. On remarque alors que par cette technique, le constituant a cherché à établir un bicaméralisme égalitaire dans la mesure où pour passer outre le refus d'un texte par la Chambre des conseillers, il ne suffit pas d'une majorité simple de la Chambre des représentants, contrairement au système français où, en pareils cas, la majorité absolue de l'Assemblée Nationale n'est pas requise. Néanmoins, on notera que la Constitution de 1962 parlait de majorité des deux tiers, ce qui naturellement donnait plus d'importance à la position de la Chambre des conseillers.

Toutefois, il convient de souligner que ce témoignage d'égard ne concerne qu'une hypothèse précise car dans l'article 58 de la Constitution de 1996, il existe un élément qui revêt une signification toute particulière si on le considère par rapport à la disposition relative à la même question traitée par la Constitution de 1962.

En effet, tandis que dans l'article 62 de la Constitution de 1962, il était prévu qu'en cas de désaccord continu des deux chambres à propos d'un projet ou d'une proposition de loi, celui-ci ou celle-ci devait être soumis de nouveau à la Chambre des représentants qui devait l'adopter ou le rejeter à la majorité des deux tiers, dans l'article 58 de la Constitution de 1996, il est expressément précisé que la Chambre des représentants ne peut adopter définitivement le texte qu'à la majorité absolue des membres la composant. Aussi est-on en droit de soutenir qu'en parlant d'adopter dans la Constitution de 1996 et non plus d'adopter ou de rejeter comme dans celle de 1962, le constituant n'a envisagé que l'hypothèse où le texte serait refusé par la Chambre des conseillers et nullement celle où il pourrait être adopté par elle et refusé par la Chambre des représentants. De ce fait, puisque le gouvernement peut selon son choix saisir en premier lieu la Chambre des conseillers, on pourrait être confronté à une

situation tout à fait contraire à l'hypothèse envisagée par le constituant. Elle s'énoncerait comme suit:

Saisie en premier lieu par le gouvernement, la Chambre des conseillers adopte un texte qui transmis à la Chambre des représentants le rejette. Après deux vaines lectures, le gouvernement provoque alors la réunion de la commission paritaire prévue en pareils cas. Elle ne parvient pas à un texte commun. Enfin de procédure, le gouvernement décide de le soumettre à la Chambre de représentants qui, n'oublions pas, l'avait déjà rejeté. Par conséquent, étant donné que la Constitution ne parle plus que d'adoption à la majorité absolue et non d'adoption ou de rejet comme en 1962; et non point de statuer définitivement comme dans le cas français, il semble permis de déduire que le rejet par la Chambre des représentants d'un projet ou d'une proposition de loi ayant acquis l'approbation de la Chambre des conseillers peut n'avoir lieu qu'à la majorité simple. En d'autres termes, il suffit de la majorité de quelques membres présents qui peuvent constituer une dizaine ou une vingtaine pour que le texte soit rejeté et que le dernier mot revienne à la Chambre des représentants.

A notre connaissance une telle situation ne s'est jamais présentée, mais on remarquera que si elle devait se produire elle mettrait en relief la prépondérance de la Chambre des représentants par rapport à la Chambre des conseillers. C'est comme si le constituant avait voulu faire pencher la balance en faveur des élus au suffrage direct quand il s'agit de repousser un texte, après l'avoir maintenue presque à égalité en exigeant une majorité absolue dans le cas où il s'agirait de l'appuyer alors qu'il a été rejeté par les représentants socio-professionnels élus au suffrage indirect. Il serait hors de pensée que de telles choses soient sans signification tant il est vrai qu'une constitution ne vaut que par la clarté de ses termes. Par la suppression d'un verbe et le jeu d'une modification de quorum, l'ordre des choses n'est naturellement plus le même !

Mentionnons que les lois organiques, tout en étant votées et modifiées dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire, ne sont soumises à délibération et au vote de la première chambre saisie qu'à l'issue d'un délai de dix jours après leur dépôt et qu'elles ne peuvent être promulguées qu'après que le Conseil constitutionnel se soit prononcé sur leur conformité à la Constitution.

Néanmoins, force est de remarquer que ce n'est qu'aux termes de ces différentes péripéties qu'une loi peut être finalement adoptée pour être promulguée par le Roi dans un délai maximum de 30 jours (article 26 de la Constitution). Avant cette phase, elle suit son chemin au rythme des interventions et des pressions des groupes d'intérêts si bien entendu les dispositions qu'elle contient sont de nature à éveiller l'attention de ses destinataires ou à mettre en cause certains de leurs intérêts.

La mise en œuvre de la loi par le gouvernement

Promulgué et publié au bulletin officiel, le texte de loi devient opposable à tous ses destinataires. Cependant, il faut remarquer qu'il est des lois qui ne peuvent entrer en vigueur que si elles sont suivies par des décrets d'applications. Parfois ces décrets sont préparés en parallèle avec la loi elle-même et à ce moment-là ils ne nécessitent que leur approbation en Conseil des ministres après bien entendu leur étude en Conseil de Gouvernement. Mais quelquefois encore, la préparation de ces décrets n'est entamée que des mois, voire des années, après la parution de la loi au bulletin officiel. Certaines lois peuvent ne jamais connaître d'application du seul fait de l'absence de parution du décret qu'elles prévoient. A titre d'exemple, la loi relative à l'interdiction de fumer dans certains lieux publics. Promulguée en 1995, jusqu'à aujourd'hui, elle n'a jamais été suivie du décret d'application nécessaire ou plutôt indispensable à son entrée en vigueur et son opposabilité aux citoyens. Toutefois, il faut dire qu'il s'agit d'une loi d'origine parlementaire, dont les dispositions contiennent beaucoup de difficultés dans l'application.

Enfin, on retiendra qu'au niveau de la préparation du décret, il peut y avoir une procédure presque semblable à celle qui préside à l'élaboration du texte de loi. D'autres contacts peuvent être établis avec les différents partenaires dont certains chercheront à rattraper ce qu'ils n'auront pas pu faire insérer dans la loi. Ceci devient possible surtout si la loi a donné compétence au gouvernement pour préciser les modalités de son application.