THÈSE

Pour obtenir le grade de

Docteur

Délivré par

UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA

Préparée au sein de l'école doctorale INREMED - ED 544
Et de l'unité de recherche
CFDCM (Centre Francophone de Droit Comparé de Droit Musulman)

Spécialité :
DROIT PUBLIC

Présentée par
ABDERRAHIM RADOUANI

TITRE DE LA THESE

LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC

Approche comparée Droit franco marocain

Soutenue le 30 septembre 2019 devant le jury composé de

M. Didier BAISSET,	Professeur, Doyen honoraire Université de Perpignan	Directeur de thèse
M. Amal MOURJI,	Professeur, Université Hassan II Casablanca	Rapporteur
M. André CABANIS,	Professeur émérite de l'université de TOULOUSE I	Rapporteur
M. Christophe JUHEL,	MCF- HDR, Université de Perpignan	Membre
M. Albert LOURDE	Professeur émérite de l'UPVD	Membre

L'université de Perpignan n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions devront être considérées comme propres à leur auteur.

A mes parents, à mon frère, à mes sœurs

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer en premier lieu toute ma reconnaissance à mon directeur de thèse, M. Didier BAISSET, professeur de Droit à l'université de Perpignan *Via Domitia.* Je le remercie de m'avoir choisi sur ce projet, orienté, aidé et conseillé. Je lui suis également reconnaissant au plus haut point pour ses relectures vigilantes ainsi que pour sa franchise et sympathie.

J'adresse mes chaleureux remerciements à Monsieur Amal MOURJI, Professeur de droit public à l'université Hassan II à Casablanca, pour le temps qu'il m'a accordé, ses conseils et ses critiques qui ont guidé mes réflexions tout au long de ce travail de recherche. Je le remercie également pour avoir accepté de rapporter sur ma thèse.

Mes remerciements s'adressent également aux professeurs, M. André CABANIS, M. Christophe JUHEL et M. Albert LOURDE, pour avoir accepté de faire partie des membres du jury de soutenance de cette thèse et pour l'intérêt qu'ils ont porté à ces travaux.

Je remercie les parlementaires et les fonctionnaires de la chambre des représentants qui ont accepté à me rencontrer et de répondre aux questions de l'enquête réalisée au parlement marocain.

Je remercie bien sûr les membres de ma famille et mes amis pour leur soutien et leurs encouragements tout au long de ces années. Merci aussi à toutes les personnes qui, de façon directe ou indirecte, m'ont soutenu moralement à la réalisation de ce projet. Merci à Mohamed QSIR pour son soutien constant et son aide dans les moments difficiles. Merci à Nabil QSIR, Mohamed Amrah, Saad SOULAYMANE BOUHMADI et Catherine MUNOZ.

SIGLES ET ABREVIATIONS

A.N.	Assemblée nationale
Art.	Article
BAN	Bulletin de l'assemblée nationale
CC	Conseil constitutionnel
CCRC	Commission consultative pour la réforme de la constitution
CF	Constitution française
Dal (ou D.)	Dalloz (revue)
C.M.P.	Commission mixte paritaire
J.O.	Journal officiel
L.C.	Loi constitutionnelle
LF	Loi fondamentale
LFA	La loi de finances de l'année
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LNA	Projet de loi de finances annuelle
L.O.	Loi organique
LOF	Loi organique relative aux lois de finances au Maroc
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances en France
M20F	Mouvement du 20 février
O.I.F	Organisation internationale de la francophonie
P.A.P.	Projets annuels de performances
P.L.F.	Projet de loi de finances
R.A.N.	Règlement de l'assemblée nationale
R.I.C.R.	Règlement Intérieur de la chambre des représentants
Th.	Thèse de doctorat
Th. Et.	Thèse de doctorat d'État
UFSP	Union socialiste des forces populaires
PJD	Parti de la justice et du développement
RNI	Rassemblement national des indépendants

SOMMAIRE

1ère Partie- L'organisation et le fonctionnement de la chambre des représentants au Maroc et l'ampleur des travaux nécessaires à sa rénovation

Titre 1- Les problèmes organisationnels de la chambre des représentants

Chapitre 1- Le mandat parlementaire et les conséquences négatives du régime des sessions sur le fonctionnement de la chambre des représentants

Chapitre 2- La didactique des organes essentiels du fonctionnement du parlement et l'indépendance de la chambre des représentants

Titre 2- Les difficultés fonctionnelles de la chambre des représentants

Chapitre 1- L'influence gouvernementale sur la fixation de l'ordre du jour et les droits de l'opposition

Chapitre 2- Les aspects généraux du travail des commissions permanentes, l'irrecevabilité des amendements et les limites aux pouvoirs du président de la chambre des représentants au Maroc

2ème Partie- La fonction législative et le contrôle limité de la chambre des représentants au Maroc

Titre 1- La fonction législative de la chambre des représentants et la prédominance de l'exécutif

Chapitre 1- La faiblesse de la compétence législative et la prédominance du gouvernement

Chapitre 2- Dépossession du pouvoir législatif au profit du roi

Titre 2 - Le contrôle de la chambre des représentants : Une procédure largement dominée par le pouvoir exécutif

Chapitre 1- Le contrôle des finances publiques et la prédominance du pouvoir exécutif

Chapitre 2- Les moyens d'information et de contrôle de la chambre des représentants et l'intervention du pouvoir exécutif

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le parlement marocain tel qu'il est conçu dans la constitution, s'inspire du modèle français. Il est composé de deux chambres : la chambre des représentants comprenant 395 membres élus au suffrage direct, et la chambre des conseillers qui représente les collectivités territoriales, les chambres professionnelles, les organisations professionnelles des employeurs les plus représentatives et les représentants des salariés. Dans un système marqué par l'absence d'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif dès les origines du régime, la chambre des représentants demeure en situation de subordination au pouvoir exécutif. Le Maroc a connu depuis la promulgation de la première constitution en 1962, cinq révisions constitutionnelles, mais la nature et la philosophie du régime politique n'ont pas changé. Le pouvoir royal reste toujours le pouvoir prédominant en raison de plusieurs articles de la constitution. Le parlement est relégué au second plan, et il ne peut aspirer à une souveraineté législative ni exercer souverainement sa fonction de contrôle de l'activité gouvernementale.

La place de la chambre des représentants dans le système politique marocain résulte de la constitution. Son organisation et son fonctionnement sont régis par le règlement intérieur. Ce dernier n'a pas, en-lui-même valeur constitutionnelle. Ses dispositions doivent être conformes à la constitution et aux lois organiques relatives à son application.

Pour bien cerner les enjeux politiques liés au règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc, il convient d'essayer de baliser la place de cette chambre dans l'appareil institutionnel étatique. Tout d'abord nous dresserons un bref aperçu historique du système politique marocain. Ensuite, nous procèderons à étudier les grands moments de la constitution marocaine. Dans cet ordre d'idées, une attention particulière sera faite sur l'évolution du statut de la chambre des représentants et le cadre juridique dans lequel il exerce son pouvoir dans le domaine de la législation et de contrôle.

I- APPROCHE HISTORIQUE DU RÉGIME POLITIQUE MAROCAIN

Avant l'avènement de la première constitution marocaine en 1962, le sultan[1] était au centre de l'organisation politique du pays. La confusion des pouvoirs était le principe qui dominait durant cette période. Tous les pouvoirs étaient entre ses mains. En effet, la conscience de l'importance de la rationalisation de l'exercice du pouvoir au Maroc n'existe que depuis le début du vingtième siècle. Comme l'a écrit A. Lourde : « … les historiens européens, contemporains du protectorat ou témoins de son établissement étaient loin de considérer que le pouvoir politique chérifien constituait un État au sens moderne du terme et niaient l'existence d'une nation marocaine avant 1912. Il ressort de leurs écrits que le pouvoir sultanien n'était pas institutionnalisé, qu'il variait d'un sultan à l'autre et que jamais il ne réussit à avoir le monopole des moyens de force dans l'empire »[2]. En 1908, un projet de constitution, rédigé par un petit groupe d'intellectuels marocains, a été publié par le journal « *Lissan al Maghrib* ». Le projet est accompagné par un texte adressé au sultan Moulay Hafid : « Sa majesté ne peut refuser à son peuple les bienfaits d'un parlement[3], il doit lui garantir la liberté de penser et d'agir […] comme une seule main ne peut sauver de sombrer dans l'abîme et de réformer une administration aussi archaïque que celle de notre gouvernement [...]. Sa majesté doit octroyer à sa nation la faveur et les avantages que procurent la constitution et une assemblée de députés à l'instar des États civilisés musulmans et chrétiens […] »[4]. En effet, dans un contexte d'instabilité politique, caractérisé par un

---

[1] Titre de chef temporel et spirituel porté par les monarques dans les pays musulmans.

[2] A.LOURDE, « le pouvoir sultanien dans l'empire chérifien pré-colonial, ses limites politiques et constitutionnelles », *revue franco-maghrébine de droit*, presse universitaire de perpignan, n° 11, 2003, pp. 18-19.

[3] Le parlement est une institution politique-organe, une structure représentative monocamérale ou bicamérale, qui se comprendrait mieux si on imaginait son absence, N. BA MOHAMMED, L'institution parlementaire au Maroc, Permanence et changement : Réflexion sur le parlementarisme au Maroc, contribution au colloque international « L'institution parlementaire aujourd'hui », AMDC, Rabat, 5 et 6 février 1999, REMALD, publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement, éditions maghrébines, p. 17.

[4] A. El Kadiri, *Le mouvement constitutionnel sous Moulay Hafid au début du XX^{ème} siècle*, Thèse de Doctorat, Paris, 1969, p. 105-106.

changement dynastique, les intellectuels marocains de cette époque entretenaient de mauvaises relations avec le sultan. Cette tentative est restée lettre morte, et en 1912, le sultan Moulay Hafid signait le traité du protectorat français.

Avec le protectorat, un véritable transfert d'attributions s'est opéré au profit du sultan. Ce dernier allait ainsi recevoir non seulement tous les pouvoirs de la résidence mais aussi son appareil administratif et ses structures d'intervention. Une telle mutation n'a pas échappé à l'analyse des auteurs. Dans ce contexte écrit D. Baisset : « Ces pays, nouvellement indépendants, avaient alors retenu le principal instrument de la présence française, « un trésor de guerre » : le français »[5]. A. Laroui, quant à lui affirme que, « le régime actuel n'est pas une résurgence d'un système précolonial, mais la continuation du régime du protectorat »[6]. À la souveraineté traditionnelle de la communauté, succède un sultanat concentrant à son niveau un pouvoir sans partage. Il s'ensuit alors un seul souverain, le sultan, lequel est doté d'une souveraineté illimitée[7]. Le roi Mohamed V, en collaboration avec les partis politiques était favorable pour la mise en place d'un organe représentatif qui est le parlement, « les deux parties n'avaient pas la même conception des choses. De ce fait, la mise en place du parlement comme formulation d'une modernité politique se heurtait à deux approches concurrentielles : pour les partis politiques, le parlement constitue une institution de représentation populaire à partir duquel un partage du pouvoir doit se faire. Au contraire, la monarchie considère celui-ci comme une expression moderne de la consultation »[8]. À la différence de la conception moderne du parlementarisme[9], qui

---

[5] BAISSET Didier, « Le Maghreb- l'occident arabe », *Centre francophone de droit comparé et de droit musulman, Revue franco-maghrébine de droit, volume 1, Les influences croisées en matière juridique,* presse universitaire de Perpignan, presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, n° 18, 2011, p.13-14.

[6] A. LAROUI, *La crise des intellectuels arabes*, Paris, Maspéro, 1974, p. 53.

[7] M. LAHBABI, *Le gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle,* Rabat, éditions techniques Nord- africaines, 1957, p. 193.

[8] M. KHARCHICH, *L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc,* Casablanca, RHA, Vol. 2, n° 2 (2004), p. 94.

[9] Le parlementarisme est un générique qui renvoie aux rapports institutionnels et politiques du législatif et de l'exécutif dont la collaboration préfigure les moyens mutuels d'empêchement. Le

repose sur le principe de séparation des pouvoirs, la stratégie du sultan consiste à l'attachement aux mécanismes démocratiques en gardant l'esprit de la tradition, « il ne faut pas s'étonner du fait que l'idée du parlement apparaît comme un support de la stratégie royale qui consiste à faire droit à l'obligation scripturaire de consulter[10]. Car, s'il est vrai que le parlement va s'inscrire en continuité de cette tradition, il recèle par la procédure de son institutionnalisation un avantage politique certain pour le monarque. Alors que jadis, le sultan consultait la communauté à travers ses représentants choisis par référence au coran, les oulémas[11]»[12]. Le Maroc s'est doté d'une assemblée nationale consultative. Ses membres ont été désignés par le roi, sous prétexte que le pays ne dispose pas pratiquement des moyens techniques et humains lui permettant de procéder aux élections de ce genre, qui supposent un découpage des circonscriptions et des listes électorales.

Feu le roi Hassan II a présenté en novembre 1962 le projet de constitution à la nation. Ce projet sera soumis à l'approbation du peuple le 7 décembre 1962. En se référant à son statut de commandeur des croyants, le roi considère que ce projet constitutionnel conçu par lui-même, « est dominée par la grande ombre de celui qui nous a tant aimés, c'est pénétré de ses pensées et de son souvenir »[13]. La

---

parlementarisme épouse diverses formes : monisme, dualisme, majoritaire. Il s'apprécie aussi par rapport à sa déviance (régime d'assemblée), les techniques qui le rationnalisent et les réactions qu'il suscite, N. BA MOHAMMED, « L'institution parlementaire au Maroc », *les commissions parlementaires d'enquête*, REMALD, 2000, Rabat, p. 17.

[10] M. KHARCHICH, *L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc, op. cit.* , p.94.

[11] Plutôt qu'oulémas, ou encore « ulémas », on devrait écrire : oulamas. Le mot n'est en effet que la transposition en français de l'arabe « ulamā », pluriel de « ālim », « savant ». Déjà présent dans le coran en un sens général, ce terme a progressivement reçu dans l'islam une acception technique. Très tôt sans doute, il désigne l'homme qui a acquis le « savoir » fondamental dans la communauté, c'est-à-dire la connaissance matérielle du coran et des traditions prophétiques.

[12] M. KHARCHICH, *L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc, op cit*, p 94.

[13] Discours radiodiffusé en date du 18 novembre 1962, in Najib BA MOHAMMED, « La réforme constitutionnelle dans la durée », *Essai d'analyse du processus de constitutionnalisation du système*, REMALD, Collection Manuels et Travaux, n°27, 2001, p. 111.

constitution de 1962 ouvre la voie à l'histoire constitutionnelle marocaine[14]. Une histoire riche puisque différentes réformes vont intervenir[15]. Le constituant marocain, ayant été fortement influencé par le débat politico-institutionnel sur la longue marginalisation du rôle du parlement, a tenté d'élargir considérablement le champ d'intervention de la loi, en ajoutant de nouvelles attributions à l'instance parlementaire. Or, dans la pratique l'élargissement du domaine de la loi ne change rien dans la réalité des pouvoirs de ce dernier, puisque son action et son pouvoir se trouvent essentiellement alignés sur ceux de l'exécutif. Autrement dit, ajouter de nouvelles attributions au parlement ne le renforce pas nécessairement vis-à-vis du gouvernement[16]. Par la suite, de 1970 jusqu'à aujourd'hui, cinq constituions révisées ont été adoptées par référendum. En 1970, dans un contexte marqué par une forte tension entre les formations de l'opposition et le roi Hassan II, une constitution autoritaire a été adoptée. Cette réforme constitutionnelle constitue, d'après les formations de l'opposition une continuité voire une constitutionnalisation de l'État d'exception qui avait durée cinq ans (de 1965 à 1970). Après les deux tentatives de coup d'État, le roi, convaincu de réintroduire les partis politiques dans le jeu politique, décida alors d'adopter une nouvelle constitution en 1972. Cette dernière élargit le nombre des représentants sans toucher à ses propres pouvoirs et particulièrement aux dispositions de l'article 19 qui lui confère l'exercice d'un pouvoir absolu au titre d'*Amir Al Mouminine*[17] (commandeur des croyants).

---

[14] Comme le souligne J. ROBERT « ...il n'a existé au Maroc, avant novembre 1962, aucun texte constitutionnel véritable » (J.ROBERT, *La monarchie marocaine,* L.G.D.J, 1963, p. 119).

[15] M. BOUMEDIENE, « Le régime constitutionnel marocain », *thème : État-Politique, Maroc.* [En ligne]: http://www.artsouk.com/Docs/constitution_maroc.pdf

[16] A. LE DIVELLEC, « Propositions pour l'analyse doctrinale des gouvernements parlementaires », *communication lors du VIIe Congrès français de droit constitutionnel,* Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, p. 4 et suiv. http://www.droitconstitutionnel.org,

[17] Mot arabe signifiant « commandeur des croyants » : À travers cet article les caractères spirituel et temporel, traditionnel et moderne, de la mission du roi sont concurremment affirmés. Mais, comme l'ont souligné nombre d'observateurs, le caractère traditionnel voire traditionnaliste, est prépondérant...en sa qualité d'*Amir Al Mouminine,* le roi est investi selon la théorie du droit public musulman, du califat en particulier, de tous les pouvoirs notamment judiciaires. La Charia ne

Malgré les innovations qui ont été apportées à la fonction législative et celle du contrôle de l'activité gouvernementale lors des réformes constitutionnelles de 1992[18], l'unicité du pouvoir reste la réalité fondamentale et le principe confirmé par les différentes révisions constitutionnelles. À ce propos, affirmait A. Menouni : « Le roi est également le seul à définir les rythmes et les domaines de l'évolution constitutionnelle. Des différentes constitutions révisées de 1970, 1972 et 1992, il en a été l'initiateur et le promoteur. Certes dans ces différentes circonstances, le roi a, comme à l'accoutumée, consulté les partis politiques. Mais si ces derniers, à l'occasion, ont exprimé leur vision de la procédure et des domaines de la révision éventuelle, leur vœu de prendre connaissance des amendements projetés avant leur soumission au referendum, leur demande de les discuter et éventuellement de les réformer, a été rejetée du reste, on peut dire que c'est cette permanence d'un pouvoir originaire et constitutionnellement créateur qui a orienté les principales formations politiques vers des positions plus réalistes, révélatrices d'une certaine intégration dans le système »[19]. Quant au rôle des représentants de la nation, le roi Hassan II déclarait lors d'une conférence de presse en 1992, abordant le statut des membres de la chambre des représentants, que « la constitution ne leur donne pas de pouvoir. Elle leur donne des charges, elle leur donne des obligations »[20]. En gardant le même esprit selon lequel ses devancières, la réforme constitutionnelle de 1996[21] a restauré le régime bicaméral, selon lequel, la chambre des représentants

---

considérant pas la justice comme un pouvoir indépendant de l'exécutif... s'il devait y avoir une séparation des pouvoirs elle serait entre les pouvoirs exécutif et judiciaire d'une et le pouvoir législatif de l'autre part. Cette conception de pouvoir n'a pas manqué de conditionner les autres volets, y compris moderne de l'autorité du roi tant en sa qualité de chef de l'État, de l'administration, des armées que de représentant suprême de la nation, OTHMAN BENJELLOUN Mohamed, Projet national et identité au Maroc, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 87-88.

[18] Dahir n° 1-92-155 du 09/10/1992 portant promulgation du texte de la constitution révisée de 1992 (BO n° 4173 du 21/10/1992).

[19] A. MENOUNI, « Constitution et séparation des pouvoirs », *in Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, LGDJ, 1993, p. 197.

[20] *Ibidem.*

[21] Dahir n° 1-96-157 du 07/10/1996 portant promulgation du texte de la constitution révisée de 1996 (B.O n° 4420 bis du 10/10/1996).

est élue exclusivement au suffrage universel direct, comme c'était le cas avec la première constitution. La chambre des conseillers comprend les représentants des collectivités locales, les élus des chambres professionnelles et les représentants des salariés.

La réforme constitutionnelle de 2011 pour sa part, s'inscrit dans un contexte sociopolitique extrêmement tendu, caractérisé par des révoltes et des protestations dans la plupart des pays arabes. Cette situation a provoqué une série de manifestations populaires massives dans la plupart des villes du Maroc. Pendant ces manifestations, le peuple dénonce ouvertement l'absence des libertés et de droits fondamentaux, revendiquant ainsi la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. La dignité et la justice sociale sont aussi évoquées. Les revendications majeures du mouvement du 20 février[22] sont politiques, elles remettent en cause le fonctionnement du système politique et réclament la transformation de la monarchie exécutive vers une monarchie parlementaire. D'autres formations politiques, en particulier « *Al Adl-wal-Ihssan* et *Nahj Addimocrati* » s'opposent à la fixation d'une plateforme revendicative autour de la monarchie parlementaire, et font appel à une constitution démocratique issue d'une assemblée constituante, laissant au peuple la liberté de choisir un régime politique.

Cependant, le roi dans son discours du 9 mars 2011, soit 20 jours après la première manifestation nationale du mouvement du 20 février, décide de nommer une commission consultative pour la réforme de la constitution (CCRC). Il lui a laissé un délai de 3 mois afin d'élaborer un projet de texte constitutionnel dont la version finale sera soumise au referendum, « mais le M20F rejette tout de suite cette initiative et continue à appeler à la mobilisation contre la nature non démocratique de la procédure de nomination des membres de la commission consultative de révision de la constitution (CCRC) par le roi. Cela rappelle la pratique de la « constitution octroyée », du temps de Hassan II dans l'élaboration des différentes constitutions de 1962 à 1996, et qui avait finalement eu pour effet

[22] La date de la première manifestation nationale qui a eu lieu à Rabat le dimanche 20 février 2011, a donné son nom au mouvement contestataire.

de garantir la mainmise du pouvoir royal sur le champ politique. Les membres de la CCRC, dont de nombreux universitaires de qualité, sont tous acquis à un aménagement, à savoir une modernisation du même système. La commission devra largement consulter mais sans risque d'être débordée : le temps de la consultation est limité, les partis et associations consultés ne donnent que des avis, que la commission peut ou non prendre en compte. Et le roi peut, bien entendu, modifier le projet de la commission. Fixant le cadre procédural et les orientations du contenu, il a le premier et le dernier mot »[23].

Les caractéristiques essentielles de la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011 portent sur la dissociation de l'article 19[24] de l'ancien texte qui confère au roi le titre du commandeur des croyants et de représentant suprême de la nation. Une distinction a été établie entre le roi commandeur des croyants, « le roi, *Amir Al Mouminine*, veille au respect de l'islam. Il est le garant du libre exercice des cultes. Il préside le conseil supérieur des oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. Le conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (*Fatwas*[25]) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'islam. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du conseil sont fixées par dahir. Le roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution *d'Imarat Al Mouminine* qui lui sont conférées de manière exclusive par le présent article »[26], et le roi chef d'État, « son représentant suprême, symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État et

---

[23] B. CUBERTAFOND, « La transition marocaine après le printemps arabe et la nouvelle constitution ». Études et Essais du CJB, n° 5, 2011, p.3.

[24] Article 19 de la constitution marocaine (de 1962 jusqu'à 1996) :« Le roi, « *Amir al Mouminine* » représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'islam et de la constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques».

[25] Consultation juridique donnée par une autorité religieuse sur un cas relatif à la religion. Cet avis religieux peut donner lieu à une condamnation.

[26] Article 41 de la constitution marocaine de 2011.

arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du royaume. Il est le garant de l'indépendance du royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques. Le roi exerce ces missions par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente constitution. Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2ème alinéa), 47 (1er et 6ème alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 sont contresignés par le chef du gouvernement »[27]. Cette nouvelle architecture des prérogatives du roi n'a pas touché à son pouvoir originaire ni à son capital symbolique.

Contrairement à l'ensemble des constitutions antérieures, le chef du gouvernement est nommé au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la chambre des représentants, et au vu de leurs résultats[28]. Désormais, il dispose de l'initiative des lois et exerce le pouvoir réglementaire et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il peut également engager la responsabilité du gouvernement devant la chambre des représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte, et le refus de la confiance entraîne la démission collective du gouvernement. De même, selon le nouvel article 104 du même texte constitutionnel, il peut dissoudre la chambre des représentants, par décret pris en conseil des ministres, après avoir consulté le roi, le président de cette chambre et le président de la cour constitutionnelle. Le chef du gouvernement préside le conseil de gouvernement qui délibère sur les questions et les textes énoncés dans l'article 92 de la constitution. De plus, il peut demander au roi de mettre fin aux fonctions d'un ou plusieurs membres du gouvernement.

L'analyse exhaustive des pouvoirs attribués au chef du gouvernement, relativise l'inscription de la nouvelle constitution marocaine dans les pas d'un parlementarisme de type moniste. L'affirmation par la nouvelle constitution d'une

[27] Article 42 de la constitution marocaine de 2011.

[28] Article 47 alinéa 1 de la constitution marocaine de 2011.

évolution des pouvoirs du chef du gouvernement est confrontée par la permanence d'un roi souverain, qui demeure le véritable chef du pouvoir exécutif et le maître absolu du jeu politique. Sa personne est au-dessus de toute critique et de tout reproche. Les grandes décisions du chef du gouvernement font l'objet de délibérations en conseil des ministres, présidé par le roi.

II- L'ÉVOLUTION DU STATUT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC

Pour expliquer le contenu des attributions de la chambre des représentants au Maroc dès la première législature jusqu'à aujourd'hui, il semble nécessaire de retracer brièvement le cadre logique d'intervention du parlement et du parlementarisme dès la mise en place de la première constitution. Les trois premières constitutions (1962-1970-1972) sont caractérisées essentiellement par un déséquilibre des pouvoirs entre le parlement et le pouvoir exécutif, au détriment de l'institution parlementaire. En s'inscrivant dans la même logique, la réforme constitutionnelle de 1996 a instauré le bicaméralisme, « en dépit de ces retouches sur les textes constitutionnels, le régime constitutionnel marocain garde le même esprit, à savoir une primauté considérable à l'institution monarchique. De ce fait, le régime constitutionnel marocain s'éloigne considérablement du type de « Monarchie constitutionnelle » suivant le langage constitutionnel occidental classique, c'est-à-dire le régime dans lequel le monarque règne mais ne gouverne pas, une structure dans laquelle le roi n'est en fait que spectateur du jeu politique (exemples : Royaume - Uni, Espagne, Danemark). Ce n'est pas le cas au Maroc, où le roi est titulaire d'importantes prérogatives. La fameuse théorie de la séparation des pouvoirs ne saurait s'accommoder de cette nature. D'ailleurs, la réponse royale en cette matière a été livrée par feu Hassan II lors de son discours à l'occasion de l'ouverture de la campagne des législatives en mai 1977 : « La séparation des pouvoirs ne saurait concerner le pouvoir suprême. Elle ne se trouve qu'au niveau des représentants des pouvoirs exécutif et législatif, en l'occurrence le

parlement et le gouvernement »[29] (A). En 2011, le Maroc se voit doté de sa sixième constitution, qui se caractérise comme ses devancières, par deux éléments essentiels : la modernisation des structures régissant le fonctionnement du parlement d'une part, et l'attachement au régime de la monarchie traditionnelle d'autre part. Comme disait M. Touzeil - Divina, « tout a changé mais les équilibres eux n'ont pas bougé »[30] (B).

A- Les attributions de la chambre des représentants : Avant la constitution de 2011

La constitution de 1962 ouvre la voie de l'histoire parlementaire marocaine par biais de la mise en place d'un parlement bicaméral, mais la première expérience parlementaire allait être interrompue avec la déclaration de l'État d'exception en 1965, et ce, conformément à l'article 35[31] de la constitution de 1962. C'est avec la première réforme constitutionnelle de 1970, que le parlement marocain devient monocaméral. La chambre des représentants comprend, en plus des membres élus au suffrage universel direct, des représentants socio-économiques. Le nouveau texte constitutionnel de 1972 est marqué par une relative évolution au niveau du champ d'action du parlement. En effet, aux termes des dispositions de l'article 45 de la constitution de 1972, le domaine de la loi va s'élargir pour comprendre : le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales, les droits individuels et collectifs, la détermination des infractions et des peines qui leur sont

[29] A. El MESSAOUDI, A. BOUABID, M. DARIF, *La révision constitutionnelle un vrai faut débat, les cahiers bleus, cercle d'analyse politique,* n° 1, juin 2004, Rabat, p. 10-11.

[30] O. BENDOUROU, R. El MOSSADEQ, M. Madani, « La nouvelle constitution marocaine à l'épreuve de la pratique », *Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013*, ISBN : 978-9954-1-0478-1, Casablanca, p. 252.

[31] Article 35 de la constitution marocaine de 1962 : « Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée, ou que se produisent des événements susceptibles de mettre en cause le fonctionnement des institutions constitutionnelles, le Roi peut, après avoir consulté les présidents des deux chambres et adressé un message à la nation, proclamer, par décret royal, l'état d'exception. De ce fait, il est habilité, nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale et le retour au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles ».

applicables, le statut des magistrats, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions, etc … Les domaines d'intervention du parlement ont évolué d'une manière limitative. À ce propos, A. Menouni soulignait : « la fixation de l'ordre du jour du parlement est maitrisé par le gouvernement, la plus grande partie de la législation a été d'origine gouvernementale. C'est dire que dans le domaine de la législation, qui était le sien par prédilection et par détermination constitutionnelle, la contribution du parlement a été particulièrement faible. Si l'approbation de la chambre est nécessaire à la formation de la loi, la source de celle-ci, son orientation, ont continué à lui échapper malgré un relatif regain du droit d'amendement constaté lors de la dernière législature (1984-1992). Le caractère majoritaire du parlementarisme marocain s'étant cristallisé et accentué au fil des années, en contraste avec la courte expérience parlementaire des débuts (1963-1965), le parlement connaissant un déclin par ailleurs général dans le monde, a été progressivement relégué, dans son propre domaine, au second plan »[32]. Par ailleurs, les rapports entre la chambre des représentants et le pouvoir exécutif n'échappent pas aux logiques du changement qui caractérisent la constitution de 1992.

Concernant les rapports entre le roi et le parlement en matière législative, aucun délai n'était fixé pour la promulgation de la loi adoptée par le parlement, dans les constitutions antérieures à 1992. À partir de la révision constitutionnelle de 1992, le roi promulgue la loi dans les 30 jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée (article 26[33] de la constitution de 1992). Quant aux rapports entre le parlement et le gouvernement, une innovation importante en matière de législation a été introduite par les constitutions de 1992 et 1996 : l'article 54 de la constitution de 1992 autorise le gouvernement à prendre des décrets-lois, dans l'intervalle des sessions, qui doivent être soumis à ratification de la chambre des représentants à la session ordinaire suivante. À partir de 1996, de

[32] A. MENOUNI, « Constitution et séparation des pouvoirs », *op. cit.*, p. 30.

[33] Article 26 de la constitution marocaine de 1992 : « Le roi promulgue la loi dans les 30 jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée ».

nouvelles dispositions ont été rajoutées à cet article : « Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de l'une des deux chambres. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. À défaut, il est procédé, à la demande du gouvernement, à la constitution d'une commission mixte paritaire qui dispose d'un délai de trois jours à compter de sa saisine, en vue de proposer une décision commune à soumettre aux commissions concernées. L'accord prévu au premier alinéa de cet article, est réputé avoir été refusé, si la commission mixte paritaire n'aboutit pas dans le délai précité ou si la décision proposée par elle n'est pas adoptée par les commissions parlementaires concernées dans un délai de quatre jours »[34]. Il convient de souligner à cet égard que le domaine de la loi n'a connu aucune délimitation ni élargissement avec la réforme constitutionnelle de 1996. On constate que la chambre des représentants est concurrencée dans sa fonction législative, d'un côté, le domaine de la loi est strictement délimité, et d'autre côté, le gouvernement dispose du droit de décrets-lois qui lui permet de légiférer à la place du parlement. En outre, en vertu de l'article 56[35] de la constitution de 1996, la chambre des représentants se trouve dans l'obligation d'établir son ordre du jour conformément aux volontés du gouvernement. Dans ce contexte, a précisé, M. Boumediene : « Face à cette situation une partie de la doctrine, comme le professeur Bendourou [36] milite pour la nécessité d'accorder au parlement la compétence générale dans le domaine législatif. Concernant la détermination de l'ordre du jour des assemblées aucune disposition ne garantit la discussion des textes présentés par le parlement. C'est le gouvernement qui maîtrise[37] l'ordre du

[34] Article 55 alinéas 2 et 3 de la constitution marocaine de 1996.

[35] Article 56 de la constitution marocaine de 1996 : « L'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau. Il comporte, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés par le gouvernement et des propositions de lois acceptées par lui. Une séance par semaine est réservée dans chaque chambre par priorité, aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement. La réponse du gouvernement doit être donnée dans les vingt jours suivant la date à laquelle le gouvernement a été saisi de la question ».

[36] O. BENDOUROU, « *Le régime politique marocain* », Ed. Dar Al Qalam, Rabat, 2000, p. 252.

[37] En effet, l'article 56 dispose que « l'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau.

jour »[38]. Si la fonction législative de la chambre des représentants n'a pas connu d'évolution notable depuis la première constitution jusqu'à celle de 1996, les moyens du contrôle gouvernemental ont été sensiblement renforcés dès la révision constitutionnelle de 1992. Ces nouveaux moyens d'action sur le gouvernement se manifestent par l'interpellation du gouvernement à travers des questions et la possibilité de création des commissions d'enquête. Ainsi, selon les dispositions de l'article 55 de la constitution de 1992, le gouvernement dispose d'un délai de vingt jours pour répondre aux questions des représentants. Une nouvelle forme de questions a été introduite par l'article 291 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 1994, « les questions de l'actualité urgentes », « c'est-à-dire des questions conjoncturelles attirant l'attention de l'opinion publique nationale et requièrent des éclaircissements d'urgence par le gouvernement par le biais du parlement[39]. La première heure de la séance du mercredi est consacrée à ce type de questions »[40].

Le règlement intérieur de la chambre des représentants, adopté le 14 avril 1998, a confirmé les changements apportés par la constitution de 1996, en ce qui concerne les questions parlementaires (orales, écrites et d'actualité). Il comprend des dispositions plus détaillées par rapport à celui de 1994, « pour les questions urgentes d'actualité, le règlement intérieur précise que la première heure de la séance du mardi leur est consacrée. Elles requièrent une réponse urgente du gouvernement. Pour les questions orales, il est précisé, qu'elles concernent la politique générale du gouvernement ou les politiques sectorielles. Dans le premier cas, c'est le premier ministre qui y répond, dans le second cas, ce sont les ministres

---

Il comporte, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés par le gouvernement et les propositions de lois acceptées par lui ». Une partie de la doctrine, comme le professeur BENDOUROU, considère qu'il est nécessaire d'alléger la procédure de l'ordre du jour prioritaire en autorisant le parlement à inscrire dans l'ordre du jour des textes qui ont la faveur des chambres (*Idem*).

[38] M. BOUMEDIENE, « Le régime constitutionnel marocain », *op. cit.*, p. 28-29.

[39] Article 291 du règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc de 1994.

[40] L'institution parlementaire au Maroc, « les commissions parlementaires d'enquête », n° 23, éditions, maghrébines, Casablanca, 1992, p. 48.

compétents qui y répondent »[41]. L'utilisation de ces moyens d'interpellation, permet à la chambre des représentants d'amener le gouvernement à présenter des éclairages et des informations sur des questions qui les intéressent. Cependant, il convient de souligner que les parlementaires ne disposent pas de moyens juridiques leur permettant d'imposer au gouvernement de répondre aux questions dans les délais prévus par la loi.

La dynamique des changements s'étend également à la création du conseil constitutionnel. Celui-ci est chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois. Selon C. Euzet : « le contrôle de constitutionnalité est un mécanisme qui consiste à confier à un (ou des organe(s) la faculté de vérifier que les normes juridiques de rang inférieur sont en conformité avec la norme juridique suprême que représente la constitution »[42]. Dans ce contexte d'analyse, M. Benabdallah a pu écrire : « De cette nouvelle compétence, on pouvait attendre le meilleur comme on pouvait en attendre le pire. Le meilleur eût été que le conseil devînt un parfait contrôleur du législatif sans regard aucun pour le caractère politique du contenu du texte qui lui est soumis, en d'autres termes, une juridiction qui statue en son âme et conscience. Le pire eût été que le conseil devînt une espèce d'avocat inconditionnel des pouvoirs publics, peu regardant sur la constitution, leur donnant raison en tordant le coup, s'il le fallait, aux dispositions constitutionnelles les plus claires. Qui contestera que c'est cette compétence de juge de l'excès de pouvoir législatif[43] qui permet au conseil constitutionnel de s'affirmer et de devenir une autorité juridictionnelle au même titre que l'est le juge de l'excès de pouvoir à l'égard de l'administration »[44]. Selon les dispositions de l'article 77 de la constitution de

---

[41] *Ibidem.*

[42] C.Euzet, *Droit Constitutionnel*, collection dirigée par Philippe Ségur, Ellipses édition Marketing S.A, . 2006, Paris, p.96.

[43] On ne saurait employer cette expression sans citer la précieuse et désormais classique étude comparative du doyen Georges VEDEL, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Les cahiers du conseil constitutionnel*, n° 1, 1996, p. 57 et n° 2, p. 77.

[44] M. BENABDALLAH, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois regards sur dix années d'évolution », *revue marocaine d'administration locale et de développement* (REMALD) n° 57, 2001, p. 9 et suiv.

1992, ce conseil comprend quatre membres désignés par le roi pour une durée de six ans et quatre autres désignés pour la même durée par le président de la chambre des représentants après consultation des groupes. Outre les membres susmentionnés, le président de cet organe est nommé par le roi. Selon les dispositions de l'article 79 de la constitution de 1996, le conseil comprend, six membres désignés par le roi pour une durée de neuf ans et six membres désignés pour la même durée, moitié par le président de la chambre des représentants, moitié par le président de la chambre des conseillers, après consultation des groupes, et chaque catégorie de membres est renouvelable par tiers tous les trois ans. À la différence de la constitution de 1992, le président du conseil est choisi par le roi parmi les membres qu'il nomme.

En ce qui concerne les commissions d'enquêtes parlementaires[45], selon les dispositions de l'article 40 de la constitution de 1992, elles peuvent être créées, à l'initiative du roi ou à la demande de la majorité de la chambre des représentants, pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à la chambre des représentants. Du fait du bicaméralisme introduit, par la révision constitutionnelle de 1996, les commissions permanentes, peuvent être créées, à l'initiative du roi ou à la demande de la majorité des membres de l'une des deux chambres. À la différence du cas marocain, en France, les commissions d'enquête peuvent être créées exclusivement à l'initiative du pouvoir législatif, à la demande du président d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Quant à la question du contrôle budgétaire, le système des finances publiques au Maroc et les règles juridiques qui régissent le budget sont le résultat d'une longue évolution historique. Avant le protectorat, le système fiscal en vigueur était constitué par différentes contributions tirées principalement de la religion musulmane. « Il existait, néanmoins, des semblants de finances publiques basées sur l'interprétation du coran et de la tradition (deux sources du droit musulman)

---

[45] La loi organique promulguée par dahir du 5 octobre 1998, B.O. du 21/11/ 1995 a réglementé leur fonctionnement.

portant sur l'impôt (la *Zakat*[46], le *Khoms*[47] et d'autres taxes) et les dépenses (objectif principal: la solidarité mais progressivement les besoins du palais et de l'armée) »[48]. Le protectorat, depuis son institution en 1912, cherche à inscrire le système financier marocain dans le cadre du droit positif. Cette période était caractérisée par la détérioration des ressources financières nécessaires à la marche de l'État et l'aggravation de l'endettement. Ainsi, un système fiscal basé sur l'impôt, inspiré du droit français, a été mis en place dans le cadre du protectorat.

Depuis son indépendance, « le Maroc tente de fonder son propre ordre juridique des finances publiques, qui fut couronné dans un premier temps par la promulgation du texte constitutionnel en 1962. La constitutionnalisation du droit des finances publiques, bien que datant de la première constitution entrée en vigueur en 1962, ne cesse d'évoluer à travers les différentes révisions constitutionnelles, les lois organiques relatives aux lois de finances et une jurisprudence encore limitée »[49].

Les réformes constitutionnelles survenues depuis la première constitution de 1962 jusqu'à celle de 1996 ont contribué à l'évolution du système financier au Maroc. Toutefois, cette période est caractérisée par un profond déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au profit de ce premier. Plusieurs facteurs

---

[46] Littéralement purification ou aumône légale, la zakat a d'abord pour fonction de purifier les revenus et les biens des musulmans. C'est une somme que chaque musulman productif doit verser, indiquant ainsi sa solidarité avec sa communauté. Elle est le troisième pilier de l'islam après le témoignage de la foi et la prière. Rapport du conseil économique et social, « Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale », *Auto-saisine*, n°9/2012, p : 49. [En ligne] : http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Fiscalite-VF.pdf

[47] Toutes les écoles Juridiques islamiques s'accordent pour affirmer que le *khoms* (en français, littéralement, le cinquième) est une législation financière originelle et importante de la charîa (la loi Islamique), étant donné qu'il constitue un pivot principal dans le système fiscal en islam. AL-QAZOUÎNÎ Sayyed Hassan, *La Législation du Khoms*, Publication de la Cité du Savoir, [En ligne] : http://www.bostani.com/livre/la-legislation-du-khoms.htm#_1_1.

[48] A. EL HARCHAOUI, « La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc », journal électronique du Master en droit à l'UFAL, V. 6, N. 2, 2015, *Constitutionnalisation des droits humains fondamentaux*. ISSN 2237-2261 (version électronique) 1809-1873 (version imprimée). Soumis le 18/03/2015, [En ligne] : http://www.seer.ufal.br/index.php/rmdufal/article/viewFile/2104/1582

[49] *Ibidem*.

interviennent pour priver la chambre des représentants des pouvoirs lui permettant de contrôler les finances publiques. La politique financière est menée par le gouvernement dès l'élaboration de la loi de finances jusqu'à son adoption finale.

B- Les attributions de la chambre des représentants : Après la constitution de 2011

Avec la nouvelle constitution de 2011, la chambre des représentants bénéficie de nouvelles attributions. Celles-ci se manifestent, d'abord, par un élargissement du domaine de la loi. L'article 71[50] élargit sensiblement les matières relevant du

[50] Article 71 de la nouvelle constitution : sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la constitution :
- les libertés et droits fondamentaux prévus dans le préambule et dans d'autres articles de la présente constitution
- le statut de la famille et l'état civil
- les principes et règles du système de santé
- le régime des médias audiovisuels et de la presse sous toutes ses formes
- l'amnistie
- la nationalité et la condition des étrangers
- la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables
- l'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de juridictions
- la procédure civile et la procédure pénale
- le régime pénitentiaire
- le statut général de la fonction publique
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires
- le statut des services et forces de maintien de l'ordre
- le régime des collectivités territoriales, dont les principes de délimitation de leur ressort territorial
- Le régime électoral des collectivités territoriales, dont les principes du découpage des circonscriptions électorales
- le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts
- le régime juridique de l'émission de la monnaie et le statut de la banque centrale
- le régime des douanes
- le régime des obligations civiles et commerciales, le droit des sociétés et des coopératives
- les droits réels et les régimes des propriétés immobilières publiques, privée et collective
- le régime des transports
- Les relations de travail, la sécurité sociale, les accidents de travail et les maladies professionnelles
- le régime des banques, des sociétés d'assurances et des mutuelles ;
- le régime des technologies de l'information et de la communication ;
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable ;

domaine de la loi, puis, en son article 72, les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire. Ce qui limite évidemment le champ d'action du parlement au profit de l'exécutif. La chambre des représentants ne débat pas toujours de ce qu'elle souhaite. Aux termes des dispositions de l'article 70[51] de la constitution, le parlement peut déléguer au gouvernement le droit de légiférer en adoptant la technique de la loi d'habilitation. Par ailleurs, les décrets-lois constituent une autre technique qui permet au gouvernement d'exercer la fonction législative à la place du parlement, dans l'intervalle des sessions parlementaires[52]. Dans ce cadre, précise A. Lamghari : « Le domaine de la loi revient au parlement qui y vote les lois. Il ne serait pas normal de prévoir l'intervention d'un autre organe dans ce domaine, en dehors des mécanismes prévus habituellement à l'égard de celui-ci comme l'initiative législative gouvernementale, l'habilitation législative et l'autorisation à légiférer

---

- le régime des eaux et forêts et de la pêche ;
- la détermination des orientations et de l'organisation générale de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle ;
- la création des établissements publics et de toute autre personne morale de droit public ;
- la nationalisation d'entreprises et le régime des privatisations.

Outre les matières visées à l'alinéa précédent, le parlement est habilité à voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, environnementale et culturelle de l'État.

[51] Article 70 de la constitution marocaine de 2011 : « Le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du parlement. La loi d'habilitation devient caduque en cas de dissolution des deux chambres du parlement ou de l'une d'entre elles.

[52] Article 81 de la constitution marocaine de 2011 : « Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du parlement, soumis à ratification de celui-ci. Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de la chambre des représentants. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. À défaut, la décision est prise par la commission concernée de la chambre des représentants ».

pour le gouvernement par décrets-lois dans l'intervalle des sessions »[53]. Il convient de souligner à cet égard, que la contribution de la chambre des conseillers à l'exercice du pouvoir législatif est également amoindrie avec la nouvelle réforme constitutionnelle. L'ancien système de navette et de conciliation entre les deux chambres, extrêmement contraignant et fort peu usité[54], cède la place à une simple obligation de lecture des textes par chacune des deux chambres, au terme de laquelle la chambre des représentants dispose seule du pouvoir d'adopter, en dernier ressort, l'ensemble des projets ou propositions de lois qui lui sont soumis[55]. Cette nouvelle organisation du travail législatif permet au gouvernement de maitriser l'ordre du jour, et de disposer du mécanisme du vote bloqué[56].

En conséquence, tout apport parlementaire qui n'est pas considéré comme souhaitable par le gouvernement est neutralisé. À cela s'ajoute, une évolution remarquable du statut de l'opposition parlementaire. Cette dernière était considérée comme un groupe de contestation à existence méconnaissable. Certains droits spécifiques ont été reconnus pour la première fois à l'opposition. Désormais, elle a la possibilité de bénéficier du financement public et d'accès à la couverture médiatique. D'autre part, elle participe activement à la procédure législative, notamment, par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux chambres du parlement, et par la présidence de la commission en charge de la législation. De plus, selon l'article 70 du RICR au Maroc (version 2017), la commission du contrôle des finances publiques est présidée en priorité par

---

[53] A. LAMGHARI, « L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc », *État politique*, rapport, 2005, [En ligne] : (1,62 MB) L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc.pdf

[54] M. BENABDALLAH, « Le bicaméralisme dans la constitution marocaine de 2011 », *Centre d'études internationales* (dir.), *La constitution marocaine de 2011*, LGDJ, 2012, p. 120.

[55] D. MELLONI, « La constitution marocaine de 2011 », *Une mutation des ordres politique et juridique marocains*, Pouvoirs, Le Maroc, n° 145, édition le Seuil, 2013, p. 7.

[56] On appelle « vote bloqué » la procédure permise par l'article 83 alinéa 2 de la constitution marocaine de 2011, qui permet au gouvernement de demander à la chambre saisie du texte en discussion, de se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements qu'il a proposés ou qu'il a acceptés.

.

l’opposition. Aux termes de l’article 10 de la constitution, l’opposition parlementaire est dotée du droit de contrôler l’activité gouvernementale, notamment par le biais de l’interpellation du gouvernement et la mise en jeu de sa responsabilité par le vote d’une motion de censure, ainsi qu’à travers le moyen des questions adressées au gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires. La procédure des questions adoptée par la nouvelle constitution présente toujours des mêmes lacunes importantes que nous avions relevées plus haut. Aucun instrument juridique n’impose au gouvernement de répondre aux questions dans les délais prévus par la loi.

Parallèlement à ce mécanisme d’information, la chambre des représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d’une motion de censure, à la demande d’un cinquième au moins de ses membres. Cependant, la motion ne peut être approuvée que par un vote favorable de la majorité absolue des membres composant la chambre. Dans le cas d’un gouvernement investi du soutien d’une confortable majorité, aucune motion de censure ne peut être adoptée. Ensuite, des commissions d’enquêtes peuvent être créées soit à l’initiative du roi, ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants, ou du tiers des membres de la chambre des conseillers. Par rapport à leurs devancières, le champ de compétence de ces commissions a été élargi avec la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011, en incluant l’enquête sur la gestion des services, entreprises et établissements publics. À la différence du système marocain, les commissions d’enquête en France peuvent être créées exclusivement de l’initiative parlementaire.

S’agissant le contrôle budgétaire de la chambre des représentants à l’égard du pouvoir exécutif, la nouvelle constitution de 2011 offre au parlement des moyens techniques lui permettant d’avoir une vue d’ensemble sur la politique budgétaire du gouvernement. Selon l’article 83 alinéa 1 de la constitution, les membres de chaque chambre du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. L’alinéa 2 du même article donne droit au gouvernement d’imposer à la chambre saisie du texte en discussion, de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne

retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. De plus, au nom de préservation de l'équilibre des finances de l'État, le constituant donne droit au gouvernement de s'opposer à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques. Ces restrictions du pouvoir d'amendement empêchent les représentants du peuple d'exercer leur rôle et de veiller à ce que la mise en œuvre du budget de l'État se fasse de manière claire et transparente. Quant à l'élaboration du projet de loi de finances, aucune intervention parlementaire n'est prévue par la loi à ce propos. La loi de finances actuelle, adoptée en 2015[57], assure une certaine répartition des pouvoirs financiers entre le législatif et l'exécutif, tout en préservant, les mécanismes permettant au gouvernement de maitriser le déroulement de la discussion et du vote de la loi de finances au sein des commissions et en séance plénière.

La distribution des responsabilités et des compétences entre les différentes institutions de l'État, en particulier, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, est prévue par la constitution marocaine de 2011. Les rapports entre ces pouvoirs déterminent le caractère plus au moins démocratique du système politique de l'État. Pour bien comprendre les attributions du parlement marocain, et particulièrement celles de la chambre des représentants, une analyse exhaustive des dispositions du règlement intérieur de celle-ci s'impose. D'une part, il contient des règles juridiques s'imposant à toute personne entrant à son sein, et d'autre part, les rapports avec le pouvoir exécutif - roi et gouvernement - sont encadrés par ses dispositions. La question consiste donc ici à identifier, à la lumière de l'expérience du régime politique français contemporain, les problèmes d'ordre organisationnels auxquels la chambre des représentants fait face. Il convient d'ajouter à cela, l'analyse des fonctions principales et les prérogatives dont dispose le pouvoir exécutif à cet égard.

[57] Dahir n°1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.

L'hypothèse centrale de ce travail sera alors l'affirmation et la démonstration de la prédominance du pouvoir exécutif - roi et gouvernement - sur les différentes activités de la chambre des représentants.

L'intérêt de la présente recherche est d'appréhender d'une part, l'ensemble des techniques dont disposent les représentants du peuple pour exercer leur fonction législative et celle du contrôle de l'activité gouvernementale, et d'autre part, les principes et les méthodes du pouvoir exécutif permettant de priver cette institution de la souveraineté et de l'indépendance dont elle devrait jouir. La chambre des représentants, mérite sans doute d'occuper une place fondamentale dans les institutions de l'État. Elle doit être le lieu naturel de l'exercice de la fonction législative et celle du contrôle de l'exécutif (roi et gouvernement). Plus précisément, l'objectif poursuivi est d'identifier l'ensemble des difficultés organisationnelles et fonctionnelles que rencontrent les représentants dans l'exercice de leurs missions parlementaires. Toutefois, afin de limiter son étendue, cette étude portera sur le règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc, en excluant un certain nombre de questions liées au parlement. Tout d'abord, afin d'éviter les répétitions qui peuvent surgir à cause des similitudes entre les dispositions des règlements intérieurs des deux chambres du parlement, nous avons choisi d'écarter l'analyse du règlement intérieur de la chambre des conseillers. Avec la réforme constitutionnelle de 2011, de nouvelles prérogatives ont été attribuées à la chambre des représentants. De ce fait, notre étude se concentrera sur les attributions de la chambre susmentionnée au cours des deux dernières législatures sous l'égide de la nouvelle constitution marocaine de 2011. Ainsi, pour explorer les difficultés liées à l'organisation et au déroulement des travaux de la chambre des représentants, l'analyse des relations entre le parlement et le pouvoir exécutif (roi et gouvernement) apparaît nécessaire.

La méthode comparative adoptée dans ce travail de recherche nous amène à nous intéresser principalement à la doctrine constitutionnelle et organique française ainsi qu'aux textes de portée réglementaire, sans toutefois ignorer le cadre factuel dans lequel se développent les normes juridiques au Maroc. La méthode historique

s'avérant donc nécessaire au départ, pour présenter les caractéristiques du système politique marocain d'une part, et montrer le cadre institutionnel dans lequel le droit parlementaire se développe d'autre part. La démarche comparative adoptée prend le modèle démocratique français comme un système de référence. Ce choix méthodologique favorisera une meilleure identification des difficultés auxquelles sont confrontés les membres de la chambre des représentants au Maroc.

Les sources écrites de ce travail de recherche ont été complétées par une enquête de terrain effectuée à la chambre des représentants au Maroc. Cette enquête porte essentiellement sur : la déclaration du patrimoine, les sessions ordinaires et extraordinaires, l'autonomie financière et administrative de la chambre des représentants, l'opposition, l'ordre du jour, l'immunité parlementaire, la délégation du pouvoir législatif, les questions parlementaires, le contrôle des finances publiques. Il s'agit d'entretiens directs qui ont été réalisés avec certains parlementaires membres des commissions permanentes issus de la majorité et de l'opposition parlementaire [58] . Par ailleurs, l'internet constitue une source d'information qui est loin d'être négligeable, il nous a offert la possibilité de consulter des bulletins officiels, les textes législatifs et réglementaires, les publications du secrétariat général du gouvernement et du ministère chargé des relations avec le parlement, ainsi que des rapports qui couvrent les activités de la chambre des représentants.

Le corpus de cette thèse est présenté en deux parties. Ces dernières étant subdivisées en titres et chapitres. La première partie porte sur l'identification des problèmes organisationnels auxquels se rajoutent les difficultés fonctionnelles de la chambre des représentants au Maroc. Les titres de cette première partie se dédoublent. Le premier étudie les conséquences des problèmes liés à l'organisation de la chambre, tandis que le deuxième étudie les différentes difficultés qui caractérisent le fonctionnement de la chambre représentants et l'influence du gouvernement sur ses organes. La deuxième partie quant à elle, consiste à étudier

[58] Voir le questionnaire en annexes.

les restrictions touchant la fonction législative de la chambre des représentants et la capacité de cette dernière de contrôler l'action gouvernementale. Comme dans le cas précédent, les titres se dédoublent. Le premier examine la question du domaine de la loi à laquelle se rajoutent les délimitations du pouvoir législatif de la chambre. Le deuxième titre de cette partie concerne le contrôle de l'activité gouvernementale. L'application des moyens et des techniques dont dispose la chambre des représentants au Maroc pour contrôler le gouvernement, telles que les questions et les commissions d'enquête, présentent toujours d'importantes insuffisances.

1ère PARTIE

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC

ET

L'AMPLEUR DES TRAVAUX NÉCESSAIRES À UNE RÉNOVATION

Les réformes constitutionnelles qu'a connues le Maroc depuis 1962 jusqu'à aujourd'hui ont influencé dans une certaine mesure l'organisation et le fonctionnement du parlement. La constitution de 2011, en des termes quelque peu différents de ses devancières, détermine l'organisation et le déroulement des travaux de la chambre des représentants. D'une constitution à l'autre, les attributions de la chambre des représentants en tant qu'organe collectif de délibération et de contrôle ont peu évolué, même si le pouvoir exécutif dispose des moyens techniques lui permettant de dégager une élite politique représentative qui contribue à la traduction des orientations du roi et la mise en œuvre des grands projets initiés par le pouvoir royal.

Sans aller jusqu'à nous demander, avec J. Cotteret, « si le pouvoir législatif existe toujours »[59], l'analyse de l'organisation de la chambre des représentants (Titre 1), puis le déroulement de ses travaux (Titre 2) nous permet de constater que l'organisation du travail parlementaire au Maroc, rencontre toujours de différents obstacles. Cette situation a eu pour résultat la privation de l'institution parlementaire de sa souveraineté et de l'indépendance, dont elle devrait jouir, du moins selon l'esprit du droit constitutionnel moderne dans les États à caractère démocratique.

[59] J. COTTERET, *Le pouvoir législatif en France,* L.G.D.J., Paris, 1962p. 3,. Cité par : ZHIRI Fouzia, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants (étude de la législature 1977-1983)* , Thèse pour le Doctorat de l'État en droit Public, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 1985, Rabat, Maroc, p. 47.

TITRE 1er

LES PROBLÈMES ORGANISATIONNELS DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

L'élection des membres de la chambre des représentants n'est pas terminée avec le dépouillement des votes. Le processus de validation de résultats électoraux passe par trois phases : en premier lieu, il y a la proclamation officielle des résultats, en deuxième lieu il y a la validation de l'élection de chaque élu, en troisième lieu et enfin, il y a le règlement des différends portant sur l'application des règlements électoraux ou encore les problèmes liés aux irrégularités dans le déroulement des élections. Les élus sont également tenus, conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017, de remettre au secrétariat général de l'autorité compétente du conseil supérieur des comptes, une déclaration écrite des biens meubles et immeubles qu'ils possèdent, directement ou indirectement conformément aux lois en vigueur. Comme c'était le cas en France avant la réforme constitutionnelle du 4 août 1995[60], le régime de session adopté au Maroc est toujours celui de deux sessions par an, celle du deuxième vendredi d'octobre inaugurée par le roi et celle du deuxième vendredi d'avril. Ainsi, le parlement peut siéger quatre mois au moins au cours de chaque session. Toutefois, il peut se réunir également en session extraordinaire, soit par décret, soit à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité de ceux de la chambre des conseillers. Le système de deux sessions suivi au Maroc ne permet pas à la chambre des représentants de se réunir en permanence, ce qui donne lieu à la multiplication des sessions extraordinaires et à des ruptures dans le travail parlementaire (Chapitre 1). Quant à la question de la présidence de la chambre des représentants, la constitution est extrêmement brève en ce qui concerne les attributions des présidents des assemblées. L'administration de la chambre est assurée par un organe administratif géré par le président ou par un haut fonctionnaire issu de l'administration qui porte le nom de secrétaire général. Il convient de noter, à cet égard, qu'il n'y a aucun texte législatif qui fait référence à l'autonomie financière

[60] Article 28 de la constitution de 1958**,** version en vigueur du 31 décembre 1963 au 5 août 1995 : **«** Le parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingt jours. La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours. Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit ».

de la chambre des représentants au Maroc. Concernant l'autonomie administrative, pour assurer le bon fonctionnement de la chambre, aucune autorité ne doit intervenir dans son organisation interne, ni dans la désignation de ses fonctionnaires (Chapitre2).

CHAPITRE 1er

LE MANDAT PARLEMENTAIRE ET LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DU RÉGIME DES SESSIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Les membres de la chambre des représentants sont élus pour une durée de cinq ans au suffrage universel direct. Les délais de leur mandat sont définis par la constitution marocaine de 2011 en son article 60 alinéa 1, quand il stipule que, la législature prend fin à l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la chambre. Le statut des députés est déterminé par la constitution, la loi organique et le règlement de la chambre des représentants.

Ce chapitre consacré au mandat parlementaire, sera marqué par deux grands moments. Dans un premier moment, nous identifierons les conditions particulières ayant rapport avec l'admission des députés et la déclaration détaillée de leurs patrimoines (Section1). Ensuite, nous procéderons à l'étude de la répartition annuelle des sessions parlementaires, telle qu'elle est imposée par le constituant marocain. (Section 2).

Section 1- La validation des mandats et la déclaration détaillée du patrimoine

La validation de la liste des candidats aux élections législatives, n'est pas le seul contrôle qui s'exerce sur la procédure électorale. En effet, la loi organique n° 27-11 [61] a établi un contrôle d'incompatibilité des élus à la chambre des représentants au Maroc, avec un recours éventuel auprès de la cour constitutionnelle (Paragraphe 1). L'élu a un engagement de transparence, et pour éviter qu'un député ne s'enrichisse illicitement en profitant de ses fonctions électives, la déclaration du patrimoine est obligatoire en début comme en fin de mandat. (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - L'admission des députés et le régime des incompatibilités

Au Maroc, le terme « législature » correspond généralement à la période de temps entre le début du mandat d'une assemblée législative et l'ouverture de la session d'octobre de la cinquième année qui suit l'élection de la chambre[62]. Le mandat parlementaire peut prendre fin également en cas de dissolution anticipée, le jour de la dissolution. L'article 62 de la constitution marocaine précise : « Les membres de la chambre des représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct...le nombre des représentants, le régime électoral, les principes du découpage électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les règles de limitation du cumul de mandats et l'organisation du contentieux électoral, sont fixés par une loi organique». Contrairement à la constitution française qui précise dans ses articles 23-57-71-1, le cadre général des cas d'incompatibilité, le constituant marocain s'est limité à faire référence aux lois organiques.

---

[61] Dahir n° 1-11-165 du 16 kaada 1432 portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la chambre des représentants. (B.O. n° 5992 du 3 novembre 2011).

[62] Article 62 alinéa 1 de la constitution marocaine de 2011.

En France, jusqu'en 1958, la validation des mandats des parlementaires était confiée à un organe composé des membres du parlement. C'est donc, le parlement, lui-même, qui est chargé de la validation des résultats des élections. Plusieurs pays ont adopté cette procédure pour contrôler et valider les résultats des élections législatives. Cela a donné lieu à la composition de la « commission de validation», parfois appelée « commission de vérification des pouvoirs », qui varie sensiblement d'un parlement à l'autre[63]. Vu que cette procédure donna lieu à des abus, la V^{ème} république a confié ce pouvoir au conseil constitutionnel[64], qui exerce un contrôle de nature juridictionnelle veillant sur la sincérité et la transparence du scrutin[65].

Fidèle au régime français, le pouvoir de validation des mandats des parlementaires marocains est confié à la cour constitutionnelle à travers la loi organique n° 27-11 relative à la chambre des représentants, notamment en son article 18. Ladite loi précise dans son troisième chapitre intitulé « Incompatibilités », les cas d'incompatibilité des élus à la chambre des représentants au Maroc, comme le signale l'article 17 de ladite loi, « le représentant

---

[63] Elle est parfois composée à la proportionnelle, afin de refléter la configuration politique de l'assemblée issue des élections (par exemple : Roumanie). En Lettonie, la « commission des mandats» est composée d'un membre de chaque parti représenté dans le *Saeima*. Au Sénat belge, ce sont les sept membres les plus âgés élus directement par le corps électoral qui sont appelés à former la « commission de vérification des pouvoirs ».

[64] DUHAMEL, MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel,* Presses Universitaires de France, 1992, p. 620.

[65] En application de l'article 33 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le conseil constitutionnel, «l'élection d'un député ou d'un sénateur peut être contestée devant le conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin. Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature.» Le conseil constitutionnel n'examine que les requêtes qui respectent les conditions de recevabilité fixées par la loi. Il peut ainsi être amené à refuser l'examen d'opérations électorales, quand bien même celles-ci apparaîtraient entachées d'irrégularités graves. En principe, le conseil constitutionnel n'accueille que les requêtes visant l'élection elle-même et rejette les contestations portant sur la régularité d'actes administratifs relatifs à l'organisation et au déroulement de l'élection des députés et des sénateurs, sauf « lorsque ces actes mettent en cause la régularité de l'ensemble des élections à venir» (décision Delmas, 11 juin 1981). En pratique, le conseil constitutionnel ne prononce l'annulation d'une élection que si les irrégularités invoquées par le requérant ont eu une influence suffisante pour fausser le résultat du scrutin.

qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés aux articles 13 (2ème alinéa)[66], 14 (3ème alinéa)[67], 15[68] et 16[69] ci-dessus, est tenu d'établir, dans les trente jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs des élections ou, en cas de contestation, la décision de la cour constitutionnelle, qu'il s'est démis de ses fonctions incompatibles avec son mandat ou, le cas échéant, qu'il a demandé à être placé dans la position de détachement visée à l'article 14, ci-dessus. À défaut, il est déclaré démis de son mandat. En cours de mandat, le représentant doit déclarer au bureau de la chambre toute activité professionnelle nouvelle qu'il envisage d'exercer, et sera déchu, de plein droit, le représentant qui aura accepté, en cours de mandat, une fonction incompatible avec celui-ci ou qui aura méconnu les dispositions de l'article 20 de la présente loi organique ». L'incompatibilité se définit donc, par l'impossibilité faite aux élus de cumuler le mandat législatif avec une activité professionnelle exercée avant les élections ou toute activité nouvelle, incompatible avec le statut d'élu. L'incompatibilité n'interdit pas au candidat de participer aux élections législatives, mais il l'oblige après avoir été élu à choisir entre le mandat parlementaire et l'activité professionnelle incompatible. L'élu aura donc l'obligation d'opter dans un délai de 30 jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs, soit pour le mandat parlementaire soit pour l'activité professionnelle incompatible.

---

[66] «Le mandat de membre de la chambre des représentants est incompatible avec la présidence d'un conseil de région. Il est également incompatible avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales ».

[67] « Le mandat de membre de la chambre des représentants est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques non électives dans les services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des autres personnes morales de droit public ou des sociétés dont le capital appartient pour plus de 30% à l'État, à l'exception d'une mission temporaire dont le représentant concerné peut être chargé par le gouvernement conformément aux dispositions de l'article 19 de la présente loi organique».

[68] « Sont incompatibles avec le mandat de membre de la chambre des représentants, les fonctions de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ainsi que celles de directeur général ou de directeur et, le cas échéant, celles de membre de directoire ou de membre de conseil de surveillance, exercées dans les sociétés anonymes dont le capital appartient directement ou indirectement pour plus de 30 % à l'État».

[69] « Est incompatible avec le mandat de membre de la chambre des représentants, l'exercice de fonctions non représentatives rémunérées par un État étranger, une organisation internationale ou une organisation internationale non gouvernementale ».

Outre que le cumul du mandat de député avec une activité professionnelle incompatible est interdit (article 14 de la loi organique n° 27-11 relative à la chambre des représentants marocains), un parlementaire ne peut cumuler son mandat avec celui de président d'un conseil de région. Est également incompatible avec plus d'une présidence d'une chambre professionnelle, d'un conseil communal, d'un conseil préfectoral ou provincial, d'un conseil d'arrondissement communal ou d'un groupement constitué par des collectivités territoriales (article 13 de la loi organique n° 27-11 relative à la chambre des représentants marocains).

L'article 9 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2013), reprend les mêmes dispositions que les articles 13, 14, 15 et 16 de la loi organique n° 27-11 susmentionnée. L'article 7 du nouveau règlement intérieur de 2017 quant à lui, apporte une nouvelle interdiction de cumul[70] de mandat à la liste des fonctions incompatibles avec le statut du parlementaire nouvellement élu. Il s'agit de l'incompatibilité des membres du conseil supérieur du pouvoir judiciaire avec le statut du parlementaire. En effet, cette nouvelle disposition ne change rien dans la pratique, puisque l'article 8 de la loi organique n° 100 - 13 relative au conseil supérieur du pouvoir judiciaire, précise de son côté, que, les membres du conseil ne peuvent cumuler leur fonction avec celle de ministre ou de membre du parlement.

Aux termes de l'article 23 de la constitution française, les fonctions des membres du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. Les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, sont fixées par une loi organique. Les fonctions de membre du conseil

[70] Article 7 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc, (édition 2017), alinéa 1.

constitutionnel et de défenseur des droits [71] sont également incompatibles avec celles de ministre ou de membre du parlement[72].

S'agissant la question du cumul des mandats électoraux, le premier alinéa de l'article LO 151[73] du code électoral français précise : « Le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article LO 141 est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. En cas d'élections acquises le même jour, le député est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. En cas d'élections acquises le même jour, le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants».

Toutefois, quand la cause de l'incompatibilité survient postérieurement à l'élection à l'assemblée nationale française, « … le droit d'option est ouvert à l'élu dans les mêmes conditions à compter de la date de la proclamation des résultats de

---

[71] Le défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante chargée de veiller à la protection des droits et des libertés et de promouvoir l'égalité. Il est nommé par le président de la république pour un mandat de 6 ans non renouvelable et non révocable. Sa nomination est soumise au vote de l'assemblée nationale et du sénat.

[72] L'article 57 de la constitution française : « Les fonctions de membre du conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique ».

L'article 71-1 de la constitution française, aliéna 4 : « Le défenseur des droits est nommé par le président de la république pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement et de membre du parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique ».

[73] Article LO151 du code électoral français, modifié par loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 - art. 6.

l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif (…)[74].

En comparant les dispositions du troisième chapitre (Incompatibilités) de la loi organique n° 27-11 relative à la chambre des représentants au Maroc avec celles du quatrième chapitre (Incompatibilités) du code électoral français, il apparaît d'une part, que, le législateur marocain comme son homologue français a donné le délai de trente jours à l'élu en situation d'incompatibilité pour y mettre fin. Et à défaut, il sera déclaré démissionnaire d'office de son mandat. En cas de cumul des mandats électoraux, le législateur français exige de mettre fin de plein droit au mandat acquis à la date la plus ancienne. Le député sera alors déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitant. D'autre part, le législateur français, en son article LO 151 - 2 du code électoral, impose aux députés nouvellement élus de déposer sur le bureau de l'assemblée nationale, une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'ils envisagent de conserver ou attestant qu'ils n'en exercent aucune. Il exige également au député de présenter en cours du mandat dans les mêmes formes, une nouvelle déclaration auprès du bureau de l'assemblée, comportant tout élément de nature à modifier sa déclaration initiale. En revanche, le législateur marocain se limite à la déclaration des activités professionnelles que le députe envisage après les élections. Ce dernier n'est pas obligé de présenter une déclaration comportant les activités d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune. De plus, aucune disposition de loi n'oblige le député marocain de présenter en cours du mandat une nouvelle déclaration comportant tout élément de nature à modifier sa déclaration initiale.

Si le législateur n'oblige pas les parlementaires marocains nouvellement élus de déposer une déclaration comportant la liste des activités d'intérêt général qu'ils

[74] Article LO 151 alinéa 4 du code électoral français.

envisagent de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune, la déclaration du patrimoine est obligatoire en début et en fin de mandat.

Paragraphe 2 - La déclaration détaillée du patrimoine

L'article 6 alinéa 3 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (version 2003) exige les représentants de remettre au président de la chambre, dès l'ouverture de la session législative, une liste détaillée des biens meubles et immeubles composant leur patrimoine et celui de leurs enfants mineurs, sous forme d'une déclaration sur l'honneur qu'ils établissent et signent, conformément aux dispositions des articles 1, 2, 3 et 6 de la loi relative à la déclaration par les membres de la chambre des représentants de leurs biens immobiliers. La nouvelle version du RICR (2017) énonce : « Les représentants sont tenus de remettre au secrétariat général de l'autorité compétente du conseil supérieur des comptes, une déclaration écrite des biens meubles et immeubles en sa possession, directement ou indirectement conformément aux lois en vigueur ». La comparaison des deux articles susmentionnés nous permet de déduire que l'attribution au secrétariat général de l'autorité compétente du conseil supérieur des comptes la compétence de recevoir et apprécier les déclarations de patrimoine des parlementaires constitue une avancée par rapport à l'ancien règlement. Toutefois, l'exemption des élus de la déclaration du patrimoine de leurs enfants mineurs présente un déclin en matière de transparence de la vie publique.

Aux termes de l'article 85 ter alinéa 1, de la loi organique n° 50-07, le député nouvellement élu, aura un délai de quatre-vingt-dix jours après l'ouverture de la législature ou de son acquisition de la qualité pendant le mandat, pour déposer sa déclaration de patrimoine. En pratique, selon le rapport de la cour des comptes de 2014, 18 parlementaires sur les 390 n'ont pas déposé une déclaration obligatoire du patrimoine. En 2015, comme illustré dans le tableau ci-dessous, certains parlementaires continuent à négliger le système de déclaration du patrimoine.

Tableau n°1- Bilan de déclaration obligatoire du patrimoine des membres de la chambre des représentants pour l'année 2015.

Renouvèlement des déclarations			Déclarations de fin de mandat			Déclarations préliminaires		
Assujettis	**Déclarants**	**Taux de déclaration**	**Assujettis**	**Déclarants**	**Taux de déclaration**	**Assujettis**	**Déclarants**	**Taux de déclaration**
389	**378**	**97%**	**5**	**5**	**100%**	**11**	**7**	**64%**

Source : Rapport annuel de la cour des comptes - 2015

Il ressort du tableau ci-dessus, que, 11 membres de la chambre des représentants n'ont pas renouvelé leurs déclarations de patrimoine en 2015, avec un taux de 97%. À l'occasion des élections partielles, tous les membres élus ont déposé la déclaration de fin de mandat, soit un taux de 100%, alors que sept membres sur onze ont déposé leurs déclarations de patrimoine, soit un taux de 64%. Selon le rapport de la cour des comptes des années 2016 et 2017, tous les nouveaux élus de la chambre des représentants (417 parlementaires) au début du mandat ont effectué leur déclaration de patrimoine. Néanmoins, seuls 168 membres sortants sur 261 ont déposé leurs déclarations à l'occasion de cessation de mandat. Il convient de noter à cet égard, que, l'opération des déclarations a été maintenue jusqu'en 2017, ce qui constitue un dépassement des délais légaux. En France, deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat, chaque député a l'obligation de déposer auprès de la même instance une nouvelle déclaration de sa situation patrimoniale. Le cas échéant, la commission pour la transparence financière de la vie politique peut saisir le bureau de l'assemblée

nationale qui transmet à son tour la requête au conseil constitutionnel. Et en cas d'inéligibilité le député sera déclaré démissionnaire d'office. La commission peut également saisir le parquet si les explications présentées par le député sont insuffisantes. Contrairement au système français, le système marocain ne prévoit aucune sanction à l'endroit des parlementaires qui n'effectuent pas leur déclaration de patrimoine à l'occasion de cessation de mandat.

Quant à la question de la publication des rapports des déclarations de patrimoine des membres de l'assemblée parlementaire, un organe a été créé en France, « la haute autorité pour la transparence de la vie publique » conformément à la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Selon les dispositions de l'article LO 135-1 de cette loi, le député adresse au président de la haute autorité pour la transparence de la vie publique, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis[75]. De plus, le député nouvellement élu est tenu d'adresser dans les mêmes conditions au président de la haute autorité ainsi qu'au bureau de l'assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées. Cette autorité a mis en place également un site internet des déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du gouvernement, des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires et celles d'intérêts des eurodéputés français. Suite à la création de la haute autorité pour la transparence de

[75] Les biens indivis sont des biens dont deux ou plusieurs personnes sont copropriétaires dans le cadre d'un régime d'indivision. Chaque indivisaire possède donc une part des biens indivis. Les biens indivis peuvent prendre la forme d'immeubles, de meubles, de sommes d'argent, de parts sociales, etc.

la vie publique, la France a connu une évolution remarquable à ce niveau. Les français peuvent, pour la première fois, consulter les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs. La haute autorité les a rendues consultables en préfecture dès le 11 octobre 2013. Tous les citoyens inscrits sur les listes électorales peuvent prendre rendez-vous auprès des services de la préfecture de leur choix, et ce pendant toute la durée du mandat, afin de consulter et vérifier les déclarations présentées par les députés. Ils peuvent pareillement adresser à cet organe leurs observations sur les éléments consultés**.** Au Maroc, la publication des déclarations des parlementaires est strictement interdite par la loi[76]. Selon les dispositions de l'article 1 alinéa 11 de la loi organique n° 50-07 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la chambre des représentants, ces déclarations sont strictement tenues au secret professionnel. Elles ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête de la justice**.** Il leur est interdit de les divulguer, les utiliser ou les exploiter pour quelque cause que ce soit qu'à la demande de la justice saisie des faits conformément au paragraphe 10 ci-dessus, sous peine des sanctions prévues par l'article 446 du code pénal.

Au nom de la transparence de la vie publique, tous les citoyens français inscrits sur les listes électorales ont le droit de consulter les déclarations présentées par les députés, alors que la déclaration du patrimoine présentée par les parlementaires marocains est tenue au secret professionnel, et sa divulgation peut entrainer des poursuites pénales. De plus, contrairement au législateur français qui

---

[76] Article 446 du code pénal du Maroc, version consolidée en date du 15 décembre 2016 : « Les médecins, chirurgiens ou officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes ou toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions permanentes ou temporaires, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, ont révélé ces secrets, sont punis de l'emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de mille deux cent à vingt mille dirhams. Toutefois, les personnes énumérées ci-dessus n'encourent pas les peines prévues à l'alinéa précédent :

1 - Lorsque, sans y être tenues, elles dénoncent les avortements dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions;

2 - Lorsqu'elles dénoncent aux autorités judiciaires ou administratives compétentes les faits délictueux et les actes de mauvais traitement ou de privations perpétrés contre des enfants de moins de dix-huit ans ou par l'un des époux contre l'autre ou contre une femme et dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions. Citées en justice pour des affaires relatives aux infractions visées ci-dessus, lesdites personnes demeurent libres de fournir ou non leur témoignage ».

impose au député de déclarer les revenus qu'il a perçus l'année précédant celle de son élection, le parlementaire marocain est exempté de cette obligation.

Une fois élu et si son élection n’est pas contestée et s’il n'y a pas de problème d'incompatibilité de fonctions, le député peut siéger au parlement durant toute la législature qui comporte deux sessions chaque année.

Section 2- Les caractéristiques des sessions parlementaires au Maroc

La session ordinaire est la période du temps à l’intérieur d’une législature qui commence lors de la convocation de l’assemblée et prend fin lors de sa prorogation ou de sa dissolution. Il est d’usage que la session peut ajourner ses travaux législatifs, mais elle n’est jamais ajournée, elle commence et ensuite prend fin. Au Maroc, la session ordinaire couvre la période pendant laquelle les assemblées peuvent se réunir en séance plénière et exercer la plénitude de leurs compétences. Le parlement siège pendant deux sessions par an, la première session qui commence le deuxième vendredi d’octobre est présidée par le roi. Ainsi, dans un premier temps, il convient d’aborder la question de la portée du discours royal, au cours duquel le monarque donne ses hautes directives et instructions au gouvernement et au parlement de sa majesté, pour ensuite analyser le temps alloué à la session ordinaire au Maroc, et son influence sur le travail parlementaire. (Paragraphe 1)

L’article 66 alinéa 1 de la constitution marocaine de 2011, précise que, le parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit par décret, soit à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité de ceux de la chambre des conseillers. Il y a lieu de souligner à cet égard, que cet article ouvre la voie à la minorité des membres de la chambre des représentants afin de pouvoir demander la réunion d’une session extraordinaire dans des conditions

plus favorables que celles prévues par l'ancienne constitution. Cependant, le système de deux sessions, tend à multiplier les sessions extraordinaires et à réduire la durée d'un contrôle parlementaire gênant (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La spécificité de la session ordinaire au Maroc

La session ordinaire ne peut être ouverte officiellement qu'après le discours inaugural du roi. Aucune limite de temps n'est prévue dans les règlements intérieurs des deux chambres pour le discours royal (A). Toutefois, avec la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011, la durée de la session ordinaire a été prolongée à quatre mois au moins. En conséquence, le gouvernement dispose de quatre mois du travail législatif sauf si le parlement est réuni en session extraordinaire (B).

A- Le discours inaugural de la session ordinaire

Dans sa rédaction antérieure, l'article 39 de la constitution marocaine de 1962 avait prévu deux sessions ordinaires par an, de deux mois à chacune, séparées par des intersessions. Le roi présidait l'ouverture des deux sessions. Dès la première réforme constitutionnelle de 1970 jusqu'à aujourd'hui, le roi préside seulement l'ouverture de la première session. Selon l'article 42[77] alinéa 3 de la constitution, le roi exerce ces missions par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la constitution. Il s'agit donc, d'un pouvoir qui permet de prendre des

[77] Article 42 de la constitution marocaine de 2011 : « Le roi, chef de l'État, son représentant suprême, symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État et arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du royaume. Il est le garant de l'indépendance du royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques. Le roi exerce ces missions par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente constitution. Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2e alinéa), 47 (1er et 6e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 sont contresignés par le chef du gouvernement ».

positions très engagées. Le discours de l'ouverture de la première session parlementaire lui permet d'orienter le travail législatif par l'exposition de son programme. En effet, c'est dans ce discours que le roi définit les grandes lignes des projets prioritaires de son gouvernement. En guise d'illustration, le roi du Maroc dans son discours d'ouverture de la dernière session parlementaire de la 9ème législature, le 14 octobre 2016, esquissait les missions générales du parlement : « Nous invitons le parlement à se pencher sur l'élaboration d'un code d'éthique, à portée juridique, axé sur les vertus du patriotisme et du souci de faire prévaloir l'intérêt général…, nous vous invitons également à renforcer et organiser avec ordre et rigueur la nécessaire coopération entre les deux chambres du parlement…, nous aimerions vous inviter à observer scrupuleusement l'esprit et la lettre des dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire…, à cet égard, il vous appartient d'adopter les lois organiques relatives à l'opérationnalisation du conseil national des langues et de la culture marocaine et à l'officialisation effective de la langue amazighe, loin de tout a priori et de tout calcul étroit ». Il s'agit d'un pouvoir royal spécifique découlant de la nature du régime politique marocain, qui permet au monarque d'orienter le travail législatif en demandant aux deux chambres de se pencher sur l'élaboration des lois considérées prioritaires selon son avis personnel. Ce sont les projets prioritaires qu'il souhaite voir débattre dans les deux chambres. Ce qui se traduit par une concurrence entre les membres et les commissions du parlement chacun dans le domaine de sa compétence. Comme le précise M. Smires : « le discours de l'ouverture de la première session parlementaire annuelle a le même poids que le droit du message, l'un et l'autre sont des actes personnels du souverain qu'il exerce sans avoir à en référer au gouvernement, celui-ci n'ayant pas à y opposer son contreseing, n'est invité ni à donner son accord, ni à engager sa responsabilité. L'un et l'autre sont des procédés d'information et de courtoisie, on y recourt généralement, pour formuler des exposés de politique générale ou annoncer les intentions précises »[78]. Dans ce sens, aucun débat n'est prévu par la loi, sur le

[78] M. SMIRES, « De l'exercice extraparlementaire de la fonction législative », REMALD, n°40,

contenu du discours inaugural du roi. Il convient de souligner à cet égard que le législateur français ne prévoit pas le discours inaugural de la session ordinaire par le président de la république.

En prenant en considération la charge politique du statut du roi, on peut conclure que ce dernier dans son discours inaugural expose clairement ses intentions politiques. Cela constitue une manière d'initiative législative indirecte, dans un pays où la constitution n'accorde pas au roi l'initiative des lois.

Le discours du chef du gouvernement donne ensuite lieu à un débat devant chacune des deux chambres, au cours duquel plusieurs parlementaires s'expriment sur le contenu du programme présenté. Comme le précise l'article 88 de la constitution marocaine de 2011 : « après la désignation des membres du gouvernement par le roi, le chef du gouvernement expose devant les deux chambres du parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure. Ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux chambres. Il est suivi d'un vote à la chambre des représentants ». Ce discours s'inspire des orientations royales, il est en quelque sorte un énoncé des lignes directrices de l'action que le gouvernement de sa majesté se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure. Le débat sur le programme gouvernemental énoncé par le chef du gouvernement au début de la législature, est suivi d'un vote à la chambre des représentants. Cela permet au gouvernement de s'investir après avoir obtenu la confiance exprimée par la majorité absolue des membres composant ladite chambre.

---

septembre/octobre 2001, p. 71.

B- La tenue de la session ordinaire et la question du temps

Dès la constitution de 1962 à celle de 1992, la chambre des représentants siège deux mois durant chaque session. La constitution de 1996, en son article 40 alinéa 2 prolongeait cette période à trois mois. Avec la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011, et surtout selon les dispositions de l'article 65 alinéa 3, la chambre des représentants siège désormais quatre mois au moins au cours de chaque session. L'exécutif dispose donc de quatre mois de l'année législative durant lesquels la législation peut être gouvernementale.

Les tableaux ci-dessous présentent la durée des sessions ordinaires du parlement marocain au cours des trois dernières législatures.

Tableau n° 2: La durée des sessions ordinaires de la septième législature (2002-2007)

Session	Ouverture	Fermeture	Durée
Automne 2002	11-10-2002	31-01-2003	3 mois et 3 semaines
Printemps 2003	11-04-2003	10-07-2003	3 mois
Automne 2003	10-10-2003	29-01-2004	3mois et 20 jours
Printemps 2004	09-04-2004	13-07-2004	3mois et 4 jours
Automne 2004	08-10-2004	18-01-2005	3mois et 11 jours
Printemps 2005	08-04-2005	14-07-2005	3mois et 6 jours
Automne 2005	14-10-2005	17-01-2006	3mois et 4 jours
Printemps 2006	14-04-2006	25-07-2006	3mois et 11 jours
Automne 2006	13-10-2006	22-01-2007	3mois et 10 jours
Printemps 2007	13-04-2007	24-07-2007	3mois et 11 jours

Source : Le site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile au Maroc[79].

[79] Le site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile, [en ligne] : http://www.mcrp.gov.ma/bilan.aspx?Lg=Ar&Rub=40&IDMenu=6

Tableau n° 3: La durée des sessions ordinaires de la huitième législature (2007-2011)

Session	Ouverture	Fermeture	Durée
Automne 2007	12-10-2007	23-01-2008	3mois et 12 jours
Printemps 2008	11-04-2008	24-07-2008	3mois et 13 jours
Automne 2008	10-10-2008	20-01-2009	3mois et 11 jours
Printemps 2009	10-04-2009	09-07-2009	3mois
Automne 2009	09-10-2009	27-01-2010	3mois et 18 jours
Printemps 2010	09-04-2010	14-07-2010	3mois et 5 jours
Automne 2010	08-10-2010	19-01-2011	3mois et 12 jours
Printemps 2011	08-04-2011	13-07-2011	3mois et 5 jours
Automne 2011	14-10-2011	21-01-2011	3mois et 18 jours

Tableau n° 4: La durée des sessions ordinaires de la neuvième législature (2011-2016)

Session	Ouverture	Fermeture	Durée
Printemps 2012	13-04-2012	13-08-2012	4 mois
Automne 2012	12-10-2012	21-02-2012	4 mois et 10 jours
Printemps 2013	12- 04-2013	02-08-2013	3 mois et 20 jours
Automne 2013	11-10-2013	12-02-2013	4 mois et 10 jours
Printemps 2014	11-04-2014	24-07-2014	3 mois et 13 jours
Automne 2014	10-10-2014	11-02-2015	4 mois et 2 jours
Printemps 2015	10-04-2015	24-07-2015	3mois et 14 jours
Automne 2015	09-10-2015	10-02-2015	4 mois et 2 jours
Printemps 2016	08-04-2016	03-08-2016	3mois et 25 jours
Automne 2016	14-10-2016	10-02-2016	4 mois et 7 jours

Source : Le site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile au Maroc[80].

[80] Le site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile, [en ligne] : http://www.mcrp.gov.ma/bilan.aspx?Lg=Ar&Rub=40&IDMenu=6

Nous pouvons constater comme le montre le tableau n° 2 et le tableau n° 3, ci-dessus, que la durée des sessions ordinaires de la chambre des représentants pendant la septième et la huitième législature, variait de trois mois au minimum et trois mois et trois semaines maximum. La session de printemps de 2003 de la septième législature et celle du printemps de 2009 de huitième législature ont duré trois mois, alors que la clôture de la session d'automne de 2002 de la septième législature n'a été prononcée qu'à l'issue de 3 mois et 3 semaines. Et ce, conformément aux dispositions de l'article 40 de la constitution de 1996, qui précise que la clôture peut être prononcée lorsque le parlement siège trois mois au moins au cours de chaque session. Il ressort de ce qui précède que, durant ces deux législatures, la durée normale des deux sessions ordinaires est six mois et vingt jours. Le pouvoir exécutif dispose donc, de cinq mois et dix jours durant laquelle la législation peut être gouvernementale. S'agissant la neuvième législature, la durée des sessions ordinaires a été prolongée à quatre mois au moins. Cela est précisé par l'article 65 alinéa 3 cité ci-haut. Ainsi que l'indique le tableau n° 4, ci-dessus, la durée moyenne des sessions ordinaires est environ 4 mois. Le parlement siège huit mois en moyenne annuelle. En conséquence, quatre mois du travail législatif sont confiés au gouvernement, sauf si la chambre des représentants est réunie en session extraordinaire.

La réalité du déséquilibre de l'organisation annuelle de l'activité parlementaire est illustrée par les tableaux ci-dessus. Alors que la durée de la fonction législative et de contrôle attribués au parlement sont censés se poursuivre tout au long de l'année législative, le gouvernement dispose à peu près de quatre mois du pouvoir législatif pour examiner un nombre de textes, loin du contrôle plus au moins gênant du pouvoir législatif.

En effet, non seulement l'ouverture des sessions ordinaires qui sont fixées par la loi, mais leur clôture est aussi prévue dans la constitution pour que le parlement ne puisse siéger en permanence. Lorsque la chambre des représentants est prorogée

par une proclamation faite par décret, la session est close. Dans le langage parlementaire, la « prorogation » signifie que le gouvernement met fin à une session. En fait, elle a pour effet de suspendre les séances de l'assemblée et, par conséquent, de les reporter à un moment ultérieur. Compte tenu de l'effet d'une prorogation, il va de soi que l'assemblée ne peut prolonger ses délibérations au-delà du terme fixé par la proclamation[81]. Aucune disposition de loi ne permet de retarder la clôture de la session ordinaire ou extraordinaire au Maroc, alors qu'en France, les séances supplémentaires sont de droit. Selon l'article 19[82] du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017), lorsque la chambre des représentants a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret, en application des dispositions de l'article 65 de la constitution, et la clôture de la session doit être déclarée par le président de la chambre des représentants, lors d'une séance publique spéciale. En France, comme l'indique l'article 49 de la constitution française, la clôture de la session ordinaire, peut être retardée[83] pour permettre au premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration du politique générale. Elle peut être retardée également par l'assemblée nationale, qui peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure.

Paragraphe 2 – Le renouveau des sessions extraordinaires au Maroc et l'impact du système de deux sessions sur le travail parlementaire

Après la clôture de la session ordinaire, il peut se produire des évènements pendant les intersessions, qui nécessitent la convocation des députés en session

[81] E. MAY, « Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usage of parliament», 23ème éd, par William McKay, Londres, Butterworths, 2004, p. 427.

[82] Article 5 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc, de 2013 : « En application des dispositions de l'article 65 de la constitution, la clôture de la session peut être prononcée par décret, lorsque la chambre des représentants a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session. Le président déclare la clôture de la session ordinaire dans une séance publique spéciale. Aucun représentant ne prend la parole ».

[83] Article 51 de la constitution française : « La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit ».

extraordinaire. Selon les dispositions de l'article 66 de la constitution de 2011, la session extraordinaire peut être réunie à la demande seulement d'un tiers des membres de la chambre des représentants. Les conditions posées par cette nouvelle disposition ne pouvaient être que facilement réunies par la minorité parlementaire. Si l'application de l'article 65 alinéa 3 de la constitution de 2011 qui prévoit que le parlement siège quatre mois au moins au cours de chaque session ordinaire a permis de réduire relativement la réunion des sessions extraordinaires, le système de deux sessions, adopté au Maroc depuis la constitution de 1962 jusqu'à aujourd'hui, est caractérisé par des intersessions suffisamment longues. Cela entraine des ruptures de la fonction législative et celle du contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale.

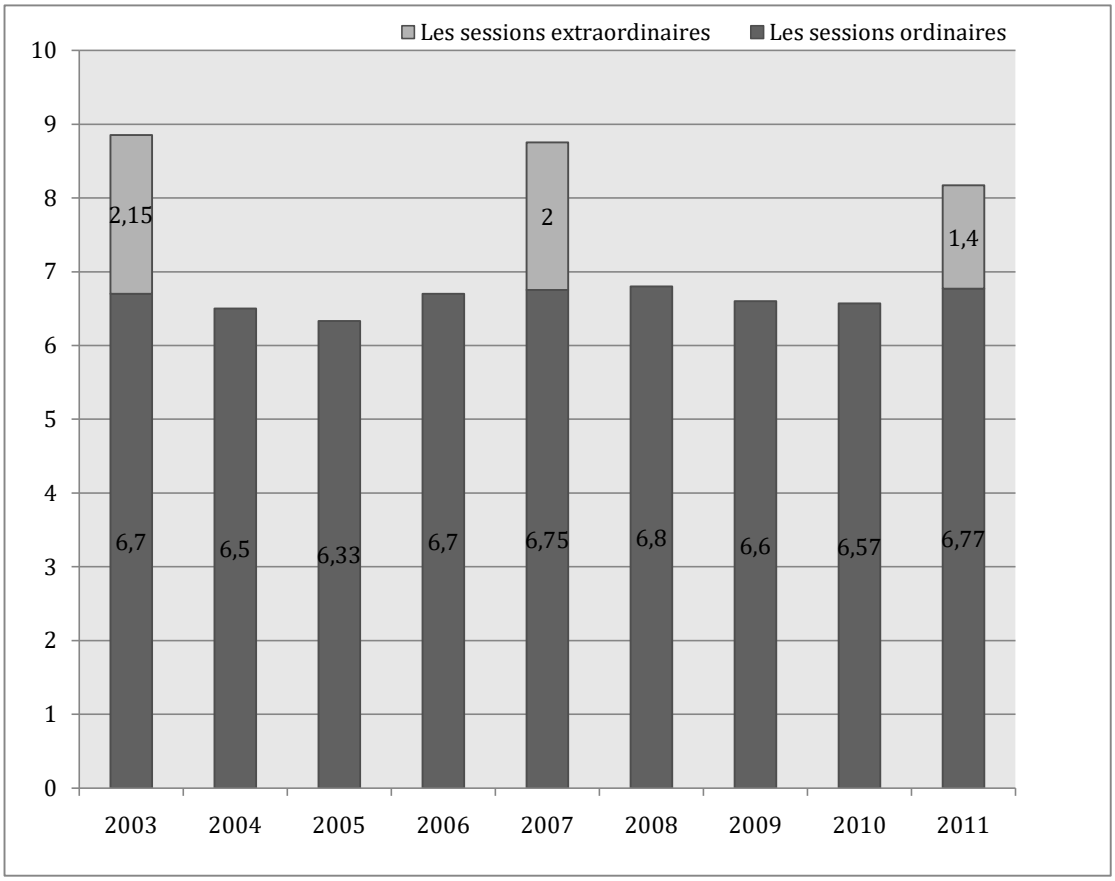
Contrairement à la session ordinaire qui se réunit de plein droit à une date fixée par la constitution, la session extraordinaire, comme son nom l'indique s'inscrit dans un cadre inhabituel. C'est le décret gouvernemental ou l'initiative du parlement qui en édicte la tenue. La procédure de la réunion d'une session extraordinaire à l'initiative du parlement a connu une évolution considérable depuis la première constitution marocaine de 1962 jusqu'à aujourd'hui. Selon l'article 40 de la première constitution marocaine, le parlement peut être réuni à la demande d'un tiers des membres de la chambre des représentants. Les dispositions de cet article permettaient à la minorité parlementaire l'accès facile à la possibilité de réunir une session extraordinaire. La constitution de 1970 de son côté, a exigé la majorité absolue des membres de la chambre des représentants pour la demande d'une session extraordinaire. En comparant les dispositions de cet article avec celles de l'article 40 de la constitution de 1962, force est de constater un repli général qui est apparu, notamment en ce qui concerne la suppression de la chambre des conseillers, et l'exigence de la majorité absolue des membres de la chambre des représentants pour la tenue d'une session extraordinaire, au lieu d'un tiers des membres de ladite chambre. En 1996, la réforme constitutionnelle a été marquée par la restauration de la chambre des conseillers. Cette dernière a été dotée d'un droit à la convocation d'une session extraordinaire par la majorité de ses membres. Comme l'indique l'article 41 alinéa 1 de la constitution de 1996, « le parlement

peut être réuni en session extraordinaire, soit à la demande de la majorité absolue des membres de l'une des deux chambres, soit par décret ».

Le graphique n°1 ci-dessous montre la durée des sessions ordinaires et extraordinaires durant la septième et la huitième législature (2003-2011).

GRAPHIQUE 1 : DUREE DES SESSIONS ORDINAIRES ET DES SESSIONS EXTRAORDINAIRES (2003-2011)

Mois



Années

Source : Le site officiel du parlement marocain : http://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%AA%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9?field_code_value=&body_value=&field_annee_legislative_tid=All&field_date_value%5Bvalue%5D=&page=13

Il résulte du graphique ci-dessus, qu'au cours de la septième et la huitième

législature, le parlement a été convoqué en session extraordinaire à trois reprises. La première a duré deux mois et cinq jours, du 5 février 2003 au 10 avril 2003[84], la deuxième a eu lieu en 12 février 2007 jusqu'au 12 Avril 2007[85]. Quant à la huitième législature (2007-2011), le parlement est réuni en session extraordinaire une seule fois du 2 septembre 2011 jusqu'au 13 octobre de la même année, pour voter la loi organique sur la chambre des représentants, la loi organique sur les collectivités locales, la loi organique sur les partis, la loi sur l'observation des élections, la loi sur la révision des listes électorales. La durée des sessions extraordinaires qui ont été convoquées durant ces deux législatures est plutôt longue. Cela peut s'expliquer par le système des sessions suivi au Maroc et l'étroitesse du cadre temporel des sessions ordinaires, imposé par la constitution de 1996.

En application de l'article 66 de la constitution marocaine de 2011, « le parlement peut être réuni en session extraordinaire, soit par décret, soit à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité de ceux de la chambre des conseillers. Les sessions extraordinaires du parlement se tiennent sur la base d'un ordre du jour déterminé. Lorsque ce dernier est épuisé, la session est close par décret ». Il résulte des dispositions de cet article que, le pouvoir d'initiative à la réunion d'une session extraordinaire est partagé entre le chef du gouvernement et un tiers des membres de la chambre des représentants ou

---

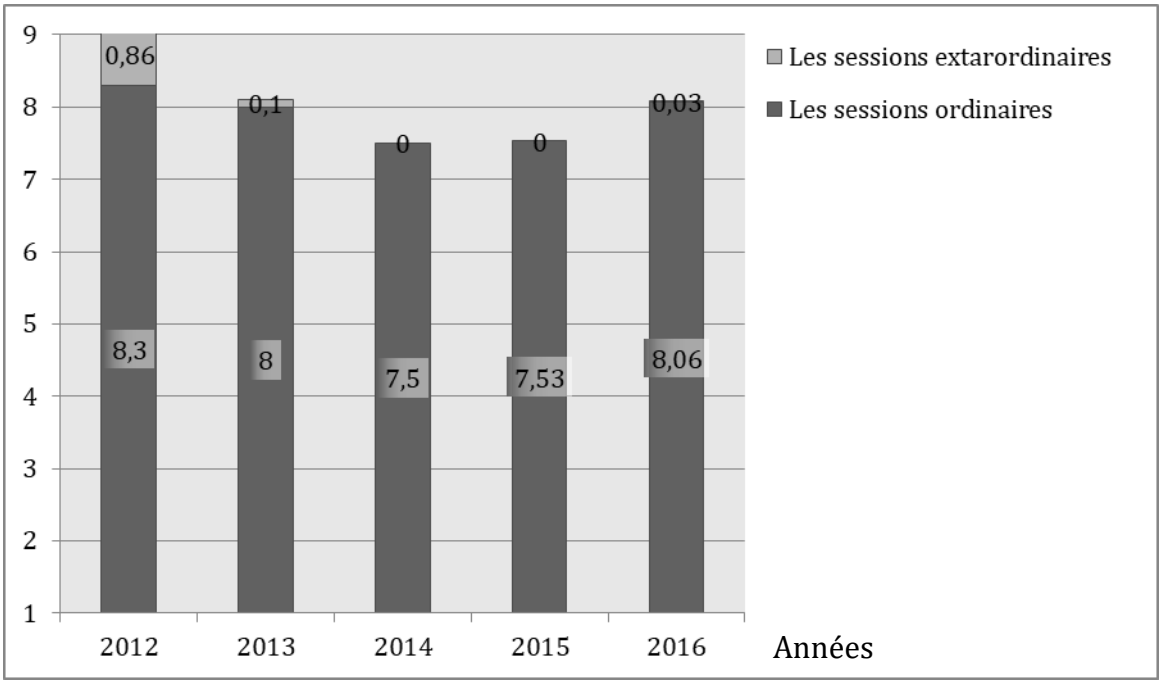
[84] La session extraordinaire réunie le 05 février 2003 s'est penchée sur « les projets de lois relatifs à : 1- L'entrée et le séjour des étrangers au Maroc et à l'immigration clandestine, 2- La lutte contre le terrorisme, 3- des complétifs au code pénal concernant les atteintes et dommages de nature à entraver la bonne marche des systèmes informatiques (piratage, etc) et des modifications du dahir relatif aux indemnités des accidents du travail », Journal le Matin, du 12 Février 2007.

[85] Les députés ont pour mission durant cette session extraordinaire d'examiner outre les projets de lois, deux projets de décrets. Le premier fixe les conditions et les formes de passation des marchés de l'État ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle. Le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence et de simplification des procédures… Autant d'objectifs visant la refonte de la réglementation de la passation des marchés. Le deuxième projet de décret est relatif à l'institution de l'Instance centrale de prévention de la corruption auprès du premier ministre. Elle sera un mécanisme efficace et pratique de prévention de la corruption. À travers la création de cette institution, le Maroc sera conforme aux dispositions de la convention des nations unies pour la lutte contre la corruption qu'il a signée, Journal le Matin, du 12 Février 2007.

la majorité de ceux de la chambre des conseillers. Toutefois, le même article dispose que la session extraordinaire se tient sur la base d'un ordre du jour déterminé et lorsque ce dernier est épuisé, la session prend fin.

Le graphique n° 2 ci-dessous présente la durée des sessions ordinaires et extraordinaires durant la neuvième législature (2012-2016).

GRAPHIQUE 2 : DUREE DES SESSIONS ORDINAIRES ET DES SESSIONS EXTRAORDINAIRES (2012-2016)



Source : le site officiel du parlement marocain :
http://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%AA%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9?field_code_value=&body_value=&field_annee_legislative_tid=All&field_date_value%5Bvalue%5D=&page=13

Comme le montre le graphique présenté ci-dessus, le parlement a été convoqué en session extraordinaire à trois reprises durant la neuvième législature. La première a duré 26 jours du 15 mars 2012 au 11 avril de la même année. La

deuxième a eu lieu le premier avril 2013, et elle a duré trois jours. Le parlement est réuni également le 12 mars 2016 à l'occasion de la troisième session extraordinaire de la neuvième législature. Il ressort clairement de ce graphique que la durée des sessions extraordinaires a été considérablement réduite par rapport aux deux législatures étudiées ci-dessus (2003-2011). La diminution de la durée des sessions extraordinaires peut s'expliquer par les conséquences bénéfiques de la réforme qui a touché l'article 40 de la constitution de 1996[86]. Les conditions posées par l'article 66 de la nouvelle constitution de 2011, ne pouvaient donc être que facilement réunies.

En France, comme le précise l'article 29[87] de la constitution, le parlement peut se réunir en session extraordinaire à la demande du premier ministre ou de la majorité des membres composant l'assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. Et lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. La session extraordinaire est ouverte et close par décret du président de la république (article 30). À la différence du cas français qui exige la majorité des membres de l'assemblée nationale pour la réunion d'une session extraordinaire, la demande parlementaire peut être faite dans le cas marocain par un tiers seulement des membres de la chambre des représentants. Quant à la clôture de la session, elle doit être déclarée par un décret présidentiel, au plus tard douze jours à compter de sa réunion, au moment où l'article 66 de la constitution marocaine de 2011, précise que la session est close par décret lorsque l'ordre du jour est épuisé,

[86] Article 40 de la constitution de 1996 : « Le parlement siège pendant deux sessions par an. Le roi préside l'ouverture de la première session qui commence le deuxième vendredi d'octobre. La seconde session s'ouvre le deuxième vendredi d'avril. Lorsque le parlement a siégé trois mois, au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret ».

[87] L'article 29 de la constitution française : « Le parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du premier ministre ou de la majorité des membres composant l'assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. Le premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture ».

sans détermination de délai.

Les considérations précédentes nous permettent d'observer une avancée considérable du système marocain en ce qui concerne la réunion des sessions extraordinaires. Il échappe néanmoins aux techniques du parlementarisme rationalisé édictées par les articles 29 et 30 de la constitution française. L'article 51 de la constitution française comporte un autre élément : la session extraordinaire peut être retardée, en cas de dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés. Comme le souligne Y. Guchet: « Les sessions extraordinaires devaient être prolongées au-delà de la durée fixée par la constitution en cas de dépôt d'une motion de censure dans les derniers jours de la session. Il en allait de même si le gouvernement engageait sa responsabilité sur le vote d'un texte »[88]. Cet instrument donnant droit aux parlementaires de demander le prolongement de la session extraordinaire au-delà de la durée fixée par la constitution ne figure pas dans la constitution marocaine. Par ailleurs, l'article 29 prévoit en son dernier alinéa, que le premier ministre français peut demander que soit tenue la réunion d'une nouvelle session extraordinaire avant la fin du mois qui suit le décret de la clôture de la précédente. Toutefois, aucune disposition constitutionnelle n'interdit au chef du gouvernement marocain de demander la réunion d'une nouvelle session extraordinaire au cours du mois qui suit la clôture de la précédente.

Quant au système de sessions suivi au Maroc, le parlement marocain se réunit en deux sessions ordinaires : la première session commence le deuxième vendredi d'octobre, et la seconde s'ouvre le deuxième vendredi d'avril. Comme le précise l'article 65 alinéa 2 de la constitution marocaine de 2011, lorsque le parlement a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret. Il siège donc huit mois par an, entrecoupés de périodes de suspension des travaux parlementaires. Comme ce fut le cas en France avant la révision constitutionnelle de 1995, le régime des sessions suivi au Maroc entraine des ruptures de la fonction législative et de la mission de contrôle de l'action du gouvernement. Avant la révision constitutionnelle du 4 Aout 1995, le système des

[88] Y. GUCHET, *Droit parlementaire*, édition ECONOMICA, Paris, 1996, p. 107.

sessions suivi en France a été réglementé par l'article 28 de la constitution, qui disposait que le parlement se réunissait pour deux sessions ordinaires par an, et que la session du printemps s'ouvrait fin avril, et qui pouvait durer trois mois, elle ne s'achevait que fin juillet. La première session s'ouvrait le 2 octobre et durait 80 jours et la seconde le 2 avril et sa durée ne devait pas dépasser 90 jours[89].

Par la révision constitutionnelle du 4 Aout 1995, le régime des sessions a été profondément modifié. En remplacement des deux sessions ordinaires, qui tenaient presque six mois, une session unique de neuf mois a été installée, elle commence le premier jour ouvrable d'octobre et se termine le dernier jour ouvrable de juin, « en instituant une session unique de neuf mois, la révision constitutionnelle de 1995 poursuivait un double but : renforcer le poids des assemblées parlementaires au sein des institutions en leur permettant d'exercer de manière plus continue leur mission de contrôle de l'action du gouvernement, mais aussi des instances de l'union européenne et adapter le rythme des réunions du parlement aux exigences du travail législatif … Il n'est pas inopportun de noter également qu'il est bien difficile de distinguer le régime de la session unique de celui de la session permanente, puisque la session est toujours entrecoupée de périodes de suspension. Les exemples portugais et danois[90] se révèlent particulièrement éclairants à cet égard »[91]. Le système de sessions adopté au Maroc entraine la multiplication des sessions extraordinaires, les ruptures du rythme du travail législatif et l'insuffisance du contrôle de l'activité gouvernementale.

En conclusion à ce chapitre consacré à l'organisation interne de la chambre

---

[89] Si le 2 octobre ou le 2 avril étaient des jours fériés, l'ouverture de la session avait lieu le premier jour ouvrable suivant.

[90] En effet, la constitution portugaise distingue la « session législative », qui débute le 15 septembre et dure un an, de la « période normale de fonctionnement » de l'assemblée de la république, qui s'étend du 15 septembre au 15 juin. À l'opposé, la constitution danoise prévoit que « l'année parlementaire commence le premier mardi d'octobre et prend fin le même mardi de l'année suivante ». Or, en réalité, le Folketing siège entre le premier mardi du mois d'octobre et le début du mois de juin, les documents de travail de Sénat, « les sessions parlementaires », série, législation comparée, LC, décembre 2005, p 7.

[91] *Ibidem.*

des représentants, notre étude nous a conduit à relever deux points essentiels. Il y a d'une part, la procédure de l'admission des députés nouvellement élus, à laquelle se rajoutent les dispositifs juridiques nécessaires au contrôle de leur situation patrimoniale. En cet ordre d'idée, pour garantir la transparence et la protection des biens publics au Maroc et interdire l'enrichissement illicite, il est nécessaire que, tous biens acquis au cours du mandat d'un parlementaire soient notifiés par le biais d'un notaire. D'autre part, en termes de points essentiels relevés, il y a les caractéristiques des sessions parlementaires. À proprement parler, la session ordinaire ne peut être ouverte officiellement qu'après un discours inaugural du roi. Ce discours lui permet d'orienter le travail législatif et d'exposer les grandes lignes du programme du gouvernement. Ensuite, le système de deux sessions suivi constitue un moyen à la disposition du gouvernement permettant à ce dernier de partager la fonction législative avec le parlement.

CHAPITRE 2ème

LA DIDACTIQUE DES ORGANES ESSENTIELS DU FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT ET DE L'INDÉPENDANCE ET DE L'AUTONOMIE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

La chambre des représentants est dirigée par un président, investi d'un certain nombre d'attributions, définies précisément dans les textes constitutionnels, les lois organiques et les règlements des assemblées. L'autorité du président dépend également de la structure constitutionnelle de l'assemblée et de la relation avec le pouvoir exécutif. Au Maroc, le président de la chambre des représentants joue un rôle essentiel dans la vie politique, du fait de sa place au sein des institutions de l'État, et des prérogatives qui lui sont conférées par la constitution. Par ailleurs, le parlement demeure en situation de subordination à l'égard du pouvoir exécutif. En outre, tout parlement a besoin pour exercer son activité publique et mettre en œuvre son pouvoir, d'un ensemble de services administratifs. Ces services sont placés le plus souvent sous la direction d'un haut fonctionnaire, qui porte, des titres divers selon le pays : secrétaire général, greffier ou directeur général. Au Maroc, ce haut fonctionnaire porte le titre de secrétaire général. Quant à la question des nominations personnelles des parlementaires, la loi marocaine s'est limitée uniquement à la représentation de la chambre auprès des organisations parlementaires internationales et régionales et à la participation des membres du parlement à la diplomatie parlementaire pour défendre les intérêts vitaux de la nation. Ces nominations sont organisées au début de la législature à la représentation proportionnelle des groupes et des groupements parlementaires[92]. En

[92] Un nouveau dispositif a été introduit à la vie parlementaire marocaine, c'est celui des groupements parlementaires. Selon l'article 58 alinéa 1 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017, « les représentants peuvent constituer des groupes et des groupements au sein de la chambre des représentants. Ces formations parlementaires sont considérées l'outil principal de l'organisation de la participation des députés, en tant que personne ou sous forme

France, certaines nominations personnelles attribuées au président de la république s'exercent après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée (Section 1).

Les parlementaires, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, revendiquent l'autonomie de leur institution, et dénoncent, les pressions de l'exécutif. Comme le précise M. Ameller : « L'institution parlementaire n'est pas seulement un vocable utile à la présentation des thèses doctrinales de droit constitutionnel. C'est aussi une réalité concrète »[93]. L'autonomie de la chambre des représentants est considérée comme l'un des traits essentiels de la souveraineté et de l'indépendance de l'institution parlementaire. C'est une autonomie fonctionnelle qui s'inscrit dans l'organisation institutionnelle de l'État de droit, et qui se traduit d'une part, par la manière dont la préparation du budget se déroule, et les instances qui interviennent lors du contrôle de ses dépenses. Et d'autre part, par une organisation administrative interne de ses propres services et par le contrôle et l'administration des fonctionnaires parlementaires (Section 2).

---

d'organisation, dans les travaux de l'assemblée conformément aux dispositions de la constitution et de ce règlement intérieur ».

[93] M. AMELLER, « Parlements », *une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, 2ème édition, Paris, PUF, 1966, p. 16.

Section 1- Les limites aux compétences du président de la chambre des représentants et l'avis des commissions permanentes sur les nominations personnelles

Outre sa fonction principale qui porte sur la présidence et la conduite des débats qui se déroulent dans la chambre des représentants, le président de la chambre des représentants est susceptible d'assurer également la direction administrative de la chambre et le recrutement du personnel. Cependant, le pouvoir exécutif peut intervenir pour apporter son soutien à l'un des prétendants à la présidence de l'une des deux chambres du parlement. L'existence d'une majorité stable à la chambre des représentants ne se traduit pas forcement par l'élection d'un président issu de cette majorité. Pratiquement, le pouvoir exécutif peut exercer une pression pour que le candidat souhaité par la majorité se retire des élections (Paragraphe 1).

Au début de la législature, des sections nationales permanentes doivent être constituées à la représentation proportionnelle des groupes et des groupements parlementaires pour présenter la chambre auprès des organisations parlementaires internationales et régionales dont elle est membre, en respectant le principe de la parité conformément aux dispositions de l'article 19 de la constitution de 2011. Ce dernier article garantit également à la femme un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique, telles que, la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la nation et de ses intérêts vitaux. En France, compte tenu de leurs importances et de leurs impacts sur la vie économique et sociale de la nation, certaines nominations personnelles sont confiées au président de la république, qui les exerce après avis des commissions permanentes concernées. (Paragraphe2)

Paragraphe 1 – La présidence de la chambre des représentants

L'article 62 alinéa 3 de la constitution marocaine de 2011 prévoit que le président et les membres du bureau de la chambre des représentants, ainsi que les présidents des commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis à la troisième année de celle-ci lors de la session d'avril et pour la période restant à courir de ladite législature[94]. Le règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2017) de sa part, prévoit en ses articles 24 - 27, la procédure de l'élection du président de la chambre. Sous les constitutions de 1962, 1970 et 1972, les membres du bureau de la chambre des représentants sont élus chaque année au début de la législature. Avec la réforme constitutionnelle de 1992, l'article 43 alinéa 3, prévoit que la chambre des représentants élit son président pour une durée de trois années, et les membres de son bureau en une année. En 1996, et avec l'instauration du système bicaméral du parlement, la constitution prévoyait dans son article 37 alinéa 3 et 4 : « Le président est élu d'abord en début de législature puis à la session d'avril de la troisième année de cette dernière et pour la période restant à courir de celle-ci ». En plus de sa direction au déroulement des travaux de la chambre des représentants, il est membre du conseil du régence[95]. Il exerce à ce titre les pouvoirs et les droits constitutionnels de la couronne dans le cadre d'un organe consultatif auprès du roi mineur jusqu'au jour où il atteint l'âge de vingt ans accomplis. Il est également membre du conseil supérieur de sécurité[96],

[94] La constitution marocaine de 2011, article 62 alinéa 3 : « Le président et les membres du bureau de la chambre des représentants, ainsi que les présidents des commissions permanentes et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis à la troisième année de celle-ci lors de la session d'avril et pour la période restant à courir de ladite législature.

[95] Article 44 alinéa 2 de la constitution marocaine de 2011 : « Le conseil de régence est présidé par le président de la cour constitutionnelle. Il se compose, en outre, du chef du gouvernement, du président de la chambre des représentants, du président de la chambre des conseillers, du président-délégué du conseil supérieur du pouvoir judiciaire, du secrétaire général du conseil supérieur des oulémas et de dix personnalités désignées par le roi intuitu personae ».

[96] Article 54 alinéa 3 de la constitution marocaine de 2011 : « Le conseil supérieur de sécurité comprend, outre le chef du gouvernement, le président de la chambre des représentants, le président de la chambre des conseillers, le président-délégué du conseil supérieur du pouvoir judiciaire et les ministres chargés de l'intérieur, des affaires étrangères, de la justice et de l'administration de la défense nationale, ainsi que les responsables des administrations

il peut saisir la cour constitutionnelle pour déclarer qu'un engrangement international comporte une disposition contraire à la constitution[97], et il doit être consulté par le roi avant que ce dernier ne proclame l'état d'exception lorsque l'intégrité du territoire national est menacée[98].

Au Maroc, l'existence d'une majorité stable au sein de la chambre des représentants ne garantit pas l'élection d'un président appartenant à cette majorité. En principe, il est très rare et non envisageable qu'un président de la chambre des représentants fasse partie de l'opposition. C'est dans ce cadre disait, G. Bergougnous : « L'appartenance à la majorité constitue ainsi une règle de fait plus que de droit, qui est assortie d'exceptions. Ainsi, un nombre non négligeable d'assemblées parlementaires peuvent avoir des présidents choisis en dehors de la majorité. Toutefois, ici encore, cette notion peut correspondre à des situations différentes. Il convient, en effet, de distinguer la non-appartenance à la majorité de l'appartenance à l'opposition. Ainsi, au Royaume-Uni, le *speaker* de la chambre des communes a pour caractéristique majeure sa neutralité. Dans la pratique, une fois élu, le *speaker* non seulement renonce à toute attache partisane, comme dans d'autres parlements de tradition britannique, mais reste en place jusqu'à sa retraite en dépit des changements de majorité. Il ne professe aucune opinion politique lors des débats et se présente aux élections législatives sans étiquette. Au sénat de Thaïlande, c'est l'ensemble des sénateurs qui est choisi en dehors de partis politiques et le président ne saurait donc, par voie de conséquence, appartenir à une

---

compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des forces armées royales et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit conseil ».

[97] Article 55 alinéa 4 de la constitution marocaine de 2011 : « Si la cour constitutionnelle, saisie par le roi ou le président de la chambre des représentants ou le président de la chambre des conseillers ou le sixième des membres de la première chambre ou le quart des membres de la deuxième chambre, déclare qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la constitution, sa ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la constitution ».

[98] Article 59 alinéa 1 de la constitution marocaine de 2011 : « Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements qui entravent le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles, le Roi peut, après avoir consulté le chef du gouvernement, le président de la chambre des représentant, le président de la chambre des conseillers, ainsi que le président de la cour constitutionnelle, et adressé un message à la nation, proclamer par dahir l'état d'exception.

quelconque majorité »[99]. En France, lorsque le parti majoritaire n'arrive pas à réunir la majorité requise, les négociations commencent avec les autres formations politiques pour obtenir leur soutien.

Au Maroc, en dehors de toute logique majoritaire, qui respecte l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, l'élection du président de la chambre des représentants est conditionnée par le soutien du pouvoir exécutif. En guise d'illustration, dans les dernières élections législatives de 2016, le président de la chambre de représentant est issu de l'union socialiste des forces populaires (USFP), un parti qui ne dispose que de 14 sièges à la chambre**.** Un blocage gouvernemental de cinq mois a exercé son influence sur les résultats des élections. Pour résumer la situation, le secrétaire général du parti de la justice et du développement (PJD) A. Benkirane, avait été nommé chef du gouvernement par le roi, moins de 48 heures après les élections législatives organisées en 2016. Et ce, conformément aux dispositions de l'article 47 alinéa 1 de la constitution selon lequel: « Le roi nomme le chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la chambre des représentants, et au vu de leurs résultats ». Le chef du gouvernement a échoué à rassembler une solide majorité parlementaire lui permettant de former le gouvernement, « M. Benkirane s'est vite retrouvé coincé dans les négociations par un autre chef de parti, l'homme d'affaires A. Akhannouch, à la tête du rassemblement national des indépendants (RNI), considéré comme proche du palais. Au bout de six mois d'impasse entre les deux hommes, le roi a démis M. Benkirane de ses fonctions et nommé le numéro deux du PJD, M. Al-Othmani, pour le remplacer. Celui-ci a accepté les conditions de formation d'une coalition que son prédécesseur avait jusque-là repoussées »[100]. Il ressort de ce qui précède que l'intervention du roi dans le cadre de l'élection du président de la chambre des représentants aboutit au choix d'un chef de mouvance

[99] G. BERGOUGNOUS, la présidence des assemblées parlementaires nationales, étude comparative mondiale, publié par union interparlementaire, Genève, 1997, P. 13.

[100] Journal, le Monde, [en ligne] : https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/05/20/au-maroc-les-lecons-d-une-crise-gouvernementale_5131015_3232.html

gouvernementale. C'est la logique de la force qui a dominé et non pas la force de la logique.

Si le président de la chambre des représentants joue un rôle primordial dans l'organisation des travaux de l'assemblée, l'administration du parlement tout entier, nécessite un ensemble de services (juridiques, administratifs, financiers…), regroupés sous la direction d'un haut fonctionnaire qui porte le titre du secrétaire général.

Paragraphe 2 : Le pouvoir limité des commissions permanentes sur l'avis des nominations personnelles

Au début de chaque législature, la chambre des représentants au Maroc constitue des sections nationales permanentes pour représenter la chambre auprès des organisations parlementaires internationales et régionales dont elle est membre. Ces formations sont effectuées en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Conformément à la nouvelle constitution marocaine de 2011, des dispositions nouvelles ont été introduites au RICR concernant la question des nominations personnelles des parlementaires désignés par la chambre pour la présenter au sein de commissions et instances gouvernementales, d'organisations régionales et internationales. Selon l'article 298 du règlement de 2017 qui reprend les mêmes dispositions de l'article 81 du règlement de 2013, la formation de ces groupes est conditionnée d'une part, par le respect du principe de la parité précisé dans l'article 19 de la nouvelle constitution qui dispose que : « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le royaume et ce, dans le respect des dispositions de la constitution, des constantes et des lois du royaume . L'État marocain œuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes. Il est créé, à cet effet, une autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de

discrimination ». D'autre part, le même article garantit à l'opposition parlementaire le droit à la participation aux sections nationales permanentes susmentionnées, et à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la nation et de ses intérêts vitaux, et ce conformément aux dispositions de l'article 10 de la constitution[101]. Dans le système marocain, aucun avis n'est prévu par la loi pour les commissions permanentes sur les nominations personnelles des parlementaires. Le système français pour sa part, donne aux commissions permanentes le droit de se prononcer sur certaines nominations personnelles. Avec la nouvelle réforme de la constitution française en 2008, une procédure d'avis des commissions permanentes sur une partie des nominations par le président de la république a été instituée. Le cinquième alinéa de l'article 13 de la constitution énonce : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation, le pouvoir de nomination du président de la république s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la république ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ». Cette disposition constitutionnelle a été traduite par la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13[102] de la constitution française, qui dispose que :

---

[101] Article 10 de la constitution marocaine de 2011 : « La constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique. Elle garantit, notamment, à l'opposition les droits suivants : … - une représentation appropriée aux activités internes des deux chambres du parlement ; … - la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la nation et de ses intérêts vitaux ».

[102] Article 13, alinéa 5, de la constitution française : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation, le pouvoir de nomination du président de la république s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la république ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins

« Le pouvoir de nomination du président de la république aux emplois et fonctions dont la liste est annexée à la présente loi organique s'exerce dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la constitution ». En plus des nominations personnelles mentionnées sur le chapitre VI, articles (24 - 29) du règlement intérieur de l'assemblée nationale française, les commissions permanentes peuvent emmètrent un avis préalable sur certaines nominations du président de la république, avec possibilité de s'opposer à une nomination lorsque l'addition des votes exprimés au sein des deux commissions représente au moins 3/5 des suffrages exprimés. Lorsque la commission compétente de l'assemblée est appelée à rendre un avis sur une nomination éventuelle d'un député par le président de la république, elle peut nommer parmi ses membres, un rapporteur appartenant à l'opposition ou à un groupe minoritaires. Il importe de souligner également que la nomination au conseil constitutionnel français est soumise aux dispositions du dernier alinéa de l'article 13 susmentionné, comme le précise le premier alinéa de l'article 56 de la constitution : « Le conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le président de la république, trois par le président de l'assemblée nationale, trois par le président du sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée ».

Contrairement au système marocain qui ne prévoit aucun avis du parlement ni du gouvernement sur la nomination par le roi aux six membres de la cour constitutionnelle, le contrôle des commissions permanentes sur les nominations personnelles du président de la république française s'est sensiblement élargi avec la nouvelle réforme constitutionnelle de 2008. Elle est désormais applicable à la

---

trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

nomination par le président de la république des trois membres du conseil constitutionnel. Les commissions permanentes au Maroc ne disposent pas des mêmes prérogatives que celles de l'assemblée nationale française. Elles ne peuvent pas émettre leurs avis sur l'éventuelle nomination des députes pour occuper des emplois ou fonction dites importantes pour la garantie et libertés et des droits. Cela va de même pour des nominations portant sur la vie économique et sociale et les membres du gouvernement.

Il ressort donc de ce qui précède que la chambre des représentants et ses formations internes sont dans une position de subordination accusée. Il est évident que la constitution ne laisse véritablement rien au hasard, puisque elle donne au pouvoir royal, tous les moyens juridiques pour assurer un contrôle étroit du travail législatif.

Section 2- l'autonomie financière et administrative de la chambre des représentants

L'autonomie du parlement se traduit par son bon fonctionnement et son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Les pouvoirs de la chambre des représentants au Maroc sont restreints. Aucune disposition constitutionnelle ou législative ne garantit son autonomie financière. La chambre constitutionnelle de la haute cour chargée de la vérification de la conformité du règlement intérieur de la chambre des représentants avec la constitution a confirmé cette idée en 1978 au cours du mandat parlementaire (1977/1983), en rejetant un article du règlement intérieur qui prévoyait l'autonomie financière de la chambre des représentants (Paragraphe1).

Après l'autonomie financière, l'autonomie administrative de la chambre des représentants est considérée le second aspect de la souveraineté parlementaire. Elle se traduit par l'organisation interne des services qui sont assurés par des personnels parlementaires. Le recrutement des personnels de la chambre des représentants

assure une réelle stabilité de l'emploi à ces fonctionnaires. Le changement de la majorité politique au parlement, ne doit en aucun cas affecter leurs carrières (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- L'autonomie financière de la chambre des représentants au Maroc

L'étude de la question de l'autonomie financière de la chambre des représentants au Maroc nous permettra de mesurer l'étendue du champ de l'autonomie parlementaire, tout d'abord, dans l'élaboration du budget (A) et ensuite, au niveau du contrôle interne et externe des dépenses de la chambre (B).

A- L'élaboration du budget de la chambre des représentants au Maroc

Le règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc (version 2017) énonce en son article 38 que, le bureau établit le budget de la chambre et gère ses affaires financières. Cependant, l'élaboration du budget de la chambre se fait dans le cadre d'une concertation de cette dernière avec les instances gouvernementales ayant pour charge l'exécution du budget national.

À la différence du cas marocain, les assemblées françaises disposent d'une autonomie en matière financière. Elles élaborent leur budget d'une manière autonome. L'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires indique, que chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière, et que la préparation du budget nécessaire au fonctionnement des assemblées parlementaires revient à la commission commune des crédits, qui se composent des questeurs de chaque assemblée, « chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette

commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission, ils ont voix consultative dans ses délibérations »[103]. Le rôle de cette commission commune des crédits se limite à valider les choix retenus, qui sont inscrits au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif de la commission.

Dans le tableau n° 5 ci-dessous, on compare les procédures de l'adoption du projet du budget de la chambre des représentants au Maroc avec celles de l'assemblée nationale française et les instances gouvernementales intervenant à son élaboration.

Tableau numéro 5- L'élaboration du projet de budget de la chambre des représentants

Pays	Élaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le parlement	
	Préparation projet	**Intervention extérieure**	**Adoption projet**	**Transmission projet**	**Projet de loi de finances État**	**Projet de loi séparé**
Maroc	Bureau	En cas de désaccord entre le bureau de la chambre et le ministre de finance, le chef du gouvernement tranche le litige, si toujours pas résolu, le roi intervient dans le conseil des ministres.	Bureau	Ministère des Finances	Oui	
France Assemblée nationale	Services Secrétaire général de la questure Questeurs Bureau (pour information)	Non	Commission commune des crédits (magistrats Cour des Comptes + Questeurs)	Ministère des Finances	Oui	

Source : Enquête réalisée au parlement marocain, dans le cadre de cette thèse, pour plus de détails voir l'annexe, et le rapport : L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires, « *Rapport définitif de M. Michel Couderc, Secrétaire général de la questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou* », septembre 1998.

[103] L'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaire.

Le tableau ci-dessus nous permet de constater que, le budget de la chambre des représentants au Maroc est préparé par son bureau. En France, le budget est préparé par les questeurs de l'assemblée nationale et adopté par la commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Aucune modification des propositions des questeurs de la commission commune n'est autorisée. Il est également évident que dans le cas du Maroc, le pouvoir exécutif intervient dans ce processus. Le désaccord du bureau de la chambre avec le ministre de finances nécessite dans un premier temps, l'intervention du chef du gouvernement pour trancher le litige, et si toujours pas résolu, le roi intervient dans le conseil des ministres.

En France, aucune intervention extérieure n'est prévue par la loi. Cela se trouve mieux expliqué par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. Cette dernière précise: « Le président de la commission commune adresse en son nom au ministre chargé du budget le rapport explicatif contenant les propositions de dotations arrêtées pour chacune des assemblées. Le ministre ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et procède à l'inscription sans modification des crédits correspondants dans le projet de loi de finances. Lors de l'examen en commission et en séance publique du projet de loi de finances, les règles de droit commun s'appliquent à la discussion des crédits de la mission Pouvoirs publics et, en leur sein, au débat sur les dotations des assemblées parlementaires : ces crédits font notamment l'objet d'un rapport spécial de la commission des finances, et ils peuvent être amendés. La dotation de l'État représente la quasi-totalité des ressources de l'assemblée. Une fois la loi de finances votée par le parlement, il revient ensuite aux questeurs de chaque assemblée de répartir les crédits entre les différents comptes de dépenses. Si des dotations supplémentaires sont demandées à l'État en cours d'année, elles sont intégrées dans une loi de finances rectificative selon les mêmes modalités et la même procédure que la dotation initiale »[104]. Puisque le montant du budget n'est pas limité par aucune disposition législative, et que l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au

[104] *Ibidem.*

fonctionnement des assemblées parlementaires énonce seulement : « les crédits nécessaires à leur fonctionnement », ce sont les instances de l'assemblée qui décident du montant des crédits. Et pourtant, leurs propositions tiennent en compte toujours la politique générale du gouvernement et le taux d'augmentation du budget général de l'État, sans aucun arbitrage gouvernemental.

B- Le contrôle du budget de la chambre des représentants au Maroc

Au Maroc, le bureau établit un règlement intérieur qui définit les règles applicables à la comptabilité de la chambre des représentants. La commission de contrôle des dépenses du budget de la chambre est constituée, la première fois, après l'ouverture de la session d'octobre de la deuxième année législative, puis de toutes les années suivantes et, la dernière fois, un mois avant la clôture de la session ordinaire qui termine la législature en cours. La commission exerce son activité conformément aux règles prévues dans le règlement intérieur de la chambre concernant les travaux des commissions. Il convient de signaler à cet égard qu'aucune chambre ne discute le budget de l'autre, ce qui assure l'autonomie financière entre les deux chambres.

Avec la réforme du règlement intérieur de 2013, quelques dispositions ont été rajoutées à l'article portant la composition et le rôle de la commission de contrôle des dépenses du budget de la chambre des représentants[105]. Premièrement, à la fin du premier alinéa de l'article 23, qui énonce : « La chambre nomme, à la représentation proportionnelle des groupes, une commission spéciale provisoire chargée de vérifier et de s'assurer de la bonne exécution du budget de la chambre pour l'année écoulée et d'en faire rapport à la chambre dans un délai d'un mois à compter de la date de sa constitution ». Une phrase a été ajoutée à l'article 31

[105] Il convient à souligner à cet égard que l'article 57 du nouveau règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017 comportant la composition et le rôle de la commission de contrôle des dépenses du budget de la chambre des représentants a gardé les mêmes dispositions de l'article 31 du règlement intérieur de 2013 susmentionné.

alinéa 1 : « suivi par une discussion ». En second lieu, une nouvelle disposition prévoit le recours à la règle de la représentation proportionnelle au cas où le nombre des candidats est supérieur au nombre des sièges à pourvoir après la représentation de tous les présidents des groupes et des groupements parlementaires, ou s'il y a des sièges restés vacants. Troisièmement, on ne manquera pas de souligner qu'une réforme importante du dernier alinéa du même article, visant à donner droit à l'opposition d'occuper le poste de président ou de rapporteur de comité, « dans sa première réunion, la commission élit un président et un rapporteur, un des deux appartient à l'opposition ».

En France, aux termes de l'article 16[106] du règlement intérieur de l'assemblée nationale, l'assemblée nomme à la représentation proportionnelle des groupes une commission de 15 membres chargés de vérifier et d'apurer les comptes. Le président de cette commission doit être un député appartenant à un groupe d'opposition. La fiche synthèse de l'assemblée nationale, note à ce propos : « Après avoir pris connaissance du rapport, la commission spéciale peut en outre adresser un questionnaire aux questeurs. Les réponses, préparées par les services gestionnaires des crédits, sont remises par les questeurs aux membres de la commission. Après avoir entendu les questeurs, la commission spéciale approuve, par arrêté signé de son président et des membres de son bureau, les comptes de l'assemblée nationale et des comptabilités annexes pour l'exercice écoulé. Par ce même arrêté, elle confie aux questeurs le soin d'affecter le résultat de l'exercice, leur donne *quitus* de leur gestion ou rend compte à l'assemblée, elle est également

[106] Article 16 de l'assemblée nationale : « Les dépenses de l'assemblée sont réglées par exercice budgétaire. Au début de la législature et, chaque année suivante, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'assemblée, au début de la session ordinaire, l'assemblée nomme, à la représentation proportionnelle des groupes selon la procédure prévue par l'article 25, une commission spéciale de quinze membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Son bureau comprend un président, trois vice-présidents et trois secrétaires. Ne peut être élu à la présidence qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. Les nominations au bureau ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. Les membres du bureau sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39. La commission donne quitus aux questeurs de leur gestion, ou rend compte à l'assemblée. À l'issue de chaque exercice, elle établit un rapport public. Les membres du bureau de l'assemblée ne peuvent faire partie de cette commission. Le bureau détermine par un règlement intérieur les règles applicables à la comptabilité ».

chargée de donner *quitus* au trésorier de l'assemblée »[107]. En France, après l'élaboration d'un rapport qui expose les motifs qui fondent la décision d'approbation des comptes, les services du budget le transmettent aux questeurs qui le mettent entre les mains de la commission spéciale. Cette dernière consulte le rapport annexé des pièces ayant servi à son établissement avant de le rendre public, par une décision du président de la commission spéciale qui en autorise la publication.

Le tableau ci-dessous fait la comparaison entre les procédures suivies au Maroc et en France dans le contrôle du budget de chacune des deux assemblées.

Tableau numéro 6 : Le contrôle du budget de la chambre des représentants

Pays	**Contrôle purement interne**	**Contrôle externe**	**A priori (en cours d'exécution)**	**A posteriori (en fin d'exercice budgétaire)**	**Autonomie**
Maroc **La chambre des représent-ants**	Oui Commission spéciale chargée de vérifier et de s'assurer de la bonne exécution du budget	la cour des comptes	Ministère des finances	Oui	Non
France **assemblée nationale**	Oui Commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes (députés) sur rapport des questeurs)	Non	Non	Oui	Oui

Source : Enquête réalisée au parlement marocain, dans le cadre de cette thèse, pour plus de détails voir l'annexe. Et le rapport : L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires, « *Rapport définitif de M. Michel Couderc, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou* », septembre 1998.

[107] Le site officiel de l'assemblée nationale, fiche synthèse n° 70, « Le budget de l'assemblée nationale », mise ne ligne le 21 juin 2018, [En ligne] : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-administration-de-l-assemblee-nationale/le-budget-de-l-assemblee-nationale

On observe donc, que, les dépenses de la chambre des représentants au Maroc sont soumises à un triple contrôle. Un premier d'initiative gouvernementale se fait en cours d'exécution par le ministère des finances. Dans le cas français, aucun contrôle gouvernemental n'est prévu par la loi. Le deuxième est parlementaire, il est fait par une commission spéciale chargée de vérifier et de s'assurer de la bonne exécution du budget de la chambre pour l'année écoulée. En France, le contrôle a posteriori de l'exécution du budget parlementaire est dévolu à une commission interne de l'assemblée, chargée de vérifier et d'apurer les comptes sur rapport des questeurs. À la différence du système français qui ne prévoit aucun contrôle externe du budget de l'assemblée nationale, le troisième contrôle de la chambre des représentants au Maroc se fait par la cour des comptes. En France, le contrôle de régularité des comptes, se fait une fois par an. Avant 2013, la mission d'audit des comptes des assemblées a été confiée au conseil supérieur de l'ordre des experts comptables. Vu que le budget de l'assemblée nationale et du sénat fait partie du budget de l'État, cette mission d'audit a été confiée à une entité tierce.

Il ressort de ce qui précède que contrairement au système marocain, l'assemblée nationale française bénéficie effectivement de l'autonomie financière. D'une part, aucun texte constitutionnel, ni législatif ne fait référence à l'autonomie financière de la chambre des représentants au Maroc et les budgets et les dotations de crédit de cette chambre ne sont pas élaborés souverainement. Et d'autre part, le ministre de finances marocain dispose d'un pouvoir d'appréciation et peut procéder à des modifications des crédits alloués à la chambre, ce qui n'est pas le cas en France.

En ce qui concerne l'autonomie patrimoniale des assemblées parlementaires, une étude comparative entre plusieurs parlements du monde a été faite par l'assemblée nationale française lors de la session de Moscou (septembre 1998). Cette étude porte sur l'existence d'un patrimoine propre des assemblées distinct de celui de l'État, comme des bâtiments parlementaires, ainsi que la liberté de faire des travaux ou des acquisitions immobilières, et la nécessité de solliciter des autorisations de services municipaux ou gouvernementaux, « on a donc considéré

que l'existence d'un statut spécial des bâtiments parlementaires notamment prévu par la loi (Australie, France par exemple), équivalait à un patrimoine distinct de celui de l'État. Mais une forte minorité affirme n'avoir pas de patrimoine distinct, les immeubles parlementaires (et même tous les meubles, comme le note le sénat belge) appartenant à l'État (25 assemblées[108] …). Le régime patrimonial des assemblées parait donc obéir à des règles qui ne correspondent pas nécessairement à leur régime budgétaire. Certes, des parlements à forte autonomie budgétaire comme les assemblées françaises, italiennes ou uruguayennes, bénéficient également d'une forte autonomie patrimoniale »[109]. À l'opposé, le parlement marocain ne possède aucun patrimoine propre distinct de celui de l'État et la réalisation des travaux immobiliers au sein du parlement nécessite des autorisations préalables auprès des services municipaux et gouvernementaux.

L'indépendance de la chambre des représentants à l'égard de l'exécutif suppose qu'elle soit compétente pour assurer et exercer par elle-même, les compétences que lui reconnaît la constitution, ce qui se traduit par sa disposition d'une autonomie en matière financière et administrative.

Paragraphe 2- La question de l'autonomie administrative de la chambre des représentants au Maroc

La chambre des représentants au Maroc a un président assisté par un bureau, élu souverainement par ses propres organes. Aux termes de l'article 62 alinéa 3 de la constitution marocaine de 2011, le président et les membres du bureau de la chambre des représentants, ainsi que les présidents des commissions permanentes

[108] Allemagne (Bundestag et Bundesrat), Belgique (Sénat), Canada (Ch. Communes et Sénat), Chypre, Danemark (Folkinget), Espagne (Sénat), Grèce, Hongrie (Ass. Nat) Indonésie (Ch. des représentants), Irlande (Ch. des représentants Kenya (Assemblée nationale.), Koweït, Pays-Bas (Première et deuxième Ch). Tchèque (Sénat), Russie, Sri Lanka, Thaïlande, Égypte, Roumanie (Ch. Députés et Sénat).

[109] L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires, « Rapport définitif de M. Michel Couderc, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale », France, *adopté lors de la session de Moscou,* septembre 1998.

et leurs bureaux, sont élus en début de législature, puis à la troisième année de celle-ci lors de la session d'avril et pour la période restant à courir de ladite législature. En principe, l'élection du président et des membres de la chambre des représentants repose sur deux axes principaux : d'une part le principe de la séparation des pouvoirs qui a pour nécessaire corollaire l'autonomie administrative de la chambre, et d'autre part le principe de la souveraineté du peuple. L'article 36 du RICR au Maroc (édition 2017), constitue une référence de l'autonomie administrative de cette institution : « Le bureau de la chambre des représentants exerce les tâches qui lui sont conférées par la constitution, et par ce règlement intérieur, et il est également responsable de la gestion et de la conduite des affaires de l'assemblée, y compris les tâches suivantes: Développement et réhabilitation des travaux de la chambre des représentants, organisation des relations étrangères, les affaires des députés, le maintien de la propriété de l'assemblée, la conservation du patrimoine du parlement, la communication, l'information et la documentation ».

Conformément aux dispositions de l'article 2 du statut général de la fonction publique[110], les fonctionnaires des services de la chambre des représentants sont des fonctionnaires de l'État, mais ils ne sont pas soumis aux dispositions contraires à la loi n° 25.13 promulguée par le dahir n° 1.13.10 du 21 février 2013, portant statut particulier des personnels de la chambre des représentants, B.O n° 6136. L'effectif de ces fonctionnaires avoisine les 400 membres, répartis en cinq directions. Premièrement, la direction de législation et de contrôle parlementaire qui est assurée par des fonctionnaires qui organisent les réunions des commissions parlementaires, et qui les assistent dans leurs travaux. Cette catégorie de fonctionnaires assure également le suivi de l'élaboration des projets et des propositions des lois, la documentation et l'archivage, elle prépare les séances plénières et elle prend également toutes les mesures administratives qui relèvent du contrôle parlementaire du gouvernement. Les quatre autres sont les relations

[110] Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique, tel qu'il a été modifié et complété, Article 2 : « À la qualité de fonctionnaire toute personne nommée dans un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie des cadres de l'administration de l'État ».

étrangères et la coopération, les ressources humaines et les affaires financières, les études et la documentation et enfin la communication et la presse.

Depuis 2007, le recrutement de fonctionnaires contractuels a pris fin. Auparavant, les postes budgétaires des recrutements des fonctionnaires parlementaires étaient à la disposition des partis politiques qui les partageaient dans une anarchie totale. Selon l'article 9 de la loi 25.13 promulguée en mars 2013, le recrutement des fonctionnaires parlementaires se fait par voie de concours ouverts aux candidats qui remplissent les conditions exigées par le sixième article de la présente loi, ou par voie de concours et examens professionnels ouverts aux fonctionnaires de l'assemblée titulaires des diplômes selon des modalités déterminées par le bureau. Sont dispensés de ces concours les diplômés des institutions et des établissements de formation des cadres de l'administration. En France, l'article 32 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'assemblée nationale, énonce : « Les fonctionnaires de l'assemblée nationale sont exclusivement recrutés par voie de concours dans les conditions fixées par le présent titre, et sous la réserve prévue à l'article 46. Ils appartiennent au cadre extraordinaire, puis au cadre ordinaire après leur titularisation ».

D'après une simple comparaison entre les dispositions de l'article 9 de la loi 25.13 portant le recrutement des fonctionnaires parlementaires au Maroc et de l'article 32 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'assemblée nationale en France, il apparaît que le recrutement dans le cadre de l'assemblée nationale se fait exclusivement par voie de concours, alors qu'au Maroc, les diplômés des institutions et des établissements de formation des cadres de l'administration sont dispensés de ces concours.

Une étude a été faite par l'assemblée nationale française, sur l'autonomie administrative des assemblées parlementaires dans plusieurs états du Monde, et particulièrement sur le recrutement des fonctionnaires parlementaires, et qui disait : « Les fonctionnaires sont, dans leur très grande majorité, recrutés spécialement par les assemblées, leur recrutement et leur carrière ne dépend pas du

gouvernement (exception faite de l'Indonésie, de la Namibie, du Kenya). Certaines assemblées insistent sur l'indépendance absolue des fonctionnaires parlementaires par rapport à l'exécutif et aux autres fonctionnaires (c'est notamment le cas des parlements de Belgique, du Canada, de Croatie, d'Estonie, de Finlande, de France, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, de Roumanie et d'Uruguay). Un certain nombre d'assemblées emploie des fonctionnaires du gouvernement ou provenant d'autres corps de fonctionnaires, ou de magistrats, aux côté des fonctionnaires recrutés spécialement : Danemark (*Folketing*), l'Inde (deuxième chambre), Norvège, parlement européen, Suède, Sénat Tchèque, chambre des Lords britannique, Sénégal.

Concernant la carrière des fonctionnaires parlementaires, l'article 14 de la loi 25.13 détermine les conditions dans lesquelles s'exercent la promotion et l'avancement des fonctionnaires de la chambre des représentants. Tous les fonctionnaires de la chambre ont droit en principe à un avancement d'échelon et de grade, soit par concours de capacité professionnelle, soit par sélection au mérite. Et cela, après inscription des concernés à un tableau d'avancement à la limite du pourcentage appliqué à la fonction publique selon le décret n° 2.04.403 du 2 décembre 2007, portant les conditions de promotion des fonctionnaires de l'État. Le pouvoir de notation et d'évaluation exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires, revient au président de la chambre des représentants sur proposition de leurs supérieurs administratifs. Mais pour les fonctionnaires détachés auprès les groupes et les groupements parlementaires, c'est le président du groupe ou du groupement parlementaire qui est habilité à évaluer leur travail sur proposition également de leurs supérieurs administratifs. Au Maroc, comme en France, l'avancement de carrière de ces fonctionnaires est garanti également par un comité paritaire selon des règles écrites et préétablies. Le progrès considérable que plusieurs assemblées du monde ont réalisé au niveau de l'autonomie administrative, concerne le recrutement interne des hauts fonctionnaires du parlement et le recul remarquable de la tutelle du pouvoir exécutif. Au Maroc, les diplômés des institutions et des établissements de formation des cadres de l'administration sont dispensés des concours de recrutement à la chambre des

représentants. Cela constitue une faille dans la loi 25.13 concernant le recrutement des fonctionnaires parlementaires, tout en laissant la porte toujours ouverte aux recrutements anarchiques.

La nomination du secrétaire général illustre également l'autonomie de recrutement des fonctionnaires comme un cas particulier. Dans un très grand nombre de parlements, c'est le président qui détient le pouvoir de nomination. Plusieurs parlements indiquent que le secrétaire général est nommé pour une période déterminée. Certaines assemblées précisent que le secrétaire général est choisi parmi les fonctionnaires parlementaires d'un certain grade (parlement français, sénat espagnol). Des experts ou des consultants peuvent être recrutés dans la quasi-totalité des assemblées. Il s'agit de recrutements généralement temporaires selon des procédures souples (contrat à durée déterminée, honoraires par exemple) et pour des besoins bien précis »[111]. Contrairement au système français, qui donne droit au président de l'assemblée nationale de nommer le secrétaire général, aucun texte de loi au Maroc ne prévoit l'autorité compétente habilité de ce pouvoir.

[111] L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires, « Rapport définitif de M. Michel Couderc, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale », *op. cit.*, p.32-33.

CONCLUSION DU TITRE 1

Aujourd'hui force est de constater que l'organisation de la chambre des représentants au Maroc est encore caractérisée par plusieurs lacunes. En premier lieu, contrairement au système français, la loi organique régissant l'état d'incompatibilité des députés marocains, n'impose pas aux parlementaires nouvellement élus de déposer une déclaration sincère des activités professionnelles ou d'intérêt général. Les représentants marocains sont tenus à présenter au secrétariat général de l'autorité compétente du conseil supérieur des comptes, une déclaration des intérêts qu'ils disposaient avant leur élection. À cela il faut ajouter leurs activités professionnelles ou d'intérêt général même non-rémunérées, qu'ils envisagent de conserver ou attester qu'ils n'exercent aucune. En second lieu, la loi organique n° 50-07 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la chambre des représentants interdit la divulgation du contenu de la déclaration du patrimoine présentée par les parlementaires au moment où tous les citoyens français inscrits sur les listes électorales ont le droit de consulter les déclarations présentées par leurs représentants. Pour demeurer un acteur crédible devant les citoyens, le parlement marocain doit être ouvert à la nation et transparent dans la conduite de ses activités. Ainsi, les déclarations des patrimoines des parlementaires doivent être publiées et consultables par les citoyens (électeurs). Troisièmement, le système des sessions pratiqué au Maroc influence négativement le fonctionnement de la chambre des représentants. D'une part, la session ordinaire ne peut être ouverte qu'après le discours inaugural du roi. Dans ce discours, le monarque expose ses intentions politiques, ce qui constitue une orientation de la fonction législative des représentants du peuple. D'autre part, le système de deux sessions est caractérisé par les ruptures du rythme du travail législatif et affaiblit le rôle de contrôle de l'activité gouvernementale attribué au parlement.

Contrairement au système français et à la plupart des autres démocraties parlementaires, le pouvoir exécutif au Maroc, intervient dans le processus de l'élection du président de la chambre des représentants, en faisant pression sur les partis politiques pour retirer leurs candidats de la compétition électorale. La

structure constitutionnelle de l'État marocain exerce une immense influence sur l'élection et les attributions du président de la chambre des représentants. Le président de la chambre n'est pas forcément désigné au sein de la majorité. Ainsi, le président actuel est issu d'un parti politique (USFP) qui ne dispose que de 14 sièges. Dans cette affaire, l'intervention du pouvoir exécutif a constitué un moyen efficace dans l'élection de M. « Habib El Malki » à la tête de la chambre des représentants.

S'agissant de la question des nominations personnelles par le pouvoir exécutif, contrairement au système français qui soumis certaines nominations du président de la république à l'avis préalable des commissions permanentes de l'assemblée nationale, le règlement intérieur de la chambre des représentants ne prévoit aucun avis des commissions permanentes sur l'éventuelle nomination des députés pour occuper des postes et des fonctions importantes dans les institutions de l'État.

Ensuite, aucune disposition constitutionnelle ou législative ne garantit au parlement son autonomie financière. Le budget de la chambre des représentants n'est pas élaboré souverainement. Le ministère de finances peut procéder à des modifications des crédits alloués à la chambre. Concernant l'autonomie administrative de la chambre, les fonctionnaires parlementaires sont recrutés conformément à l'article 9 de la loi 25.13 promulguée en Mars 2013. Selon cette loi, le recrutement se fait par voie de concours ouverts aux candidats qui remplissent les conditions exigées par le sixième article de la présente loi ou par voie de concours et examens professionnels ouverts aux fonctionnaires de l'assemblée titulaires des diplômes selon des modalités déterminées par le bureau. D'autre part, la même loi laisse la porte ouverte devant le recrutement anarchique des fonctionnaires en dispensant les diplômés des institutions et des établissements de formation des cadres de l'administration des concours.

TITRE 2ème

LES DIFFICULTÉS FONCTIONNELLES DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Les travaux parlementaires et gouvernementaux se déroulent suivant un programme fixé à l'avance, l'ordre du jour, qui est en effet l'un des éléments les plus comptés de tout parlement. Sa fixation constitue la clef de voute du processus législatif, tant pour l'élaboration de la loi que pour le contrôle gouvernemental. Il peut être fixé par le gouvernement, ce qui lui permet de se débarrasser aisément des questions qui le gênent. Inversement, il peut être établi par l'assemblée, cette solution peut également paraître choquante, si l'on convient que l'œuvre législative n'est valide que dans la mesure où le gouvernement assume la charge d'en diriger l'élaboration, et où il a la possibilité de choisir le moment de l'examen par l'assemblée des textes législatifs qu'ils proposent. Une telle prérogative que l'on justifie par la nature de législation moderne, n'en n'est pas moins contraire au vieil adage démocratique, qui veut que « les assemblées parlementaires soient maîtresses de leur ordre du jour ». Toute la difficulté consiste donc - et elle dépasse le cadre procédural - à trouver une solution de compromis qui garantisse l'autonomie des assemblées, tout en tenant compte des nécessités du pouvoir. Aucun système ne semble répondre à cette double condition : car, ou bien le gouvernement jouit d'un droit de priorité quasi absolu, ou bien l'assemblée conserve le choix des affaires qu'elle aura à traiter[112]. Les démocraties modernes exigent également la présence au sein des assemblées d'une opposition forte et responsable. Elle est longtemps restée ignorée des constitutions marocaines. Il a fallu attendre la constitution de 2011 pour reconnaitre pour la première fois l'existence de certains droits spécifiques de l'opposition parlementaire (Chapitre 1).

La discussion des projets et des propositions des lois en assemblée plénière peut être la phase la plus courte et la plus importante dans le processus de l'élaboration de la loi, en raison de la diffusion de ses travaux par les médias. Le relatif déclin du rôle primordial de la séance par rapport à l'époque des grands débats s'explique par la multiplicité des affaires et par leur caractère technique. Tout débat sur un projet ou une proposition de loi en séance plénière est précédé

[112] Union interparlementaire, « Parlements », *une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays, 50ème conférences plénière*, Paris, PUF, 1961, p. 158.

par un travail préalable effectué par des formations internes, les commissions. Les membres de l'assemblée ne pourraient pas donner un avis pertinent sur un projet ou une proposition de loi, si le travail n'était pas préparé par des commissions. De plus, l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires est soumis à des restrictions d'ordre constitutionnelles et réglementaires. Le gouvernement peut demander à la chambre concernée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie d'un amendement visant la modification d'un projet de loi. La procédure adoptée par le constituant marocain dans cette problématique, permet au gouvernement soutenu par sa majorité parlementaire de ne retenir que les amendements proposés ou acceptés par lui.

Quant à la question des pouvoirs du président de la chambre des représentants en matière de la protection des représentants du peuple, le pouvoir disciplinaire conféré au président doit être élargi, afin de pouvoir assurer la protection extérieure du parlement. Pour permettre aux membres de la chambre de mieux exécuter leur mandat, ceux-ci doivent bénéficier également de l'inviolabilité. Cette dernière vise à les mettre à l'abri de toute poursuite judiciaire (Chapitre 2).

CHAPITRE 1er

L'INFLUENCE GOUVERNEMENTALE SUR LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR ET LES DROITS DE L'OPPOSITION

La priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour, suscite de nombreuses critiques, et particulièrement, en ce qui concerne sa modification après sa fixation par la conférence des présidents (Section 1). La nouvelle réforme constitutionnelle marocaine de 2011 a permis à l'opposition de participer effectivement à la procédure législative notamment par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux chambres du parlement. De plus, comme prévu dans l'article 70 du RICR au Maroc (version 2017), la présidence de la commission en charge de la législation à la chambre des représentants est attribuée à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. Selon le même article, la commission du contrôle des finances publiques est présidée par priorité par l'opposition (Section 2).

Section 1- La fixation de l'ordre du jour et la conférence des présidents

Le gouvernement a pour mission, la mise en œuvre de son programme gouvernemental, et assure l'exécution des lois. Pour ce faire, il doit avoir le pouvoir d'imposer l'examen de son programme législatif. Au Maroc, selon les dispositions de l'article 82 de la constitution, l'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé. Une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition. Ce qui nous laisse comprendre que l'ordre du jour est fixé par le gouvernement, et il peut être établi par l'assemblée une fois par mois pour examiner les propositions de lois (Paragraphe 1). En pratique, au Maroc, comme en France, c'est la conférence des présidents qui propose l'ordre du jour au bureau de l'assemblée nationale[113]. Toutefois, cette disposition n'est pas mentionnée clairement dans le règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc. (Paragraphe 2)

Paragraphe 1- La fixation de l'ordre du jour

Selon les dispositions de l'article 82 de la constitution de 2011, l'ordre du jour de la chambre représentants est établi par son bureau. Il comporte par priorité (A), et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, les projets de loi et les propositions de loi. Une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition. Quant à l'établissement de l'ordre du jour complémentaire (B), c'est le président de la chambre qui informe le bureau, et en avise la conférence des présidents.

[113] Article 48 alinéa 1 du règlement de l'assemblée nationale, « sous réserve des dispositions de l'article29 alinéa1 et de l'article 48 alinéas 2 et 3 de la constitution, l'assemblée fixe son ordre du jour sur proposition de la conférence des présidents ».

A- L’ordre du jour prioritaire

Fidèle au régime français, les constituants marocains ont réaffirmé dans l’article 59 de la constitution de 1962, - qui n’a pas connu de véritables changements jusqu’à aujourd’hui - les dispositions de la rédaction initiale de l’article 48 de la constitution française (version 1958)[114]. Ce dernier prévoyait que l’ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau, et il comportait, par priorité et dans l’ordre que le gouvernement avait fixé, la discussion des projets de lois déposés par le gouvernement et des propositions de lois acceptées par lui. Le même article précisait qu’une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et aux réponses du gouvernement. Il est à noter que les dispositions de cet article ont été modifiées, conformément à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette loi dispose que l’ordre du jour est fixé par chaque assemblée et instaure un partage de l’ordre du jour entre le gouvernement et le parlement. L’article 28[115] de la constitution française, prévoyait que deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l’ordre que le gouvernement a fixé, à l’examen des textes et aux débats dont il demande l’inscription à l’ordre du jour, « À l’heure actuelle, deux séances de question au gouvernement sont organisées chaque semaine à l’assemblée nationale (le mardi et le mercredi à 15h00). Elles sont diffusées à la télévision. Au Sénat, elles ont lieu

---

[114] Article 28 de la constitution française du 4 octobre 1958, (texte originel) : « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et aux réponses du gouvernement ».

[115] Article 28 de la constitution française (la nouvelle rédaction de l’article 48 de la constitution française-version 1958) : « Le parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d’octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée. Le premier ministre, après consultation du président de l’assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée ».

tous les quinze jours le jeudi après-midi »[116]. Si le premier alinéa de l'article 82[117] de la constitution marocaine de 2011 donne au bureau de la chambre le droit de l'établissement de l'ordre du jour, il convient de noter que le même alinéa, précise qu'il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé. Le chef du gouvernement marocain, doit faire connaître au président de la chambre des représentants les demandes d'inscriptions que le gouvernement fixe, à charge pour ce dernier d'en informer les présidents des commissions concernées et les présidents des groupes et des groupements parlementaires, des projets et des propositions des lois inscrits dans l'ordre du jour. La chambre des représentants examine les projets et propositions de lois, suivant la liste et l'ordre fixés par le gouvernement. Une lettre rectificative du chef du gouvernement au président de l'assemblée concernée, est suffisante pour modifier l'ordre du jour. Selon les dispositions de l'article 100 alinéa 1 de la constitution de 2011, seule une séance par semaine est réservée dans chaque chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement. En revanche, le régime français a instauré avec la réforme constitutionnelle de 2008 le principe du partage de l'ordre du jour entre le parlement et le gouvernement.

Selon les dispositions de l'article 138 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017), et conformément à l'article 82 alinéa 2 de la constitution de 2011, une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition. En revanche, l'article 48 alinéa 5 de la constitution française, précise qu'une journée de séance par mois est réservée à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

---

[116] La direction de l'information légale et administrative, *Comment est fixé l'ordre du jour du parlement*, 02 janvier 2014, [En ligne] : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/comment-est-fixe-ordre-du-jour-du-parlement.html#rub_741

[117] Article 82, alinéa 1 de la constitution marocaine de 2011 : « L'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau. Il comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé ».

En comparant les dispositions de l'article 48 alinéa 4 de la constitution française, qui dispose qu'une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, avec celles de l'article 101 alinéa 2 de la constitution marocaine, qui réserve au sujet de l'évaluation des politiques publiques, une séance par an, on peut constater que le travail du gouvernement en France est contrôlé et évalué, chaque mois. Cela veut dire qu'il y a un suivi des projets gouvernementaux par l'assemblée, alors qu'au Maroc, le temps réservé à l'évaluation des politiques publique ne dépasse pas une séance par an.

B- L'ordre du jour complémentaire

Selon les dispositions de l'article 55[118] du règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2003), seules les propositions de loi et les questions déjà examinées par une des commissions, sont concernées par l'inscription à l'ordre du jour complémentaire. Toutefois, en application de l'article 93 du même règlement, dans sa nouvelle rédaction, les projets de loi peuvent être inscrits également dans l'ordre du jour complémentaire : « Si, pendant la réunion du bureau de la chambre pour amender l'ordre du jour par un ordre du jour complémentaire, un président de commission permanente ou un président de groupe ou un président de groupement parlementaire demande l'inscription d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une question déjà examinée par une des commissions, le bureau doit étudier cette demande et notifier sa décision à la conférence des présidents ». L'article 141 du nouveau règlement intérieur de 2017, qui a repris les mêmes dispositions de l'article 93 susmentionné, a ajouté de sa part une disposition nouvelle portant la

[118] Article 55 du règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2003) : « Si, pendant la réunion du bureau de la chambre pour amender l'ordre du jour par un ordre du jour complémentaire, un président d'une commission permanente ou un président de groupe parlementaire demande l'inscription d'une proposition de loi ou d'une question déjà examinée par une des commissions, le bureau doit étudier cette demande et notifier sa décision à la conférence des présidents ».

coordination avec le gouvernement quant à l'élaboration de l'ordre du jour complémentaire. L'initiative des demandes d'inscription à l'ordre du jour complémentaire appartient aux présidents de commissions permanentes ou aux présidents de groupes ou de groupements parlementaires, et le gouvernement est présent lors de la détermination de la liste des questions à traiter dans la conférence des présidents. En plus de la présence d'un représentant du gouvernement au sein de la conférence des présidents qui peut exprimer l'avis du gouvernement en ce qui concerne les modifications prévues à l'ordre du jour initial, l'élaboration de l'ordre du jour complémentaire est désormais conditionnée par la coordination directe avec le gouvernement. En outre, ces questions donnent lieu à un vote, et le mode de votation au sein de la conférence des présidents favorise les représentants de la majorité gouvernementale.

Aux termes de l'article 140 du règlement intérieur de la chambre des représentants (version 2017), et conformément à l'article 82 de la constitution marocaine, le bureau de la chambre des représentants établit l'ordre du jour complémentaire sur demande de modification de l'ordre du jour de la chambre, effectuée par le gouvernement, soit pour ajouter, supprimer ou changer un ou plusieurs textes. Le président de la chambre en informe le bureau qui avise à son tour la conférence des présidents. Le représentant du gouvernement, lors de sa participation à la conférence des présidents a le droit de prendre la parole, pour donner l'avis du gouvernement concernant le classement et l'organisation de l'ordre du jour, dans les questions qui le concerne. En tant que membre de la conférence des présidents, le représentant du gouvernement peut également demander l'inscription d'un ou plusieurs textes établis dans l'ordre du jour complémentaire 24 heure avant la réunion et s'opposer à ce que figure dans cet ordre du jour. C'est à ce propos a dit F. Zhiri : « Ces pouvoirs qui lui sont reconnus prouvent que dans le strict travail législatif, le gouvernement détient une part prépondérante, puisque l'ordre du jour complémentaire dépend de lui dans une grande mesure. Et de plus, cet ordre du jour doit être adopté par un vote au sein de la conférence des présidents, le gouvernement peut, en cas de besoin, être soutenu par sa majorité puisqu'il est attribué aux présidents des groupes parlementaires un

nombre de voix égal au nombre de membres de leur groupe, après défalcation de ceux qui participent à la conférence. Ainsi, durant les premières phases de la procédure législative qui consiste en le dépôt, l'étude en commission et l'inscription à l'ordre du jour des textes de loi, le gouvernement joue un rôle directeur. Les textes, constitution et règlement intérieur de la chambre lui accordant de larges prérogatives, le gouvernement peut, en effet, exercer une influence effective sur le travail parlementaire dès ces stades préliminaires de l'élaboration des lois »[119].

Au Maroc, depuis la constitution de 1962, jusqu'à aujourd'hui, le gouvernement occupe une place prépondérante dans la fixation de l'ordre du jour. Il résulte de ce qui précède que le gouvernement est l'organe directeur, que ce soit au niveau de la fixation de l'ordre du jour prioritaire de la chambre ou de la détermination de l'ordre du jour complémentaire.

Paragraphe 2- La conférence des présidents

La conférence des présidents fait toutes propositions concernant l'organisation de la discussion générale des textes soumis à la chambre. En plus de cela, elle délibère sur le calendrier de ses propres travaux, et donne son avis sur le déroulement des travaux des commissions. Dans les votes émis au sein de la conférence des présidents, il est attribué aux présidents des groupes un nombre de voix égal à celui des membres de leurs groupes respectifs après défalcation de ceux parmi eux qui sont membres de la conférence des présidents[120]. Elle comprend le président de la chambre des représentants et ses vice-présidents, les présidents des groupes parlementaires et les présidents des commissions permanentes. Le gouvernement peut déléguer un représentant pour assister à cette réunion. Ce dernier peut intervenir dans les discussions pour exprimer l'avis du gouvernement

[119] F. ZHIRI, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants, op. cit.*, p. 155-156.

[120] Article 118 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017).

au sujet de l'organisation de l'ordre du jour pour les affaires qui le concernent[121]. La conférence des présidents est convoquée par le président de la chambre des représentants, qui avise le chef du gouvernement du jour et de l'heure de la réunion. L'article 117 alinéa 3 du RICR (édition 2017), donne droit à chaque membre de la conférence des présidents de demander l'inscription d'une ou plusieurs questions dans l'ordre du jour, 24 heures avant la date de la réunion de la conférence. Il est à noter qu'au Maroc, aucune disposition constitutionnelle ne fait référence à la conférence des présidents, depuis 1962 jusqu'à la nouvelle constitution. En revanche, dans ses articles 39 et 45, le constituant français précise que, les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la conférence des présidents et le gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le premier ministre peut saisir le conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours[122]. Et en cas de désaccord entre les deux assemblées, la constitution française en son article 45 alinéa 2, contrairement à l'ancienne procédure d'urgence, le gouvernement ne peut engager la procédure accélérée, si les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées.

Le règlement de l'assemblée nationale française donne enfin compétence à la conférence des présidents pour : organiser les séances de questions orales, qu'il s'agisse des questions orales sans débat ou des deux séances hebdomadaires de questions au gouvernement, se prononcer sur la conformité de l'étude d'impact associée à un projet de loi aux conditions de présentation fixées par la loi organique relative à l'application de l'article 39 de la constitution, fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte (temps législatif programmé), élaborer les conditions et la durée de la discussion du projet de loi de finances tant pour la première partie de cette discussion que pour l'examen des missions de la seconde

[121] Articles 116-117 du règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc (édition 2017).

[122] Article 39 alinéa 4 de la constitution française.

partie, décider qu'il sera procédé « au vote solennel », par scrutin public, sur l'ensemble des textes importants et fixer à l'avance la date de ces votes, fixer le jour d'examen des motions de censure et organiser leur discussion[123]. Au Maroc, selon les dispositions du règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2017), la conférence des présidents est compétente de : demander l'inscription d'une ou plusieurs questions dans l'ordre du jour, 24 heures avant la date de la réunion de la conférence, faire toutes propositions concernant l'organisation de la discussion générale des textes soumis à la chambre, donner son avis sur les travaux des commissions et délibère sur le calendrier des travaux de la chambre.

Au-delà de la volonté de partage de l'ordre du jour entre le parlement et le gouvernement, la conférence des présidents a fait l'objet de critiques nombreuses, surtout quant à sa composition et de son rôle dans l'organisation de la discussion générale des textes soumis à la chambre des représentants. Outre les membres composant la conférence des présidents au Maroc, l'assemblée nationale française comprend, le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Toutefois, les présidents des commissions spéciales peuvent être convoqués à la conférence sur leur demande. À cet effet, on constate que le rôle la conférence des présidents au Maroc, est purement formel, elle ne dispose pas du pouvoir de l'élaboration des conditions de la discussion du projet de loi de finances. Quant à la programmation du scrutin public sur l'ensemble des textes importants, la conférence des présidents n'est pas habilité à fixer à l'avance la date du vote et en cas du dépôt d'une motion de censure, et c'est au gouvernement que revient également l'organisation de la discussion.

[123] La fixation de l'ordre du jour et la conférence des présidents, Site officiel de l'assemblée nationale, Fiche de synthèse n°26, mis à jour le 5 mai 2014, [En ligne] : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale/la-fixation-de-l-ordre-du-jour-et-la-conference-des-presidents

Section 2- Les groupes parlementaires et les droits de l'opposition au Maroc

L'étude de la question de l'opposition parlementaire au Maroc nécessite d'abord de mettre la lumière sur les règles régissant la formation des groupes et des groupements parlementaires. Ces derniers constituent le cadre juridique permettant la reconnaissance de l'opposition en tant qu'organe parlementaire et les droits spécifiques dont elle est titulaire (Paragraphe 1). La constitution marocaine est restée silencieuse sur l'identification de l'opposition parlementaire. Toutefois, la constitution des groupes minoritaires peut contribuer à renforcer le pluralisme au sein du parlement qui constitue par essence le lieu privilégié de l'expression démocratique. (Paragraphe 2)

Paragraphe 1- Les groupes et les groupements parlementaires

Dans les démocraties libérales, les citoyens envoient au parlement le maximum de leurs représentants. Et au sein de l'assemblée, ceci se prolonge par la création des groupes de travail, rassemblant des parlementaires ayant, de principe, les mêmes affinités politiques, ou adoptant les mêmes idées. « La notion de groupe résulte, d'abord de la tendance, naturelle des hommes à se réunir par affinité, elle s'est affermie pour des raisons historiques, les groupements politiques ayant pris une part prépondérante dans les mouvements qui ont abouti à des changements constitutionnels et à la création de nouveaux États, elle s'est développée pour des raisons doctrinales qui ont amené de nombreux pays à adopter la représentation proportionnelle, laquelle favorise l'organisation et le renforcement des partis, elle traduit enfin la psychologie, propre à la vie moderne, caractérisée par le sens de la discipline et le goût de l'action collective »[124]. Même s'ils sont ignorés par la constitution, ces groupes occupent une place primordiale dans la vie parlementaire.

[124] Union interparlementaire, « Parlements », *Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays*, *op. cit.*, p. 83.

Ils sont considérés comme des cellules de base du parlement qui donnent naissance à tous les autres organes. Elles permettent à l'opposition d'exercer pleinement leur rôle de législateurs et de contrôler l'activité gouvernementale.

Au Maroc, dès l'adoption des premiers règlements intérieurs en 1963, le groupe parlementaire fait son apparition en tant que structure parlementaire et ne devait plus disparaître lors des législatures suivantes, au contraire, sa cristallisation ira en se renforçant à la lumière de la « légalité particulière » constituée par les règlements intérieurs et la jurisprudence et au contact des partis politiques auxquels est resté fortement lié.[125] La constitution marocaine de 2011 prévoit en son article 69 alinéa 3, que, le règlement intérieur doit fixer les règles d'appartenance, de composition et de fonctionnement des groupes et groupements parlementaires et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition[126]. Un nouveau dispositif a été introduit à la vie parlementaire marocaine, c'est celui des groupements parlementaires. Selon l'article 58 alinéa 1, du règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2017), « les représentants peuvent constituer des groupes et des groupements au sein de la chambre des représentants. Ces formations parlementaires sont considérées l'outil principal de l'organisation de la participation des députés, en tant que personne ou sous forme d'organisation, dans les travaux de l'assemblée conformément aux dispositions de la constitution et de ce règlement intérieur ». La constitution des groupes ou groupements parlementaires est subordonnée à deux conditions, un effectif minimum de vingt membres pour les groupes et quatre pour les groupements, et la présentation d'une liste signée par tous les membres, au président de l'assemblée, comportant le nom du président qui les représentent, et l'appellation qu'ils se sont choisis. Selon l'article 59 du RICR au Maroc, les groupes et les groupements parlementaires sont

[125] N. BERNOUSSI-IDRISSI, « les groupes parlementaires au Maroc », REMALD n° 40, septembre/octobre 2001, p. 37.

[126] Article 69 alinéa 3 de la constitution marocaine : « Le règlement intérieur fixe notamment, les règles d'appartenance, de composition et de fonctionnement concernant les groupes et groupements parlementaires et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition ».

constitués au début de la législature puis à la session d'avril de la troisième année de cette dernière. Il est également possible pour les représentants qui n'appartiennent à aucun groupe ou groupement, de s'apparenter à un des groupes ou des groupements parlementaires. Les apparentés n'entrent pas en compte dans le nombre nécessaire pour la constitution des groupes et des groupements. Ils sont soumis aux mêmes droits et obligations comme les autres membres du groupe ou du groupement. Selon l'article 24 alinéa 4 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (version 2003), un représentant ne peut faire partie que d'un seul groupe parlementaire, cette disposition n'apparaît pas dans les règlements intérieurs des années 2013 et 2017.

En France, les groupes parlementaires assurent l'encadrement des parlementaires et contrôlent les initiatives de leurs membres, « les groupes contrôlent dans des proportions et selon un formalisme variable, les initiatives de leurs membres (interventions, dépôts de propositions, d'amendements et de questions), et supervisent les affectations dans les différentes commissions. Les réunions plénières hebdomadaires des groupes politiques, qui se tiennent après la publication de l'ordre du jour, permettent à leurs membres de répartir entre eux le travail, d'arrêter les grandes orientations, de s'informer sur les textes en discussion et de définir la position à prendre sur chacun d'eux. Plus qu'en réunion de commission, c'est en réunion de groupe que s'effectue l'essentiel du travail législatif, et que s'opère la conciliation entre le rôle actif reconnu aux députés, et la discipline de parti, indispensable au fonctionnement correct du parlementarisme majoritaire »[127]. L'article 19 alinéa 1 et 2 du règlement de l'assemblée nationale française[128], dispose que les groupes doivent présenter à la présidence une

[127] Assemblées parlementaires de la francophonie, actes du séminaire parlementaire, « le travail et le rôle du parlement », *en coopération avec l'agence intergouvernementale de la francophonie*, NIAMY, NIGER, 24 au 26 octobre, l'article 16 précité du règlement de l'assemblée, 2000.

[128] Article 19 alinéa 2 et 3 du règlement de l'assemblée nationale française : « (alinéa 1), les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au Journal officiel. (alinéa 2), la déclaration d'appartenance d'un groupe à

déclaration politique signée de leurs membres, comportant les grandes lignes de leur projet politique. Au Maroc, cette déclaration n'est pas obligatoire, « les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au Journal officiel »[129]. Comme l'a relevé K. Bana : « L'absence de déclaration politique s'explique à la fois par le souci de préserver la liberté des groupes par rapport à l'appréciation qui devrait en être faite par le président du parlement et donc par la majorité de l'heure, et plus pragmatiquement, par le fait que les groupes parlementaires étant en fait l'émanation des partis politiques, la vérification de leur plate-forme, de leur objectif, et de leur finalité ont déjà été faits par les autorités compétentes au moment de leur constitution »[130]. Il convient de signaler à cet égard, comme l'énonce l'article 65 du règlement de la chambre des représentants au Maroc (version 2017), qu'il est interdit aux parlementaires de constituer, au sein de la chambre des représentants des associations de défense d'intérêts particuliers ou professionnels, ni de tenir dans l'enceinte de la chambre des réunions particulières en dehors de celles que tiennent ou organisent les organes de l'assemblée[131]. Il apparaît que l'assemblée nationale française a les mêmes préoccupations, quant à ce point, « est interdite la constitution, au sein de l'assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entrainant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Est également interdite la réunion dans l'enceinte du palais de

---

l'opposition peut également être faite ou, au contraire, retirée, à tout moment. Cette déclaration est publiée au journal officiel, son retrait y est annoncé ».

[129] Article 19 alinéa 2 du règlement de l'assemblée nationale française.

[130] K. BANA., *Le droit parlementaire au Maroc, un corpus adapté au confessionnalisme politique, op. cit*., p. 161-162.

[131] Article 39 alinéa 1 du règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc (édition 2013).

groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts »[132].

En ce qui concerne la désignation des organes interne de la chambre des représentants, tels que le bureau, les commissions permanentes, les délégations et les commissions d'enquêtes, les groupes interviennent, en application des règles juridiques en vigueur. Comme le précise l'article 62 alinéa 4 de la constitution marocaine de 2011 : « L'élection des membres du bureau a lieu à la représentation proportionnelle des groupes », c'est-à-dire en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Même si ces formations parlementaires sont considérées comme étant principales de l'organisation de la participation des députés, leur création ne constituant en aucun cas une obligation. Il appartient à l'élu de décider de s'inscrire à un groupe ou un groupement parlementaire. Cependant, le fait de n'appartenir à aucun groupe ou groupement parlementaire, classe les députés en question dans une situation marginale. Selon les dispositions de l'article 51-1 de la constitution française, « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».

Conformément aux dispositions de l'article 19 alinéa 4 et 5 du règlement de l'assemblée nationale française, sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui n'ont pas revendiqués l'appartenance à l'opposition. Toutefois, les groupes comptant l'effectif plus élevé constitue une exception à ce principe. Les droits spécifiques reconnus par le présent règlement aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires sont attribués sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature. Cela se fait chaque année au début de la session ordinaire. Contrairement au système français, qui détermine les droits spécifiques des groupes minoritaires**,** aucune loi marocaine ne fait référence à ces formations internes.

[132] Article 23 alinéas 1-2 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française (version septembre 2018).

Paragraphe 2- Les droits de l'opposition au Maroc

Tenter de cerner la question de l'opposition parlementaire au Maroc a justifié la réalisation d'une étude sur les règles régissant la présidence des commissions permanentes d'une part, et le rôle attribué à ces dernières dans le contrôle de l'activité gouvernementale d'autre part (A). De plus, il convient d'analyser le cadre juridique et les conditions permettant à l'opposition d'exercer sa mission ainsi que les droits spécifiques dont elle est titulaire (B).

A- La présidence des commissions permanentes et le contrôle de l'activité gouvernementale

Conformément aux articles 10 et 69 de la constitution marocaine de 2011, l'article 90 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017 dispose qu'au moins deux commissions permanentes doivent être présidées par l'opposition. Parmi ces commissions, celle de justice, de législation et des droits de l'homme. Il convient de souligner à cet égard que le nouveau règlement intérieur de 2017 en son article 70 a apporté une modification à l'article 44 du RICR de 2013[133]. Cela permet à l'opposition de présider par priorité la commission du contrôle des finances publiques.

Le tableau ci-dessous, présente les noms et l'appartenance politique des présidents des commissions permanentes au cours de la première moitié de la X^{ème} législature (2017-2021).

[133] Selon les dispositions de l'article 44 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2013, au moins deux commissions permanentes doivent être présidées par l'opposition. Parmi ces commissions, celle de législation.

Tableau numéro 7 : La présidence des commissions permanentes au sein de la chambre des représentants au Maroc au cours de la première moitié de la Xème législature.

Commissions permanentes	**Président**	**Groupes ou partis politiques**
1- La Commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des affaires islamiques et des marocains résidant à l'étranger.	MOHAMED YATIM	Groupe Justice et Développement
2- Commission de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'habitat et de la politique de la ville	ZAKIA MRINI	Groupe Authenticité et modernité
3- Commission de justice, de législation et des droits de l'homme	ADIL EL BITAR	Groupe Authenticité et modernité
4- Commission des finances et du développement économique	DRISS EL AZAMI EL IDRISSI	Groupe Justice et Développement
5- Commission des secteurs sociaux	SAIDA AITBOUALI	Groupe istiqlalien de l'unité et de l'égalitarisme
6- Commission des secteurs productifs	SAID CHBAATTOU	Groupe du rassemblement constitutionnel
7- Commission des infrastructures, de l'énergie, des mines et de l'environnement	SAID TADLAOUI	Groupe Haraki
8- Commission de l'enseignement, de la culture et de la communication	MOHAMED MALAL	Groupe socialiste
9- Commission du contrôle des finances publiques	DRISS SQALLI ADOUI	Groupe Justice et Développement

Source : La page officielle de la chambre des représentants marocaine, [en ligne] : http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/commissions-permanentes

On constate d'après le tableau ci-dessus que la règle de la proportionnalité est appliquée dans la chambre des représentants du Maroc au niveau des commissions

permanentes, et que le règlement intérieur a été respecté, dans la mesure où la présidence de la commission de la législation a été attribuée à l'opposition (groupe authenticité et modernité). En revanche, la commission du contrôle des finances publiques est présidée par un député appartenant à un groupe s'étant déclaré de la majorité gouvernementale. Il convient de préciser à cet égard que le règlement intérieur de la chambre des représentants a été modifié après la constitution des commissions permanentes. Cela explique l'inapplication de la nouvelle disposition de l'article 70 du nouveau règlement intérieur de 2017 qui donne droit à l'opposition de présider par priorité la commission du contrôle des finances publiques. En France, selon l'article 39 alinéa 3 du règlement intérieur de l'assemblée nationale, ne peut être élu à la présidence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. La présidence de la commission des finances permet à l'opposition d'obtenir toutes les informations permettant d'exercer une analyse plus critique des projets de lois de finance et de leurs révisions, alors que l'attribution de la présidence de la commission du contrôle des finances publiques est loin d'être un contrôle au fonctionnement du gouvernement.

B- Les droits spécifiques de l'opposition et des minorités parlementaires au Maroc

Parmi les nouveaux droits attribués à l'opposition, au sein du parlement marocain, la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux chambres du parlement et la présidence de la commission en charge de la législation ainsi que celle de contrôle des finances publiques. L'article 10 de la constitution garantit à l'opposition la liberté d'opinion, d'expression et de réunion, ce qui lui donne le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question d'ordre national ou international et sur toute décision du gouvernement. Il est prévu dans l'article 67 alinéa 2 du règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2017), que

le groupe de l'opposition qui prend l'initiative de la proposition de la loi, dispose d'un temps de 10 minutes maximum, au début de la séance mensuelle consacrée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition, conformément au 2ème alinéa de l'article 82 de la constitution[134]. En revanche, selon l'article 46 alinéa 9 du règlement intérieur français, la conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48 alinéa 5 de la constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48 alinéa 5 de la constitution. Les séances sont réparties au début de chaque session ordinaire entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire, lesquelles peuvent, à la demande du groupe concerné, être réparties sur plusieurs jours du même mois[135].

Les groupes de l'opposition parlementaire en France bénéficient des privilèges liés à l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée. Il en va de même de celle des groupes minoritaires. En revanche, au Maroc, les groupes d'opposition disposent de 10 minutes maximum au début de la séance mensuelle consacrée à l'examen des propositions de loi. De plus, la loi ne donne pas aux présidents des groupes et des groupements parlementaires le droit de souscrire à l'ordre du jour un débat ou une séance de questions portant sur le rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information. En outre, les groupes d'opposition ou minoritaires en France obtiennent de droit l'inscription à l'ordre du jour de la

[134] Article 82 alinéa 2 de la constitution marocaine de 2011 : « une journée par mois au moins est réservée à l'examen des propositions de loi dont celles de l'opposition ».

[135] Cet alinéa a été modifié par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

semaine prévue à l'article 48 alinéa 4[136] de la constitution d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information créée en application des chapitres IV ou V de la première partie du titre III du présent règlement, sur les conclusions d'un rapport d'information ou d'évaluation prévu aux articles 145-7, 145-8 ou 14, alinéa 3, ou sur celles d'un rapport d'évaluation ou de suivi établi en application de l'article 146-3[137]. De plus, les questions prévues dans le cadre des séances hebdomadaires en France, - consacrées aux questions des députés et aux réponses du gouvernement, conformément à l'article 48 alinéa 6 de la constitution française - la moitié d'entre elles sont posées par des députés membres d'un groupe d'opposition, et comme le précise l'article 133 alinéa 4, la première question doit être posée par un député appartenant à un groupe d'opposition ou à un groupe minoritaire ou par un député n'appartenant à aucun groupe.

S'agissant la question de l'interpellation du gouvernement et la mise en jeu de sa responsabilité par le dépôt d'une motion de censure, ainsi que des questions orales adressées au gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires, l'article 10 alinéa 5 de la constitution marocaine, donne droit à la chambre des représentants de mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, signée par le cinquième au moins des membres composant la chambre. En France, le dixième des membres de l'assemblée est suffisant[138]. Et en cas de déclaration du gouvernement devant l'assemblée nationale sur le fondement de l'article 50-1 de la constitution française, un débat qui peut faire objet à un vote, aura lieu, si le gouvernement le décide. La conférence des présidents fixe le temps attribué aux groupes et aux députés

[136] Article 48 alinéa 4 : « Les demandes d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'assemblée sont adressées, au plus tard la veille de la réunion de la conférence des présidents, par le premier ministre au président de l'assemblée qui en informe les membres de la conférence ».

[137] Article 48 alinéa 8 du règlement de l'assemblée nationale française (édition 2018).

[138] L'article 153 alinéa 1 du règlement intérieur de l'assemblée nationale : « Le dépôt des motions de censure est constaté par la remise au président de l'assemblée d'un document portant l'intitulé « motion de censure » suivi de la liste des signatures du dixième au moins des membres de l'assemblée. Ce dixième est calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus avec, en cas de fraction, arrondissement au chiffre immédiatement supérieur.

n'appartenant à aucun groupe. Comme le précise l'article 132 alinéa 2 du règlement de l'assemblée nationale, le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Il est ensuite réparti entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes. Toutefois, conformément à l'article 67 de la constitution marocaine, un tiers des membres de la chambre des représentants, ou un tiers des membres de la chambre des conseillers, peut créer une commission d'enquête, alors qu'en France, le règlement intérieur de l'assemblée, garantit la création d'une commission d'enquête à l'initiative d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire. « S'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 145 alinéa 5, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139. Par dérogation à l'alinéa 1 du présent article, la conférence des présidents prend acte de la création de la commission d'enquête si les conditions requises pour cette création sont réunies »[139]. Il est également prévu dans le règlement de l'assemblée nationale que l'une des deux fonctions de président ou rapporteur de la commission d'enquête revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition.

La constitution marocaine est restée silencieuse sur l'identification de l'opposition parlementaire. Le constituant n'a donc pas précisé des critères permettant d'identifier l'opposition. La méthode appliquée dans le cas marocain est celle des déclarations des présidents des groupes. Ce système ne se fait pas à titre individuel, mais il conditionne un seuil quantitatif minimal de 20 membres pour former un groupe, conformément à l'article 32 alinéa 2 du RICR du Maroc. Le constituant français identifie et reconnaît aux groupes minoritaires des droits spécifiques : « Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le

[139] Article 141, alinéa 2 du règlement de l'assemblée nationale.

plus élevé »[140]. En effet, le groupe minoritaire pourrait bien ne pas être minoritaire sur le plan arithmétique. La définition et l'acception des « groupes minoritaires » semblent donc épouser les contours de groupes qui, à l'assemblée nationale tout au moins, seraient les auxiliaires du principal soutien du gouvernement (majoritaire ou non) et ne voudraient pas être officiellement identifiés parmi ses opposants[141].

Il est alors souhaitable de constitutionnaliser les groupes minoritaires au Maroc, et leur permettre de remplir leur rôle législatif et d'exercer leur mission de contrôle. Il faut également améliorer le cadre juridique et les conditions permettant aux groupes d'opposition d'appuyer la conduite des travaux parlementaires et d'avoir une influence sur l'ordre du jour, et ensuite donner aux présidents des groupes d'opposition ou minoritaires le droit de demander la programmation à l'ordre du jour un débat en séance publique sur la création d'une commission d'enquête. Il est vivement souhaitable que les partis d'opposition appréhendent que leur rôle ne se limite pas dans les critiques du gouvernement, mais il faut qu'ils soient une force de propositions et de contre-propositions. Et ils doivent adopter une politique basée sur le dialogue constructif avec le gouvernement.

[140] Article 19 alinéa 4 de la constitution française.

[141] E. MATUTANO, « groupes minoritaires et d'opposition : retour sur la signification et l'interprétation de deux notions énigmatiques », *Jus Politicum*, n° 15, [En ligne] : [http://juspoliticum.com/article/groupes-minoritaires-et-d-opposition-retour-sur-la-signification-et-l-interpretation-de-deux-notions-enigmatiques-1055.html]

CHAPITRE 2ème

LES ASPECTS GÉNÉRAUX TRAVAIL DES COMMISSIONS PERMANENTES, L'IRRECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS ET LES LIMITES DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC

Avant leur inscription dans l'ordre du jour, les projets et les propositions des lois doivent être examinés par les commissions. Sous la pression des faits, et notamment en raison de l'accroissement des tâches dévolues au parlement, les commissions ont connu un développement constant et sont devenues les organes essentiels du travail parlementaire. Cependant la division du travail - principe fondamental de la spécialisation - ne doit pas leur servir de prétexte pour s'arroger des pouvoirs qui appartiennent en fait à la chambre : une commission est un prolongement du parlement, une aide, mais en aucun cas elle ne le remplace[142]. Les commissions sont des organismes constitués dans chaque chambre, composés d'un nombre généralement restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée et chargée en principe de préparer son travail, normalement en lui présentant un rapport[143]. Pour que les députés délibèrent, il faut que les questions soumises fassent l'objet d'une étude préalable, de là, la nécessité des commissions permanentes, prévues par les constitutions et les règlements des assemblées parlementaires. Les principaux acteurs étant désormais les commissions permanentes, et non les parlementaires individuellement.

Comme les droits d'initiative et de parole, le droit d'amendement ne s'exerce que dans le cadre du projet ou de la proposition en discussion. Il est souvent soumis

---

[142] Union interparlementaire, « Les parlements dans le monde », *recueil de données comparatives*, préparé par VALENTINE HERMAN, presse universitaire de France, p. 424.

[143] J. BARTHELEMY, « Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions », Paris, Librairie Delagrave, 1934, p. 10, cité par LAVROFF Dimitri-Georges, *Les commissions de l'assemblée nationale sous la cinquième république*, Revue du Droit Public, 1971, p. 1429.

à une procédure visant à en limiter l'abus. Au Maroc, conformément aux dispositions de l'article 83 de la constitution, ce droit est partagé entre le gouvernement et le parlement. En revanche, l'article 77 du même texte donne au gouvernement le droit d'opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances. (Section 1)

En ce qui concerne les pouvoirs conférés aux présidents des assemblées pour maintenir l'ordre, certains auteurs, comme A. Laubadère, estiment que tout groupe social dispose d'un droit disciplinaire [144] , d'autres se basant sur le droit administratif, estiment que le pouvoir répressif des présidents des assemblées ne constituent pas en termes juridiques, un pouvoir disciplinaire[145]. En effet dans cette logique le pouvoir disciplinaire ne peut être conféré qu'à une autorité hiérarchique investie du pouvoir de nomination, ce qui n'est pas le cas des présidents des assemblées qui ne nomment pas les parlementaires et n'en sont pas leurs supérieurs hiérarchiques. Pourtant, les présidents des assemblées exercent bien dans un certain nombre de pays des compétences qui constituent une expression de leur pouvoir de police. Au Maroc, le président de la chambre des représentants veille au bon déroulement de délibérations. Il en va de même du respect du règlement intérieur et du maintien de l'ordre au sein de l'assemblée. Toutefois, la police n'est pas exercée en son nom. Il convient d'ajouter que les dispositions garantissant l'inviolabilité des parlementaires marocains ont été supprimées de la constitution. (Section 2)

[144] A. LAUBADERE, « Traité de droit administratif », tome 2, paris, LGDJ, 9e édition. , 1992, p. 140.

[145] Voir en ce sens Y. DAUDET, *La présidence des assemblées parlementaires françaises,* paris, PUF, 1965, p. 69.

Section 1- Les commissions permanentes et l'irrecevabilité des amendements d'origine parlementaire

Selon l'article 80 de la constitution marocaine, les projets et propositions de lois sont soumis pour examen aux commissions dont l'activité se poursuit entre les sessions. En ce qui concerne le nombre, l'objet et l'organisation des commissions permanentes, ils sont traditionnellement fixés par le règlement intérieur de l'assemblée. La chambre des représentants compte neuf commissions permanentes, ce qui correspond au nombre fixé par l'article 81 du règlement intérieur de la chambre des représentants (édition 2017). Par la souplesse des règles les régissant, les limites de leurs prérogatives et surtout, par la faiblesse de leurs pouvoirs, les commissions permanentes ne trouvent guère un terrain favorable à l'exercice de leurs missions (Paragraphe 1).

Si l'activité des commissions permanentes est caractérisée par des incidents qui affectent le déroulement des travaux, les amendements quant à eux, s'attaquent directement aux projets de lois préparés par le gouvernement. (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- Les commissions permanentes

La pratique parlementaire marocaine est toujours influencée par le système français. La France a pu revoir les règles régissant le travail des commissions permanentes à plusieurs reprises (A). Le Maroc de sa part, a mis en place des réformes pour améliorer les conditions de travail des commissions. Toutefois, le rôle de ces commissions reste limité face aux difficultés auxquelles elles sont confrontées. Le régime marocain est caractérisé par la souplesse en ce qui concerne la discipline des commissaires. Contrairement au principe de la publicité des travaux des commissions permanentes, elles ne peuvent être ouvertes qu'exceptionnellement suite à quadruple demande éventuelle. Il y a en premier lieu la demande effectuée par le président de la chambre. En deuxième lieu, la demande formulée par gouvernement, en troisième lieu, à la demande de la commission ou d'un tiers de ses membres. Signalons encore qu'un vide juridique doit être comblé,

en ce qui concerne le quorum de la validité des votes et la question des délégations des commissaires au sein des commissions permanentes (B).

A- L'évolution des commissions permanentes

En France, sous les III^{ème} et IV^{ème} républiques, à chaque ministère correspondait une commission permanente dont les membres étaient très compétents. Ce qui a entrainé des craintes des gouvernements d'une souveraineté parlementaire dominante. Y. Guchet, énonce à ce propos : « sans correspondre exactement à la répartition des compétences entre ministères, celles attribuées aux commissions, permettait un examen technique précis de l'activité de chacun d'entre eux. Il y avait par exemple une commission de la marine marchande et de pêche et une commission de la presse. Il va de soi que les parlementaires intéressés par ces domaines spécifiques pouvaient acquérir assez rapidement une compétence technique et atteindre le niveau des fonctionnaires en charge de ces questions au ministère. Comme les commissions accueillaient 44 membres à l'assemblée nationale et 30 au conseil de la république, elles pouvaient prendre l'allure de réunions de spécialistes plus au moins confirmés portés naturellement à harceler le ministre. Comme en 1958, les rédacteurs de la constitution voulait rompre avec la souveraineté parlementaire, un tel système ne pouvait être maintenu »[146]. Les députés membres des commissions permanentes contraient les ministres et attendaient la chute du gouvernement pour prendre leur place. Dans ce contexte intervenaient P. Avril et J. Gicquel : « La pratique parlementaire française a toujours attaché une très grande importance aux commissions permanentes spécialisées, par contraste avec la pratique britannique. Créées par des résolutions séparées et reconduites annuellement à la fin du siècle dernier, elles ont été systématisées par la résolution du 17 novembre 1902 qui instituait 16 commissions permanentes à vocation spécialisées pour l'examen des projets et des propositions entrant dans le champ de leurs compétences… on comptait 19 commissions

[146] Y. GUCHET, Droit parlementaire, *op. cit.*, p. 49.

permanentes sous la VI[ème] république, dont les compétences correspondaient en gros à celles des départements ministériels dans les activités desquels elles étaient accusées de s'immiscer. Ces critiques, qui remontaient à la III[ème] république, ont été à l'origine des dispositions de 1958 limitant à six le nombre des commissions permanentes et tentant d'introduire un système de commissions spéciales analogue à la pratique britannique (article 43 C) »[147] . L'article 43 alinéa 1 de la constitution française révisée en 2008 a fixé le nombre des commissions permanentes à huit, « les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée ». Ce qui a été traduit par l'article 36 du règlement intérieur de l'assemblée nationale[148]. Au Maroc, selon les dispositions de l'article 69 alinéa 3[149]

---

[147] P. AVRIL, J. GICQUEL, Droit parlementaire, Montchrestien, Lextenso éditions, Paris, 2010, ISSN : 0767- 4309, p. 105-106.

[148] L'assemblée nomme en séance publique huit commissions permanentes. Leur dénomination et leur compétence sont fixées comme suit :

1° Commission des affaires culturelles et de l'éducation : Enseignement scolaire, enseignement supérieur, recherche, sports, activités artistiques et culturelles, communication, intellectuelle.

2° Commission des affaires économiques : Agriculture et pêche, énergie et industries, recherche appliquée et innovation, consommation, commerce intérieur et extérieur, postes et communications électroniques, tourisme, urbanisme et logement.

3° Commission des affaires estrangères : Politique estrangère et européenne, traités et accords internationaux, organisations internationales, coopération et développement, francophonie, relations culturelles internationales.

4° Commission des affaires sociales : Emploi et relations du travail, formation professionnelle, santé et solidarité, personnes âgées, personnes handicapées, famille, protection sociale, lois de financement de la sécurité sociale et contrôle de leur application, insertion et égalité des chances.

5° Commission de la défense nationale et des forces armées : Organisation générale de la défense, liens entre l'armée et la nation, politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire, questions stratégiques, industries de défense, personnels civils et militaires des armées, gendarmerie, justice militaire, anciens combattants.

6° Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire : Aménagement du territoire, construction, transports, équipement, infrastructures, travaux publics, environnement, chasse.

7° Commission des finances, de l' économie générale et du contrôle budgétaire : Finances publiques, lois de finances, lois de programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques, contrôle de l'exécution du budget, fiscalité locale, conjoncture économique, politique monétaire, banques, assurances, domaine et participations de l'État.

8° Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république : Lois constitutionnelles, lois organiques, règlement, droit électoral, droits fondamentaux, libertés publiques, sécurité, sécurité civile, droit administratif, fonction publique,

de la constitution de 2011, le nombre, l'objet et l'organisation des commissions permanentes sont fixés par le règlement intérieur de chaque chambre. À l'exception de la deuxième législature (1970 -1971) [150] , le nombre des commissions permanentes était toujours 12, depuis le premier parlement de 1963 jusqu'à la sixième législature (1997-2002). En 1998, le règlement intérieur de la chambre des représentants a porté ce nombre à six. Depuis 2013 jusqu'à aujourd'hui, on comptait neuf commissions permanentes[151]. Il reste comme cela fut toujours les cas inspiré du modèle français.

En France, outre les commissions d'enquêtes, peuvent être créées des commissions spéciales, en application de l'article 43 [152] de la constitution, et conformément avec la loi organique relative aux lois de finances. Elles peuvent être constituées soit à l'initiative du gouvernement, comme le précise l'article 30 alinéa

---

organisation judiciaire, droit civil, commercial et pénal, pétitions, administration générale et territoriale de l'État, collectivités territoriales (1).

L'effectif maximum de chaque commission est égal à un huitième de l'effectif des membres composant l'assemblée, arrondi au nombre immédiatement supérieur.

[149] Article 69 alinéa 3 de la constitution marocaine de 2011: « Le règlement intérieur fixe notamment:
- les règles d'appartenance, de composition et de fonctionnement concernant les groupes et groupements parlementaires et les droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition.
- les obligations de participation effective des membres aux travaux des commissions et des séances plénières, y compris les sanctions applicables aux absences.
- le nombre, l'objet et l'organisation des commissions permanentes, en réservant la présidence d'une ou deux de ces commissions à l'opposition, sous réserve des dispositions de l'article 10 de la présente constitution.

[150] Durant cette législature, le nombre des commissions permanentes a été limité à dix.

[151] La commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des affaires islamiques et des marocains résidant à l'étranger, commission de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'habitat et de la politique de la ville, commission de justice, de législation et des droits de l'homme, commission des finances et du développement économique, commission des secteurs sociaux, commission des secteurs productifs, commission des infrastructures, de l'énergie, des mines et de l'environnement, commission de l'enseignement, de la culture et de la communication et la commission du contrôle des finances publiques.

[152] L'article 43 de la constitution française : « Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet ».

2 du règlement intérieur de l'assemblée nationale, « la constitution d'une commission spéciale est de droit lorsqu'elle est demandée par le gouvernement. Cette demande doit être formulée pour les projets de loi au moment de leur transmission à l'assemblée nationale pour les propositions dans le délai de deux jours francs suivant leur distribution », soit à l'initiative du président d'une commission permanente ou d'un groupe, ou lorsqu'elle est demandée par quinze députés au moins, « la constitution d'une commission spéciale peut être décidée par l'assemblée sur la demande, soit du président d'une commission permanente, soit du président d'un groupe, soit de quinze députés au moins dont la liste ne *varietur* est publiée au journal officiel à la suite du compte rendu de la séance. Cette demande doit être présentée dans le délai de deux jours francs suivant la distribution du projet ou de la proposition de loi. En cas d'engagement de la procédure accélérée par le gouvernement avant la distribution, ce délai est réduit à un jour franc »[153]. Les commissions spéciales permettent de résoudre les problèmes de répartition des compétences entre les commissions permanentes, c'est à ce propos disait A. Boulloche : « Notre règlement énumère les attributions des différentes commissions - ce n'est pas le moment d'en faire le procès -, disons simplement qu'il est assez obscur sur un certain nombre de cas et que, au fond, cette taxe locale d'urbanisme entre dans la compétence de quatre sur six de nos commissions permanentes…un tel argument me paraît susceptible d'être pris en considération » [154] . La modeste utilisation de la procédure des commissions spéciales par rapport aux commissions permanentes a suscité un vif débat entre les juristes et les politiciens, ce qui a été traduit par l'apparition de deux courants. Les demandeurs de la création des commissions spéciales se réfèrent à l'article 43 de la constitution et des articles (de 30 à 35) du règlement intérieur, et c'est à partir de ces mêmes éléments que les adversaires de l'autre courant élaborent leurs interventions : « L'argument le plus fréquemment soulevé est l'esprit de la

[153] Article 31, alinéa 1, du règlement intérieur de l'assemblée nationale, Cet alinéa a été modifié par les résolutions n° 416 du 3 juillet 1962, n° 146 du 23 octobre 1969 et n° 292 du 27 mai 2009.

[154] La presse de la fondation nationale de sciences politiques, 1981, Volume 31, Numéro 1, p., 198

constitution. Aux termes des articles 43 de la constitution et 30 du règlement de l'assemblée nationale, la constitution de la commission spéciale devait être la règle, le renvoi en commission permanente devant demeurer l'exception, comme le rappelait A. Boulloche : « Et lorsque l'on sait que l'article 43 de la constitution fait des commissions spéciales de droit commun et que c'est seulement à défaut d'être renvoyés devant les commissions spéciales que les textes viennent devant les commissions permanentes »…Pour les partisans du renvoi en commissions spéciales, la complexité des textes concernés fait que bien souvent ceux-ci relèvent de la compétence de plusieurs commissions permanentes. La réunion d'une commission spéciale évitant de multiplier la procédure des demandes d'avis devrait aussi permettre une simplification de la procédure [155] » [156]. Au contraire, les adversaires du renvoi aux commissions spéciales invoquent le problème de désorganisation du travail parlementaire, « dans certain cas, le renvoi à de tels organismes reviendrait, en effet, à dessaisir les commissions permanentes de textes sur lesquels elles avaient déjà travaillé[157]. En outre, les formalités de constitution et de mise au travail d'une commission spéciale ne peuvent que contribuer à retarder le travail parlementaire dans son ensemble. Loin de constituer la règle, l'étude des textes législatifs en commission spéciale demeure donc l'exception.

Les arguments avancés par les acteurs politiques à l'appui de leurs comportements n'expliquent pas à eux seuls, l'usage qu'ils font de cette procédure, c'est pourquoi, il faut maintenant envisager le fonctionnement des commissions spéciales constituées, son originalité expliquant largement l'utilisation d'une telle procédure »[158]. Au Maroc, aucune disposition constitutionnelle ou législative ne donne lieu à la création d'une commission spéciale, en revanche, peuvent être créées des sous-commissions pour l'étude approfondie des textes juridiques en

---

[155] Cf. les propos de F. CAZENAVE le 9 mai 1963 en séance publique (J.O, Débats, AN, 1963, p. 2810).

[156] *op. cit.,* p. 197-199.

[157] *Cf,* l'intervention de M. le président Jean foyer, lors de la première séance du 20 juin 1964 (J.O, débat, AN, 1964, p. 2818).

[158] *op. cit.,* p. 200.

discussion, comme l'indique l'article 63 du RICR en vigueur : « Les commissions permanentes peuvent créer des sous-commissions en vue d'approfondir l'étude des textes juridiques qui leur sont soumis, selon les secteurs relevant de leurs compétences, et des amendements proposés concernant les textes qui leur sont soumis. La sous-commission est présidée par le président de la commission ou un de ses vice-président ».

Selon les articles de 119 à 126 du RICR (version 2017), en cas de conflit de compétences entre les commissions permanentes ou lorsqu'il s'agit d'une mission qui suppose des études, des recherches et l'élaboration des rapports qui ne concernent pas les rôles de contrôle et de législation attribués aux commissions permanentes, ils peuvent être créés des groupes de travail temporaires, par décision du bureau de l'assemblée, à l'initiative du président d'un groupe ou d'un groupement parlementaire. Les groupes de travail temporaires comprennent un représentant de chaque groupe ou groupement parlementaire. À la différence de la formation des commissions permanentes, le choix des membres est soumis au principe de la parité et de la spécialisation. Conformément aux règles et mécanismes définis par le bureau de l'assemblée, les groupes de travail ont des taches spécifiques, qui doivent porter sur des sujets attirant l'attention des députés. Au contraire des commissions spéciales, la création de ces groupes n'est pas soumise au vote des députés, ce sont des instances créées par le bureau de l'assemblée pour approfondir des recherches sur des questions spécifiques, et elles n'interviennent pas directement dans la procédure législative.

B- La discipline des commissaires et le déroulement des travaux au sein des commissions permanentes

La présence des commissaires aux réunions des commissions permanentes est obligatoire, les membres de la commission doivent assister à toutes les réunions de celle-ci. Selon les dispositions de l'article 105 du RICR (édition 2017), les demandes d'excuse doivent faire l'objet d'une déclaration écrite et motivée. Cette

dernière doit être adressée au président de la commission avant le début de la réunion. Autrement, les mêmes demandes devraient passer par le président du groupe ou du groupement parlementaire. Les noms des membres présents, excusés ou absents sans motif sont consignés dans le procès-verbal de chaque séance. La liste est adressée au bureau de la chambre. Sont dispensés de ces obligations, les membres des commissions, lorsque leur absence est motivée par les dispositions spécifiées dans l'alinéa 2 de l'article sous examen. En effet, l'article en question précise qu'aucun membre n'est autorisé à s'abstenir des réunions des commissions permanentes sauf si son excuse est acceptée. En particulier sont acceptés les motifs suivants : La présence du membre dans une activité officielle à la circonscription à laquelle il appartient, lorsqu'il est en mission parlementaire ou officielle à l'intérieur ou en dehors du pays, ou en cas de congé de maladie ou congé de maternité. Les noms des absents sont cités au début de la réunion suivante, les noms des absents sans justification sont publiés au bulletin interne de la chambre et dans son site internet. L'article 106 du RICR (édition 2017) de sa part, prévoit un prélèvement sur le montant mensuel des indemnités de fonction, correspondant au nombre de jours d'absence sans motif valable.

Quant au système français, l'article 42 alinéa 2 et 3 du règlement intérieur de l'assemblée nationale précise : « Les noms des commissaires présents, ainsi que les noms de ceux qui se sont excusés, soit pour l'un des motifs prévus par l'ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, soit en raison d'un empêchement insurmontable, ou de ceux qui ont été valablement supplées, sont publiés au journal officiel le lendemain de chaque réunion de commission ainsi que par voie électronique[159]. Au-delà de deux absences mensuelles et réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions en application

[159] Cet alinéa a été modifié par les résolutions n° 151 du 26 janvier 1994 et n° 292 du 27 mai 2009.

de l'article 50 alinéa 3, donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction. Les questeurs sont informés des absences par les présidents des commissions permanentes. Le présent alinéa ne s'applique pas aux membres du bureau de l'assemblée, à l'exception des secrétaires, aux présidents des groupes, aux députés élus dans une circonscription située hors de métropole, à l'exception de ceux qui sont élus dans une circonscription située en Europe, et lorsque l'absence est justifiée par l'un des motifs mentionnés à l'article 38, alinéa 2 »[160]. Au Maroc, seuls les noms des absents sans justification sont publiés au bulletin interne de la chambre des représentants et dans son site internet. En revanche, le système français fait preuve de plus de sévérité, en publiant au journal officiel le lendemain de chaque réunion de commission ainsi que par voie électronique, les noms des commissaires qui se sont excusés, soit pour l'un des motifs prévus par la loi, en raison d'un empêchement insurmontable, ou de ceux qui ont été valablement supplées**.**

Dans le cadre de la publicité de ses travaux, les réunions des commissions permanentes sont à huis clos. Ces dernières peuvent être ouvertes au public exceptionnellement sur demande du président de la chambre, celle du gouvernement, celle du bureau de la commission ou celle d'un tiers de ses membres, lorsqu'il s'agit d'un sujet urgent. Dans ce cas, le sujet en examen doit en revêtir un caractère de nécessité des éclaircissements de la part des commissions. En d'autres cas, le texte législatif doit concerner une large catégorie des citoyens. Il en va de même lorsque le sujet préoccupe l'opinion publique nationale[161]. On constate qu'au Maroc, le principe traditionnel des réunions des commissions permanentes est le secret, et la publicité des travaux des commissions est une exception. En France, comme le précise l'article 46 alinéas 1, 2 et 3 du RIAN, les travaux des commissions sont publics[162]. Le bureau de chaque commission peut

---

[160] Article 42 alinéas 2 et 3 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française (édition juin 2018).

[161] Article 96 alinéa 1 du RICR du Maroc (édition 2017).

[162] Cet alinéa résulte de la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

déroger à l'alinéa précèdent par une décision motivée et rendue publique. Pour les travaux prévus aux articles 86, 87, 117-1 et 117-2, cette dérogation ne peut être décidée qu'à titre exceptionnel. À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport ». Le principe de la publicité des travaux des commissions permanentes en France a été renforcé dans un premier temps par la réforme de 1994, qui confiait au bureau de la commission permanente la décision d'ouvrir les portes à la presse au cours des réunions. Avec la réforme du règlement intérieur de l'assemblée nationale en 2009, l'article 145 alinéa 7, précise : « Le bureau de la commission est compétent pour organiser la publicité des travaux des missions d'information créées par celle-ci. La publication des rapports établis par ces missions d'information est autorisée par la commission[163] ». Le bureau peut également décider l'établissement d'un enregistrement audiovisuel des travaux des commissions permanentes et l'accès des services de la presse à leurs réunions. Contrairement au cas marocain, en France, les commissions permanentes sont publiques en principe. Le huis clos est devenu une exception.

Les partisans de la publicité font valoir que rien de ce qui touche le domaine parlementaire ne doit demeurer ignoré. C'est la raison pour laquelle en Albanie, en Bulgarie, en URSS et en Yougoslavie, les réunions des commissions peuvent se dérouler en présence de spectateurs étrangers au parlement. Il en est de même au Brésil, au Japon, au Philippines et au Soudan…les adversaires de la publicité mettent l'accent sur le caractère provisoire des travaux des commissions, qui ne doivent engager aucun des membres qui y participent, c'est à l'assemblée plénière qu'il appartient de prendre, publiquement, les décisions définitives. Au demeurant, chacun sait que le comportement d'un homme n'est pas le même en privé et en public. La franchise, la confiance mutuelle se ressentent de la présence de

[163] Cet alinéa, introduit par la résolution n° 151 du 26 janvier 1994, et qui résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009, a été modifié par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

spectateurs, il est certain que l'absence de témoins limite la démagogie, facilite les compromis et garantit les résultats plus rapide et plus satisfaisants. Ces quelques arguments semblent avoir prévalu dans la plupart des parlements, qui interdisent à tout étranger d'assister aux réunions des commissions. Cela ne signifie pas que les délibérations de celles-ci doivent demeurer secrètes : en effet, un minimum de publicité leur est, en règle générale, assuré, sous forme de communiqués succincts, destinés en particulier aux organes de presse[164]. Le principe de la publicité des travaux des commissions permanentes est lié par définition au système parlementaire représentatif. Dans la plupart des parlements du monde, les réunions publiques sont les plus nombreuses, et elles peuvent même être ouvertes devant les spectateurs étrangers au parlement.

S'agissant les modes de votation envisageables au sein des commissions permanentes, le règlement de l'assemblée nationale précise dans ses articles 43 et 44, les modes et les délégations des votes, en annonçant : « Article 43 : Dans tous les cas, le quorum est nécessaire à la validité des votes si le tiers des membres présents le demande. Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il a lieu valablement, quel que soit le nombre des membres présents, dans la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins de quinze minutes après[165]. Article 44[166] : Les votes en commission ont lieu à main levée ou par scrutin. Le vote par scrutin est de droit lorsqu'il est demandé soit par le dixième au moins des membres d'une commission, soit par un membre de la commission s'il s'agit d'une désignation personnelle. Sous réserve des dispositions de l'article 38, les commissaires ne peuvent déléguer leur droit de vote dans les scrutins qu'à un autre membre de la même commission et seulement dans les cas et les conditions prévus par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée. Les délégations doivent alors être notifiées au président de la commission. Les dispositions de l'article 62 leur sont applicables. Les présidents des commissions n'ont pas voix

[164] Union interparlementaire, « Parlements », *Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays*, *op. cit.*, p. 99.

[165] Cet alinéa a été modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

[166] Cet article a été modifié par la résolution n° 475 du 7 mai 1991.

prépondérante. En cas de partage égal des voix, la disposition mise aux voix n'est pas adoptée ». C'est dans ce cadre que K. BANA disait : « Le quorum n'est jamais atteint dans les différentes commissions parlementaires. Certains projets ou propositions de loi ont été en effet adoptés avec la présence seulement de six ou sept députés. Cette situation risque de mettre en péril le travail législatif si les sanctions prévues par le règlement intérieur ne sont pas mises en œuvre pour assurer la présence régulière des députés aux réunions des commissions »[167]. Contrairement au système français, le législateur marocain garde son silence en ce qui concerne la question des modes de votation et des délégations des commissaires au sein des commissions permanentes.

Paragraphe 2 - L'irrecevabilité des amendements : Arme contre le pouvoir d'initiative parlementaire

Devant l'accroissement remarquable des lois a pour origine des projets présentés par le gouvernement, le droit d'amendement est devenu la principale prérogative d'intervention sur le domaine législatif détenu par le gouvernement. La contribution des parlementaires au travail législatif s'analyse désormais par les amendements qu'ils apportent à des textes d'initiative gouvernementale. « Partagé avec le gouvernement, ce droit, bien que libre et illimité, est toutefois strictement encadré par des dispositions constitutionnelles, organiques et réglementaires inspirées du « parlementarisme rationalisé » (A). Les plus importantes portent sur la recevabilité financière (les amendements parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique) et législative (les amendements doivent relever du domaine de la loi). D'autres restrictions, portant en particulier sur les délais de dépôt, sur l'examen préalable par la commission saisie au fond, sur le lien avec le texte en discussion ou sur les

[167] K. BANA., *Le droit parlementaire au Maroc, un corpus adapté au confessionnalisme politique*, thèse pour doctorat en droit, Université de Perpignan *via Domitia*, faculté de droit et sciences économiques, faculté internationale de droit comparé des États francophones, p. 151.

restrictions qui s'appliquent après la première lecture, viennent en complément. En séance publique, l'ordre d'appel des amendements et les modalités de leur discussion font l'objet de dispositions réglementaires précises qui assurent une organisation claire des débats et permettent l'expression de toutes les opinions »[168] (B).

A- Le partage déséquilibré du droit d'amendement entre la chambre des représentants et le gouvernement

En reprenant les dispositions de l'article 44 de la constitution française, le droit d'amendement trouve sa source dans l'article 83 de la constitution marocaine qui précise que, « les membres de chaque chambre du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement », et que l'amendement en question doit être soumis à la commission intéressée avant l'ouverture du débat. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Et si le gouvernement le demande, « la chambre saisie du texte en discussion, se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres ». Selon l'article 194 alinéa 3 du règlement de la chambre des représentants au Maroc (édition 2017), le droit d'amendement peut être individuel ou collectif. Seuls sont recevables les amendements formulés par écrit et présentés par son auteur, ou par le délégué de ce dernier. Ils doivent être déposés auprès du président de la chambre des représentants 48 heures avant la date de début de la discussion et du vote du texte en question en séance publique. Il fait apparaître d'après une lecture attentive des dispositions des articles susmentionnés, que, d'une part, le droit d'amendement est

[168] Site officiel de l'assemblée nationale, Fiche de synthèse n°37 : L'exercice du droit d'amendement (et annexe), Fiche mise à jour le 1 juin 2017, [en ligne] : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-exercice-du-droit-d-amendement-et-annexe

un droit partagé entre les membres du parlement et ceux du gouvernement, et que ce droit peut s'exercer également en commission. Au cas où, les amendements visant la modification du texte ne sont pas adoptés par la commission concernée, il y a encore une possibilité de les déposer en séance. D'autre part, pour empêcher les amendements d'initiative parlementaire, le gouvernement peut demander à la chambre saisie du texte en question de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci. Même si la chambre concernée peut s'opposer à cette procédure par une jonction de la majorité de ses membres, l'usage de ce mécanisme ne serait possible que lorsqu'il s'agit d'un gouvernement bénéficiant du soutien préalable de la majorité parlementaire.

En France, selon les dispositions de l'article 98-1 du règlement de l'assemblée nationale, avant l'ouverture de la discussion en séance publique, l'amendement peut faire l'objet d'une évaluation préalable. Premièrement, à la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission. Deuxièmement, à la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député. Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique. Dans le cas du Maroc, aucune disposition constitutionnelle ou réglementaire ne fait référence à cette mesure.

La loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution française, dispose en son article 13, qu'il est possible d'amender les amendements, « les amendements des membres du parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements ». Les amendements et sous-amendements sont imprimés, distribués et mis en ligne sur le site de l'assemblée nationale. Concrètement, les députés disposent, en commission comme en séance

publique, d'une liasse regroupant tous les amendements et sous-amendements classés par ordre d'examen (cf. infra). Tout amendement porte naturellement le nom de son auteur. En commission, les amendements peuvent avoir pour auteurs le gouvernement, le rapporteur, le cas échéant le rapporteur pour avis et les autres députés. En séance publique, on distingue les amendements du gouvernement, ceux des commissions saisies au fond ou pour avis, et les amendements des députés. Il faut souligner que les amendements adoptés par la commission lors de la réunion consacrée à l'examen du rapport sont intégrés au texte qui servira de base à la discussion en séance publique (sauf dans les cas où la discussion en séance est fondée sur le texte initial)[169]. Au Maroc, comme en France, selon les dispositions de l'article 194 alinéa 2 du RICR (édition 2017), après l'ouverture de la discussion générale, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Toutefois, ils sont recevables les amendements dont le gouvernement accepté la discussion. Concernant la distribution des amendements, l'article 182 alinéa 1 du RICR au Maroc (édition 2017) prévoit, qu'à la fin de la discussion, le bureau de la commission fixe la date de la séance suivante pour présenter les amendements par écrit et en un nombre d'exemplaires correspondant au nombre des membres de la commission, qui sont distribués au cours de la même séance. La commission se réunit après vingt-quatre heures (au moins, ou dans un délai inférieur s'il est ainsi convenu par les membres du bureau de la commission) pour examiner les amendements soumis. Quant à la question de la diffusion des amendements, aucune disposition du règlement intérieur (version 2017) ne prévoit la publication électronique sur le site web officiel de la chambre des représentants au Maroc.

[169] L'assemblée nationale dans les institutions françaises, fiches de synthèse n° 37, 1 juin 2017, [en ligne] :http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-exercice-du-droit-d-amendement-et-annexe

B- Les irrecevabilités opposables aux amendements d'origine parlementaire au Maroc

L'article 77 alinéa 1 de la constitution marocaine précise que le parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État. En reprenant les dispositions de l'article 40 de la constitution française, le même article dispose dans son deuxième alinéa que le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques. Les dispositions de cet article permettent de proposer un amendement diminuant des ressources publiques, sous réserve qu'il soit présenté une autre ressource publique permettant de compenser les pertes causées par amendement susdit. Autrement dit, est ainsi réalisée « une forme de « mise à l'abri constitutionnelle » des finances publiques vis-à-vis de l'initiative parlementaire »[170] . C'est dans ce cadre vient la proposition du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} république : « C'est pour assouplir le mécanisme de cette irrecevabilité que le comité dit « Balladur » propose que les amendements parlementaires (et les propositions) ne soient irrecevables que lorsqu'ils auraient pour conséquence une aggravation des charges publiques et non plus d'une seule charge publique »[171]. À cela s'ajoute, le contrôle préalable du conseil constitutionnel français sur tout amendement ayant un impact financier, « Au-delà de cette proposition, il faut rappeler que le conseil constitutionnel a récemment prescrit un contrôle *a priori* à l'endroit de tous les amendements ayant un impact financier. À ce propos, un mot

---

[170] Rapport d'information n° 3247 portant sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'assemblée nationale, déposé par M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, le 5 juillet 2006, p. 7 [www. assemblée-nationale. fr/ 12/ pdf/ rap-info/ i3247. Pdf].

[171] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{e} république, « Une Ve République plus démocratique », *Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{e} république,* JORF n°252 du 30 octobre 2007.

d’explication semble de rigueur. Le conseil constitutionnel, appelé à statuer en tant que « juge d’appel » de la décision rendue par les assemblées parlementaires, a eu l’occasion de préciser que l’irrecevabilité financière a un « caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s’engage à l’égard de propositions de lois irrecevables » [172].

Selon les dispositions de l’article 83 de la constitution marocaine, et l’article 194 du règlement intérieur de la chambre des représentants, le contrôle de recevabilité des amendements s’exerce par biais de la commission concernée et son président. Il peut se prononcer sur l’irrecevabilité des amendements, avant leur diffusion, que ce soit sur le plan financier ou sur autres irrecevabilités, à l’exception des irrecevabilités des amendements qui ne sont pas du domaine de la loi. Et ce, conformément à l’article 79 de la constitution, qui énonce que, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. Et en cas de désaccord, la cour constitutionnelle statue, dans un délai de huit jours, à la demande du président de l'une ou l'autre chambre du parlement ou du chef du gouvernement.

Le droit d’amendement implique le droit de modification, de suppression, ou le droit de complétude d’une partie du texte soumis à l’examen de l’une des deux chambres du parlement. L’exercice de ce droit par les parlementaires au Maroc, peut aller « de la correction grammaticale à la refonte complète du texte ». C’est exercice est régi par des dispositions constitutionnelles et réglementaires. Ces derniers restreignant sa mise en œuvre. Les prérogatives dont bénéficie le gouvernement en conséquence, ont pratiquement vidé ce doit fondamental de sa substance.

[172] CC, décision n° 78-94 DC, 14 juin 1978, résolution tendant à modifier les articles 24,19, 42,44,45 et 60 bis du règlement du sénat, Rec. 15, RJC I-59.

Section 2 - Les pouvoirs disciplinaires du président de la chambre des représentants et les limites du système des immunités parlementaires pratiqué au Maroc

Le travail des assemblées parlementaires est caractérisé en principe par des confrontations politiques entre les députés et le pouvoir exécutif. Cela rend indispensable la garantie d'une certaine protection de l'institution parlementaire. En ce sens, deux questions peuvent être posées en marge des pouvoirs conférés au président de la chambre des représentants pour lutter contre toute tentative de troubles ou de pressions internes ou externes. En premier lieu, celle de la discipline des députés au cours des séances ou à l'enceinte de la chambre. Le président dispose ainsi, d'un important pouvoir disciplinaire afin de rétablir l'ordre et le calme au sein de l'assemblée parlementaire. En deuxième lieu, la liberté des délibérations parlementaires suppose une protection de l'assemblée parlementaire contre toutes pressions physiques extérieures pouvant nuire à la crédibilité du travail législatif. À la différence du régime français, qui garantit aux assemblées parlementaires de veiller elles - mêmes à leur sécurité, la police n'est pas exercée au nom du président de la chambre des représentants au Maroc. La sécurité extérieure du parlement est assurée par les forces de l'État. (Paragraphe 1)

Pour permettre aux parlementaires d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, ils doivent également bénéficier d'un statut leur conférant un certain nombre de privilèges contre les pressions de toutes sortes auxquelles ils sont soumis. Ce régime garantissant aux parlementaires une protection contre des actions judiciaires, constitue l'immunité parlementaire. (Paragraphe 2)

Paragraphe 1 - Les pouvoirs disciplinaires du président de la chambre des représentants au Maroc et la protection externe de l'assemblée parlementaire

Le règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017 prévoit dans ses articles (de 165 à 169) certaines mesures disciplinaires applicables par le

président de la chambre contre des incidents qui peuvent survenir dans l'enceinte de l'assemblée parlementaire (A). En revanche, la sûreté extérieure du parlement est assurée par le pouvoir exécutif (B).

A- Les pouvoirs du président de la chambre des représentants en matière disciplinaire

Aux termes de l'article 165 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (version 2017), « les mesures disciplinaires applicables aux membres de la chambre dans les séances publiques et les séances des commissions sont : Le rappel à l'ordre, l'avertissement et l'avertissement avec exclusion temporaire ». Le président de la chambre dispose donc des peines disciplinaires dont l'échelle va du rappelle à l'ordre à l'avertissement avec exclusion temporaire.

Le rappel à l'ordre est la plus faible des peines disciplinaires applicables aux parlementaires. Selon les dispositions de l'article 166 du RICR du Maroc (édition 2017), le président seul est habilité à rappeler à l'ordre. Cette première peine disciplinaire est appliquée à tout parlementaire qui entrave ou trouble l'ordre, ou qui prend la parole sans autorisation du président. En France, le règlement de l'assemblée nationale prévoit en son article 71, qui résulte de la résolution n° 437 du 28 novembre 2014, quatre peines disciplinaires aux membres de l'assemblée. Le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure, la censure avec exclusion temporaire. La deuxième peine disciplinaire après le rappel à l'ordre, est le rappel à l'ordre avec l'inscription du procès-verbal. Elle peut être prononcée par le bureau ou par le président seul contre tout parlementaire qui a déjà été rappelé à l'ordre durant la même séance. Quand la sanction est prononcée par le président, le député concerné peut demander l'autorisation d'expliquer les tenants et les aboutissants devant le bureau. Le règlement de l'assemblée nationale française prévoit en son article 73, que le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire allouée au député. Le règlement de la chambre des représentants du Maroc, de sa part, prévoit en son article 167 alinéa 2, la même

sanction à l'égard du représentant qui a été rappelé à l'ordre à deux reprises, ou s'il a adressé à un ou plusieurs membres de la chambre des injures, provocations ou menaces. Il s'agit de la deuxième peine disciplinaire « l'avertissement », « l'avertissement d'un représentant entraîne la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité qui lui est allouée »[173]. Quant à l'avertissement avec exclusion temporaire, elle est applicable si le député résiste à la sanction prise contre lui d'une manière qui entrave l'activité de la chambre ou s'il fait appel à la violence ou s'il se rend coupable d'outrage envers la chambre ou envers sa présidence. Cette sanction entraine la privation de la moitié de l'indemnité qui lui est allouée pendant deux mois[174].

En France, selon les dispositions de l'article 73, la censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. La censure avec exclusion temporaire de l'assemblée entraine l'interdiction du parlementaire concerné de participer aux travaux de l'assemblée et de reparaître dans le palais de l'assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance. Il convient de souligner à cet égard, que l'ancien règlement de la chambre des représentants de 2004[175] a repris en son article 82 alinéa 2, les mêmes dispositions de l'article 73 alinéa 3 du règlement de l'assemblée nationale française susmentionné en ce qui concerne la sanction de

---

[173] L'article 168 du règlement de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017) : « L'avertissement avec exclusion temporaire du siège de la chambre est prononcé contre un représentant dans l'un des deux cas suivants: S'il résiste à la sanction prise contre lui d'une manière qui entrave l'activité de la chambre, s'il fait appel à la violence en séance publique ou en séance de commission, s'il se rend coupable d'outrage envers la chambre ou envers sa présidence. L'avertissement avec exclusion temporaire entraîne la privation de la moitié de l'indemnité qui lui est allouée pendant deux mois sans préjudice des dispositions de la neuvième partie de ce règlement intérieur. Cette exclusion temporaire s'étend à la fin de la session dans laquelle elle a été prise ».

[174] *Ibidem.*

[175] L'article 82 alinéa 2 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2004 : « L'avertissement avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction pour le représentant concerné de prendre part aux travaux de la chambre et d'accéder à son siège pendant quinze jours, avec privation de la moitié de l'indemnité qui lui est allouée pendant deux mois ».

l'avertissement avec exclusion temporaire. Toutefois, ces sanctions sont devenues plus souples depuis la réforme du RICR en 2013.

B- La protection externe de l'assemblée parlementaire au Maroc

Selon les dispositions de l'article 145 alinéa 2 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017), le président peut demander aux agents chargés du maintien de l'ordre de procéder à l'évacuation de toute personne du public qui tente de perturber les débats est remise au chef des forces de police de la chambre. Quant à la protection externe du parlement, aucun texte constitutionnel ou réglementaire ne donne droit au président de l'une des deux chambres du parlement de veiller à la sécurité extérieure de l'assemble, et la police n'est pas exercée en leur nom. Par ailleurs, l'article 52 alinéa 2 du règlement intérieur de la l'assemblée nationale française dispose que : « La police de l'assemblée est exercée, en son nom, par le président ». C'est une disposition qui permet au président d'assurer la sécurité intérieure et extérieure de l'assemblée, et c'est pour cette raison il est doté d'une force militaire placé sous son autorité, « l'autonomie des forces militaires placées sous l'autorité des présidents est garantie par la procédure de nomination des deux officiers supérieurs commandants militaires, l'un de l'assemblée nationale, l'autre du sénat. Le président désigne au ministre de la défense nationale, l'officier supérieur qu'il a choisi, puis prend un arrêté signé par le secrétaire général de la présidence notifié à l'intéressé. Une lettre de service est alors établie, plaçant l'officier hors cadre pour qu'il soit affecté uniquement au commandement militaire de l'assemblée. Il est alors placé sous l'autorité directe du président. (…). Afin de permettre aux présidents des assemblées d'assurer, en toute circonstance la sécurité intérieur et extérieure des chambres, l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 19587 leur donne la possibilité de requérir le concours de l'armée et de toutes les autorités

dont l'intervention peut s'avérer nécessaire[176]. Ainsi, les présidents des assemblées peuvent demander l'appui des gardes républicains de toutes les casernes de Paris[177].

Pour assurer la sûreté des parlementaires et leur permettre d'exercer librement leur mandat, et avec efficacité, les pouvoirs du président de la chambre des représentants au Maroc ne doivent pas se limiter aux mesures disciplinaires applicables au sein de l'assemblée, mais doivent s'élargir tout comme en France, à la protection extérieure du parlement.

Paragraphe 2 – Le système des immunités parlementaires pratiqué au Maroc

Le fait d'accorder aux membres de l'assemblée parlementaire certains privilèges leur permettant de bénéficier d'un régime exorbitant du droit pénal, ne signifie pas qu'ils sont au-dessus de la loi, mais affirme qu'ils sont soumis à une procédure spéciale, différente à celle qui devrait normalement être appliquée en cas de ce type de délit, qui consiste à interdire toute poursuite ou arrestation sans autorisation de la chambre à laquelle ils appartiennent. L'immunité parlementaire permet aux représentants de remplir leur mandat sans entrave et en toute honorabilité et indépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

Ce paragraphe comporte deux parties. La première traite de l'irresponsabilité parlementaire au Maroc (A). La deuxième analyse le déclin de la loi marocaine en ce qui concerne l'inviolabilité parlementaire (B).

A- L'irresponsabilité parlementaire

L'expérience marocaine n'a pas connu une évolution française, ni anglaise[178], pluriséculaire en ce qui concerne l'irresponsabilité des parlementaires.

---

[176] Article 3 alinéas 1 et 2 de l'ordonnance n° 58 – 1100 du 17 novembre 1958 (*JO*, 18 novembre 1958, p. 10335) : « les présidents des assemblées parlementaires sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure des assemblées qu'ils président ».

[177] J. LAMY, M. KUNSTLE, *au petit bonheur la chambre*, Paris, Julliard, 1972, p. 29.

Les constituants des premières constitutions ont adopté sur bon nombre de points, les textes élaborés par le constituant français.

En France, l'irresponsabilité parlementaire a pour effet d'écarter toute poursuite disciplinaire[179], pénale ou civile, même si cela doit aller à l'encontre du principe de l'article 1382 du code civil. Comme l'explique A. Esmein : « Pour garantir pleinement son indépendance et écarter les poursuites à raison de délits imaginaires, il a paru nécessaire de soustraire à l'action de la loi même les délits réels, qui peuvent être contenus dans l'acte par lequel il exerce sa fonction. Comme il arrive plus d'une fois, la protection n'a paru efficace qu'à la condition d'être absolue »[180]. Contrairement au modèle britannique, l'irresponsabilité française a historiquement un caractère absolu. En effet, la « *freedom of speech* » dont bénéficient les parlementaires d'outre- Manche n'a qu'un caractère relatif. Ainsi, T.E. May rappelle que, « d'après la coutume ancienne autant que d'après la loi, un membre ne peut être interrogé en dehors du parlement, par contre il peut être censuré et puni par la chambre même dont il est membre. […] quelques membres ont été admonestés, d'autres incarcérés et, aux communes, quelques-uns

---

178 Il est sans doute intéressant et anecdotique de savoir que l'origine de l'irresponsabilité parlementaire (la liberté de parole) remonte à la session du parlement britannique qui eut lieu début 1397, lorsque la chambre des communes vota un projet de loi qui dénonçait la conduite scandaleuse de la cour de Richard II d'Angleterre ainsi que les charges financières excessives qui en résultaient. Le député, qui avait pris l'initiative de cet acte dirigé directement contre le roi et sa cour, fut jugé et condamné à mort pour trahison. Cependant, grâce aux pressions exercées par les communes, la sentence ne fut pas exécutée, le souverain lui ayant accordé sa grâce. Cet incident amena la chambre des communes à examiner la question du droit des parlementaires de discuter et de délibérer en pleine autonomie et liberté sans interférence de la couronne. Pratiquement trois cents ans plus tard, la liberté de parole, instaurée à la chambre des communes au début du XVIe siècle, fut confirmée par l'article 9 du "*Bill of Rights*" de 1689 qui soustrayait expressément les discussions et les actes des parlementaires à toute forme d'ingérence ou de contestation extérieure au parlement. Protocole de partenariat entre la chambre des représentants de Belgique et l'assemblée nationale de la république du Burundi, *les immunités parlementaires*, chambre des représentants de Belgique, [en ligne] :

https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/Burundi%20%20Les%20immunit+%C2%AEs%20parlementaires%20(S+%C2%AEm.1%20-%20P.Muls)%20full%20text.pdf

179 Hormis le pouvoir de police reconnu au président de l'assemblée nationale.

180 A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, édition : Hachette Bnf, 2016, p. 955.

expulsés »[181]. Historiquement, ce sont les chambres anglaises qui apprécient les limites à l'application de la liberté de parole des parlementaires, décidant au cas par cas, le cas échéant, l'incompétence des juges. Cela participe de l'autonomie classique des chambres, mais aussi et surtout de la pondération des parlementaires britanniques, dont on reconnaît la capacité à se modérer par eux-mêmes. L'exemple suisse s'inscrit dans cette même optique puisque l'irresponsabilité signifie que « le député peut abreuver d'injures ses collègues ou des tiers, il peut faire planer sur eux les soupçons les plus diffamatoires, sans encourir de sanction ni pénale, ni civile, ni disciplinaire (le rappel à l'ordre excepté, selon, l'article 32 du règlement du conseil national, du 2 octobre 1962). On le voit, le privilège est de taille, mais il est heureusement compensé par la placidité de nos hommes politiques »[182] »[183].

Au Maroc, le régime des immunités applicables aux membres du parlement, résulte principalement de l'article 64 de la constitution de 2011 et de l'article 122 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2013 : « Aucun membre du parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'État, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au roi conformément à l'article 64 de la constitution ». Il convient de souligner à cet égard que le constituant marocain a repris dans cet article les dispositions du premier alinéa de l'article 26 de la constitution française qui dispose qu'aucun membre du parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Il fait apparaître, d'après une comparaison avec le régime français que le droit l'irresponsabilité parlementaire est doublement limité au Maroc. D'une part, le constituant marocain a ajouté des

---

[181] E. MAY, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du parlement*, traduction française sur la onzième édition de 1906 par Joseph Delpech, Paris, V. Giard et E. Brière, collection « Bibliothèque internationale de droit public », 1909, 2 t. Extraits du tome 1, p. 105.

[182] J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, t. II, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, p. 467.

[183] D. BAUMONT, « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, vol. 2, Normandie, 2003, p. 38-39.

réserves à l'exercice de ce droit, relatives à la mise en cause de la forme monarchique de l'État, de la religion musulmane ou du respect dû au roi. D'autre part, avec la réforme du règlement intérieur de la chambre des représentants en 2017, une disposition nouvelle a été ajoutée à cet article contenant l'interprétation du terme « opinions » utilisé par le constituant à cet égard. « L'opinion émise signifie les attitudes et convictions exprimées par un membre de l'assemblée parlementaire dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parlement »[184].

B- L'inviolabilité parlementaire

Outre l'irresponsabilité, bien qu'inspirée par le même souci, et afin de leur permettre matériellement de remplir leur mandat, les membres des assemblées peuvent bénéficier de l'inviolabilité, qui vise à les mettre à l'abri de toute poursuite judiciaire. Comme l'a relevé, M. Arnaud : « Il ne s'agit pas ici d'affranchir le parlementaire du respect de celle-ci - ce qui constituerait un privilège inadmissible - mais d'éviter qu'il soit la cible des poursuites non fondées ou vexatoire et n'ayant pour objet véritable que de l'empêcher d'exercer sa fonction [185] . L'immunité constitue, non pas un privilège concédé aux parlementaires mais une protection accordée aux assemblées, afin que leur bon fonctionnement ne soit pas entravé. L'exercice d'une procédure pénale à l'encontre d'un parlementaire pourrait en effet constituer un moyen efficace d'empêcher celui-ci d'exercer sa fonction, et pourrait viser des buts politiques étrangers aux soucis d'une application équitable de la loi. Ainsi réside une contradiction entre les exigences du bon fonctionnement, d'une part des assemblées dont les travaux nécessitent la

[184] Article 10, alinéa 2, du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017), traduction libre.

[185] En ce sens, *cf*, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, tome 2, Paris, 1928, p, 420.

participation de tous les parlementaires, d'autre part, de la justice qui doit pouvoir s'appliquer à tout citoyen, quelles que soient son importance et sa fonction[186].

En comparant la constitution marocaine de 1996 avec celle de 2011, force est de constater qu'une modification a été apportée au sujet de l'immunité parlementaire, qui était réglementée, par l'article 39 qui dispose: « Aucun membre du parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où les opinions exprimées mettent en cause le régime monarchique, la religion musulmane, ou constituent une atteinte au respect dû au roi. Aucun membre du parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi et arrêté pour crimes ou délits autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit. Aucun membre du parlement ne peut hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées, ou de condamnation définitive, la détention ou la poursuite d'un membre du parlement est suspendue si la chambre à laquelle il appartient le requiert, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive ». Ces dispositions sont précisées par le Dahir n° 1-04-162 du 21 ramadan 1425 (4 novembre 2004) portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire, l'article 2 de cette loi prévoyait que toute mesure de perquisition du domicile ou d'arrestation d'un parlementaire doit être demandée par le procureur général du roi au ministre de la justice, qui en saisit le président de la chambre concerné, « lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit qui peut être imputé à un membre du parlement, le procureur général du roi compètent avise oralement l'intéressé de l'objet de la plainte avant de recevoir la déclaration et ce, avant de procéder ou d'ordonner de procéder à l'enquête préliminaire ou à toute autre mesure afin de s'assurer du caractère criminel des faits imputés audit parlementaire. La perquisition du domicile d'un parlementaire ne peut avoir lieu

[186] M. ARNAUD, *Les présidents des assemblées parlementaires sous la V^e république*, 1996, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris, I.S.B.N. 2.275.00184.0, I.S.S.N. 0523. 4948, p. 115.

que sur autorisation et en présence du procureur général du roi ou de l'un de ses substituts, sous réserve des dispositions (l'article 79 du code de procédure pénale. Lorsqu'il appert au procureur général du roi que les faits imputés au parlementaire sont constitutifs d'un crime ou d'un délit, il soumet la demande d'autorisation prévue à l'article 39 de la constitution au ministre de la justice qui en saisit le président de la chambre concernée. La demande d'autorisation indique la qualification légale et les mesures envisagées ainsi que les outils invoqués contenus dans le dossier de l'affaire »[187].

Les trois derniers alinéas de l'article 39 de la constitution de 1996 statuaient sur la poursuite et l'arrestation des parlementaires. En effet, dans le cadre des crimes et délits autres que ceux indiqués au premier alinéa, la poursuite ne peut pas se faire sans autorisation du bureau de la chambre à laquelle ils appartiennent. Ces dispositions ont été rayées avec la nouvelle réforme constitutionnelle. Désormais, les parlementaires marocains ne bénéficient plus de l'inviolabilité parlementaire.

[187] Dahir n° 1-04-162 du 21 ramadan 1425 (4 novembre 2004) portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire.

CONCLUSION DU TITRE 2

L'organisation du travail législatif, notamment la question de l'établissement de l'ordre du jour et sa maîtrise par le pouvoir exécutif, suscite de nombreuses critiques et particulièrement en ce qui concerne sa modification après sa fixation par la conférence des présidents et la priorité des projets gouvernementaux par rapports aux propositions de lois. La dernière réforme constitutionnelle marocaine de 2011 a permis à l'opposition l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour et la présidence de la commission en charge de la législation à la chambre des représentants et par priorité celle du contrôle des finances publiques. Toutefois, l'opposition en tant que formation interne de l'assemblée n'est pas identifiée par la constitution et les groupes minoritaires ne sont pas reconnus par la loi marocaine.

Le travail parlementaire au sein de la chambre des représentants est caractérisé, en outre, par l'influence du pouvoir exécutif. Le gouvernement dispose d'un arsenal juridique lui permettant d'empêcher tout amendement d'initiative parlementaire. Cela entraine des difficultés encore très importantes pour les déroulements des travaux des représentants. En ce qui concerne la question de la sûreté et l'indépendance des représentants du peuple, d'une part, le président de la chambre dispose des moyens lui permettant de maintenir l'ordre au sein de l'assemblée, mais la police n'est pas exercée en son nom et la sécurité extérieure de l'assemblée est assuré par les forces de l'État. D'autre part, la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011 a apporté des modifications importantes sur le principe de l'immunité parlementaire, et surtout par la suppression de la protection accordée par l'ancienne constitution.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'analyse de la distribution des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière de l'organisation et le fonctionnement de la chambre des représentants au Maroc expose les conflits existants entre ces deux pouvoirs. Il apparaît que le fonctionnement de la chambre des représentants repose sur un double aspect: d'une part, les mécanismes régissant les travaux des parlementaires au sein des assemblées ont connu une évolution très lente tout au long du processus des réformes constitutionnelles depuis 1962 jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, la procédure à laquelle sont soumis les représentants nouvellement élus, et tout particulièrement en matière de déclaration des activités professionnelles, d'intérêt général et du patrimoine présentée par les parlementaires est toujours caractérisée par la souplesse et la prudence. Quant à la répartition annuelle des sessions parlementaires, le système pratiqué au Maroc est celui de deux sessions ordinaires. Avec la nouvelle constitution de 2011, la durée de chaque session a été prolongée à quatre mois, cependant, quatre mois du travail législatif sont confiés au gouvernement sauf si la chambre des représentants est réunie en session extraordinaire. D'autre part, aucun texte constitutionnel ou réglementaire ne prévoit l'autonomie financière de la chambre des représentants, tandis que le bon fonctionnement d'une assemblée nécessite son indépendance en ce qui concerne la désignation et le recrutement des fonctionnaires parlementaires.

S'agissant du fonctionne ment de la chambre des représentants, l'ordre du jour revêt un caractère crucial dans la vie du parlement. Pratiquement, la chambre des représentants n'exerce que très peu de pouvoirs sur la fixation du susdit. De même, la faible participation de l'opposition parlementaire à l'établissement de l'ordre du jour réduit encore plus le rôle législatif de la chambre des représentants au Maroc. Par ailleurs, si les amendements parlementaires constituent un moyen principal d'intervention dans le domaine législatif, le gouvernement dispose des prérogatives nécessaires pour empêcher l'usage de ce droit par les représentants du peuple. Cela montre clairement la subordination du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Enfin, l'indépendance des parlementaires suppose que l'assemblée soit

chargée elle-même sur la sûreté du parlement et la protection des parlementaires contre toutes pressions morales ou physiques extérieures.

2ème PARTIE

LA FONCTION LÉGISLATIVE ET LE CONTRÔLE LIMITÉ DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC

La constitution marocaine de 2011 détermine l'organisation de la fonction législative du parlement et accorde à la chambre des représentants un rôle et une place au sein du dispositif constitutionnel. Elle permet de contribuer à l'amélioration de la qualité des décisions gouvernementales. La première phase de la procédure législative est, bien entendu l'initiative, qui consiste à proposer la modification de la législation existante ou la création d'une législation nouvelle. C'est « l'imagination première de ce qui deviendra loi ». La faculté de faire ainsi l'acte qui est à l'origine de la loi, et sans laquelle la loi n'existerait pas, est donc la première importance. « Proposer la loi, c'est régner ». L'étude des textes constitutionnels marocains depuis 1960 permet de constater qu'il y a une volonté, très claire, du constituant de priver la chambre des représentants de l'exercice de sa fonction législative au profit de l'exécutif (Titre 1). Comme aux premiers temps du gouvernement représentatif moderne, la justification du contrôle parlementaire est la recherche d'une forme de vertu : il est censé améliorer la qualité des décisions des détenteurs du pouvoir immédiat (le gouvernement et l'administration, voire d'autres institutions jouant un rôle dans l'espace public). Il est simultanément l'un des moyens par lesquels les représentants élus exercent leur rôle de médiation entre ces gouvernants et les citoyens. Mais les conditions modernes de son exercice et, par suite, la question de ses effets, ne peuvent être réduites à un schéma exagérément simplifié. Différents facteurs structurels comme contingents influent sur son intensité et sa qualité, en particulier la culture parlementaire propre à chaque pays [188]. En tant qu'organe représentant du peuple, la chambre des représentants au Maroc est appelée à assurer la bonne application des ressources de l'État. Elle devrait surveiller l'action du gouvernement sur les finances publiques. C'est le rôle du contrôle parlementaire (Titre 2).

[188] D. ARMEL, « Des effets du contrôle parlementaire », Pouvoirs n°134, éditeur : le seuil, Paris, 2010.

TITRE 1ER

LA FONCTION LÉGISLATIVE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET LA PRÉDOMINANCE DE L'EXÉCUTIF

Lorsqu'on parcourt les dispositions des constitutions qui se sont succédées au Maroc, depuis 1962, on constate que le principe de séparation des pouvoirs a été mentionné plus tard en 2011. C'est surtout l'article 1er alinéa 2 qui précise : « Le régime constitutionnel du royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ». Conformément à ce principe, la fonction d'édiction des règles générales revient exclusivement au parlement. En réalité, comme l'a relevé N. Ba Mohammed : « Le parlement est ... une institution constitutionnelle, mais il n'est qu'une institution parmi d'autres. Il n'est pas le siège du pouvoir, pas davantage il n'est le centre de décision. Ce portrait confine le parlement dans le tacite, le résiduel, l'accessoire, comme telle l'assemblée est réduite à un rôle de consulté, un représentant de la nation dont le monopole lui échappe... »[189]. Cette affirmation reste toujours valable même si elle a été faite avant la nouvelle constitution, étant donné que le parlement marocain est toujours concurrencé dans sa compétence législative et largement dominé par le gouvernement. La théorie et la pratique constitutionnelle du système marocain refusent au parlement la possession du pouvoir législatif proprement dit, il peut en être dépouillé soit au profit du gouvernement (chapitre 1), soit au profit du roi (chapitre 2).

[189] Cité par M. BOUMEDIENE, « Le régime constitutionnel marocain », Docteur en droit public, janvier 2004, en ligne : https://www.bladi.info/threads/regime-constitutionnel-marocain.14373/

CHAPITRE 1er

LA FAIBLESSE DE LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE ET LA PRÉDOMINANCE DU GOUVERNEMENT

Le domaine de la loi se voit réduit aux matières énoncées par l'article 71 de la constitution. La compétence législative de la chambre des représentants est caractérisée par l'étroitesse du domaine de la loi, parce qu'il est fort limité, que ce soit au niveau de la législation ordinaire que la législation organique. (Section 1) De plus, comme nous allons l'étudier pendant le développement de la deuxième section de ce chapitre, l'institution parlementaire se trouve strictement contrôlée par la cour constitutionnelle et concurrencée dans sa compétence législative. Tout d'abord, la chambre des représentants peut déléguer volontairement le pouvoir législatif au gouvernement par le biais de la technique de la loi d'habilitation. Par ailleurs, l'article 81 de la constitution confère au gouvernement le pouvoir de prendre, dans l'intervalle des sessions, des décrets-lois, qui doivent être soumis à la ratification du parlement au cours de la session ordinaire suivante.

Section 1- Un domaine de la loi limité

Avant la constitution de 1962, le sultan était la source principale, sinon exclusive des règles juridiques en vigueur au royaume du Maroc, au tant sur le plan législatif que sur le plan règlementaire. En France, la période pré-constitutionnelle était caractérisée par la souveraineté des assemblées parlementaires. Aucune séparation n'existait entre le domaine de la loi et du règlement, de sorte que, la loi était illimitée et le rôle du pouvoir règlementaire portait sur l'application des lois. La réorganisation du domaine de la loi en France en 1958 a influencé les constituants marocains, qui ont réaffirmé, partiellement, les principes et les techniques mises en application par le constituant de la V^{ème} république. Depuis la première constitution marocaine de 1962 jusqu'à celle de 1996, le parlement a exercé le pouvoir législatif dans un domaine très limité (Paragraphe 1). Par rapport à ses devancières, la constitution de 2011 est caractérisée par l'élargissement du domaine de la loi. L'article 71 énumère les matières dans lesquelles les assemblées peuvent exercer leur compétence législative. L'article 72 quant à lui, précise que les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire. C'est-à-dire, elles entrent dans le cadre de la compétence des titulaires du pouvoir règlementaire. La chambre des représentants n'est alors habilitée à légiférer que dans les matières qui lui sont imparties de façon expresse par l'article 71 de la constitution (Paragraphe2).

Paragraphe 1- L'évolution du domaine de la loi

Le Maroc était autrefois désigné sous le nom de « pays des dahirs »[190] puisque le sultan a toujours été la source essentielle des règles juridiques en vigueur dans ce

[190] P. DECROUX, « Le souverain du Maroc, législateur », Revue des mondes musulmans et de la méditerranée, année 1967, p. 31-32, « Le terme dahir est relativement ancien. À la conférence de Madrid, qui élabora la convention de 3 juillet 1880, le plénipotentiaire du sultan Moulay Hassan (Hassan I^{er}), Si Mohammed BARGACH, déclara que la rupture du lien d'allégeance qui attachait le sujet au sultan ne pourrait être donnée que sous forme de firman ou dahir chérifien. L'acte

pays, et le dahir royal constitue la forme sous laquelle le pouvoir du souverain s'est manifesté dans divers domaines. Au regard de ce qui précède, tout acte juridique émanant du sultan a une portée illimitée, ce qui veut dire, que le domaine législatif était entièrement sans bornes. Avec la mise en application de la première constitution marocaine, le roi s'est trouvé habilité à prendre des décrets, dans les domaines qui lui sont expressément réservés par la constitution et le domaine de la loi attribué au parlement était très limité. Les actes législatifs ont pris, pour la première fois au Maroc le nom de lois[191]. Dans ce sens disait P. Decroux : « … le Maroc n'a vu qu'un membre fort modeste de lois, cinq, y compris les lois de finances. Mais par le décret royal en date du 7 juin 1965, avec effet du même jour, à compter de 20h30, en application de l'article 35 de la constitution, l'état d'exception fut proclamé, « le pays risquant de s'enliser dans l'immobilisme par suite de débats stériles qui gaspillait les énergies et paralysait l'action du gouvernement »[192]. Et le roi s'est trouvé habilité, nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'impose la défense de l'intégrité territoriales et le retour au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles.

En réalité, comme le mentionne un décret royal du 16 juin 1965 et comme l'a précisé le roi dans son discours du trône du 3 mars 1967, il s'agit de prendre des mesures, non en vue d'un retour au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles existantes, mis en vue d'une révision de ces institutions constitutionnelles, qui se sont révélées mal adaptées à la vie marocaine, et dans l'attente de cette révision, de suppléer à la carence d'un parlement qui s'était révélé impuissant à prendre les mesures législatives nécessaires… à la suite des ces mesures, le roi s'est trouvé investi du pouvoir législatif qui appartenait au parlement et du pouvoir réglementaire qui relavait du premier ministre, et il a

émanant du sultan a porté en effet également le nom de firman, terme d'origine turque, ce terme a même parfois encore été utilisé dans les débats du protectorat (cf. n^{08} du bulletin officiel des années 1912 et 1913), mais le terme Dahir a prévalu bien vite et a été seul employé par la suite ».

[191] Ce nom toutefois était déjà employé à Tanger pour les textes adoptés par l'assemblée législative locale, à l'époque du « statut ».

[192] Discours du trône du 3 mars 1967.

constitué un nouveau gouvernement dont le roi a pris la présidence, les parlementaires ayant été mis en congé non payé. En conséquence, pour les matières réservées au domaine de la loi par l'article 48 de la constitution, le roi prend « des décrets royaux portant lois » qu'il scelle, comme autrefois les dahirs. Pour les matières réservées à son pouvoir en vertu de l'article 29 de la constitution, le roi prend des décrets royaux, qu'il scelle également comme avant la proclamation de l'état d'exception. Et pour les matières relevant du pouvoir réglementaire attribué par l'article 68 au premier ministre, le roi prend des décrets royaux, qu'il signe, comme le faisait le premier ministre »[193]. Ainsi, après l'état d'exception, et avec la promulgation de la constitution de 1970, on a assisté à une période marquée par une régression du principe de la séparation des pouvoirs avec l'octroi au roi du pouvoir réglementaire au détriment du premier ministre. L'article 45 de la constitution de 1970, délimite le domaine de la loi en droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la présente constitution, les principes fondamentaux du droit civil et du droit pénal, la création de nouveaux ordres de juridiction, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État. Par la suite, la constitution de 1972, a connu un élargissement du domaine de la loi (article 45), pour contenir les droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la présente constitution, la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions, le statut des magistrats; le statut général de la fonction publique, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires, le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales, le régime des obligations civiles et commerciales et la création des établissements publics. Dans ce contexte, J. Dupont considère que si l'autonomie de la chambre des représentants semble « accrue par une nouvelle définition du domaine de la loi (…) il ne s'agit nullement d'une extension vraiment significative du domaine législatif mais plutôt d'une définition plus précise de ce domaine »[194]. Il estime que

---

[193] P. Decroux, « Le souverain du Maroc, législateur », *op. cit.*, p. 37-38.

[194] J. DUPONT, *Maroc 1972 : L'impasse ou l'aventure*, Revue Maghreb, mars – avril, 1972, p. 39.

les nouvelles matières incluses dans l'énumération de l'article 45 de la constitution de 1972 pouvaient se déduire logiquement d'autres dispositions constitutionnelles aussi bien en 1962 qu'en 1970. Néanmoins, « même ramenée à cette plus juste appréciation, la nouvelle formulation du domaine législatif constitue une garantie pour la future chambre des représentants »[195]. Toutefois, même si, comme nous le considérons, le domaine de la loi est, en 1972, étendu par rapport à sa consistance dans les constitutions antérieure, il n'en demeure pas moins qu'il est rigoureusement délimité sans possibilité d'extension[196]. De plus, en examinant les réformes constitutionnelles de 1992 et 1996, on peut déceler que l'innovation concerne l'institution des commissions parlementaires d'enquêtes (1992), et la réintroduction du système bicaméralisme sans toucher au domaine de la loi qui est resté intacte (article 46).

Il est évidemment important d'évoquer dans ce contexte, l'évolution qu'a connue le domaine de la loi en France, avant et après la V^{ème} république, et qui a joué un rôle primordial au niveau de la réorganisation et la délimitation du pouvoir législatif au Maroc. Avant 1958, le domaine de la loi était illimité, « sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, la loi se définissait de façon formelle : la loi était un acte adopté par le parlement selon la procédure législative et promulgué par le président de la république. Le domaine de la loi était sans borne. Une loi pouvait concerner n'importe quel sujet et même s'appliquer à un cas particulier. Un acte de forme législative ne pouvait être modifié que par un texte de même forme. Le pouvoir réglementaire du gouvernement était essentiellement un pouvoir d'application des lois. Il n'y avait pas de différence de domaine entre la loi et le règlement, mais une différence de forme : la loi était un acte voté par le parlement et le règlement émanait de l'exécutif. La suprématie absolue de la loi, expression de la volonté de la nation, se traduisait par l'irrecevabilité d'un recours exercé contre celle-ci devant une juridiction. En 1958, le constituant a souhaité protéger le domaine propre de l'action du gouvernement et soustraire du domaine de la loi de

[195] *Ibid*., p. 39-40.

[196] F. ZHIRI, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentant, étude de la législature 1977-1983), op. cit.*, p. 47.

nombreuses questions relevant davantage de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques. Dans ses mémoires, Michel Debré n'hésitait pas à voir dans ces dispositions « l'acte de naissance d'un parlementarisme de qualité ». Il s'en est expliqué devant le conseil d'État : « Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle, qui est une absurdité » »[197].

En 1er Juillet 2011, sous l'effet du mouvement 20 février, une série de réformes constitutionnelles ont été effectuées, y compris, l'élargissement du domaine de la loi. En s'inspirant de la constitution française de 1958, le domaine de loi a été élargi à 20 matières qui ne faisaient pas partie des matières relevant du domaine de la loi dans la constitution de 1996 (article 46). Parmi celles-ci, le régime des médias audiovisuels et de la presse sous toutes ses formes, l'amnistie, la nationalité et la condition des étrangers, le régime pénitentiaire, le statut des services et forces de maintien de l'ordre, le régime des collectivités territoriales, dont les principes de délimitation de leur ressort territorial, le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, le régime des douanes, la détermination des orientations et de l'organisation générale de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle.

À travers une étude comparative sur l'élargissement du domaine de la loi au Maroc et en France, on peut illustrer que l'initiative et l'étendue des pouvoirs du parlement marocain en ce domaine sont toujours limitées. En France, comme le précise l'article 34 de la constitution, le pluralisme et l'indépendance des médias, les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens, l'organisation générale de la défense nationale, la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, font partie du domaine de la loi. Ce dernier fixe également les règles concernant les lois de programmation qui déterminent les objectifs de l'action de l'État. Ce qui

[197] Site officiel de l'assemblée nationale, Fiche de synthèse n° 31 : Le budget de l'assemblée nationale, le 17 avril 2014, [En ligne]: http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/le-domaine-de-la-loi.

n’apparaît pas, dans les prérogatives confiées au parlement marocain. Il est important également de signaler à ce propos, que la disposition concernant le statut des magistrats a été supprimée de la liste du domaine de la loi avec la réforme constitutionnelle de 2011. Le constituant a préféré la renvoyer à la compétence du parlement. Ce dernier est appelé à voter la susdite disposition selon la procédure particulière des lois organiques (article 112 de la constitution), néanmoins, cette disposition fait partie du domaine de la loi en France, comme le précise l’article 34 de la constitution.

Paragraphe 2- Le champ d’action du domaine de la loi

La loi est l'expression suprême de la volonté de la nation (article 6 alinéa 1 de la constitution marocaine de 2011). Elle peut être définie de deux façons : formelle et matérielle. De point de vue formel, selon les dispositions de l’article 70 alinéa 1, « le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques », la loi est votée par le parlement. Selon l’ancienne constitution marocaine de 1996, en son article 69, « le roi peut, après une nouvelle lecture, soumettre, par dahir, au référendum, tout projet ou proposition de loi, hormis le cas où le texte du projet ou de la proposition soumis à la nouvelle lecture, aurait été adopté ou rejeté par chacune des deux chambres à la majorité des deux tiers des membres la composant ». Il convient de noter à cet égard, que la loi peut être votée directement par voie de référendum, à l’initiative du roi. Ce principe a été supprimé avec la réforme constitutionnelle de 2011, en limitant l’intervention du roi à la demande aux deux chambre une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. Conformément à l’idée selon laquelle, le citoyen est impliqué en matière législative, la constitution française (la révision de 2008), en son article 11, donne droit au président de la république sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées de soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l’organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique

économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Le référendum peut être organisé également à la demande d'un cinquième des membres du parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. C'est une initiative qui prend la forme d'une proposition de loi. Le même article précise dans son cinquième alinéa que, le président de la république peut soumettre au référendum la proposition de loi qui n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique.

Quant à la définition matérielle de la loi, c'est-à-dire, par rapport aux matières précisées dans la constitution, le domaine de la loi est défini limitativement par l'article 71 de la constitution de 2011. Ce dernier édicte un certain nombre de matières visées par le constituant, en renvoyant pour le reste à d'autres articles de la constitution. Depuis 2011, la liste des matières fixées par la loi est la suivante : les libertés et droits fondamentaux prévus dans le préambule et dans d'autres articles de la présente constitution, le statut de la famille et l'état civil, les principes et règles du système de santé, le régime des médias audiovisuels et de la presse sous toutes ses formes, l'amnistie, la nationalité et la condition des étrangers, la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, l'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de juridictions, la procédure civile et la procédure pénale, le régime pénitentiaire, le statut général de la fonction publique, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires, le statut des services et forces de maintien de l'ordre, le régime des collectivités territoriales, dont les principes de délimitation de leur ressort territorial, le régime électoral des collectivités territoriales, dont les principes du découpage des circonscriptions électorales, le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, le régime juridique de l'émission de la monnaie et le statut de la banque centrale, le régime des douanes, le régime des obligations civiles et commerciales, le droit des sociétés et des coopératives, les droits réels et les régimes des propriétés immobilières publiques, privée et collective, le régime des transports, les relations de travail, la sécurité sociale, les

accidents de travail et les maladies professionnelles, le régime des banques, des sociétés d'assurances et des mutuelles, le régime des technologies de l'information et de la communication, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable, le régime des eaux et forêts et de la pêche, la détermination des orientations et de l'organisation générale de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle, la création des établissements publics et de toute autre personne morale de droit public, la nationalisation d'entreprises et le régime des privatisations. Selon les dispositions de l'article 71 alinéa 1 de la constitution : « Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la constitution ». Il faut donc allonger le domaine de la loi en ajoutant à cette énumération, autres matières qui entrent aussi dans la compétence normative de la chambre des représentants. Ainsi, selon l'article 74 de la constitution de 2011, l'état de siège peut être déclaré, par dahir contresigné par le chef du gouvernement, pour une durée de trente jours. Ce délai ne peut être prorogé que par la loi. Par ailleurs, concernant le domaine économique et financier, le parlement possède d'autres attributions qui étendent sa compétence législative. L'article 75 déclare : « Le parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la chambre des représentants, dans les conditions prévues par une loi organique. Celle-ci détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances ». En cela, s'ajoute, l'article 135[198] de la constitution qui donne la compétence aux représentants de créer par une loi, des collectivités territoriales supplémentaires sur le territoire de la nation marocaine.

[198] Article 135 de la constitution marocaine de 2011: « Les collectivités territoriales du royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier».

L'article 71 dans son 2ème alinéa, soumis un certain nombre de questions, à titre distinct, à la compétence du parlement, « le parlement est habilité à voter des lois cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, environnementale et culturelle de l'État ». D'après les dispositions de la constitution de 2011, détaillées ci-dessus, la loi est l'acte voté par le parlement dans les matières énumérées par l'article 71 de la nouvelle constitution, et celles auxquelles ce même article renvoie. Par ailleurs, c'est à la cour constitutionnelle que revient la précision des domaines respectifs de la loi et du règlement. Le principe général qui dominait les lois antérieures est resté pratiquement inchangé : la compétence législative présente toujours, malgré son élargissement, un caractère exceptionnel par rapport aux attributions du pouvoir réglementaire. D'une part, l'article 70 de la constitution de 2011, précise que « le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques ». D'autre part, l'article 71 délimite le champ du domaine des lois, en précisant une liste des attributions du pouvoir législatif, et renvoie ce qui n'est pas attribué dans ce domaine, au pouvoir réglementaire, ce qui prive le parlement de l'exercice de son rôle législatif au bénéfice du pouvoir exécutif.

Section 2 - Une compétence législative contrôlée

Le contrôle de la constitutionalité des lois s'explique par la volonté du juge constitutionnel - qui s'appuie sur les articles constitutionnels relatifs au droit parlementaire - d'empêcher la chambre des représentants d'affranchir les règles de la constitution. Il parvient à interpréter largement ces normes dégagées de la constitution et des lois organiques. De cette façon, la cour constitutionnelle s'appuie, lors du contrôle du règlement intérieur de la chambre des représentants, sur des règles ayant valeur organique (Paragraphe 1). En plus de la délimitation constitutionnelle du domaine de la loi au profit du gouvernement, s'ajoute une autre délimitation du travail parlementaire. Cette dernière a pour résultat la privation du parlement de sa fonction législative au bénéfice du gouvernement qui détient le monopole de législation (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- Le contrôle constitutionnel du règlement intérieur de la chambre des représentants

La chambre des représentants ne dispose pas des attributions constitutionnelles permettant à celle-ci de fixer elle-même ses propres méthodes de travail. Au Maroc, il n'a jamais été admis que le parlement était souverain pour élaborer son propre règlement intérieur. Concernant le contenu du règlement intérieur de la chambre des représentants, lors de son élaboration, des règles constitutionnelles s'imposent aux députés, « le parlementarisme rationalisé a pour première conséquence de diminuer la liberté des assemblées quant à la règlementation de leur structure et de leur travail[199]. L'article 16 alinéa 3 du dahir du 9 mai 1977 portant loi organique relative à la chambre constitutionnelle de la cour suprême, énonce : « Après le vote par l'assemblée parlementaire de son règlement intérieur ou d'une modification à ce dernier, le président de la chambre des représentants transmet le texte voté à la chambre constitutionnelle de la cour suprême »[200]. Celle-ci dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine, ramené à huit jours en cas d'urgence, pour examiner le texte qui lui est soumis et apprécier sa conformité à la constitution[201]. Les effets de la décision de la chambre constitutionnelle de la cour suprême sont clairement définis : « la publication d'une décision de la chambre constitutionnelle refusant d'approuver une disposition (…) du règlement intérieur de la chambre des représentants comme non conforme à la

---

[199] M. DUVERGER, *la V^ème^ république*, PUF, Paris, 1968, p. 122.

[200] Article 16, alinéa 3 du dahir du 9 mai 1977 portant loi organique relative à la chambre constitutionnelle de la cour suprême. Dans sa décision n° I du 18 avril 1978 (B.O n° 3441 du 11 octobre 1978, p. 1115), la juridiction constitutionnelle déclare irrecevable la demande formulée, par la lettre du 9 novembre 1977, par des parlementaires et tendant à faire déclarer inconstitutionnels les articles 12 et 24 du règlement intérieur. Ces textes disposent notamment que, pour se constituer, un groupe parlementaire doit comprendre, au minimum 12. Les 6 parlementaires UMT, considérant leurs droits lésés par ces dispositions, saisissent directement le président de la chambre constitutionnelle. Mais celle-ci « ne peut se prononcer sur la constitutionnalité du règlement intérieur de la chambre de représentants que lorsqu'elle en est saisie par le seul président de cette dernière chambre et (…) les autres membres ne sont pas compétents pour soumettre ce règlement en totalité ou en partie à l'examen de cette chambre ».

[201] Article 17 du dahir du 9 mai 1977 portant loi organique relative à la chambre constitutionnelle de la cour suprême.

constitution met obstacle à (…) la mise en application de la disposition du règlement (…)[202].

Vu le nombre important des dispositions constitutionnelles relatives au droit parlementaire, le conseil constitutionnel a prononcé à plusieurs reprises, la non-conformité des dispositions du règlement intérieur avec la constitution en vigueur. Dans ce cadre disait F. Zhiri : « Et, de fait, après l'adoption par l'assemblée parlementaire de son règlement intérieur au cours de la séance du 3 novembre 1977, le président de la chambre en transmet le texte à la chambre constitutionnelle. Dans la décision rendue le 20 avril 1978[203], la juridiction constitutionnelle déclare que ce règlement intérieur « est conforme dans toutes ses dispositions à la constitution et aux lois organiques en vigueur, à l'exception du 1er alinéa de son article 19, du 1er alinéa de son article 42, des alinéas 1 et 2 de son article 64 et de ses articles 80, 101, 102, 103 et 104[204]. Cette décision de la chambre constitutionnelle est très révélatrice du degré d'autonomie que la juridiction entend laisser à la chambre des représentants. D'un côté, le règlement intérieur doit être compatible avec la constitution, mais aussi avec les lois organiques. « Ainsi, apparaît la tendance de la chambre constitutionnelle à entendre la conformité à la constitution d'une manière sévère. La constitutionnalité ne vise pas seulement la constitution : elle est également étendue aux lois organiques. Le bloc de constitutionnalité est donc formé par toutes ces dispositions[205]. D'un autre côté, la conformité du règlement intérieur à la constitution est étendue de façon extrêmement stricte. Il s'agit non seulement de respecter les dispositions constitutionnelles - ce qui est prévu par la constitution elle-même – mais également l'esprit de la constitution. Concernant les pouvoirs de l'assemblée parlementaire, les magistrats de la chambre constitutionnelle de la cour suprême

---

[202] Article 18 du même texte.

[203] Un tel retard est imputable au fait que les membres de la chambre constitutionnelle n'ont été désignés que le 27 mars 1979, 8 par dahir et 8 par décision du président de la chambre des représentants. B.O. n° 3465 du 28 mars 1979, p. 172-173.

[204] Décision n° 4 de la chambre constitutionnelle, B.O, n° 3441 du 11 octobre 1978, p. 1115.

[205] M. SEHIMI, le Matin du Sahara, 29 octobre 1978.

estiment que tout ce qui n'est pas expressément énoncé dans le texte constitutionnel est par là-même interdit. C'est la raison pour laquelle sont censurées les dispositions du règlement intérieur qui prévoyaient l'autonomie financière de l'assemblée (article 19 alinéa 1er), le droit de constituer des commissions d'enquête et de contrôle (articles 101, 102 et 103), celui accordé au rapporteur général de la commission des finances, de la planification et du développement d'assurer le contrôle de l'exécution des lois des finances (article 104). La même disposition est observée par la chambre constitutionnelle lorsque, à nouveau, elle est saisie le 5 juillet 1979 pour se prononcer sur la constitutionnalité de la nouvelle formulation des articles du règlement intérieur, précédemment censurés, telles qu'elle est approuvée par la chambre des représentants le 12 juin 1979 … la décision de la chambre constitutionnelle, en date du 24 juillet 1979[206] s'inscrit donc dans la droite ligne de celle du 20 Avril 1978 : la chambre des représentants ne peut utiliser son règlement intérieur pour élargir ses compétences. Ce n'est donc pas par ce biais que l'assemblée parlementaire peut s'affranchir et faire reculer les frontières qui limitent son domaine législatif »[207].

Selon les dispositions de l'article 69 de la constitution marocaine de 2011, « chaque chambre établit et vote son règlement intérieur … il ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré par la cour constitutionnelle conforme aux dispositions de la présente constitution ». Dans la décision rendue le 11 septembre 2017, la cour constitutionnelle, déclare que le règlement qui lui a été transmis par le président de la chambre des représentants conformément aux dispositions de l'article 69 et de l'alinéa 2 de l'article 132 de la constitution et aux dispositions de l'article 22 de la loi organique relative à la cour constitutionnelle, est conforme dans toutes ses dispositions à la constitution et aux lois organiques en vigueur, à l'exception du 1er alinéa de son article 30 alinéa 2, du 1er alinéa de son article 89, du

---

[206] Décision n° 17, B.O. n° 3492 du 3 octobre 1979, p. 746. Voir également, le Matin du Sahara des 26 avril 1979 ; 27 avril, 28 avril 1979, 30 novembre 1979, 28 décembre 1979, ainsi que l'opinion du 15 juin 1979.

[207] F. ZHIRI, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants : étude de la législature 1977-1983, op cit.,* p. 60-61-62.

1er alinéa de l'article 39, l'article 48, l'alinéa 2 de l'article 64, le dernier alinéa de l'article 122, les articles 131 et 132, l'alinéa 1 de l'article 252. Elle a également considéré dans sa décision que les dispositions des articles 5 et 7 (alinéa 4), dernier alinéa de l'article 19, dernier alinéa de l'article 20, premier alinéa de l'article 30, premier alinéa de l'article 42, dernier alinéa de l'article 66, l'article 82, le premier alinéa de l'article 100, le dernier alinéa de l'article 112, les articles 114, 115, quatrième alinéa de l'article 127, les deux premiers alinéas de l'article 128, le deuxième alinéa de l'article 172, le dernier alinéa de l'article 194, l'article 290, le dernier alinéa de l'article 311 et l'article 347, sont conformes à la constitution sous réserve de prendre en considération les remarques de la cour constitutionnelle à ce propos. Ces amendements adoptés par la chambre des représentants lors de sa séance plénière du 16 Octobre 2017, concernent, d'un côté la suppression du 2ème alinéa de l'article 64, dont la non-conformité a été déclarée par la cour constitutionnelle dans sa décision n° 37.17. D'un autre côté, la reformulation des articles 30 (deuxième alinéa) et 89 (premier alinéa) du règlement intérieur relatifs au mode du scrutin adopté lors de l'élection des membres du bureau de la chambre des représentants et des présidents des commissions parlementaires permanentes, l'article 39 portant sur le soutien financier alloué aux groupe et aux groupement parlementaires, l'article 48 relatif à la gestion budgétaire et administrative de la chambre des représentants. Les amendements portent également sur l'article 122, relatif à la présidence du groupe de travail thématique et la création d'une chaine parlementaire en coordination avec la chambre des conseillers et le gouvernement (articles 130-131) et les modalités du dépôt de la motion de censure (article 252). Ces amendements du règlement intérieur de la chambre des représentants n'ont pas affecté la compétence normative du parlement.

Le juge constitutionnel nous laisse comprendre que le règlement intérieur de la chambre des représentants est situé dans l'ordre juridique interne à un niveau inférieur aux lois organiques. Cette approche jurisprudentielle du juge constitutionnel a été largement critiquée par plusieurs auteurs. C'est dans ce cadre que S. De Cacqueray disait : « Tout d'abord, il semble justifié que le juge opère un contrôle des règlements intérieurs des assemblées au regard de toutes les

dispositions de droit parlementaire même si elles ne sont pas formellement contenues dans la norme fondamentale. Cette approche paraît comme la seule, possible pour exercer un examen efficace des règlements parlementaires. En outre, les ordonnances portant lois organiques constituent des prolongements de la constitution et des normes matériellement constitutionnelles. Dès lors, l'examen des règlements des assemblées au regard de ces textes ne semble pas inapproprié car la constitution opère un renvoi au législateur organique et lui confère un domaine propre de compétence (…). L'incorporation des ordonnances organiques dans les normes de références utilisées par le conseil peut se concevoir en raison de la volonté des auteurs de la constitution et du fait que ces dispositions ont un caractère organique qui les situe dans la hiérarchie des normes juste en dessous de la constitution. Néanmoins, il est indéniable que, dans cette hypothèse, l'examen des règlements des assemblées ne s'effectue plus au regard de la norme fondamentale, formellement définie »[208]. Le contrôle de légalité exercé par la cour constitutionnelle n'entre pas dans le domaine de ses attributions. Les difficultés sont encore plus grandes lorsqu'il s'agit d'autoriser le gouvernement à prendre par décrets des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Paragraphe 2 - Dessaisissement du pouvoir législatif au profit du gouvernement

En s'appuyant sur des dispositions constitutionnelles, le législateur peut lui-même délégué au pouvoir exécutif le droit de légiférer, que ce soit en adoptant la technique de la loi d'habilitation prévue par l'article 70 de la constitution ou la procédure des « décrets-lois » résultant de l'article 81 du même texte.

[208] S. DE CACQUERAY, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, ECONOMICA, ISBN, Paris, mai 2001, p. 45.

A- La loi d'habilitation

Comme le précise l'article 70 de la constitution marocaine de 2011 : « Le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du parlement. La loi d'habilitation devient caduque en cas de dissolution des deux chambres du parlement ou de l'une d'entre elles ». Le gouvernement est habilité à prendre par décret, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Conformément à l'article 72 de la constitution, toutes les autres matières qui ne relèvent pas de l'énumération énoncée dans l'article 71, relèvent exclusivement du domaine réglementaire. Ainsi, aux termes de l'article 79[209] de la constitution, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. En cas de désaccord, la cour constitutionnelle statue, dans un délai de huit jours, à la demande du président de l'une ou l'autre chambre du parlement ou du chef du gouvernement. En conséquence, l'autorité gouvernementale est autorisée à prendre des mesures en matière législative, par des décrets dans le cadre d'une loi d'habilitation. C'est dans ce cadre disait A. Benkhattab : « La nature juridique de ces mesures reste tout de même floue, puisqu'on ne sait pas exactement si elles relèvent du domaine réglementaire proprement dit en raison de leur émanation du gouvernement ou du domaine de la loi en raison de leur nature incontestablement

[209] Article 79 de la constitution marocaine de 2011 : **«** Le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. En cas de désaccord, la cour constitutionnelle statue, dans un délai de huit jours, à la demande du président de l'une ou l'autre chambre du parlement ou du chef du gouvernement ».

législative. De même, l'article 73[210] laisse le soin pour le gouvernement de recourir, en cas de besoin, à la délégalisation de la loi, qui consiste à demander l'avis de la cour constitutionnelle sur le caractère réglementaire d'une loi qui aboutirait à sa modification ultérieure par un simple décret[211]. (…) En outre, il n'est pas étonnant qu'une grande partie du domaine de la loi échappe aux deux chambres du parlement, en ce sens qu'elle relève, au titre de l'article 72, du domaine réglementaire justement parce qu'elle échappe à l'énumération faite par l'article 71. Mieux encore, la chambre des représentants comme la chambre des conseillers se trouvent dans l'obligation juridique et politique de partager leurs attributions classiques en matière législative avec le chef de l'État, le gouvernement et la cour constitutionnelle qui peuvent parfaitement légiférer bien qu'ils ne relèvent pas statutairement et fonctionnellement du pouvoir législatif au sens propre du terme »[212].

Cette dérogation à la compétence législative se trouve, de façon constante, au niveau des lois de finances soumises au parlement. Ainsi, l'article 2 alinéa 1 de la loi de 1990 énonce que le premier ministre ou l'autorité gouvernementale déléguée par lui, est habilité pendant l'exercice budgétaire à modifier, ou à suspendre certains droits ou taxes perçus par l'administration des douanes. Le même article énumère, dans le 2ème alinéa, les domaines dans lesquels le pouvoir exécutif est intervenu par délégation, durant l'année écoulée, pour les proposer à la ratification du parlement. C'est dire que le vote de ces dispositions équivaut à une loi d'habilitation pour les mesures législatives à prendre en 1990 et à une ratification des mesures déjà prises en 1989[213].

---

[210] Article 73 de la constitution marocaine : « Les textes pris en forme législative peuvent être modifiés par décret, après avis conforme de la cour constitutionnelle, lorsqu'ils seront intervenus dans un domaine dévolu à l'exercice du pouvoir réglementaire ».

[211] F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais, éd. économica,* collection droit public positif, paris, 2004, p. 64-65.

[212] A. BENKHATTAB, Le parlement marocain, *Régulation politique et incertitude transitionnelle,* REMALD, 2012, p. 9.

[213] Cf. Loi n° 39-89 du 11 avril 1990, B.O. 18 avril 1990, n° 4042.

La délégation par l'article 45 de la constitution a été également mise en œuvre par la loi autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Votées, après de multiples controverses, par la chambre des représentants durant la fin de 1989, cette loi qui sera promulguée par le souverain le 11 Avril 1990 a habilité le gouvernement, dans un délai de 6 mois à compter de sa publication au bulletin officiel, à prendre par décrets un certain nombre de mesures législatives telles que : Les règles d'évaluation du patrimoine transféré et de détermination du prix d'offre, la composition et les pouvoirs de l'organisme chargé de cette évaluation, les modalités juridiques et financières des transferts et le régime fiscal qui leur est applicable, les modalités permettant d'assurer une priorité ou un traitement avantageux pour certains acquéreurs éventuels, compte tenu des objectifs fixés et notamment la promotion de nouvelles catégories sociales, le développement des économies régionales et la sauvegarde de l'emploi.

En plus de cette option de délégation volontaire de pouvoir, le constituant marocain offre au gouvernement et à son chef une autre faculté, faisant état d'une délégation qui peut être adoptée par un simple accord des commissions parlementaires concernées par la loi, à savoir la technique des « décrets-lois ».

B- Les décrets - lois

L'article 81 de la constitution marocaine de 2011 prévoit : « Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du parlement, soumis à ratification de celui-ci. Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de la chambre des représentants. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. À défaut, la décision est prise par la commission concernée de la chambre des représentants ». À la lecture de cet article, il apparaît que les décrets-lois peuvent être adoptés dans l'intervalle des sessions parlementaires, et avec le consentement des commissions

concernées des deux chambres. En ce sens, le contrôle parlementaire est exercé par les commissions concernées. Ensuite, les projets des décrets-lois sont déposés sur le bureau de la chambre des représentants, et examinés par les commissions concernées des deux chambres. Si ces commissions ne parviennent pas dans un délai de six jours à une décision commune, la décision est prise par la commission concernée de la chambre des représentants. Cependant, le projet de décret-loi adopté, doit être soumis à la ratification de parlement pendant la session ordinaire suivante. Il convient de souligner ici, qu'aux termes de l'article 92 de la constitution, les décrets-lois sont obligatoirement examinés en conseil du gouvernement. Ce qui montre que les pouvoirs du chef du gouvernement en matière législative sont considérables.

En comparant le système de la délégation du pouvoir législatif suivi au Maroc avec le régime québécois, il fait apparaitre que le pouvoir exécutif au Québec dispose lui aussi de la faculté d'utiliser la technique de la législation déléguée comme prolongement de loi. Cela permet au gouvernement d'étendre son champ d'activité pour acquérir la fonction législative. Néanmoins, l'assemblée nationale conserve la faculté d'abroger les lois délégantes d'une part, « d'autre part, elle peut toujours intervenir pour contrôler l'exercice de l'activité réglementaire. À l'article 21 de la loi sur les règlements, il est prévu que l'assemblée nationale peut, conformément à ses règles de procédure, désavouer par vote tout règlement ou toute disposition d'un règlement[214]. On retrouve une disposition semblable à l'article 120 du RAN qui accorde aux commissions sectorielles un pouvoir d'initiative pour étudier les actes règlementaires. C'est la traduction juridique de la théorie de la souveraineté parlementaire, selon laquelle il n'existe aucune loi, ni règlement que le parlement ne peut modifier ni abroger dans les formes législatives ordinaires. Ce principe est fidèle à la formule d'Alexis de Tocqueville, selon laquelle le parlement est à la fois « une assemblée législative et constituante »[215].

---

[214] *Loi sur les règlements*: L.R.Q., Québec, chapitre R-18.1, mise à jour au 14 mai 2009.

[215] Cité dans P. LANVAUX, *Les grandes démocraties*, 2e édition, Paris: Presses universitaires de France, 1988, p. 400.

A. Benkhattab a fait remarquer la logique contradictoire du constituant marocain en ce qui concerne le statut et l'action du parlement : « Il faut dire que la démarche du constituant marocain semble s'inscrire dans une logique apparemment contradictoire : L'une analogue à la perception foncièrement rousseauiste des concepteurs de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens du 26 août 1789, dont l'article 6 exprime sans équivoque que, « la loi est l'expression de la volonté générale... »[216], laquelle ne saurait être représentée que par un organe exceptionnel en l'occurrence, le parlement qui est censé être l'organe de la nation ou encore « le collège représentatif du corps des citoyens »[217]. Et une autre proche des critiques formulées par Léon Duguit selon laquelle il serait une erreur de méthode que de voir dans le parlement exclusivement une assemblée législative, car une telle approche confondrait abusivement un corps politique avec les fonctions qui lui sont attribuées, comme si celles-ci ne sauraient appartenir qu'à lui.[218] À cette argumentation on peut ajouter le fait que le parlement n'agit pas toujours en tant qu'organe de législation, puisqu'il peut recourir à certains actes dits parlementaires, ayant une valeur inexorablement infra-légale destinés souvent à satisfaire ses propres besoins internes de gestion et de fonctionnement[219]. À ce titre, l'action du parlement ne saurait être qualifiée d'exclusivement législative puisque son objet et sa nature sont juridiquement loin de l'être.

Il faut dire que, l'ensemble du processus de conception et d'élaboration des actes législatifs se trouve rigoureusement contrôlé et orienté par un pouvoir

---

[216] Cf. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, tome I, La théorie générale de l'État, 3ème édition, Éditions de Bocard, Paris, 1927, p. 570 et suiv.

[217] Cf. R. de M. CARRÉ, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, paris, Libraire de la société du écueil sirey, 1920, p. 350

[218] L. DUGUIT, *Études de droit public : L'État, les gouvernants et les agents*, Vol II, éd, Albert fontemoing, Paris 1903, p. 137. Léon Duguit propose de définir le parlement comme des *« ... collèges d'individus qui se trouvent investis en fait du pouvoir de prendre des décisions, qui s'imposent par elles-mêmes,* ou *sous certaines conditions, à tous les membres d'une collectivité et sur toutes les parties du territoire occupé par cette collectivité.* », *Ibid.*, p.p. 138-139.

[219] F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais, op. cit.*, p.246.

exécutif asymétriquement bicéphale, tournant autour de l'institution monarchique qui, de par sa qualité d'institution hiérarchiquement suprême en vertu des articles 41, 42 et 48, demeure l'épicentre d'où émane toute compétence de conception et de production de la norme juridique ainsi que de son exécution. Le gouvernement représenté et guidé par la personne de son chef, demeure, quant à lui, conformément à la logique des articles 89 et 92, l'instance qui dispose statutairement de manière exclusive du pouvoir exécutif tout en ayant un droit de regard décisif sur l'opération législative dans sa globalité »[220].

Dès la première constitution de 1962, le parlement marocain n'a jamais été dans une position de force, par rapport au pouvoir exécutif, comme une institution qui exerce ses fonctions de législation et de contrôle du gouvernement proprement dite. Malgré des tentatives du constituant marocain d'élargir considérablement le champ d'intervention de la loi, en ajoutant de nouvelles dispositions à la chambre des représentants, la pratique nous montre que le principe qui dominait les lois fondamentales est restée pratiquement inchangé. Toutefois, les attributions du parlement présentent toujours un caractère exceptionnel par rapport au pouvoir réglementaire. Le rôle de la chambre des représentants se trouve alors, rigoureusement marginalisé et verrouillé par le double contrôle exercé par le pouvoir exécutif que par la cour constitutionnelle d'une part, et par l'autorité royale d'autre part.

[220] A. BENKHATTAB, *Le parlement marocain : Régulation politique et incertitude transitionnelle*, HAL Id, halshs-00872965, 14 octobre 2013, p. 10.

CHAPITRE 2ème

DÉPOSSESSION DU POUVOIR LÉGISLATIF AU PROFIT DU ROI

Examiner la place de la chambre des représentants marocains au sein des institutions de l'État nécessite que l'on prête attention aux rapports existants entre le chef de l'État et le parlement. Contrairement aux monarchies constitutionnelles d'Europe, le roi du Maroc agit de sa propre initiative. La réalité du pouvoir réside entre ses mains. Dans les monarchies européennes, particulièrement dans celles du nord de l'Europe, le parlement peut modifier les prérogatives royales par la loi. Il peut même décider qui devait ou qui ne devait pas régner. Le régime parlementaire dans les démocraties européennes s'est constamment développé. En conséquence, le roi est censé jouer un rôle formel dans la fonction législative, son intervention dans la procédure législative est devenue irrecevable. En revanche, dans le cas du Maroc, l'activité législative est encadrée et orientée par le pouvoir royal. D'une part, le souverain oriente le travail parlementaire à travers son discours d'ouverture de la première session parlementaire annuelle [221], et il peut demander aux assemblées parlementaires de procéder à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. Le constituant lui confie également une arme puissante, la dissolution des deux chambres du parlement (Section1). D'autre part, il y a lieu d'examiner avec attention la question liée au déclin du parlement face au pouvoir du roi, en ce qui concerne la libre initiative de ce dernier à la révision de la constitution (Section 2).

[221] La question du discours royal d'ouverture de la première session parlementaire annuelle a été traitée dans la première partie de ce travail, titre 1, chapitre1, section 2, paragraphe 1 : La session ordinaire.

Section 1- La nouvelle lecture de la loi et la dissolution du parlement

Au Maroc, nous constatons, que plusieurs articles de la constitution retirent au parlement sa compétence législative au profit du roi, qui peut intervenir dans la procédure législative de différentes façons. D'une part, Il peut demander aux deux chambres du parlement qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. La demande d'une nouvelle lecture est formulée par message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée[222] (Paragraphe 1). D'autre part, le roi peut dissoudre par dahir, les deux chambres ou l'une d'elles seulement (Paragraphe 2).

Paragraphe1- La nouvelle lecture de la loi

L'article 95 de la constitution de 2011 prévoit la procédure suivante : « Le roi peut demander aux deux chambres du parlement qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. La demande d'une nouvelle lecture est formulée par message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée ». Ces dispositions constitutionnelles témoignent évidemment l'omniprésence institutionnelle du roi vis-à-vis du parlement, qui se traduit par sa capacité de bloquer ou retarder tout projet ou proposition de loi, à travers l'utilisation du mécanisme de la nouvelle lecture de la loi. Aux termes des dispositions de l'article 42 alinéa 4[223] de la constitution marocaine, la demande d'une nouvelle lecture par le roi exige le contreseing du chef du gouvernement. La prérogative royale s'impose au parlement dans les délais prévus par la constitution. Cela se fait sans aucune autre condition. La relecture en question peut concerner l'ensemble de la loi

[222] Article 95 de la constitution marocaine de 2011.

[223] Article 42, alinéa 4 de la constitution marocaine de 201 : « Les dahirs, à l'exception de ceux prévus aux articles 41, 44 (2e alinéa), 47 (1er et 6e alinéas), 51, 57, 59, 130 (1er alinéa) et 174 sont contresignés par le chef du gouvernement ».

ou certains des articles de cette dernière. Sur ce point, deux situations doivent être distinguées, le texte sujet de différend peut s'agir d'un projet ou d'une proposition de loi.

Par rapport au projet de loi, la proposition de loi a moins de chance d'aboutir à une loi, et surtout s'il s'agissait d'un objet n'est pas désiré par le pouvoir exécutif. Seules 14 propositions de loi sur 94 déposées sont votées de 1977 à 1983, soit moins de 15%. Ainsi, sur les 389 projets de loi déposés au cours de la neuvième législature (2011-2016), 359 ont été adoptés, soit plus de 92 %. Et 29 sont en cours d'étude (13 projets de lois sont à la chambre des représentants, 16 projets de lois sont à la chambre des conseillers). Quant aux propositions de lois, durant la même législature, parmi 185 propositions de lois déposées par les groupes et les groupements parlementaires 20 ont été adoptés, soit 11 % du nombre des propositions des lois déposées. La constitution de 1996 en son article 69 prévoyait la faculté pour le roi de recourir à la possibilité du référendum en cas de rejet du texte soumis à la nouvelle lecture. Cette éventualité n'apparaît pas dans la nouvelle constitution. Dans ce contexte que A. Benkhattab disait: « … la demande aux deux chambres du parlement d'une nouvelle lecture de la loi, comme l'atteste l'article 95 selon lequel « le roi peut demander aux deux chambres du parlement qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. La demande d'une nouvelle lecture est formulée par message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée ». Évidemment, si la relecture de la loi ne peut être refusée par le parlement, elle débouche nécessairement sur deux options possibles : son approbation, conformément aux orientations royales, ou son rejet. Selon les dispositions de l'article 69 de la constitution de 1996, le souverain avait la possibilité de recourir au référendum, lorsque le texte du projet ou de la proposition de loi soumis à la nouvelle lecture aurait été adopté ou rejeté par chacune des deux chambres à la majorité des deux tiers des membres la composant. En revanche, l'article 95 de la nouvelle constitution ne prévoit nullement cette éventualité, puisque le recours royal au référendum n'est évoqué qu'en cas de révision de la constitution suivant les articles 172 et 174 (…).

Le souverain agit en aval dans le domaine législatif à travers le mécanisme de promulgation des lois que lui attribue l'article 50 de la constitution de 2011. Il dispose dans ce cas de trente jours pour le faire. Assurément, la fixation d'un délai butoir de trente jours pour la promulgation de la loi parait jouer en faveur du parlement, puisque le souverain est tenu, avant l'expiration de ce délai, de reconnaitre, par sa signature, l'entrée en vigueur de la loi et de la transmettre au secrétariat général du gouvernement pour sa publication au bulletin officiel. Or, durant cette période le souverain peut, s'il juge que ladite loi est non conforme avec sa vision, retarder ou empêcher littéralement sa promulgation, à travers sa demande d'une nouvelle lecture, suivant les dispositions de l'article 95, ou à travers sa saisine de la cour constitutionnelle. Dans les deux cas, la loi échapperait au contrôle effectif du parlement puisqu'elle ne sera jamais identique à celle prévue initialement.

Il faut tout de même rappeler que ce sont là, deux mécanismes constitutionnels exceptionnels au Maroc, puisque depuis la première constitution de 1962, aucune demande de relecture de la loi ni saisine du conseil constitutionnel de la part du roi n'a été enregistrée. Cela semble vraisemblablement se justifier par la prééminence, symbolique et institutionnelle du roi qui impose *de facto* aux autres institutions, y compris celle du parlement, l'adoption d'une posture positive de collaboration et de subordination symbolique à son égard. Tout se passe comme si grâce à sa sainteté et à sa supériorité symbolique, le souverain n'a nullement besoin de recourir à ses prérogatives constitutionnelles officielles pour légaliser ses décisions politiques. Il lui suffit de signifier ses requêtes aux institutions concernées pour qu'elles soient effectivement entérinées »[224]. Cette intervention royale dans le domaine législatif peut être motivée théoriquement par le souci de remédier aux effets défavorables de la loi sujet de conflit. En fait, il s'agit d'un acte indéniablement politique par lequel le souverain est appelé à jouer pleinement son rôle d'arbitre, de gardien de la constitution, voire de garant de sa crédibilité à la loi.

---

[224] A. BENKHATTAB, Le parlement marocain, *Régulation politique et incertitude transitionnelle,* op.cit. p. 7-8.

Une demande présidentielle d'une deuxième délibération fondée sur l'article 10 de la constitution française mérite d'être citée en exemple à cet égard. En 1983, le parlement français avait voté une loi sur l'exposition universelle qui devait être organisée en 1989 mais, entre le vote du texte et sa promulgation, les pouvoirs publics ayant renoncé à organiser l'exposition, il ne restait comme solution pour éviter l'imbroglio juridique que de demander une nouvelle délibération de la loi. Dans la mesure où, elle n'est soumise à aucune condition préalable, la demande d'une nouvelle lecture est une compétence discrétionnaire du souverain, elle peut désigner uniquement certaines dispositions de la loi lesquelles sont susceptibles, d'être précisément celles qui ont été déclaré inconstitutionnelles par le conseil constitutionnel, l'inconstitutionnalité ne visant pas l'intégralité de la loi du fait de séparabilité des dispositions. La demande d'une nouvelle lecture aura alors pour objet d'obtenir le vote de nouvelles dispositions plus conformes à la constitution ou à la transformation d'une loi qui, privée de certaines de ces dispositions pour inconstitutionnalité peut ne plus correspondre à l'intention initiale de son auteur[225].

En France, la nouvelle délibération n'affecte pas la liberté de décision du parlement et l'exercice de cette prérogative présidentielle peut donc tendre à un aspect symbolique : elle se rattache plutôt à la faculté d'empêcher, autrement dit à son pouvoir de résistance (Carré de Malberg), à défaut d'évoquer un veto sélectif (*item veto*). Bien que laissée à l'appréciation du chef de l'État, la demande de nouvelle délibération [226] peut d'abord viser à remédier à une malfaçon rédactionnelle qui se serait glissée dans le texte de la loi.[227]

Au Maroc, lorsque la proposition de loi est adoptée, malgré les obstacles qui marquent la procédure législative, une nouvelle lecture peut être demandée. Ce qui

---

[225] M. SMIRES, *De l'exercice extraparlementaire de la fonction législative*, *op. cit.*, p.72.

[226] Inappliquée avant 1946, la nouvelle délibération a été demandée une dizaine de fois sous la quatrième république, afin de rectifier une erreur matérielle[226]. Sous la V[ème] république, elle aurait pu intervenir à cet effet après que la loi de finances pour 1982 eut retenu par inadvertance deux chiffres différents pour le montant du droit de timbre sur les passeports. Mais la clôture de la session ayant été prononcée sur ces contrefaites, le chef de l'État n'a pas convoqué une session extraordinaire et c'est loi de finances rectificative qui a ultérieurement corrigé la bévue.

[227] P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.,* p. 226.

mettrait les députés dans l'obligation d'aboutir à une seconde délibération de la loi. Si les parlementaires se sont solidarisés, et la proposition de la loi est votée à une telle majorité en dépit de l'opposition du gouvernement, le souverain peut intervenir en utilisant l'arme de la dissolution du parlement.

La possibilité pour les deux chambres du parlement marocain de voter contre le projet de loi objet de demande de relecture reste théoriquement valable. Néanmoins son application peut entrainer le recours du roi à son pouvoir de dissolution du parlement prévue par l'article 51 de la constitution.

Paragraphe 2 - La dissolution du parlement à l'initiative royale

La dissolution des chambres du parlement est considérée par les constitutionnalistes comme la contrepartie au pouvoir de renversement du gouvernement que détient l'assemblée législative. En effet, c'est un outil qui peut permettre aux électeurs d'arbitrer les différends entre le gouvernement et le parlement dans toutes ses formes. Pour autant, les constituants évitent de limiter le droit de dissolution aux problèmes des rapports entre le gouvernement et le parlement.

Comme le remarque V. Herman, à propos de l'origine de cette prérogative: « À l'origine, elle a été utilisée d'une façon pragmatique par le monarque, au Royaume-Uni, pour se débarrasser d'un parlement dont il avait obtenu ce qu'il voulait. Elle ne devint une contrepartie de la responsabilité ministérielle qu'à partir du moment où le principe de la permanence de la représentation nationale a été fermement établi, et où l'autorité du cabinet s'est substituée à celle du souverain. Grace à elle, l'équilibre entre l'exécutif et le législatif fut assuré : à sa propre révocation par la chambre, le gouvernement pouvait répliquer par la révocation de la chambre. Ce système permettait au cabinet d'échapper à un assujettissement total vis-à-vis des assemblées, et en juxtaposant deux pouvoirs aux forces sensiblement égales, rendait leur collaboration possible et nécessaire. (…). Dans sa forme classique, le droit de dissolution est, formellement

une prérogative du chef de l'État appelé à arbitrer un différend entre les deux organes. C'est dans cet esprit qu'il a été prévu dans douze pays dont la France, l'Italie et Monaco. Le rôle d'arbitre du chef de l'État est évident lorsque le gouvernement perd sa majorité par un changement dans la composition politique du parlement (comme au Bangladesh, à Fidji et à Malte), lorsqu'une motion de censure contre le gouvernement a été adoptée (comme en Belgique, au Japon et au Sénégal) et lorsqu'il y a désaccord entre les deux chambres dans un parlement bicaméral (comme en Australie, en Suisse, Tchécoslovaquie et en Urss).

Le régime politique marocain étant un régime parlementaire dans lequel la chambre des représentants dispose d'un certain nombre de moyen d'action à l'égard du gouvernement, l'exécutif possède, en contrepartie, une arme particulièrement puissante, la dissolution, qui « consiste à décourager à l'avance la résistance du parlement par la menace d'une sanction capitale »[228]. Sous la constitution de 1996, la question de la dissolution du parlement par l'exécutif est réglementée par les articles 70, 71 et 72. Le roi seul qui était habilité à exercer ce pouvoir, et c'est à lui, qu'étaient confiées les attributions dévolues au parlement. « L'élection du nouveau parlement ou de la nouvelle chambre intervient trois mois, au plus tard, après la dissolution. Le roi exerce entre-temps, outre les pouvoirs qui lui sont reconnus par la présente constitution, ceux dévolus au parlement en matière législative »[229]. À ce propos, M. Guibal écrit : «À cet égard, le régime issu de l'article 71 comporte une amplification du pouvoir royal plus importante que celle que comporte le régime issu de l'article 102[230] »[231]. Avec la nouvelle constitution de 2011, les rapports entre le parlement et le roi ont connu une évolution considérable, et tout particulièrement en ce qui concerne le droit de dissolution.

---

[228] B. JANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions publiques,* Dalloz, Paris, 1975, p. 226.

[229] L'article 72 de la constitution marocaine de 1996.

[230] Article 102 de la constitution de 1972 : Jusqu'à l'installation de la chambre des représentants, prévue par la présente constitution, les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en place des institutions constitutionnelles, au fonctionnement des pouvoirs publics et à la conduite des affaires de l'État seront prises par sa majesté le roi.

[231] M. GUIBAL, *A propos de l'article 102 de la constitution marocaine (constitution du 10 Mars 1972),* R.J .P.I.C., juillet, septembre, 1975, p. 318.

Tout d'abord, le chef du gouvernement pourra dissoudre le parlement. Ce pouvoir était réservé uniquement au roi dans la constitution de 1996. Ensuite, désormais, le roi, ne pourra plus supplier le parlement dissout ou l'une de ses chambres dans ses fonctions législatives en attendant l'élection d'un nouveau parlement ou d'une nouvelle chambre. En vertu de l'article 97 de la nouvelle constitution, l'élection du nouveau parlement ou de la nouvelle chambre ne peut dépasser deux mois. Il convient de noter au passage qu'en France, les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution[232]. Aux termes des dispositions de l'article 104[233] de la constitution marocaine, la décision du chef du gouvernement de dissoudre la chambre des représentants, prend la forme d'un décret pris en conseil des ministres, après avoir consulté le roi, le président de cette chambre et le président de la cour constitutionnelle. Et il doit exposer devant la chambre des représentants les motifs et les buts de cette décision. Étant l'arbitre suprême entre les institutions, le roi du Maroc, pour dissoudre les deux chambres ou l'une d'elles, doit consulter le président de la cour constitutionnelle, et seulement informer le chef du gouvernement, les présidents des deux chambres[234], et le peuple, par un message adressé à la nation, sans être tenu de se justifier, ni de présenter les motifs et les buts de sa décision. À cet égard, deux points importants doivent être relevés. Premièrement, vu ces conditions très sévères, prévues dans l'article 104 de la constitution, la dissolution déclarée par le chef du gouvernement ne peut avoir lieu sans l'accord du roi. Deuxièmement lorsque la demande de

[232] Article 12 de la constitution française : « Le président de la république peut, après consultation du premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'assemblée nationale. Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution ».

[233] Article 104 de la constitution marocaine : Le chef du gouvernement peut dissoudre la chambre des représentants, par décret pris en conseil des ministres, après avoir consulté le roi, le président de cette chambre et le président de la cour constitutionnelle. Le chef du gouvernement présente devant la chambre des représentants une déclaration portant notamment sur les motifs et les buts de cette décision.

[234] Article 96 de la constitution marocaine : « Le roi peut, après avoir consulté le président de la cour constitutionnelle et informé le chef du gouvernement, le président de la chambre des représentants et le président de la chambre des conseillers, dissoudre par dahir, les deux chambres ou l'une d'elles seulement. La dissolution a lieu après message adressé par le roi à la nation.

dissolution émane du souverain, déjà maître de l'exécutif, la décision peut avoir lieu facilement, ce qui place l'exercice de cette prérogative sous la dépendance du roi.

Section 2 - La révision constitutionnelle à l'initiative du roi et le déclin du parlement face au pouvoir royal

Dans son sens matériel, la constitution est considérée comme un ensemble de règles concernant l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. Dans ce sens, elle organise les compétences au sein de l'État[235] c'est-à-dire, la dévolution et l'exercice du pouvoir[236]. Pris dans son sens formel, la constitution désigne un instrument « énoncé dans la forme constituante et par l'organe constituant et qui par suite ne peut être modifié que par une opération de puissance constituante et au moyen d'une procédure spéciale de révision»[237]…En effet, dans sa conception classique, le constitutionnalisme est considéré comme un moyen de limiter le pouvoir des gouvernants. Au cœur de l'État de droit, se trouve aussi fondamentalement cette idée de limitation du pouvoir[238]. La limitation du pouvoir requiert souvent à cet effet deux mécanismes qui consistent en l'élaboration d'une constitution placée au sommet de l'ordonnancement juridique et en la définition d'un ensemble de droits et de libertés visant à protéger les citoyens contre l'arbitraire des gouvernants. Cette primauté de la constitution selon le schéma classique du maître de l'école de Vienne, Hans Kelsen, suppose par ailleurs une

[235] G. BURDEAU, Traité de science politique, le statut du pouvoir dans l'État, T. 4, LGDJ, Paris, p. 181.

[236] P. PACTET, « Institutions politiques », *Droit constitutionnel*, 22ème éd., Armand Colin, 2003, p. 67.

[237] DE MALBERG CARRE, *Contribution à la théorie générale de l'État,* Paris, Sirey, 1922, Tome 2, p. 571 et suiv.

[238] J. CHEVALLIER, *L'État de droit, Politique étrangère*, n°2 - 1993 - 58ème année.», RDP, p. 365, [En ligne]: www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1993_num_58_2_4210_t1_0493_0000_3

stabilité certaine de la constitution[239]…En fait, la question de la distinction entre constitution rigide et constitution souple ne peut être abordée sans remonter à sa genèse. Née de la différenciation[240] effectuée par l'abbé Sieyès entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués, celle-ci trouve son origine dans le fait que la constitution est un acte de nature législative[241]. Cette distinction, entre pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé de nature législative permet d'éviter toute confusion[242]entre loi constitutionnelle et loi ordinaire[243].

Cependant, la révision constitutionnelle au Maroc, ne peut en aucun cas être faite selon les procédures habituelles en matière législatives. Il y a des dispositions spéciales prévues par les articles 172 à 175 de la constitution. Or, d'une part, le constituant donne au roi de larges prérogatives en ce domaine, et, d'autre part, une révision initiée par les parlementaires est soumise à des conditions particulières, comme le vote de la majorité des deux tiers des membres des deux chambres. (Paragraphe 1). Selon les dispositions de l'article 174 alinéa 2, la révision de la constitution est définitive après avoir été adoptée par voie de référendum. Toutefois, le roi peut écarter le recours à la consultation populaire et soumettre par dahir aux deux chambres réunies le projet de révision afin de l'approuver à la majorité des deux tiers de membres (Paragraphe2).

---

[239] J. GUILLAUME, *Du titre XI dans la constitution de 1946 dans ses rapports avec la théorie générale de la révision des constitutions*, Thèse en droit, Paris, 1948, p. 15.

[240] M. GOUNELLE, Introduction au droit public. Institutions. Fondements. Sources., Montchrestien, Paris, 2ème éd. 1989, p. 215.

[241] Voir A. ESMEIN et H. NEZARD, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, 7ème éd. 1927, Tome I, p. 412 et CARRE de MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'État, reéd. CNRS, 1962, tome 2, p. 539-540.

[242] L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 3 ème éd., 1930, Tome 3, p. 688.

[243] J. ATANGANA AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », Docteur en Droit Public Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II, p. 4-7.

Paragraphe 1- La procédure de révision de la constitution

La constitution marocaine de 1996 édictait deux possibilités dans le cadre de révision de la constitution. Il y'avait d'une part l'initiative du roi et d'autre part l'initiative du parlement. Avec la nouvelle constitution, ce droit est attribué également au chef du gouvernement. Dans ce cas, le projet de révision doit être soumis au conseil des ministres, après délibération en conseil de gouvernement. Quant à l'initiative parlementaire, aux termes de l'article 173 alinéa 1 de la constitution, « la proposition de révision émanant d'un ou de plusieurs membres d'une des deux chambres du parlement ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers des membres la composant. Cette proposition est soumise à l'autre chambre qui l'adopte à la même majorité des deux tiers des membres la composant ». Ce qui veut dire que les deux chambres du parlement disposent des mêmes pouvoirs en ce domaine.

L'article 104[244] de la première constitution marocaine, dont la possibilité de recourir à la révision de la constitution appartenait au premier ministre et au parlement, a été modifié en 1970. Il a été remplacé par l'article 97, qui donnait l'initiative de révision constitutionnelle exclusivement au roi. C'est une réforme constitutionnelle qui a été marquée par une concentration de la totalité du pouvoir aux mains du monarque. Le parlement a perdu alors le droit de l'initiative en matière de révision constitutionnelle et la chambre des représentants ne peut que proposer au roi une révision à la majorité des deux tiers de ses membres. Comme l'a annoncé le roi Hassan II dans son discours du 17 février 1972 : « … D'autre part, il y a un autre point qu'il faut souligner : dans la constitution de 1970, et en ce qui concerne le droit de révision de la constitution, il est précisé que l'initiative de la révision de la constitution appartient au roi et que la chambre des représentants peut, à la majorité des 2/3 proposer au roi la révision de la constitution ». Dans la nouvelle constitution que nous te soumettrons, le droit de la révision de la

[244] Article 104 de la constitution marocaine de 1962 : « L'initiative de la révision de la constitution appartient au premier ministre et au parlement ».

constitution reste du ressort du roi. Néanmoins, la chambre des représentants peut, à la majorité des deux tiers, approuver un projet de révision qui devient définitif s'il est adopté par voie de référendum ». Avec la nouvelle réforme constitutionnelle de 1972, la chambre des représentants à la majorité des deux tiers de ses membres, est dotée également du droit d'approuver un projet de révision qui devient définitif après avoir être décidé par la voie de référendum.

En 1996, et avec le grand retour au bicaméralisme, la chambre des conseillers détient également le droit de recourir à une proposition d'une révision constitutionnelle. Cela donnait lieu à trois procédures de révision de la constitution, soit elle est faite à l'initiative du roi, sous forme de projet de révision qui peut être soumis directement au référendum ou au parlement, soit, d'une proposition de révision à l'initiative de l'une des deux chambres du parlement. Avec la nouvelle constitution de 2011, une quatrième procédure a été adoptée, celle de l'initiative du chef du gouvernement, comme le précise l'article 172 alinéa 1 : « L'initiative de la révision de la constitution appartient au roi, au chef du gouvernement, à la chambre des représentants et à la chambre des conseillers ». En dépit de ces retouches sur le texte constitutionnel, la procédure de la révision constitutionnelle à l'initiative parlementaire pose toujours plusieurs conditions, impossible à remplir sans un accord préalable du roi.

Le roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont il prend l'initiative, sans participation du parlement. Il y a lieu de noter à cet égard que cette procédure n'accorde aucune place à la représentation nationale, et le pouvoir d'initiative royale n'est soumis à aucune condition. L'article 174 alinéa 3 de la constitution marocaine, dispose que, « le roi peut, après avoir consulté le président de la cour constitutionnelle, soumettre par dahir au parlement un projet de révision de certaines dispositions de la constitution. Le parlement, convoqué par le roi en chambres réunies, l'approuve à la majorité des deux tiers des membres ». Si le roi décide de ne pas procéder directement à la consultation populaire, il peut opter pour la deuxième procédure qui permet aux deux chambres d'approuver à la majorité des deux tiers des membres le projet de révision. Il exerce ce pouvoir sous

forme d'un dahir après consultation du président de la cour constitutionnelle. Le problème se pose alors de savoir de quelle formalité il peut s'agir. Il peut être question, pensons-nous, que d'une participation, plus au moins importante, de la chambre des représentants, selon que le roi décide soit d'adresser un message à l'assemblée portant sur le projet de révision en vertu de l'article 28[245] de la constitution[246], soit de demander une délibération à ce sujet à la chambre[247]. Selon les dispositions de l'article 242 alinéa 5 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc, une discussion sur le projet de révision est ouverte aux groupes et aux groupements parlementaires des deux chambres. Elle est suivie d'un vote des membres des deux chambres réunies, ce qui n'était pas le cas dans les précédentes constitutions. Toutefois, si le roi décide d'adresser un message aux représentants des deux chambres, son contenu ne peut faire l'objet d'aucun débat. La troisième procédure porte sur l'initiative du chef du gouvernement. Dans ce cas, la question de révision de la constitution est soumise au conseil des ministres après délibération en conseil du gouvernement. Il résulte de ce qui précède que le droit d'initiative accordé au chef du gouvernement est très restreint, vu que le conseil des ministres est présidé par le roi, et aucune décision ne peut être prise contre son gré.

En France, conformément aux prescriptions de l'article 89 alinéa 1 de la constitution, l'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au président de la république sur proposition du premier ministre et aux membres du parlement. Comme le remarque P. Avril et J. Gicquel, à ce propos : « Il y a lieu de noter que le chef de l'État dispose en l'espèce du pouvoir d'initiative

---

[245] L'article 28 de la constitution de 1972 : « Le roi peut adresser des messages à la chambre des représentants et à la nation. Le contenu des messages ne peut faire l'objet d'aucun débat ». Dans la nouvelle constitution de 2011, cet article a été modifié en gardant le même esprit (article 52) : « Le roi peut adresser des messages à la nation et au parlement. Les messages sont lus devant l'une et l'autre chambre et ne peuvent y faire l'objet d'aucun débat ».

[246] Il ne s'agirait alors que d'une information des parlementaires, ces derniers ne pouvant discuter le contenu du message qui leur est adressé. L'article 28 déclare en effet que « le roi peut adresser des messages à la chambre des représentants ou à la nation. Le contenu de ces messages ne peut faire l'objet d'aucun débat ».

[247] Cette opinion semble être partagée par J.C. SANTUCCI qui écrit : « Les projets de révision dont le roi a l'initiative peuvent être soumis directement aux suffrages populaires sans faire l'objet nécessairement d'une délibération parlementaire ».

conditionné, certes, par la proposition du premier ministre, au titre des pouvoirs conjoints ou partagés avec le gouvernement (art. 19 C). Il exerce ce pouvoir sous forme d'un décret contresigné qui désigne l'assemblée devant laquelle le projet est déposé, ainsi que le ministre chargé d'en exposé les motifs et d'en soutenir la discussion (le premier ministre ou le garde des sceaux). C'est un cas unique, car le président de la république est juridiquement extérieur au processus de formation des autres catégories de loi (art. 39 C). On relèvera, cependant, qu'il doit s'en remettre au gouvernement pour le déroulement ultérieur de la procédure. En effet, il ne possède ni droit d'accès, ni droit de parole devant les assemblées ni au congrès, retenu en qualité d'assemblée constituante. Mais il est ai loisible de leur adresser un message (art. 18 C) »[248].

D'après une comparaison entre le système français et le système marocain, il fait apparaître qu'en France, l'initiative de la révision constitutionnelle venant du président de la république s'exerce sur la proposition du premier ministre. Ce pouvoir est partagé entre le chef d'État et le premier ministre, alors qu'au Maroc, comme on l'a déjà relevé, le roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision dont il prend l'initiative sans avoir besoin de consulter aucun organe de l'État.

Selon l'article 172 de la constitution marocaine, la chambre des représentants et la chambre des conseillers possèdent concurremment avec le roi et le chef du gouvernement l'initiative de la révision constitutionnelle. Il importe de souligner à cet égard, comme nous l'avons vu supra, que le droit de l'initiative de révision constitutionnelle dans le texte constitutionnel de 1962, était réservé au premier ministre et au parlement. Dans le cas présent, force est de constater que ce droit échappe à cette institution. Dans l'actuelle constitution, la proposition de révision émanant d'un ou de plusieurs membres d'une des deux chambres du parlement ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers des membres la composant. Cette proposition est soumise à l'autre chambre qui l'adopte à la même

[248] P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit,*. p, 253-254.

majorité des deux tiers des membres la composant[249]. Un membre de la chambre des représentants ou des conseillers peut donc proposer une modification de constitution, mais le caractère rigide de l'initiative parlementaire veut que cette proposition obéisse à des conditions particulières. Cette prérogative des parlementaires est, en l'état actuel de la pratique parlementaire, doublement limitée et sans grande conséquence. Cela parce que, d'une part, le texte en question doit être adopté par une majorité des deux tiers de la chambre le proposant, et d'autre part, parce qu'il doit franchir l'obstacle de l'autre chambre qui est tenue de l'adopter sous les mêmes conditions. Cette quatrième procédure est un apanage de la majorité. Et d'autre part, le gouvernement dispose en effet de l'ordre du jour prioritaire et il peut donc, sinon éviter l'inscription d'une proposition de révision à l'ordre du jour, du moins empêcher sa discussion effective.

Paragraphe 2 - L'adoption définitive

Les premiers alinéas de l'article 174 de la constitution marocaine de 2011 précise que les projets et propositions de révision de la constitution sont soumis par dahir au référendum et la révision est définitive après avoir été adoptée par voie de référendum ». Toutefois, le roi peut opter pour la convocation du parlement au lieu de la consultation populaire par référendum, et soumettre le projet de révision de certaines dispositions de la constitution aux deux chambres réunies. Dans ce cas, le projet n'est approuvé que s'il réunit la majorité des deux tiers des membres des deux chambres. On peut déduire de cela que le projet de révision peut être adopté sans consultation populaire, alors que la proposition de révision est obligatoirement soumise au référendum.

En France, L'adoption définitive du projet ou de la proposition de loi constitutionnelle est subordonnée à son approbation par référendum. Toutefois, pour les seuls projets de loi constitutionnelle, le président de la république peut

[249] Article 173 alinéa premier de la constitution marocaine de 2011.

écarter le recours au référendum en les soumettant à l'approbation des deux assemblées réunies en Congrès. Le congrès, dont le bureau est celui de l'assemblée nationale, se réunit à Versailles sur convocation par décret du président de la république soumis au contreseing. Ayant pour seule mission d'approuver le texte adopté par les deux assemblées, en lieu et place du peuple souverain, il ne peut évidemment le modifier. Ses débats sont donc limités à une explication de vote présentée par chaque groupe politique de l'assemblée et du sénat. Puis intervient le vote qui a lieu soit par appel nominal à la tribune soit, depuis la modification du règlement du 28 juin 1999, selon d'autres modalités fixées par le bureau du congrès. Ainsi, depuis cette date - le congrès étant pour la première fois saisi le même jour de deux projets de loi constitutionnelle - , les votes ont-ils été organisés dans huit bureaux de vote situés à proximité immédiate de l'hémicycle. Pour que le projet de loi constitutionnelle soit approuvé, le vote doit être acquis à une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés [250] . Si l'on regarde les textes constitutionnels, on remarque que la procédure de toute révision constitutionnelle est soumise à des étapes, plus au moins difficiles à franchir. Ainsi, les constitutions interdisent la révision quand il s'agit de tel ou tel point. Si l'on examine les textes, on voit que quelques constitutions interdisent la révision de certaines de leurs dispositions. On appelle ces interdictions les limites matérielles, les limites de fond ou les limites relatives à l'objet de la révision. En d'autres termes, quelques constitutions contiennent des dispositions intangibles, autrement dit des clauses irréformables. On entend par là, les dispositions constitutionnelles qui ne peuvent pas être révisées par la procédure de révision constitutionnelle [251] . Ainsi si la

[250] Site officiel de l'assemblée nationale, Fiche de synthèse n°43 : La révision de la constitution le 1 juin 2017, [En ligne]: http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-revision-de-la-constitution

[251] P. O'CONNELL, « Les procédures de révision constitutionnelle » (Le rapport adopté par l'association des secrétaires généraux des parlements), *in Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1978, 3ème série, n°114, p.41. Il faut signaler que ces dispositions sont toujours révisables par le pouvoir constituant originaire. Car, comme on l'a expliqué dans le titre préliminaire (Chapitre 2, Section 1), le pouvoir constituant originaire est permanent et les révolutions sont inévitables.

constitution prévoit une telle intangibilité, la révision de la constitution ne peut pas porter sur toutes les matières[252] .

La constitution marocaine comprend des articles de 172 à 174, lesquels précisent les différentes procédures de la révision constitutionnelle. D'une part, les dispositions de l'article 174 alinéa 4 prévoient un contrôle de la procédure de la révision exercé par la cour constitutionnelle. Et d'autre part, l'article 175 déclare intangible la forme monarchique de l'État. Ainsi, les dispositions relatives au régime monarchique ne peuvent faire l'objet d'aucune révision. Une autre interdiction que l'on rencontre dans plusieurs pays, c'est le fondement idéologique de l'État. Au Maroc, la religion musulmane est déclarée intangible. Une autre close irréformable dans le système marocain porte sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la constitution[253].

Le roi du Maroc, comme le président de la république française, peut également écarter le principe de retour au peuple, mais une distinction doit être établie entre les deux systèmes, le décret présidentiel de la convocation du congrès est soumis à contreseing, alors que le dahir royal est souverain.

L'expérience de la vie politique au Maroc n'a pas permis à travers l'histoire d'assister à une dissolution du parlement ordonnée par le roi en exercice de son pouvoir dans le cadre d'une solution de crise entre le parlement et le gouvernement. Cela a été de même dans le cadre de la volonté du monarque de donner la parole au peuple sur une question importante. La dernière dissolution des deux chambres du parlement marocain, a eu lieu en 2011, après les manifestations du mouvement contestataire de 20 février. Ce dernier a adopté une plateforme de revendication

[252] K. GÖZLER, « Le pouvoir de révision constitutionnelle », Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, p. 118. (www.anayasa.gen.tr/these.htm). [En ligne]: http://www.anayasa.gen.tr/pcr-05-inventaire-des-limites.pdf.

[253] Article 175 de la constitution marocaine : « Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'État, sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente constitution ».

politique, en demandant des réformes radicales du système politique. Les élus ont été renvoyés, et après l'élection du nouveau parlement, un nouveau gouvernement a été mis en place. Depuis lors, la dissolution ici, apparaît, comme une action destinée à renforcer l'autorité du monarque en interaction de ce dernier avec le peuple souverain.

Le roi, est selon la nouvelle constitution, l'arbitre habilité à trancher tout conflit qui pourrait survenir entre le parlement et le pouvoir exécutif. Il peut dissoudre, par dahir, les deux chambres du parlement ou l'une d'elles. Il exerce ce droit dans les conditions prévues par l'article 51 de la constitution de 2011, d'une manière discrétionnaire. Il lui suffit de consulter le président de la cour constitutionnelle et informer le chef du gouvernement et les présidents des deux chambres du parlement. De plus, l'initiative de la révision constitutionnelle appartient au roi, au chef du gouvernement, et aux deux chambres du parlement. Si l'on regarde le texte constitutionnel, on trouve une partie des dispositions détermine la procédure suivant laquelle le roi peut adopter une loi constitutionnelle. Dans ce cas, la révision n'est soumise à aucune condition particulière. Le roi peut soumettre directement au référendum le projet de révision sans avoir besoin de consulter les représentants du peuple. D'autre part, une autre partie des dispositions impose des limites et des conditions particulières à la révision constitutionnelle à l'initiative parlementaire ou du chef du gouvernement. Ainsi, un ou plusieurs membres des deux chambres du parlement peuvent déposer une proposition de révision, mais elle ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers des membres composant la chambre. Quant à la proposition de révision émanant du chef du gouvernement, elle est soumise au conseil des ministres présidé par le roi.

CONCLUSION DU TITRE 1

En étudiant les textes régissant les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au Maroc, on constate que l'organisation des pouvoirs n'a pas fondamentalement changé. La chambre des représentants n'est pas pour autant le titulaire exclusif du pouvoir législatif. Tout d'abord, le domaine de la loi est fort limité, que ce soit sur le plan de la législation ordinaire ou sur le plan de la législation organique. Par ailleurs, c'est au juge constitutionnel que revient l'interprétation des normes dégagées de la constitution et des lois organiques. Le parlement se trouve alors sous un contrôle strict de la cour constitutionnelle. Cela, l'empêche d'élargir sa compétence à d'autres domaines outre que prévus par la constitution. Une autre délimitation du travail parlementaire s'ajoute, celle de la délégation du pouvoir législatif à l'exécutif. Ce qui se traduit par un déclin du parlement dans ses fonctions législatives au bénéfice du gouvernement qui détient le droit de légiférer ce qui est normalement domaine de la loi. En plus des facultés offertes au gouvernement de légiférer par délégation du pouvoir législatif, le constituant accorde de larges compétences législatives au roi. Aux termes de l'article 95 de la constitution, le roi peut demander aux deux chambres du parlement de procéder à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. Le constituant lui offre également la faculté de dissoudre par dahir, les deux chambres du parlement ou l'une d'elles seulement, sans avoir besoin de justifier sa décision devant le parlement. De plus, le roi peut soumettre par dahir, directement au référendum le projet de révision de la constitution sans être tenu de consulter le parlement.

TITRE 2ème

LE CONTRÔLE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS : UNE PROCÉDURE LARGEMENT DOMINÉE PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF

Le contrôle parlementaire désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d'opérations, qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement aux activités purement informatives[254]. Pour être en mesure d'exercer sa fonction de contrôle sur le gouvernement, le parlement a besoin d'être parfaitement informé. Comme l'a fait remarquer J. Stuart Mill : « Le véritable office d'une assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre, mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement, de mettre en lumière tous ses actes, d'en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, de les blâmer s'ils sont condamnables, de chasser de leur emploi les hommes qui composent le gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'ils la remplissent d'une façon contraire à la volonté expresse de la nation, et de nommer leurs successeurs, soit expressément, soit virtuellement. »[255]. Dans un régime politique caractérisé par un parlement largement dominé par le gouvernement d'un côté, et de l'autre côté par le roi, l'accès des parlementaires à l'information est confronté à de nombreuses difficultés**.**

La constitution marocaine fournie à la chambre des représentants des moyens de contrôle budgétaire lui permettant de renforcer la bonne gouvernance des finances publiques. Cependant, c'est au gouvernement que revient la maitrise du processus budgétaire dans son ensemble (Chapitre1). Pour exercer sa fonction de contrôle et de l'action gouvernementale, la chambre des représentants est investie des compétences destinées à mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement (Chapitre2).

[254] P. AVRIL, GICQUEL *Jean, Droit parlementaire, op. cit.,* p. 281.

[255] S. MILL, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont white, 2e éd., paris, 1985, p. 119.

CHAPITRE 1er

LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES ET LA PRÉDOMINANCE DU POUVOIR EXÉCUTIF

> « *Il se peut bien, dit Castor, que les principes qui règlent l'administration des finances publiques soient un peu trop métaphysiques … c'est, lui dis-je, que nous oublions toujours que l'homme a devant lui des choses, et non point des papiers et de l'argent* ».
>
> Alain : Propos[256]

Dans le sens le plus matériel, le budget de l'État apparaît comme un plan d'action dont l'horizon est annuel. Il comporte des choix stratégiques élaborés dans le cadre d'un programme gouvernemental, sous forme de comptes prévisionnels, traduit en termes monétaire. Il désigne l'ensemble des comptes qui décrivent les recettes et les dépenses de l'État, soumises chaque année au vote du parlement. Le budget de l'État n'acquiert la valeur juridique qu'après avoir être voté au parlement. Ainsi, la compétence financière du parlement pose des problèmes d'ordre juridique et politique. Cependant comme l'a fait remarquer P. Delvolvé et H. Lesguillons, le budget est au cœur de tout système parlementaire : « le budget est devenu l'acte politique le plus important de l'année. Expression chiffrée de la politique du gouvernement, il révélait la route que ce dernier entendait suivre : sa connaissance mettait le parlement en état d'apprécier et de contrôler l'action du pouvoir exécutif. Il constituait annuellement la confrontation décisive entre ces deux organes »[257].

Le régime parlementaire marocain est caractérisé par un profond déséquilibre au profit du pouvoir exécutif. D'une part, la chambre des représentants enfermée

---

256 Propos d'ALAIN, *finances métaphysiques,* Bibl. de la Pléiade, p. 676. Ce texte date du 5 mars 1926.

257 P. DELVOLVÉ et H. LESGUILLONS, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, presses universitaires de France, Paris, 1964, P. 137.

par un arsenal juridique en faveur du gouvernement, souffre d'une faiblesse dans sa capacité d'influencer la procédure budgétaire (Section1). D'autre part, le contrôle parlementaire des finances publiques est loin d'être une réalité, diverses procédures permettent au gouvernement de préparer et exécuter le budget selon sa propre vision (Section 2).

Section 1 - La quasi-intangibilité du projet de loi de finances au Maroc

Au Maroc, la procédure budgétaire est réglementée par la loi organique relative à la loi de finances, n° 130 -13 du 2 juin 2015. L'ensemble des recettes et les dépenses de l'État sont présentés par les lois de finances. Selon les dispositions de l'article premier de la loi organique ici sous examen, « la loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle tient compte de la conjoncture économique et sociale qui prévaut au moment de sa préparation, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine». Aux termes de l'article 46 de la même loi organique, sous l'autorité du chef du gouvernement, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances conformément aux orientations générales ayant fait l'objet de délibérations au conseil des ministres conformément à l'article 49 de la constitution.

La procédure d'adoption du projet de loi de finances se déroule en deux étapes. D'abord, il est déposé en priorité sur le bureau de la chambre des représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours, et immédiatement envoyé à la commission des finances et du développement économique de la chambre des représentants (paragraphe1). Ensuite, après son examen en commission, le texte fera l'objet de discussion et de vote en séance plénière au sein des deux chambres du parlement (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- La présentation de la loi de finances et la question du temps

Aux termes de l'article 49 de la loi organique relative à la loi de finances, n° 130-13 du 2 juin 2015, « la chambre des représentants se prononce sur le projet de loi de finances de l'année dans un délai de trente (30) jours suivant la date de son dépôt. Dès le vote du projet ou à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le gouvernement saisit la chambre des conseillers du texte adopté ou du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la chambre des représentants et acceptés par lui. La chambre des conseillers se prononce sur le projet dans un délai de vingt-deux (22) jours suivant sa saisine. La chambre des représentants examine les amendements votés par la chambre des conseillers et adopte en dernier ressort le projet de loi de finances dans un délai n'excédant pas six (6) jours »[258]. La chambre des représentants dispose d'un délai de trente jours et la chambre des conseillers de vingt-deux jours pour examiner et voter le texte de la loi de finances. Il est aisé de constater que le délai imposé aux deux chambres du parlement et à leurs commissions sont trop brefs. Cela conduit à la réduction de l'intervention des assemblées pendant la phase de l'analyse détaillée du budget.

En dépit de la clarté de l'article 49 tel que nous l'avons mentionné tout à l'heure, l'histoire parlementaire marocaine, est marquée par des retards excessifs en matière de dépôt et d'adoption du projet de loi de finances. Le tableau suivant nous permet de comprendre cette réalité.

[258] Article 49 de la loi organique relative à la loi de finances, n° 130-13 du 2 juin 2015.

Tableau n° 8 : Dépôt et adoption de la loi de finances durant la neuvième législature (2011-2016)

La loi de finances	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Date de dépôt au bureau de la chambre des représentants	20/10/2010	15/03/2012	24/10/2012	21/10/2013	20/10/2014	19/10/2015
Date d'adoption définitive	22/12/2010	15/05/2012	28/12/2012	25/12/2013	23/12/2014	15/12/2015

Source : Rapports de la commission des finances et de développement pour la neuvième législature 2011-2016 et les bilans du travail gouvernemental des années (2006 – 2012), disponible sur www.parlement.ma. Ces rapports sont disponibles également sur le site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement www.mcrp.gov.ma.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les projets de lois de finances des années 2011, 2015 et 2016 ont été déposés et adoptés dans les délais prévus par la loi. Le délai de l'adoption du projet a été respecté également pendant la deuxième et la troisième année (2013 et 2014) de la neuvième législature. Pour la première année législative (2012), alors qu'il était censé présenter au bureau de la chambre des représentants le texte au plus tard le 20 octobre, le chef du gouvernement a pris presque cinq mois de retard avant de le déposer le 15/03/2012. Le dépôt du texte a accusé un retard également pour la deuxième et la troisième législature. Nous constatons quatre jours de retard pour l'année 2013 et un jour pour l'année 2014. Le non-respect des délais de la présentation de la loi de finances à la discussion et au vote, aggrave encore plus les conditions de travail des parlementaires. Déjà les conditions légales prévues par le législateur marocain concernant la présentation du projet de loi de finances représentent un obstacle sérieux devant un véritable contrôle parlementaire des finances publiques. Cette situation entraine des conséquences graves sur le travail parlementaire, et cela notamment en l'absence

des remèdes constitutionnels qui peuvent sanctionner les défaillances du gouvernement.

La brièveté du temps consacré à l'étude, la discussion et l'approbation du budget, entraine la perturbation et la confusion du travail des parlementaires. Comme l'a écrit M. Viansson-Ponté : « L'acte législatif le plus important de l'année doit être expédié dans la hâte et parfois dans la confusion ». Quelques soient les raisons avancées, aucune disposition juridique ne permet au gouvernement de justifier la présentation tardive de son projet de loi de finances. En outre, comme l'énonce l'article 75 de la constitution marocaine de 2011, alinéa 3 et 4: « Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la cour constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation. Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé ». À ce propos D. Khoudry affirmait ceci : « ainsi, il s'avère que le gouvernement bénéficie en quelques sortes de sa propre carence lorsqu'il ne présente pas le projet dans les délais prescrits, puisqu'en déposant tardivement le projet de LFA, il oblige le parlement à empiéter sur la date limite de 31 décembre, ce qui lui permet de recourir à la procédure dite du « douzième provisoire » »[259].

[259] D. KHOUDRY*, Le contrôle des finances de l'État au Maroc, op. cit., p. 204 ;* P. DELVOLVE et H. LESGUILLON, *le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire», op. cit.,* p.230. La procédure du douzième provisoire intervient si le budget annuel n'est pas arrêté définitivement à l'ouverture de l'exercice (donc au 1er janvier). On recourt alors aux systèmes des « douzièmes provisoires ». Dans ce cas, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits existants dans le budget de l'exercice précédent.

En France, en cas de force majeure, la cour constitutionnelle peut admettre l'adoption et la promulgation d'une loi de finances après le début de l'exercice budgétaire prévu par la loi en vigueur, « mais, en 2009, la cour constitutionnelle a, sous le couvert de la survenance d'un cas de force majeure, admis la possibilité d'adoption et de promulgation d'une loi de finances après le début de l'exercice budgétaire considéré[260]. En effet, saisie par le premier ministre aux fins de constatation d'un cas de force majeure en vue d'obtenir le report du dépôt du projet de loi de finances de l'exercice 2010, la cour constitutionnelle a affirmé qu'en raison de l'imprévisibilité des événements ci-dessus, rappelés (vacance de la présidence de la république, mise en place d'un gouvernement de transition, élection présidentielle anticipée …), et leur caractère insurmontable, ils sont constitutifs d'un cas de force majeure qui place le gouvernement (…) dans l'impossibilité d'organiser des conférences budgétaires en vue de l'élaboration du projet de loi de finances de l'exercice 2010 et de déposer celle-ci à l'assemblée nationale dans les délais requis par la constitution, qu'il y a donc lieu de différer la période de dépôt à l'assemblée nationale du projet de loi de finances de l'exercice 2010 et de fixer au 30 décembre 2009, au plus tard, l'observation de cette formalité par le gouvernement[261]. En l'absence d'une force majeure, les conséquences du dépassement du délai constitutionnel du dépôt du projet de loi de finances, sont prévues par l'article 47 de la constitution française : « Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le gouvernement demande d'urgence au parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ». En cas du dépôt tardif du projet de loi de finances à cause d'une décision du conseil constitutionnel, l'article 45 de la LOLF permet au gouvernement de déposer un projet de loi spéciale l'autorisant à

[260] La loi n°1/2010 déterminant les ressources et les charges de l'État pour l'année 2010 a été promulguée le 15 février 2010.

[261] Décision n° 055/ CC du 27 octobre 2009 relative à la requête du premier ministre tendant à la constatation d'un cas de force majeure en vue du report du dépôt du projet de finances de l'exercice 2010 à l'assemblée nationale.

continuer à percevoir les impôts jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de finances dont l'examen se déroulerait en parallèle.

Conformément à l'article 75 alinéa 3 de la constitution marocaine, et à la loi organique n° 50 de la LOF, si à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances, n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la cour constitutionnelle, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation. Il ressort de la lecture de cet article que le gouvernement dispose de la compétence d'ouvrir par décret des crédits servant à la marche des services publics sans être tenu de demander une autorisation du parlement.

De ce fait, pour remédier à cette défaillance gouvernementale, le Maroc est appelé d'un côté, à adopter la procédure prévue par le constituant français, qui impose au gouvernement, en cas de dépôt tardif de la loi de finances de demander une autorisation auprès du parlement de percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés. De l'autre côté, la session parlementaire consacrée à la discussion du projet de loi de finances, doit être prolongée au-delà de 30 jours pour la chambre des représentants et 22 jours pour la chambre des conseillers.

Paragraphe 2- Discussion et vote du projet de loi de finances

La procédure budgétaire comprend l'élaboration du projet de loi de finances par le gouvernement, qui, à son tour le transmet au bureau de la chambre des représentants au plus tard le 20 octobre de chaque année, puis, après son examen en commission**,** le texte fera l'objet de discussion et de vote en séance plénière au sein des deux chambres du parlement. La discussion du projet de loi de finances est une phase importante dans la vie parlementaire, c'est une fonction qui peut permettre au parlement de réduire la prédominance de l'exécutif et de veiller sur la

transparence des finances publiques. Selon B. Anderson, « le pouvoir exécutif ne travaillera que rarement pour améliorer tout seul la transparence et la responsabilité sans aucun type d'influence externe qui l'encourage à le faire »[262]. Sur ce point, l'auteur souligne le succès que certains pays ont expérimenté en augmentant la participation du parlement au sein de la procédure budgétaire, comme une source de cette influence externe[263].

Au Maroc, avant le dépôt du texte au bureau de la chambre des représentants, le ministre chargé des finances expose aux commissions des finances du parlement le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante. À cet effet, un débat sans vote est tenu, « le ministre chargé des finances expose aux commissions des finances du parlement, avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante. Cet exposé comporte : l'évolution de l'économie nationale, l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours à la date du 30 juin, les données relatives à la politique économique et financière et la programmation budgétaire triennale globale. Ledit exposé donne lieu à un débat sans vote »[264]. Le projet de loi est déposé sur le bureau de la chambre des représentants dans un délai ne dépassant pas le 20 octobre de l'année budgétaire en cours, comme c'est prévu dans l'article 48[265] de la

---

[262] B. ANDERSON, *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/1, cité par, M. CAMILA, *Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire brésilien*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris panthéon Sorbonne, U.F.R 01, Droit, administration et secteurs publics, 2013, p. 4.

[263] *Ibid*., p. 2, traduction libre.

[264] Article 207 du RICR au Maroc (édition 2017), et l'article 47 de la loi organique relative à la loi de finances n° 130-13

[265] Le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours. Il est accompagné des documents suivants :
(1) note de présentation de la loi de finances comportant des données concernant les investissements du budget général ainsi que les impacts financiers et économiques des dispositions fiscales et douanières proposées;
(2) rapport économique et financier;
(3) rapport sur les établissements et entreprises publics ;
(4) rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome;
(5) rapport sur les comptes spéciaux du Trésor;

loi organique relative à la loi de finances, n° 130-13 du 2 juin 2015, et soumis immédiatement à l'examen de la commission chargée des finances de la chambre des représentants. Pour la suite de cet examen, il fera l'objet de débat et de vote en séance plénière au sein des deux chambres du parlement. La discussion au niveau des commissions s'engage après l'intervention du ministre de finances qui présente des informations supplémentaires sur le projet. Ensuite, vient la discussion générale du budget et la politique envisagée par le gouvernement dans le cadre de mise en œuvre du projet et des choix qu'il contient. La durée de la discussion ne doit pas dépasser trois jours et le temps de parole est réparti à la représentation proportionnelle. Par ailleurs, la programmation pluriannuelle, des départements ministériels ou institutions, ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'État, est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions[266]. Selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 213 du RICR, parallèlement aux travaux de la commission des finances, les autres commissions permanentes procèdent à la préparation de l'examen des projets de budgets des départements ministériels et des secteurs relevant de leur compétence. Le gouvernement doit remettre à la présidence de la commission concernée, cinq jours avant la réunion, le projet de loi de finances de l'année et les budgets sectoriels qui

---

(6) rapport sur les dépenses fiscales ;
(7) rapport sur la dette publique;
(8) rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre;
(9) rapport sur les ressources humaines ;
(10) rapport sur la compensation ;
(II) note sur les dépenses relatives aux charges communes ;
(12) rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ;
(13) note sur la répartition régionale de l'investissement.

Le projet de loi de finances de l'année peut être également accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public. Il est immédiatement soumis à l'examen de la commission chargée des finances de la Chambre des représentants. La programmation pluriannuelle des départements ministériels ou institutions, ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'État, est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions.

[266] Article 48, alinéa 5 de la loi organique relative à la loi de finances, n° 130-13 du 2 juin 2015.

s'y rattachent, comportant les documents et textes expliquant les dispositions et les articles du budget présentés en discussion.

En France, dans le cadre de la révision constitutionnelle intervenue en 2008, Luquiens Corinne, le secrétaire générale de l'assemblée nationale disait : « L'élément majeur de la réforme constitutionnelle, qui a permis une véritable revitalisation des travaux en commissions, est évidemment le fait que l'examen des projets de lois en séance s'engage désormais sur la base du texte de la commission. On a indiscutablement assisté depuis son entrée en vigueur à un transfert de certains débats de la séance vers les commissions. Cette question a déjà été évoquée mais je crois nécessaire d'y insister à nouveau. On constate que les enjeux s'en trouvent, en pratique, fondamentalement modifiés. Avant la réforme, lorsque la commission adoptait un amendement auquel le gouvernement était opposé, celui-ci parvenait souvent, sinon le plus souvent, à le faire rejeter en séance. Aujourd'hui, la situation est inversée. Si le gouvernement est opposé au texte de la commission, c'est à lui qu'il appartient de présenter un amendement et il est exceptionnel qu'il parvienne à le faire adopter. D'ailleurs, le gouvernement en a bien conscience puisque les ministres participent maintenant systématiquement à la discussion des textes en commission et c'est dans cette enceinte qu'ils s'efforcent de faire prévoir leur point de vue »[267].

Pour renforcer la transparence budgétaire au Maroc, et améliorer la qualité des débats sur le budget de l'État, l'examen du projet de loi de finances doit s'engager sur la base du texte adopté par la commission et les ministres doivent assister et défendre leur point de vue lors des débats. De plus, le ministre chargé des finances, lors de son exposé aux commissions des finances des deux chambres le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année d'après, est tenu d'exposer également les grandes orientations de la politique économique et

[267] C. LUQUIENS, « Quels changements dans la vie de l'assemblée depuis 2008 ? », *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Actes de la journée d'études du 13 janvier 2011, organisée par l'assemblée nationale, par l'association française de droit constitutionnel (AFDC), sous la direction de J. Gicquel, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. Rousseau, Thèmes et commentaires, Dalloz, 2012, Paris, p. 165-166.

financière, ensuite, le dossier communiqué au bureau de la chambre des représentants doit comporter en plus des rapports prévus dans l'article 48, de la LOF ci-dessus, des rapports annuels de performances préparés par le ministre et les rapports sur la consolidation des comptes du secteur public, ainsi que les rapports sur le financement des collectivités territoriales et un rapport sur la masse salariale.

Dans la séance plénière, la discussion et le vote des projets de loi de finances se déroulent conformément aux dispositions des deux articles 75 et 77 de la constitution de 2011 et de la loi organique relative à la loi de finances ainsi que la procédure énoncée dans les règlements intérieurs des deux chambres du parlement.

L'article 36 de la LOF au Maroc, prévoit que « la loi de finances de l'année comprend deux parties. La première partie arrête les données générales de l'équilibre financier et comporte : l'autorisation de perception des recettes publiques et d'émission des emprunts, les dispositions relatives aux ressources publiques que la loi de finances peut créer, modifier ou supprimer, les dispositions relatives aux charges de l'État, aux services de l'État gérés de manière autonome et aux comptes spéciaux du Trésor, les dispositions relatives au recouvrement des créances publiques, au contrôle de l'emploi des fonds publics et à la responsabilité pécuniaire et personnelle des gestionnaires des services de l'État, le cas échéant, l'évaluation globale des recettes du budget général, des budgets des services de l'État gérés de manière autonome et des catégories des comptes spéciaux du Trésor, les plafonds des charges du budget général, par titre, de l'ensemble des budgets des services de l'État gérés de manière autonome groupées par dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement et des comptes spéciaux du Trésor, par catégorie. Le tableau d'équilibre est présenté de manière à faire ressortir l'intégralité des éléments de l'équilibre budgétaire et des besoins de financement. La deuxième partie arrête: par chapitre, les dépenses du budget général, par service, les dépenses des services de l'État gérés de manière autonome et par compte, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor ». Il ressort de cet article que la discussion s'engage premièrement sur la première partie de LOF relative aux données générales de l'équilibre financier, et ensuite la discussion de la deuxième partie relative aux

dépenses du budget général. À ce propos, l'article 52 de la loi organique relative à la loi de finances, précise : « La seconde partie du projet de loi de finances de l'année ne peut être soumise au vote de l'une des deux chambres du parlement avant le vote de la première partie. Dans le cas où la première partie est rejetée, la seconde partie ne peut être soumise au vote. Le rejet de la première partie par l'une des deux chambres du parlement est considéré comme rejet du projet dans son ensemble par la même chambre. En cas de rejet du projet par la chambre des conseillers, la chambre des représentants est saisie pour examen, dans le cadre de la deuxième lecture, du texte rejeté par la chambre des conseillers ».

Selon les dispositions de l'article 53 de la loi organique 130-13, les dispositions de la loi de finances sont votées article par article. Toutefois, l'une des deux chambres du parlement peut procéder au vote d'ensemble de la deuxième partie à la demande du gouvernement ou du bureau de la chambre concernée. Normalement le texte vient en lecture article par article, ce qui va permettre au parlement de se prononcer sur tout ou partie du projet, et accepter l'ensemble sous réserve des modifications de quelques dispositifs. S'agissant de la deuxième partie du texte, elle fait l'objet d'un vote par titre à l'intérieur d'un même titre par chapitre. Selon les dispositions de l'article 218 alinéa 2 du RICR, une discussion générale sur la deuxième partie du projet de loi de finances est tenue en séance publique dans un délai n'excédant pas huit heures, sauf décision contraire du bureau de la chambre des représentants. Ce volume horaire est attribué par la conférence des présidents en fonction des délais impartis aux groupes parlementaires, aux groupements parlementaires et aux représentants n'appartenant à aucun groupe ou groupement parlementaire.

La méthode de vote de la première partie du projet de loi de finances, ne permet pas aux parlementaires marocains de se prononcer sur les détails du texte en discussion. Cela est le résultat du fait qu'il a fait l'objet d'un vote d'ensemble. Le temps consacré à la discussion de la deuxième partie est trop court. Le rôle des parlementaires à ce niveau est superficiel, il a été réduit à une simple discussion avec l'exécutif.

Section 2- Les limites du droit d'amendement et l'autorisation budgétaire du parlement

Les rapports entre le gouvernement et le parlement dans le domaine financier se posent avant tout au niveau des prérogatives d'intervention du pouvoir législatif au moment de l'adoption du projet de loi de finances. C. Moraes Baceti disait à ce propos : « En ce qui concerne le moment de l'adoption du budget, la compétence du pouvoir législatif n'est pas restreinte à l'approbation ou au rejet de la proposition présentée par le pouvoir exécutif. Au parlement revient aussi la réalisation des modifications à cette proposition, en exerçant son droit d'amendement. Il s'agit d'un aspect très important de l'étape d'adoption du budget de l'État, qui renforce la compétence du pouvoir législatif vis-à-vis du budget de l'État, en permettant que les parlementaires interviennent sur la destination d'une partie des recettes, ce qui peut bénéficier aux régions et aux municipalités qui avaient été délaissées par la proposition du pouvoir exécutif »[268].

Il convient de s'intéresser d'abord aux moyens juridiques dont disposent les parlementaires qui leur permettent de modifier les lois budgétaires du gouvernement à travers la procédure d'amendement. Cette procédure est caractérisée par des restrictions prévues par la constitution, les lois organiques et les règlements des deux chambres du parlement (Paragraphe 1). D'autre part, la question de l'autorisation budgétaire du parlement, ne concerne que les crédits supplémentaires (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- Procédure d'amendement limitée

Même si le droit d'amendement est accordé par la constitution, il est évident qu'il est extrêmement limité dans la pratique (A). Selon les dispositions de l'article

[268] M. CAMILA, « Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire brésilien », *op. cit.,* p. 129**.**

83 alinéa 2 de la constitution marocaine, le gouvernement peut empêcher les amendements d'origine parlementaire, en demandant à la chambre saisie du texte en discussion, de se prononcer par un seul vote sur tout ou une partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le dispositif gouvernemental (B).

A- Les restrictions du pouvoir d'amendement

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article 83 de la constitution marocaine, « les membres de chaque chambre du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée ». Le parlement dispose du droit d'amendement, mais bien évidemment l'article 77 de la constitution, au nom du principe de l'équilibre des finances de l'État, permet au gouvernement d'opposer toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques. L'examen du projet de loi de finances est caractérisé par une forte restriction d'amendement à l'initiative parlementaire. Le gouvernement peut également s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée. Comme il est précisé dans le premier alinéa de l'article 83 de la constitution marocaine de 2011 : « Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée ».

En France, l'application de la nouvelle réforme constitutionnelle de juillet 2008 a permis d'élargir le droit d'amendement du parlement. L'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances remplaçant l'article 42 de l'ordonnance de 1959 précise les conditions de l'exercice du droit d'amendement sur le projet de loi de finances : « L'objet essentiel de l'article 47 est de préciser que, dans le cadre de

la nouvelle nomenclature budgétaire mise en place par la LOLF, la « charge » dont l'article 40 de la constitution interdit toute augmentation, s'entend de la mission. Élément de la revalorisation du rôle du parlement, cette disposition autorise les parlementaires à proposer des transferts de crédits entre les programmes d'une même mission, sans, bien entendu, que cela ait pour effet d'augmenter le total des crédits de la mission concernée. Considéré comme la contrepartie principale de la fongibilité des crédits (article 7. II de la LOLF) qui accorde aux gestionnaires une très grande liberté d'action, cet élargissement limité (un amendement parlementaire ne peut pas créer une mission ni proposer un transfert de crédits entre deux missions différentes) du droit d'amendement reste encore trop récent (il s'est appliqué pour la première fois au projet de loi de finances pour 2006) pour que l'on puisse en apprécier la portée réelle. Comme tous les amendements, ceux qui portent sur les crédits doivent être motivés. Reprenant mot à mot le texte de l'article 42 de l'ordonnance de 1959, l'article 47 de la LOLF (2ème alinéa) prend une importance particulière pour les amendements parlementaires portant sur les crédits puisque son application permet, comme l'a souligné le conseil constitutionnel, de vérifier, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, la réalité de la compensation entre les mouvements de crédits proposés [269] »[270].

Contrairement au système français qui autorise les députés à proposer des transferts de crédits entre les programmes d'une même mission, le pouvoir d'amendement des parlementaires marocains connaît toujours des limitations d'ordre constitutionnel et organique. Ce droit est affronté à deux obstacles essentiels, le premier se pose au moment de l'initiative parlementaire puisqu'il s'applique aux amendements présentés en commission. Le deuxième se présente au moment du dépôt des amendements en vue de leur discussion en séance plénière.

---

[269] *Décision n° 2001-448 DC, considérant 98.*

[270] Lois de finances et lois de financement à l'assemblée nationale, Connaissance de l'assemblée n° 3, 1ère édition, 1996, 2ème édition, 2000, 3ème édition, 2007).

Dans ce cas, le président de la chambre concernée est appelé à se prononcer lui-même sur le sort de l'amendement.

B- Les restrictions du pouvoir de vote

La procédure normale de l'adoption du projet de loi de finances prévoit que le parlement vote la loi de finances déposée par priorité devant la chambre des représentants, dans les conditions prévues par la loi organique n° 130-13, relative à la loi de finances. Selon l'article 49 de cette loi, la chambre des représentants se prononce sur le projet de loi de finances de l'année dans un délai de trente jours suivant la date de son dépôt. Ensuite, le projet est transmis à la chambre des conseillers, qui doit se prononcer sur le texte adopté ou du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la chambre des représentants et acceptés par lui, dans un délai ne dépassant pas vingt-deux jours. Ainsi, la chambre des représentants adopte en dernier ressort le projet de lois de finances dans un délai n'excédant pas six jours, après avoir examinée les amendements présentés par la chambre des conseillers. Même si les dispositions de la loi de finances sont votées article par article, le gouvernement peut demander à l'une des deux chambres du parlement de procéder au vote d'ensemble de la deuxième partie. Toutefois, si le projet de lois de finances n'a pas été adopté, la chambre des représentants est saisie pour examen, dans le cadre de la deuxième lecture, du texte rejeté par la chambre des conseillers. Si le gouvernement le demande, la chambre saisie du texte en discussion, se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. Devant cette procédure accélérée imposée par le gouvernement, la chambre concernée peut rejeter l'ensemble du projet de loi de finances. Cette menace n'aura pas d'impact quand le gouvernement est soutenu par sa majorité.

L'intervention du parlement marocain dans la politique budgétaire est de plus en plus poussée par le monopole du pouvoir d'amendement en matière des

dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans. Selon les dispositions de l'article 75 alinéa 2 de la constitution, les dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels, ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le parlement et sont reconduites automatiquement pendant leur durée. Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier le programme ainsi adopté. Cette disposition n'a eu qu'un effet limité. Les représentants marocains sont donc privés de la contribution à la réalisation de la planification de l'État. De plus, comme prévu dans le deuxième alinéa de l'article 77 susmentionné, tout amendement formulé par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques, est écarté automatiquement.

Paragraphe 2- Les limites de l'autorisation budgétaire

Outre la question du vote, l'autorisation budgétaire connaît de différentes restrictions, tout d'abord, au niveau de la répartition des crédits globaux (A), et deuxièmement, le gouvernement peut, par décret, mettre en œuvre la technique de transfert des crédits ou des virements (B).

A- La répartition des crédits globaux

Dès la promulgation de la loi de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret en cours d'année. Selon les dispositions des articles 60 et 61 de la loi organique relative à la loi de finances n° 130-13, en cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être

ouverts par décret en cours d'année conformément à l'article 70 [271] de la constitution. Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées. La réorganisation de la répartition des postes budgétaires s'opère à l'intérieur du même chapitre du personnel relatif au département ministériel ou institution concerné. Le gouvernement intervient dans la répartition des crédits globaux déjà votés et adoptés, lorsqu'il s'agit des dépenses imprévues ou crédits globaux relatif aux charges communes. Selon les dispositions de l'article 42 de la loi organique susmentionnée, chaque année budgétaire, un chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles est créé. Des prélèvements peuvent être opérés en cours d'année sur ce chapitre qui n'est affecté à aucun service, afin d'assurer par un crédit complémentaire, la couverture de besoins urgents ou non prévus lors de l'établissement du budget. Cette intervention gouvernementale dans la destination des crédits après le vote de la loi de finances par le parlement, lui permet de compléter l'autorisation budgétaire par des décrets de répartition.

Selon l'article 43 de la loi organique n° 130-13, relative à la loi de finances, le budget des charges communes est une partie intégrante du budget général, constitué de l'ensemble des dépenses qui ne peuvent être imputées sur les budgets des départements ministériels ou institutions. Il convient de souligner à cet égard, que la loi organique précitée, a introduit des modifications sur le cadrage du chapitre des charges communes, « en effet, les dépenses relatives aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux qui étaient inscrites dans le chapitre des charges communes - Fonctionnement, sont désormais érigées en chapitre. Ledit chapitre s'inscrit dans le cadre plus global des dépenses de fonctionnement du

[271] Article 70 de la constitution marocaine de 2011 : « Le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les décrets entrent en vigueur dès leur publication, mais ils doivent être soumis, au terme du délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du parlement. La loi d'habilitation devient caduque en cas de dissolution des deux chambres du parlement ou de l'une d'entre elles.

budget général »[272]. Le budget des charges communes est décliné en deux chapitres distincts : fonctionnement et investissement. Chaque chapitre comprend des crédits destinés à la prise en charge des dépenses programmées et une provision pour celles qui ne le sont pas encore.

En ce qui concerne son financement, le budget des charges communes est constitué des crédits budgétaires programmés dans le cadre de la loi de finances, des crédits supplémentaires ouverts par décret au cours de l'année budgétaire, des crédits prélevés sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations prévisionnelles, ainsi que des crédits ouverts suite aux versement effectués au profit du budget général, à partir d'un compte d'affectation spéciale ou d'un service de l'État géré de manière autonome[273]. Le régime des charges communes n'est guère précisé par la loi organique de finances. En fait, ces crédits sont directement gérés par le ministre des finances dans deux chapitres distincts qui drainent une importante masse financière annuelle. Le volume des crédits alloués aux deux chapitres relatifs aux charges communes constitue un volet important des dépenses de fonctionnement. Or, si le montant de certains crédits peut être évalué au moment du vote de la loi de finances (dette viagère, allocations spéciales, subventions …) par le parlement, il n'en est pas de même pour d'autres charges communes indéterminables au départ (indemnités spéciales, restitutions, remboursements …)[274] . Comme c'est prévu dans la loi du règlement, le parlement exerce de sa part un contrôle à posteriori sur la destination des crédits globaux relatifs aux charges communes. Compte tenu de la brièveté du délai accordé aux représentants pour étudier et apprécier la portée de l'autorisation budgétaire d'une part, et face à un gouvernement soutenu par sa majorité d'autre part, le contrôle parlementaire s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile et délicat.

---

[272] Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2017, Note sur les dépenses relatives aux charges communes, ministère de l'économie et des Finances, [en ligne] : https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2017/ncc_fr.pdf

[273] *Ibidem.*

[274] A. FIKRI, *Le parlement marocain et les finances de l'État, op cit,.* , p. 47-49.

A- La modification des crédits globaux

Pour permettre au gouvernement d'introduire certaines opérations qui n'ont pas été prévues dans le projet de loi de finances voté par le parlement, les virements des crédits peuvent être effectués à l'intérieur de chaque chapitre des charges communes. Cette procédure se déroule sous l'autorité du ministre des finances. Contrairement au principe de la spécialité budgétaire, les virements des crédits sont caractérisés par une grande souplesse. Aucune limite n'est posée par la loi organique relative à la loi de finances n°130-13 à ces modifications.

Quant aux dépenses d'investissement, lorsque la conjoncture économique et financière l'exige, le gouvernement peut, en cours d'année budgétaire, surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement. Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées[275]. Même si en principe, les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante, les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement du budget général et les reliquats d'engagement, visés et non ordonnancés, peuvent être reportés par le pouvoir réglementaire, en respectant le plafond précité par la loi de finances.

Pour les dépassements des crédits, en règle générale, selon les dispositions du premier alinéa de l'article 58 de la loi organique 130-13, les crédits ouverts sont limitatifs. Les dépenses ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts. Toutefois, l'alinéa 3 du même article pose des exceptions à ce principe. Les crédits relatifs aux dépenses se rapportant à la dette publique et à la dette viagère et aux remboursements, dégrèvements et restitutions, fiscaux, ont un caractère évaluatif. Ces dépenses peuvent s'imputer au-delà des dotations inscrites aux rubriques qui les concernent. Les lois rectificatives constituent un moyen de concrétisation de la procédure du dépassement des crédits, à travers la modification de la politique budgétaire du gouvernement et de

[275] Article 62 de la loi organique, n° 130- 13.

réévaluation des dépenses et des recettes. Elles sont présentées et votées dans les mêmes conditions que la loi de finances sous réserve de l'article 51[276] de la loi organique 130-13. La mise en œuvre de ces lois est soumise aux dispositions de l'article 81 de la constitution marocaine de 2011.

Enfin, la discussion de ces lois est accélérée, voire simplifiée, les parlementaires ne peuvent rejeter la ratification de crédits déjà consommés. Il faut néanmoins souligner que la pratique des lois rectificatives reste au Maroc, une procédure assez peu usitée, à l'inverse d'autres pays[277]. En réalité, si la procédure des lois rectificatives ne porte pas atteinte à l'autorisation parlementaire, elle permet d'introduire des dispositions qui ne peuvent être que ratifiées par le parlement. Le rôle du parlement s'apparente alors à une chambre de ratification[278].

[276] Le projet de loi de finances rectificative est voté par le parlement dans un délai n'excédant pas quinze jours après son dépôt par le gouvernement sur le bureau de la chambre des représentants. La chambre des représentants se prononce sur le projet de loi de finances rectificative dans un délai de huit jours suivant la date de son dépôt. Dès le vote dudit projet ou à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précèdent, le gouvernement saisit la chambre des conseillers du texte adopté ou du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la chambre des représentants et acceptés par lui. La chambre des conseillers se prononce sur le projet dans un délai de quatre jours suivant sa saisine. La chambre des représentants examine les amendements votés par la chambre des conseillers et adopte en dernier ressort le projet de loi de finances rectificative dans un délai n'excédant pas trois jours.

[277] En Grande-Bretagne, les lois de finances rectificatives constituent une procédure régulière de modification des prévisions budgétaires. Elles sont présentées en été, hiver et printemps.

[278] A. FIKRI, *Le parlement marocain et les finances de l'État, op. cit.,* p. 54.

CHAPITRE 2ème

LES MOYENS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET L'INTERVENTION DU POUVOIR EXÉCUTIF

Des royaumes et des empires se sont effondrés parce que les gouvernements et les parlements étaient insuffisamment informés.

J.VRGNAUX,

La mission de contrôle du gouvernement, qui incombe aux deux assemblées, nécessite, l'obtention d'une information précise, complète et récente sur les politiques menées. M. Arnaud, estime que les présidents des assemblées sont appelés à intervenir régulièrement auprès du gouvernement pour obtenir une meilleure coopération avec les services des assemblées, « les rapports entre le gouvernement et le parlement sont en partie conditionnés par les volontés contradictoires du premier de conserver la maitrise de la divulgation des informations sur sa politique, et du second de disposer du maximum de renseignements pour assurer pleinement ses fonctions législatives et de contrôle »[279]. Hauriou, de son côté, notait, à ce propos : « pour que la collaboration souhaitable en régime parlementaire puisse s'organiser entre le gouvernement et le parlement, il est nécessaire que les deux pouvoirs puissent réciproquement s'informer. Toutefois, il faut bien dire que, dans le cadre d'un État moderne, c'est surtout le gouvernement qui peut informer le parlement »[280]. Il convient d'établir à

[279] Sur la question, voir J.F LE MEN, « L'information du parlement français », *NED*, n° 4758, 1984, p.11.

[280] A. HAURIOU, « Droit constitutionnel et institutions politiques », In: Revue française de science politique, 17e année, n°6, 1967. P. 888, [en ligne] : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1967_num_17_6_393064_t1_1171_0000_001

cet égard une distinction fort intéressante entre deux formes de contrôle : la première est celle que les parlementaires exercent essentiellement, grâce à deux instruments spécifiques. Ces instruments sont : les questions et les commissions parlementaires d'enquête (Section 1). La deuxième concerne les moyens mettant en jeu la responsabilité du gouvernement, à savoir, la question de confiance et la motion de censure (Section 2).

Section 1- Moyens d'information de la chambre des représentants

Pour exercer sa fonction d'information et de contrôle de la politique gouvernementale, les parlementaires disposent d'un ensemble de techniques et de méthodes d'information, parmi lesquelles les procédures des questions [281] sont d'une importance considérables par la quantité d'informations qu'elles procurent aux parlementaires et par les conséquences de leur pratique sur la qualité des relations entre les pouvoirs législatifs et exécutif. Ainsi, G. Burdeau a pu écrire : « la question avec la réponse qu'elle implique constituent les données élémentaires du dialogue entre les responsables de la politique du pays et les représentants du peuple mandatés pour les contrôler »[282]. Dans ce contexte M. Arnaud considère la pratique des questions est le meilleur révélateur de la situation des assemblées parlementaires au sein des institutions. Comme le faisait remarquer G. Burdeau en 1964 : « À travers les questions, c'est tout l'esprit du parlementarisme qui se révèle » [283] . Outre le moyen des questions parlementaires, la chambre des représentants peut constituer des commissions d'enquête et d'investigation pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la chambre concernée[284]. Le contrôle de ces commissions permet aux parlementaires d'établir des enquêtes directes, non soumises au bon vouloir des gouvernements[285]. Michel Ameller écrit à ce propos : « Utilisée à bon escient, c'est sans nul doute la procédure de la commission d'enquête qui devrait être la plus efficace en matière

---

[281] Sur cette question, voir M. AMELLER, « L'heure des questions au Palis-Bourbon », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 355 : M. AMELLER, *Les questions, instrument de contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964.

[282] Cité par M. AMELLER, « L'heure des questions au palais Bourbon » , *op. cit.*, p, 376.

[283] M. ARNAUD, *Les présidents des assemblées parlementaires sous la V^ème^ république, op. cit.*, p. 251-252.

[284] Article 67, alinéa 2 de la constitution marocaine de 2011.

[285] P. TÜRK, le contrôle parlementaire en France, système, Droit, 2011, L.G.D.J, Lextenso éditions, Paris, p. 158.

de contrôle. Encore faudrait-il qu'elle puisse être mise plus fréquemment la disposition de l'opposition. Tel n'est pas encore le cas »[286]. Il existe donc deux procédés de contrôle ne mettant pas en jeu la responsabilité gouvernementale : les questions parlementaires (paragraphe 1) et les commissions d'enquête (paragraphe 2).

Paragraphe 1- Les questions parlementaires

Le droit de poser des questions au gouvernement est un droit individuel des parlementaires. Ce droit leur permet de recueillir des informations à partir des réponses données par le chef du gouvernement et les ministres sur la politique générale ou sur les politiques sectorielles particulières du gouvernement. Il s'agit d'un procédé d'information et de contrôle, qui se trouve organisé dans toutes les assemblées d'une manière assez voisine. Aux termes des dispositions de l'article 258 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017), tout représentant a le droit d'adresser des questions écrites ou orales au chef du gouvernement sur la politique générale ou aux ministres sur les politiques sectorielles particulières du gouvernement. Pour inciter les ministres à fournir des réponses concises, ces questions doivent s'articuler auteur d'un même sujet et ne peut être destinée à servir un intérêt personnel ou contenir des accusations personnelles à l'égard des ministres auxquels la question est adressée. Ainsi que le relevait L. Marin, « … la seule façon d'obliger un ministre à donner une réponse précise, sans ambages, serait d'avoir posé auparavant, la question d'une façon nette, concise, sans ambiguïté »[287]. Il convient d'opérer à ce niveau, une distinction entre les questions écrites et les questions orales.

---

[286] M.AMELLER, l'assemblée nationale, Que sais-je ? , presse universitaire de France, 1994, p. 89.

[287] Journal officiel de la république française, « débats parlementaires », *Chambre des députés*, 1909, p. 1584.

A- Les questions écrites

Les questions écrites figurent parmi les instruments essentiels à la disposition des parlementaires pour obtenir du chef du gouvernement ou du ministre compétant une information détaillée sur des questions de fond. Comme le souligne le président Chaban-Delmas : « La démocratie n'est véritablement fondée que si tout citoyen a l'assurance qu'à tout moment, en toutes circonstances, il dispose d'un moyen rapide de saisir les pouvoirs publics à l'échelon le plus élevé, celui du gouvernement, de tout ce qui, l'atteignant, lui paraît relever de l'illégalité, de l'injustice, de l'arbitraire. Il doit pouvoir s'adresser à son représentant, à son député pour obtenir, au moins des explications valables et, au mieux, satisfaction. A son tour, le député dispose de la question écrite, d'un maniement simple, mais dont l'efficacité est à la mesure de la volonté ministérielle d'y voir plus clair dans le fonctionnement des services »[288]. Même si elles ne sont pas prévues ni par la constitution ni par aucune loi organique ou ordinaire, la cour constitutionnelle a statué sur leur existence par sa décision de constitutionalité n° 17/65 du 30 octobre 2017, du règlement intérieur de la chambre des représentants, qui en fixent la procédure dans ses articles 276 et 277. Comme l'écrit M. Ameller : « De la reconnaissance des questions orales comme procédé de contrôle de l'activité gouvernementale, il est permis de déduire, en vertu de l'adage « qui peut le plus, peut le moins », la légitimité de la procédure des questions écrites »[289]. Selon les dispositions de l'article 100 de la constitution marocaine de 2011, une séance par semaine est réservée dans chaque chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement. Le gouvernement doit donner sa réponse dans les vingt jours suivant la date à laquelle il a été saisi de la question, le délai normal de réponse aux questions écrites est fixé à vingt jours. Toutefois, si le gouvernement n'est pas prêt à répondre, dans les délais prévus, l'auteur de la question peut demander l'inscription de celle-ci à l'ordre du jour et sa présentation

[288] *JOAN CR*. 8 octobre 1959, p. 1722.

[289] M. AMELLER, Les questions, instrument du contrôle parlementaire, L.G.D.J., Pris, 1964, p. 54.

à la séance suivante. Aux termes des délais mentionnés dans l'article 100 de la constitution, le règlement intérieur de la chambre des représentants ne prévoit pas de sanctions contraignantes aux ministres qui ne donnent pas suite aux questions écrites posées. Si à l'issue des délais prévus par le règlement intérieur, les parlementaires ne parviennent pas à obtenir la réponse à une question écrite, son auteur est invité de protester auprès du président de la chambre des représentants. Ce qui va lui permettre de transformer sa question écrite en question orale, et suivre la procédure applicable aux questions orales. Aucun délai supplémentaire n'est prévu par le règlement intérieur de la chambre des représentants, pour le ministre pour faire parvenir sa réponse.

Les moyens juridiques à la disposition du président de la chambre des représentants au Maroc sont amoindris par la suppression de la possibilité de rappel des questions écrites restée sans réponses. Dans ce cadre intervient F. Zhiri : « Par ailleurs, les questions écrites qui n'obtiennent pas de réponse dans les délais réglementaires font l'objet de rappels publiés au bulletin officiel[290]. Le but de cette publication est de mettre l'accent sur le retard apporté par les ministres pour répondre aux questions écrites qui leur sont posées »[291]. Conformément aux prescriptions de l'article 135 alinéas 5, 6 et 7 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française, les ministres ont la faculté de refuser de répondre aux questions écrites, et leur refus doit être fondé sur des motifs juridiques. Ils peuvent exceptionnellement demander un délai supplémentaire, d'un mois au maximum, « les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Ce délai ne comporte aucune interruption. Dans ce délai, les ministres ont toutefois la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander, pour rassembler les éléments de leur réponse, un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois. Aux termes des délais mentionnés aux deux alinéas précédents,

[290] Article 6, amlinéa10 du règlement intérieur chercher le règlement concerné

[291] F. ZHIRI, « les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants, *op. cit.*, p. 252-253.

les présidents des groupes ont la faculté de signaler certaines des questions restées sans réponse. Le signalement est mentionné au journal officiel. Les ministres sont alors tenus de répondre dans un délai de dix jours »[292]. À ce propos, M. Arnaud, affirme que, « la solution réside en grande partie dans une meilleure collaboration entre l'exécutif et le législatif. Ainsi que le nota le président Chaban-Delmas, le problème du bon fonctionnement de la procédure des questions écrites demeure un « débat jamais entièrement vidé, mais qui peut l'être pour l'essentiel, quand le président de l'assemblée et premier ministre s'accordent pour appliquer la procédure en toute bonne volonté »[293]»[294].

Le tableau ci-dessous montre le taux de réponse du gouvernement aux questions écrites posées par les membres de la chambre des représentants durant les deux dernières législatures.

Tableau n° 9 - Questions écrites posées aux ministres durant les deux dernières législatures

	Questions posées	Réponses	Questions retirées	Questions transférées	Questions restées sans réponses	Taux de réponse
VIIIe législature 2007-2011	**8969**	**7623**	**9**	**366**	**1336**	**85 %**
IXe législature 2011-2016	**23077**	**18735**	**20**	**-**	**4322**	**81,18 %**
Total	**32046**	**26358**	**29**	**-**	**5658**	**82,25 %**

Source : Le bilan de l'activité gouvernementale selon les législatures, site officiel du ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé des relations avec le parlement : [en ligne] : http://www.mcrp.gov.ma/Bilan/2016/bilan2011-2016.pdf et le bilan du cinquantenaire du parlement marocain de 1963 à 2016, [en ligne] : file:///Users/mac/Downloads/wilaya-9.pdf

[292] Article 135 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française, modifié par la résolution du 27 mai 2009 (après la décision du conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009)

[293] J. CHABAN-DELMAS, *Lardeur*, Paris, Stock, Paris, 1975, p. 282.

[294] M. ARNAUD, *Les présidents des assemblées parlementaires sous la V*ème *république*, *op. cit.*, p. 257.

Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessus, on constate que, le nombre des questions écrites suit, depuis 2011 jusqu'à 2016, une courbe ascendante. A titre indicatif, il est passé de 8969 au cours de la huitième législature (2007-2011) à 23077, sous la neuvième législature (2011-2016). Corrélativement, on enregistre un taux de réponse continuellement en dégradation. Sur un total de 8969 questions posées entre 2007 et 2011, les autorités gouvernementales ont répondu à 7623 questions, soit un taux de 85 %. Et sur 23077 questions écrites posées au cours de la neuvième législature, 18735 qui ont eu de réponses, soit un taux de réponses de 81,18 %. Il importe de souligner également que le nombre des questions écrites restées sans réponse est passé de 1336 au cours de la huitième législature à 4322 au cours de la neuvième législature. Soit 5658 questions écrites posées par les membres de la chambre des représentants de 2011 à 2016 sont restées sans réponse de la part du gouvernement. L'accroissement des questions écrites restées sans réponse a pour conséquence de réduire le rôle des représentants en ce qui concerne l'exercice de la fonction du contrôle de l'activité gouvernementale.

B- Les questions orales

La question orale constitue un moyen assez efficace du contrôle de l'activité gouvernementale. C'est une demande d'explication sur un point précis, adressé par un parlementaire à un ministre. À cet égard disait C. De Nantois : « Les questions orales sont une des manifestations majeures de l'activité parlementaire notamment en raison de leur importance médiatique. Dans l'attirail militaire, les questions orales s'apparenteraient à la fusée éclairante : une arme inoffensive en elle-même mais qui, associée à d'autres moyens plus lourds peut devenir redoutable. Elles servent d'ailleurs bien souvent, comme la fusée éclairante à attirer l'attention, éventuellement à faire office de coup de semonce en laissant un court répit à l'adversaire pour qu'il se remette en place avant l'assaut »[295]. Contrairement aux questions écrites, les questions orales sont visées par la constitution marocaine de

[295] C. DE NANTOIS, *Le député, Une étude comparative, op. cit.,* p. 476.

2011, la constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique. Elle garantit, notamment, à l'opposition des droits, comme la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires[296]. Toutefois, les questions orales ne sont pas uniquement un instrument de contrôle de l'opposition, elles constituent en cas de besoin, une arme de la majorité contre l'exécutif.

Conformément à l'article 100 de la constitution marocaine de 2011, une séance par semaine est réservée dans chaque chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement. Quand la question orale est posée, la réponse du gouvernement doit intervenir dans les vingt jours suivant la date à laquelle il a été saisi par la chambre. L'article 263 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017, réserve une séance publique, le lundi, aux questions des représentants et aux réponses du gouvernement. Il a réglementé dans ses articles 261 à 267 le déroulement des questions orales. Selon les dispositions de l'article 263, le bureau de la chambre fixe la masse horaire consacrée à la session hebdomadaire des questions orales dans une durée ne dépassant pas trois heures. Ce volume horaire est réparti en fonction de la représentation proportionnelle entre les groupes et les groupements parlementaires et les membres n'appartenant à aucun groupe. Le pourcentage attribué à l'opposition ne doit pas être en dessous de sa représentativité. En France, avec la réforme constitutionnelle de juillet 2008[297], et selon les dispositions de l'article 133 du règlement intérieur de l'assemblée nationale, la conférence des présidents fixe la ou les séances hebdomadaires consacrées, conformément à l'article 48 alinéa 6 de la constitution, aux questions

[296] Article 10 de la constitution marocaine de 2011.

[297] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} république.

des députés et aux réponses du gouvernement, y compris pendant les sessions extraordinaires. Chaque semaine, la moitié des questions prévues dans le cadre de la ou des séances fixées en application de l'alinéa précédent est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. Au cours de chacune de ces séances, chaque groupe pose au moins une question. La première question posée est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire ou à un député n'appartenant à aucun groupe. La conférence des présidents fixe les conditions dans lesquelles les députés n'appartenant à aucun groupe peuvent poser des questions. La place de l'opposition a été renforcée, en lui réservant la moitié des questions prévues dans le cadre des séances hebdomadaires de l'assemblée nationale.

En ce qui concerne les questions d'actualité, selon l'article 269 alinéa 1 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017, la priorité d'inscription à l'ordre du jour est donnée aux sujets imprévus et urgents. Les représentants peuvent présenter des questions orales d'actualité sur des sujets conjoncturels, urgents, qui préoccupent l'opinion publique nationale et nécessitent des éclaircissements urgents de la part du gouvernement par l'intermédiaire de la chambre des représentants.

Au Maroc, la chambre des représentants utilise différents types de questions pour permettre aux députés d'obtenir des explications précises sur des points en examen. On distingue traditionnellement les questions orales avec débat et celles sans débat. S'agissant des questions orales avec débat, comme le précise l'article 268 du RICR, les représentants peuvent présenter des questions orales avec débat. Lorsqu'elles sont inscrites à l'ordre du jour, le président en informe les groupes et les représentants n'appartenant à aucun groupe, et établit une liste des représentants qui souhaitent intervenir. Il en informe aussi le gouvernement. La discussion est organisée selon la règle de l'alternance entre la majorité et l'opposition sur la base de la représentation proportionnelle. En France, les questions orales avec débat, ne sont pas mentionnées dans le règlement intérieur de l'assemblée nationale depuis la

modification du 26 janvier 1994[298]. Comme l'a relevé, P. Avril et J. Gicquel : « À l'assemblée, les questions avec débat sont tombées en désuétude, la dernière remontait en effet au 2 juin 1978[299] et le règlement les a supprimé le 26 janvier 1994. La conférence des présidents les a exceptionnellement ressuscitées le 28 octobre et le 19 décembre 2000 »[300]. Les questions orales sans débat quant à elles, ne figurent pas dans le règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc. Cette pratique réduit la discussion entre la chambre des représentants et les ministres à un simple dialogue sans qu'aucun député ne puisse intervenir. Les parlementaires utilisent de plus en plus ce procédé des questions orales pour montrer leur présence et leur préoccupation des questions qui intéressent le peuple. Ici encore, on ne manquera pas de souligner que la nouvelle constitution de 2011 consacre une séance par mois aux questions de politique générale et aux réponses du chef du gouvernement : « Les réponses aux questions de politique générale sont données par le chef du gouvernement. Une séance par mois est réservée à ces questions et les réponses y afférentes sont présentées devant la chambre concernée dans les trente jours suivant la date de leur transmission au chef du gouvernement »[301].

Le tableau ci-dessous montre le taux des réponses ministérielles aux questions orales posées par les membres de la chambre des représentants ainsi que le nombre des questions restées sans réponse de la part du gouvernement durant les deux dernières législatures.

---

[298] Le conseil constitutionnel a été saisi, le 10 février 1994, par le président de l'assemblée nationale, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 1, de la constitution, d'une résolution en date du 26 janvier 1994 modifiant le règlement de l'assemblée nationale. Conseil constitutionnel, décision no 94-338 DC du 10 mars 1994.

[299] En dehors de la brève expérience de questions portant sur un sujet européen : *Pouvoirs*, n°73, p. 216.

[300] *Pouvoirs*, n°97, p. 172.

[301] Article 100, alinéa 2, de la nouvelle constitution marocaine de 2011.

Tableau n° 10 - Questions orales posées aux ministres entre 2007 et 2016

	Questions posées	Réponses	Questions retirées	Questions transférées	Questions restées sans réponses	Taux de réponse
VIIIe législature 2007-2011	**5034**	**2844**	**248**	**-**	**1942**	**56,5 %**
IXe législature 2011-2016	**9583**	**3328**	**207**	**187**	**5861**	**34,72%**
Total	**14617**	**6172**	**455**	**-**	**7803**	**45.61%**

Source : Le bilan de l'activité gouvernementale selon les législatures, site officiel du ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé des relations avec le parlement : [en ligne] : http://www.mcrp.gov.ma/Bilan/2016/bilan2011-2016.pdf et le bilan du cinquantenaire du parlement marocain de 1963 à 2016, [en ligne] : file:///Users/mac/Downloads/wilaya-9.pdf

Comme le montre le tableau ci-dessus, sur 5034 questions orales posées par les membres de la chambre des représentants au gouvernement durant la huitième législature 2844 ont reçu une réponse. 1942 questions sont restées sans réponse. Soit un taux de réponse de 56,5 %. Au cours de la neuvième législature, sur 9583 questions orales posées au gouvernement, seulement 3328 ont reçu des réponses ministérielles. Soit un taux de réponse de 34,72 %. Et 5861 questions sont restées sans réponse. Une régression remarquable du taux de réponse est enregistrée dans la neuvième législature. Il est passé de 56,5 % à 34,72 %. Le nombre élevé des questions orales restées sans réponses influence négativement la mission de contrôle de l'activité gouvernementale attribuée à la chambre des représentants.

La procédure actuelle impose aux ministres de répondre aux questions parlementaires dans un délai ne dépassant pas vingt jours. Cela fait ressortir une tendance de manque de respect de ce délai et à une politique d'esquiver les questions gênantes. En plus de cela, les représentants du peuple ne disposent pas de moyens nécessaires leur permettant de contraindre l'autorité gouvernementale à une réponse aux exigences d'une bonne information aux questions posées. Malgré son aménagement à plusieurs reprises, la procédure des questions au gouvernement n'a pas satisfait les parlementaires. Elle présente toujours des insuffisances qui nuisent à son efficacité. Parallèlement à ces informations fournies par les questions parlementaires, le parlement peut constituer des commissions d'enquêtes pour avoir des informations plus approfondies.

Paragraphe 2- Les commissions d'enquête parlementaire

Le droit d'enquête, issu de la tradition du parlementarisme est une conséquence naturelle du droit d'initiative. Il constitue un moyen important de contrôle du parlement sur l'activité gouvernementale. Les commissions d'enquête sont apparues pour la première fois au Maroc avec la réforme constitutionnelle de 1992.

A- Évolution

Le droit de créer des commissions d'enquête n'était pas prévu par les constitutions de 1962-1970 et de 1972. Cependant, dans ses articles 101, 102 et 103, le règlement intérieur du parlement adopté le 03 novembre 1977, le permettait. Mais la chambre constitutionnelle de la cour suprême déclare non conforme à la constitution la création d'une commission d'enquête et de contrôle. C'est à ce propos dit F. Zhiri : « Invoquant non seulement la lettre de la constitution, mais aussi son esprit, la juridiction constitutionnelle interprète de façon très restrictive le contrôle que peut exercer la chambre des représentants sur le gouvernement. Les seuls moyens d'information et de contrôle dont peut disposer l'assemblée

parlementaire sont ceux qui lui sont expressément donnés par le texte constitutionnel ou les lois organiques. En conséquence, sont jugés non conforme à la constitution les trois articles du règlement de la chambre qui prévoient la création de commissions d'enquête et de contrôle. Les juges constitutionnels affirment que : en ce qui concerne les articles 101, 102 et 103 : Attendu que ces articles, qui, dans leur version initiale concernaient la création de commissions d'enquête et de contrôle et l'organisation de leurs activités, ont été déclarés par la chambre constitutionnelle, dans sa décision n°4, non conforme à la constitution, au motif que ces commissions ne figurent pas parmi les moyens de contrôle de l'activité gouvernementale prévus par la constitution ou les lois organiques actuellement en vigueur »[302].

Quant à la position de la chambre des représentants sur ce point, « les parlementaires se sont fondés sur trois séries d'arguments pour justifier l'introduction des commissions d'enquête et de contrôle parmi les moyens de surveillance de l'activité gouvernementale par la chambre constitutionnelle de la cour suprême de leur reconnaître le droit d'en constituer. En premier lieu, les députés invoquent, à l'appui de la position de l'assemblée parlementaire, l'existence d'une coutume. C'est ainsi que L. Oukhallou rappelle que « ces commissions figurent dans les règlements intérieurs des parlements de 1963 et de 1970 », et que M. Ali Yata précise, de son côté : quant aux articles 101, 102 et 103 concernant les commissions d'enquête et de contrôle, ils sont identiques à ceux du précèdent parlement et la chambre constitutionnelle à l'époque ne s'y était pas opposée[303]. En effet, bien que les constitutions de 1962 et de 1970 soient muettes au sujet des commissions d'enquête et de contrôle, celles-ci connaissent une existence juridique dans les règlements intérieurs des deux premiers parlements[304].

---

[302] F. ZHIRI, « les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants, *op. cit.*, p. 224-225.

[303] Séance du 23 avril 1979, *Cf*. Le Matin du Sahara, 27/04/1979

[304] Il s'agit d'une part des articles 110, 111 et 112 du règlement intérieur de la chambre des représentants de 1963, et d'autre part, des articles 95, 96 et 97 du règlement intérieur de l'assemblée de 1970.

Il convient de noter à cet égard, que, la nouvelle formulation des articles 101, 102 et 103 du règlement intérieur du parlement, jugée non conforme à la constitution, se réfère aux commissions d'enquête et d'investigation, alors que, l'ancienne rédaction des règlements intérieurs mentionne les commissions d'enquête et de contrôle. Certes, la raison peut être simplement que le contrôle de la constitutionnalité a été à ces deux occasions exercé de manière moins stricte qu'aujourd'hui[305], mais on peut également considérer que la thèse de la coutume parlementaire dans ce domaine se justifie aussi, surtout si on combine ce premier argument avec celui, tiré par les représentants, en second lieu, du pouvoir général de contrôle dévolu au parlement. Selon les opinions exprimés par ces députés, la chambre des représentants disposant, comme dans tout régime parlementaire de la compétence de contrôler le gouvernement, toutes les modalités classiques de surveillance de l'activité gouvernementale doivent lui être reconnues et, en l'occurrence, la possibilité de constituer des commissions d'enquête et de contrôle…En troisième lieu, est avancé un argument de droit comparé, « dans tous les parlement du monde, ces commissions existe », souligne à la tribune parlementaire M.M. Bensaid, de fait, de telles commissions existent aussi bien dans des pays à régime présidentiel « États-Unis d'Amérique » que parlementaire « République fédérale d'Allemagne, France… », ou conventionnel « Suisse ».

En France, en l'absence de tout texte juridique, les commissions d'enquête et de contrôle existent depuis le premier février 1834, date à laquelle est créée par le vote d'une résolution de la chambre des députés, la première commission d'enquête chargée de faire des investigations sur le déficit Kessener. Elles fonctionnent selon un statut purement coutumier jusqu'au 23 mars 1914, quand fut adoptée une loi qui ne fit qu'apporter une certaine clarté sur le témoignage oral obligatoire. Et si l'ordonnance 17 novembre 1958 est prise c'est plus pour corseter l'instrument de contrôle que constituent les commissions d'enquête, en leur assignant un statut qui comporte des contraintes mais ne confère aucun droit, que pour octroyer aux

[305] M. SEHIMI, étude des élections législatives au Maroc, Éditions Somaded, Casablanca 1977, p.170.

parlementaires une prérogative dont, au demeurant, ils usent depuis plus d'un siècle »[306]. Au Maroc, la révision constitutionnelle de 1992, est marquée par la naissance d'un mécanisme fondamental des régimes parlementaires démocratiques, la consécration du droit d'enquête. Comme l'annonce l'article 40 de la constitution de 1992 : « Outre les commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées, à l'initiative du roi ou à la demande de la majorité de la chambre des représentants, au sein de la chambre des représentants, des commissions d'enquêtes formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à la chambre des représentants. Il ne peut être créé de commissions d'enquêtes lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création ». Cet article est le produit d'un long processus, marqué des débats entre l'opposition et les gouvernements d'une part, et entre les parlementaires et la chambre constitutionnelle qui s'est opposée depuis 1978 à toute tentative de création de commission d'enquête, d'autre part. Même si avant 1992, les textes constitutionnels ne permettaient pas la création des commissions d'enquête, et malgré la résistance de la chambre constitutionnelle, des commissions ont été créées à la demande du roi, la première concerne l'affaire du baccalauréat, dont le rapport a été présenté le 11 juin 1979, et la seconde suite aux événements du 14 décembre 1990 à Fez et à Tanger, et qui a présenté son rapport à la chambre des représentants le 02 avril 1992. Quant à la révision constitutionnelle de 1996, elle n'a pas touché sur le fond les dispositions de l'article 40, les commissions d'enquête peuvent être créées à l'initiative du roi ou de la majorité de l'une de deux chambres.

[306] F. ZHIRI, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants, op. cit.*, p. 226-227-228-229 et 230.

B- Organisation et fonctionnement des commissions d'enquête

Dans la constitution de 2011, les commissions d'enquête peuvent être créées soit à l'initiative du roi, soit à l'initiative d'un tiers des membres de l'une des deux chambres, l'article 67 a élargi le champ de compétence de ces commissions en incluant l'enquête sur la gestion des services, entreprises et établissements publics. Les ministres ont accès à chaque chambre et à leurs commissions. Les commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la chambre concernée. Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création. Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport auprès du bureau de la chambre concernée, et, le cas échéant, par la saisine de la justice par le président de ladite chambre. Une séance publique est réservée par la chambre concernée à la discussion des rapports des commissions d'enquête. Une loi organique fixe les modalités de fonctionnement de ces commissions.

Au stade de l'initiative royale, l'article 3 du dahir n°1-14-125 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant promulgation de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, précise que, lorsque la commission d'enquête est créée à l'initiative royale, le président de la chambre concernée doit immédiatement procéder à la composition de ladite commission qui se réunit et fonctionne conformément aux dispositions de la présente loi organique. Le rapport de la commission est soumis au roi par le président de la chambre concernée dans un délai d'un mois après sa discussion conformément à l'article 17[307] de la même loi organique. Conformément à l'article

[307] Article 17 du dahir n°1-14-125 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant promulgation de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête

4 de la même loi organique, lorsque la commission d'enquête est créée à l'initiative de l'une des deux chambres du parlement, le président de la chambre concernée doit informer le chef du gouvernement dès la réception de la demande dans un délai de trois jours au plus. Ce dernier, fait connaître au président de la chambre concernée, dans un délai maximum de 15 jours, le rapport du ministre de la justice établissant s'il y a lieu que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivés la création de la commission d'enquête. À défaut de réception du rapport dans le délai imparti, le président de la chambre convoque les membres de la commission afin de prendre les mesures nécessaires à la création de la commission.

Selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 286 du RICR (version 2017), c'est au bureau de la chambre qu'incombe la décision d'envoyer les rapports de la commission d'enquête au tribunal. Le contrôle effectué par les commissions d'enquête peut être alors, un contrôle sans sanction. Le parlement à travers la création de commissions d'enquête se pose en défenseur du citoyen, et révèle le dysfonctionnement du système politique en vigueur.

Contrairement au système marocain, dans lequel les commissions d'enquête peuvent être créées soit à l'initiative du roi, soit à l'initiative du parlement, la création d'une commission d'enquête en France, relève exclusivement de l'initiative parlementaire. Conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée nationale, la procédure de l'adoption comprend plusieurs phases, « … celle-ci doit prendre la forme du dépôt, par un ou plusieurs députés, d'une proposition de résolution tendant à la création d'une telle commission. Cette proposition de résolution doit exposer les motifs de la demande et déterminer l'objet de l'enquête. Elle est transmise à la commission permanente compétente au fond. L'assemblée nationale se prononce ensuite en séance publique. Depuis 1988,

---

parlementaires : « en vertu de l'article 67 de la constitution, la chambre concernée réserve une ou plusieurs séances publiques à la discussion du contenu du rapport dans un délai ne dépassant pas deux semaines de la date de son dépôt auprès du bureau de ladite chambre. La chambre peut décider que le contenu du rapport fera l'objet d'une publication partielle ou totale au *bulletin officiel* du parlement ».

un « droit de tirage » annuel permettant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, a été reconnu conventionnellement à chaque groupe politique. Ce droit de tirage, qui était tombé en désuétude, a été renforcé et consacré à la suite de la révision constitutionnelle de 2008. Dans sa rédaction issue de la résolution du 27 mai 2009, il a tout d'abord été prévu que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire puisse demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'assemblée, qu'un débat sur la création d'une commission d'enquête ait lieu en séance publique. Pour être rejetée, la création de la commission d'enquête devait faire l'objet d'un vote négatif des trois cinquièmes des membres de l'assemblée, seuls les députés qui y sont défavorables prenant part au vote. Afin de rendre plus effectif encore ce droit de tirage, le règlement a été modifié en novembre 2014 afin de garantir la création de droit de la commission d'enquête demandée par le groupe d'opposition ou le groupe minoritaire. Désormais, il suffit que le président d'un tel groupe en fasse la demande pour que la conférence des présidents prenne acte de la création de la commission d'enquête, à condition toutefois que les conditions requises pour sa création soient réunies. Outre celles tenant à la recevabilité, un groupe ne peut demander selon cette procédure la constitution d'une nouvelle commission d'enquête tant qu'une précédente commission d'enquête ou une mission d'information, elle aussi constituée au titre du droit de tirage, n'a pas achevé ses travaux »[308]. C'est dans ce cadre C. De Nantois considère que, « deux logiques s'affrontent pour créer des commissions d'enquête : la première crée un débat d'opportunité sur leur création, la seconde consacre leur existence permanente et systématique (Grande Bretagne, *infra*). Toutefois, et quelle que soit la logique retenue, les commissions sont toujours des créations de la chambre en formation plénière par un vote solennel.

[308] Assemblée nationale, fiches de synthèse n°49 : Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la conférence des présidents, décembre 2016 : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/les-commissions-d-enquete-et-les-missions-d-information-creees-par-la-conference-des-presidents

Par conséquent chaque commission et mandatée par l'ensemble des formations politiques »[309].

En ce qui concerne l'initiative royale, M. Madani disait : « L'initiative royale est une procédure assez déconcertante. Elle fait, à notre sens, partie de ces garde-fous constitutionnels qui ne sont pas forcément institués pour être mobilisés en temps normal. Elle rappelle la saisine du conseil constitutionnel par le chef de l'État » [310]. Le problème qui se pose à ce propos, concerne l'existence de deux sortes de commissions d'enquête parlementaire. Ces dernières comprennent celles qui sont créées par le roi, et qui bénéficient d'un statut privilégié par rapport à celles qui sont créées à l'initiative parlementaire. Il convient de signaler à ce propos que pour les commissions d'initiative parlementaire on applique la procédure de la loi organique n° 085-13.

Outre les questions parlementaires et les commissions d'enquête, la chambre des représentants dispose d'autres moyens de contrôle de l'activité gouvernementale. Ces derniers peuvent être utilisés soit à l'initiative du parlement, soit à l'initiative du gouvernement.

Section 2 - La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement

Le gouvernement marocain dispose de deux moyens d'information aux parlementaires. Les textes constitutionnels prévoient, d'une part, l'obligation, pour le chef du gouvernement, après sa désignation, d'exposer devant les deux chambres du parlement réunies le programme qu'il compte appliquer. D'autre part, les ministres peuvent exceptionnellement demander au bureau de l'assemblée de faire des déclarations du gouvernement sur des sujets particuliers (Paragraphe 1). Même

[309] C. DE NANTOIS, *Le député, Une étude comparative,* France, Royaume Uni, Allemagne, *op, cit*. p . 518.

[310] Note de M. MADANI : « le texte organise le fonctionnement des commissions d'enquêtes constituées à la demande de l majorité des parlementaires », *Cf,* intervention du représentant du gouvernement dans les débats sur la loi organique. Rapport de la commission de la justice et de la législation, service des commissions, p, 20 ».

s’il reste encore rare de voir la motion de censure adoptée, celle-ci reste encore une technique de contrôle dont dispose la chambre des représentants au Maroc (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - La question de confiance

Aux termes de l’article 60 de la constitution de 1996, « le gouvernement est responsable devant le roi et devant le parlement. Après la nomination des membres du gouvernement par le roi, le premier ministre se présente devant chacune des deux chambres et expose le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, culturelle et extérieure. Ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux chambres. À la chambre des représentants, il est suivi d'un vote dans les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 75 et avec l'effet visé au dernier alinéa de ce même article». Le programme gouvernemental fait l’objet d’un débat devant les deux chambres du parlement. Il est suivi d’un vote devant la chambre des représentants. À son article 75 alinéa 1 de la constitution de 1996[311], l’engagement de la responsabilité du gouvernement n’est pas une obligation pour le premier ministre. Cette tradition lui donne la possibilité de s’assurer de sa majorité et de son soutien préalable. En demandant la sanction d’un vote sur sa déclaration de politique générale, il obtient la confiance sur l’ensemble de sa politique.

On peut déduire d’après les articles 60 et 75 de la constitution de 1996, que la question de confiance peut prendre deux formes : D’une part, elle peut être enclenchée à l’occasion du vote sur le programme du gouvernement après la nomination de ses membres. D’autre part, elle peut être engagée dans le cadre

[311] Article 75, alinéa 1, de la constitution de 1996 : « Le premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement devant la chambre des représentants sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte».

d'une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la chambre des représentants. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée. Le refus de la confiance entraîne la démission collective du gouvernement[312]. C'est dans ce contexte que A. Belhaj, nous rappelle que, « cette question de déclaration de politique générale du gouvernement devant la chambre des représentants a donné lieu lors de la première expérience parlementaire, à une décision de la chambre constitutionnelle. Le projet de règlement intérieur de la chambre de représentants avait en effet prévu, en son article 116, que la déclaration du gouvernement devait être sanctionnée par un vote. Or, le 6 janvier 1964, la chambre constitutionnelle a statué sur la conformité de ce règlement à la constitution et elle a censuré 15 articles parmi lesquels cet article 116 précité. Elle a fondé, à juste titre, sa décision à cet égard sur le fait que l'article 116 rejeté instituait une véritable procédure d'investiture du gouvernement par la chambre des représentants après sa désignation par le souverain, et qu'il était contraire aux dispositions de l'article 65 de la constitution »[313]. D'après les prescriptions de l'article 88 de la constitution marocaine de 2011, « après la désignation des membres du gouvernement par le roi, le chef du gouvernement présente et expose devant les deux chambres du parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure. Ce programme fait l'objet d'un débat devant chacune des deux chambres. Il est suivi d'un vote à la chambre des représentants. Le gouvernement est investi après avoir obtenu la confiance de la chambre des représentants, exprimée par le vote de la majorité absolue des membres composant ladite chambre, en faveur du programme du gouvernement ». Il fait apparaître qu'il s'agit d'une obligation pour le chef du

[312] Article 75 de la constitution marocaine de 1996.

[313] A. BELHAJ, « Le parlement marocain, 1977-1983 », édition la porte, Rabat, 1984, p. 139.

gouvernement de demander la confiance de la chambre des représentants sur son programme. L'article 103 alinéa 1[314] de la même constitution, reprend les mêmes dispositions de l'article 75 alinéa 1 de la constitution de 1996, précité, ce qui laisse la décision de l'engagement de la responsabilité du gouvernement à la libre appréciation du chef du gouvernement.

La responsabilité peut également être engagée sur le vote d'un texte et la confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la chambre des représentants. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée. Le refus de confiance entraîne la démission collective du gouvernement[315]. Il peut s'agir d'un sujet d'intérêt national, faisant l'objet de désaccord entre les membres de la majorité. Le gouvernement dans ce cas, lie son destin à celui d'un texte législatif, que les parlementaires peuvent refuser par un vote négatif. Pour le professeur A. Menouni[316], il s'agit pour la chambre des représentants de se prononcer sur une question de confiance, dès lors, conclure à l'existence d'une double investiture du gouvernement (par S.M. le roi et par la chambre des représentants), ne serait que le fait d'une lecture hâtive et inattentive de la constitution marocaine. En effet, le sort du gouvernement, poursuis l'auteur, est conditionné par une majorité négative, et ce type d'approbation est évidemment incompatible avec le concept même d'investiture qui suppose selon l'auteur, la formation dans toutes les situations, en faveur du nouveau gouvernement, d'une majorité positive.

Les textes régissant la question de confiance, n'ont pas été profondément modifiés avec la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011. Le gouvernement

---

[314] L'article 103, alinéa 1, de la constitution marocaine de 2011 : « Le chef du gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la chambre des représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte».

[315] Article 103 de la constitution marocaine de 2011.

[316] A. MENOUNI, « Lecture dans le projet de constitution révisée », article cité in *constitution marocaine de 1992, Analyses et commentaires,* ouvrage collectif publié sous la direction de D. BASRI, G.VEDEL et M.ROUSSET, Imprimerie royale, 1992, PP. :163 et suiv. , cité par N. KAHLIS, « *Le rôle du premier ministre dans la gestion du travail gouvernemental*», *op. cit.,* p. 110.

n’est investi qu’après avoir obtenu la confiance de la chambre des représentants. L’engagement de la responsabilité du gouvernement devant la chambre sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte, reste toujours à l’appréciation du chef du gouvernement. Conformément aux dispositions de l’article 249 alinéa 2 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017), lorsque le chef du gouvernement décide de lier devant la chambre des représentants la poursuite par le gouvernement de l’exercice de ses responsabilités à un vote de confiance sur une déclaration de politique générale du gouvernement, ou sur un texte dont il demande l’adoption, le bureau de la chambre, après consultation de la conférence des présidents, fixe le temps global attribué aux groupes, aux groupements parlementaires et aux députés n’appartenant à aucun groupe, ainsi qu’à la réplique du gouvernement. La répartition de l’enveloppe temporelle est organisée conformément à la règle de la représentation proportionnelle. En revanche, en France, la moitié du temps imparti aux groupes est attribué à l’opposition. Aux termes de l’article 152 du règlement de l’assemblée nationale, « lorsque, par application du premier alinéa de l’article 49[317] de la constitution, le premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, la conférence des présidents organise le débat dans les conditions prévues à l’article 132, alinéas 2 à

[317] L’article 49 de la constitution française de 1958 : « Le premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. L'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'assemblée. (Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995) : « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire ». Le premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le premier ministre a la faculté de demander au sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ».

4. Après la clôture du débat, la parole peut être accordée pour une explication de vote d'une durée de quinze minutes à l'orateur désigné par chaque groupe et d'une durée de cinq minutes aux autres orateurs. Les dispositions relatives à la clôture sont applicables à ces derniers. Le président met aux voix l'approbation du programme ou de la déclaration du gouvernement. Le scrutin a lieu conformément à l'article 66, paragraphe II. Le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés ». En pratique, l'engagement de responsabilité n'est pas obligatoire lors de l'entrée en fonction d'un gouvernement. Certains gouvernements, par conséquent, n'y ont jamais eu recours, soit qu'ils aient été soucieux de marquer qu'ils tenaient leur légitimité de leur seule nomination par le président de la république, rappelant ainsi qu'il n'y avait plus d'investiture du gouvernement par l'assemblée, soit que, comme sous la IX^{e} législature, de 1988 à 1993, ils n'aient pas disposé d'une majorité absolue à l'assemblée. En revanche, depuis 1993, tous les gouvernements ont sollicité la confiance de l'assemblée dans les quelques jours qui ont suivi leur nomination. Par ailleurs, plusieurs gouvernements ont, dans le cours de leur existence, notamment à l'occasion d'un événement particulier, sollicité la confiance de l'assemblée nationale. Au total, depuis 1958, l'article 49 alinéa premier a été utilisé 38 fois[318]. En revanche, la relecture de l'histoire du droit constitutionnel marocain nous permet de faire le constat suivant : il n'a jamais été question de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.

[318] Le site officiel de l'assemblée nationale, fiche synthèse n° 45, La mise en cause de la responsabilité du gouvernement, mise ne ligne le 1 juin 2017, [En ligne] : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/la-mise-en-cause-de-la-responsabilite-du-gouvernement

Paragraphe 2- La motion de censure

La motion de censure est le principal moyen de contrôle et de pression exercé par la chambre des représentants sur le gouvernement. Cet instrument de contrôle est strictement encadré par les textes constitutionnels. La constitution marocaine de 1996 a donné la possibilité à la chambre des conseillers de déposer la motion de censure, dans des conditions différentes de celles imposées à la chambre des représentants. Aux termes des articles 76[319] et 77 alinéas 1, 5, 6 et 7 de la constitution de 1996[320], les députés des deux chambres peuvent déposer une motion de censure. Toutefois, cette technique n'est recevable que si elle est signée par le quart au moins des membres composant la chambre des représentants ou le tiers au moins des membres de la chambre des conseillers. Dans ce cadre, il convient de constater que l'utilisation de cet instrument est plus aisée pour la chambre des représentants que pour la chambre des conseillers. Quant à la nouvelle réforme constitutionnelle de 2011, les critères de recevabilité d'une motion de censure au Maroc, sont organisés par les articles 105 et 106. Deux innovations ont été

[319] L'article 76 de la constitution marocaine de 1996 : « La chambre des représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par le quart au moins des membres composant la chambre. La motion de censure n'est approuvée par la chambre des représentants que par un vote pris à la majorité absolue des membres qui la composent. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion. Le vote de la censure entraîne la démission collective du gouvernement. Lorsque le gouvernement a été censuré par la chambre des représentants, aucune motion de censure n'est recevable pendant un délai d'un an ».

[320] Article 77 de la constitution marocaine de 1996 : « La chambre des conseillers peut voter des motions d'avertissement ou des motions de censure du gouvernement. La motion d'avertissement au gouvernement doit être signée par le tiers au moins des membres de la chambre des conseillers. Elle doit être votée à la majorité absolue des membres composant la chambre. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion. Le texte de l'avertissement est immédiatement adressé par le président de la chambre des conseillers au premier ministre qui dispose d'un délai de six jours pour présenter devant la chambre des conseillers la position du gouvernement sur les motifs de l'avertissement. La déclaration gouvernementale est suivie d'un débat sans vote. La motion de censure n'est recevable que si elle est signée par le tiers au moins des membres composant la chambre des conseillers. Elle n'est approuvée par la chambre que par un vote pris à la majorité des 2/3 des membres qui la composent. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion. Le vote de censure entraîne la démission collective du gouvernement. Lorsque le gouvernement a été censuré par la chambre des conseillers, aucune motion de censure de la chambre des conseillers n'est recevable pendant un délai de un an ».

introduites à cette question. Premièrement, selon les dispositions de l'article 105, la chambre des représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Celle-ci n'est recevable que si elle est signée par le cinquième au moins des membres composant la chambre. La motion de censure n'est approuvée par la chambre des représentants que par un vote pris à la majorité absolue des membres qui la composent. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion. Le vote de censure entraîne la démission collective du gouvernement. Lorsque le gouvernement est censuré par la chambre des représentants, aucune motion de censure de cette chambre n'est recevable pendant un délai d'un an. Un cinquième au lieu d'un quart au moins des membres composant la chambre des représentants peuvent mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Deuxièmement, aux termes de l'article 106, la chambre des conseillers peut interpeller le gouvernement par le moyen d'une motion signée par le cinquième au moins de ses membres. Elle ne peut être votée, trois jours francs après son dépôt, que par la majorité absolue des membres de cette chambre. Le texte de la motion d'interpellation est immédiatement adressé par le président de la chambre des conseillers au chef du gouvernement qui dispose d'un délai de six jours pour présenter devant cette chambre la réponse du gouvernement. Celle-ci est suivie d'un débat sans vote. La chambre des conseillers n'a plus la faculté de déposer une motion de censure, mais, elle peut interpeller le gouvernement par le moyen d'une motion signée par le cinquième au moins de ses membres. Le texte de la motion d'interpellation, est suivi d'un débat sans vote.

Dans ce cadre, selon les dispositions de l'article 252 du règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc révisé en 2017, le même représentant ne peut signer plus d'une motion de censure à la fois et à partir de son dépôt, aucune signature ne peut lui être retirée ni ajoutée. Le RICR précise également en son article 254, la date de discussion de la motion de censure, qui doit avoir lieu au plus tard le septième jour suivant la date de son dépôt auprès du président de la chambre. S'il y a plusieurs motions de censure, la discussion est organisée conformément aux dispositions de l'article 255 du présent règlement, et le bureau

peut décider qu'elles soient discutées en commun, sous réserve qu'elles soient votées séparément. Aucun retrait d'une motion de censure n'est possible après sa mise en discussion à la chambre. Lorsque la discussion est engagée, elle doit être poursuivie jusqu'au vote. La motion de censure n'est adoptée que si elle est votée par la majorité absolue des membres composant la chambre des représentants, et le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion, et seules sont comptées, les voix en faveur de cette motion[321]. Ce délai de réflexion, écrit J. Cadart, permet aux passions de s'apaiser, aux députés et au gouvernement de dormir et de méditer les conséquences éventuelles et souvent graves d'un renversement de gouvernement et aux parlementaires absents de revenir dans la capitale à temps pour le scrutin. Il est important que ce délai soit prévu afin notamment de permettre aux discussions, aux contradictions, aux divergences de s'apaiser et peut être de se concilier[322]. La motion de censure ne peut être retirée, après sa mise en discussion, le débat doit obligatoirement se poursuivre jusqu'au vote[323]. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 257 du même règlement, le vote de censure entraîne la démission collective du gouvernement, et lorsque le gouvernement a été censuré par la chambre des représentants, aucune motion de censure n'est recevable pendant un délai d'un an, conformément aux dispositions de l'article 105 de la constitution de 2011. Pour assurer une certaine stabilité gouvernementale, la motion de censure ayant renversé le gouvernement ne peut pas être utilisée contre le nouveau gouvernement.

Comme l'a relevé F. Zhiri : « Cette disposition a pour conséquence une restriction importante des pouvoirs des parlementaires dans le domaine de contrôle. Quelles que soient les critiques que les parlementaires peuvent émettre à propos de l'activité du gouvernement nouvellement désigné, ils ne peuvent mette en jeu son

---

[321] Articles 256, 257 du règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc révisé en 2017.

[322] J. CADART, « Institutions politiques et droit constitutionnel », 2ème éd., In: *Revue internationale de droit comparé*, vol. 33 n°2, Avril-juin 1981., p. 925.

[323] Article 256, alinéa 2, du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc (édition 2017).

existence, le dépôt d'une motion de censure étant interdit non seulement aux signataires de la précédente motion, mais à tous les membres de la chambre des représentants…Si une dissolution intervient après le vote de la motion de censure, l'assemblée nouvellement élue est à l'abri d'une dissolution pendant une année. Or, les deux mécanismes, censure du gouvernement et dissolution pouvant être solidaires, il serait inconcevable qu'on n'accorde pas au gouvernement la même garantie qu'à la chambre. Il n'en reste pas moins vrai que cette réglementation réduit les possibilités de dépôt d'une motion de censure. Mais si la motion n'est pas votée, ses signataires, comme les autres membres de la chambre, peuvent éventuellement en proposer une nouvelle, sans condition de délai »[324].

Dans l'histoire du parlement marocain, deux motions de censures ont été remises au président de la chambre des représentants. La première revenait aux partis de l'Istiqlal et l'U.N.F.P en 1964 contre le gouvernement de Bahnini. La deuxième motion revenait aux partis de l'opposition (USFP, PPS, USFP et la défunte OADP de Bensaïd Ait Idder). Elle a été utilisée en 1990 contre le gouvernement de Karim Lamrani. Cependant, l'opposition n'avait pas les membres suffisants pour réunir la majorité absolue. Toutefois, même si la motion de censure est déposée, le gouvernement soutenu par une forte coalition ne peut être mise en cause.

En France, selon les dispositions de l'article 49 alinéa 2, « l'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'assemblée. (Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995) « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au

---

[324] F. ZHIRI, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants*, *op. cit.*, pp : 300-301.

cours d'une même session extraordinaire ». Seul un dixième des membres de l'assemblée nationale, peuvent mette en jeu la responsabilité politique du gouvernement par une motion de censure[325], et le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. En revanche, au Maroc, la constitution précise que la motion doit être signée par un cinquième au moins des membres composant la chambre. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt. La majorité exigée pour censurer le gouvernement, d'une part, et la méthode de comptabilisation des suffrages, d'autre part, étant identiques à celle de la question de confiance, la chambre des représentants car dominée par une coalition majoritaire progouvernementale, pas plus qu'elle ne peut refuser au gouvernement sa confiance, ne peut le renverser[326].

Conçue constitutionnellement comme instrument de contrôle et de sanction, la motion de censure est le couronnement de la coordination entre les groupes d'opposition en même temps qu'elle est un moyen pour ces partis de rendre plus prononcée leur présence sur la scène politique et sociale nationale[327]. Au Maroc, le contrôle de l'action gouvernementale par la chambre des représentants à travers la motion de censure n'est que théorique. Après la réunion d'au moins un cinquième des membres de la chambre des représentants, cette dernière doit libérer la majorité absolue, soit, l'équivalent de 51% des membres. Cette situation paraît quasiment impossible dans un contexte politique lié à la prédominance de l'exécutif sur le parlement et à l'attachement du gouvernement vis-à-vis du roi.

---

[325] Selon les dispositions de l'article 81, alinéa 1, la première constitution marocaine de 1962 exigeait également la même condition que la France, en ce qui concerne le nombre des signataires composant la Chambre des Représentants, « La Chambre des représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres composant la Chambre ».

[326] F. ZHIRI, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants, op. cit.*, p. 305.

[327] A. LAMGHARI, « crise et rapport entre le gouvernement et parlement », REMALD, n° 16, juillet-septembre 1996, p. 43.

CONCLUSION DU TITRE 2

En dépit des prérogatives juridiques dont dispose le parlement marocain en matière du contrôle du budget, une grande marge de liberté est laissée au gouvernement. Ce dernier doit respecter les délais du dépôt et de l'adoption du projet de loi de finances. En outre, le temps consacré aux deux chambres du parlement et leurs commissions pour l'adoption du budget de l'État est trop bref. En l'absence d'un débat approfondi sur la politique financière assurant la contribution du pouvoir législatif, le rôle du parlement est en principe réduit au vote du texte de loi de finances. Si à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances, n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la cour constitutionnelle, le gouvernement peut ouvrir des crédits servant à la marche de services publics sans revenir au parlement. De plus, le gouvernement dispose d'un arsenal juridique lui permettant de maitriser le déroulement de la discussion et du vote de la loi de finances au sein des commissions et en séance plénière. Toutefois, la méthode du vote d'ensemble, imposée aux parlementaires par la loi, donne la possibilité au gouvernement d'échapper à l'appréciation du parlement. D'autre part, le gouvernement dispose d'un ensemble de moyens susceptibles d'empêcher le parlement d'exercer ses prérogatives d'amendement et de contrôle du budget national.

Les différentes réformes constitutionnelles n'ont changé ni la nature ni la philosophie de la relation chambre des représentants / gouvernement. Les moyens d'information et de contrôle dont disposent les parlementaires, telles que les questions orales et écrites, présentent toujours d'importantes insuffisances. À cela, s'ajoute la question des modalités de fonctionnement des commissions d'enquête d'initiative parlementaire**.** Ces dernières ne bénéficient pas du privilège dont jouissent celles créées par le roi[328]. D'autre part, les techniques de la question de

[328] La loi organique nº 085-13, relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, ne s'applique pas quand la commission est créée à l'initiative royale.

confiance et de la motion de censure, sont toujours en faveur du gouvernement. Elles n'ont pas d'effet réel sur le fonctionnement du gouvernement, au moment où il existait une majorité homogène et obéissante aux instructions du souverain.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

L’analyse des rapports entre le pouvoir exécutif et la chambre des représentants d’une part, et les étapes de la procédure législative et de contrôle de l’activité gouvernementale d’autre part, expose les conflits existant entre ces deux institutions. Il apparaît que la prédominance du pouvoir exécutif, assuré par l’usage des mécanismes constitutionnels, se manifeste tout d’abord au regard du champ d’application de la loi. Les matières relevant du domaine de la loi sont strictement délimitées conformément aux dispositions de l’article 71 du texte constitutionnel de 2011, et les matières autres que celles mentionnées dans cet article appartiennent au domaine réglementaire. Le pouvoir législatif de la chambre des représentants se voit alors réduit aux matières énoncées par l’article susmentionné. Ensuite, la chambre des représentants étant soumise au strict contrôle de la cour constitutionnelle, ne peut élargir sa compétence législative à d’autres domaines que ceux fixés par la constitution. Une autre délimitation portant atteinte au pouvoir législatif de la chambre des représentants pourrait également être invoquée dans ce contexte, celle de la délégation du pouvoir législatif au profit de l’exécutif. Selon les dispositions de l’article 70 de la constitution marocaine de 2011, une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Au-delà de cette intervention directe du gouvernement sur la procédure législative, il convient de s’interroger sur les compétences législatives dévolues à sa majesté. Un savant dosage des textes constitutionnels permet au roi d’assurer son contrôle sur le travail législatif. Il peut demander aux deux chambres du parlement qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi. D’autre part, il dispose de la faculté de dissoudre le parlement sans être tenu de justifier sa position, ni de consulter le parlement. De plus, le souverain peut soumettre par dahir, directement au référendum un projet de révision constitutionnelle qui peut être adopté définitivement après la consultation populaire.

Le gouvernement exerce une influence sur le parlement en matière de contrôle des finances publiques. La première question qui émerge dans ce contexte est l'éloignement du parlement vis-à-vis l'élaboration du projet de loi de finances. En dépit des différents moyens et des techniques dont dispose le pouvoir législatif au Maroc, le rôle du contrôle budgétaire de la chambre des représentants à l'égard du gouvernement demeure très limité. Tout d'abord, les parlementaires sont éloignés de la procédure de l'élaboration du projet de loi de finances, ensuite, leur rôle au niveau des débats en commission des finances et du développement économique et en séance plénière est réduit par la force de la loi à une simple discussion avec l'exécutif.

Par ailleurs, les questions parlementaires constituent un moyen d'information permettant aux représentants du peuple de recueillir des informations sur des sujets qui attirent leur attention à partir des réponses détaillées des membres du gouvernement. Sur ce point, nous avons pu constater qu'au cours des deux dernières législatures, un nombre élevé des questions parlementaires posées par les membres de la chambre des représentants sont restées sans réponse ministérielle. Aux termes de l'article 67 de la constitution marocaine de 2011, des commissions d'enquêtes peuvent être créées soit à l'initiative du roi, soit à l'initiative d'un tiers des membres de l'une des deux chambres. En revanche, en France, la création d'une commission d'enquête relève exclusivement de l'initiative parlementaire, et actuellement elle peut être demandée par le président d'un groupe de l'opposition ou d'un groupe minoritaire. Il est également important de souligner à cet égard que les commissions d'enquêtes créées par le parlement marocain ne bénéficient pas du même privilège que celles qui sont créées à l'initiative royale.

Enfin, la nature des rapports du gouvernement avec sa majorité, n'a jamais nécessité le recours à la question de confiance ni au moyen de la motion de censure. La majorité parlementaire au Maroc par son attitude conciliante suit fidèlement les orientations du gouvernement considérées jusqu'à présent comme des instructions de S.M. le roi, ce qui lui permet de jouir de toute la confiance dont

il a besoin[329]. Le gouvernement est valablement constitué après l'obtention de la confiance par la chambre des représentants, à la suite d'un vote favorable de la majorité absolue des membres la composant. Cette confiance peut être retirée si l'opposition décide de mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Malgré des différentes réformes constitutionnelles, cette dernière technique reste théorique en cas d'un gouvernement soutenu par sa majorité parlementaire.

[329] N. KAHLIS, *Le rôle du premier ministre dans la gestion du travail gouvernemental*, thèse de Doctorat en Droit Public, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, p. 109.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L’objectif majeur de cette étude est de dresser en premier lieu un bilan à propos de l’organisation et du fonctionnement de la chambre des représentants au Maroc. Il s’agit aussi d’identifier, les problèmes liés à l’exercice de la fonction législative ainsi qu’à celle du contrôle de l’activité gouvernementale. L’organisation interne de chambre des représentants attribue un rôle prédominant au pouvoir exécutif. L’examen de la question des difficultés fonctionnelles de la chambre des représentants au Maroc montre l’affaiblissement du pouvoir de la chambre des représentants au profit du gouvernement. La place occupée par ce dernier lui permet d’acquérir des compétences de plus en plus accrues et de dominer le travail législatif. Malgré les tentatives du constituant d’élargir les attributions de la chambre des représentants en matière législative, les représentants ne sont pas à l’origine de la loi. Le constituant a certes élargi ces dernières années les compétences du pouvoir législatif en matière budgétaire et financière, toutefois, le pouvoir exécutif exerce encore et toujours un rôle prédominant dans le cycle budgétaire. Cette prédominance du pouvoir exécutif (roi et gouvernement) sur la chambre des représentants est, en grande mesure, assurée par l’application des mécanismes prévus par la constitution et le règlement intérieur de la chambre elle-même.

La comparaison avec le système français permet de montrer la portée limitée des règles régissant la procédure de l’admission des nouveaux élus. Le régime marocain n’impose pas aux députés nouvellement élus de déposer sur le bureau de l’assemblée une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités d'intérêt général, même non rémunérées, qu'ils envisagent de conserver ou attestant qu'ils n'en exercent aucune. S’agissant la question de la déclaration du patrimoine, il ressort de l’étude des rapports annuels de la cour des comptes, que certains membres de la chambre des représentants n’ont pas renouvelé leurs déclarations de patrimoines en 2015. En 2016 et 2017, seuls 186 membres sortants sur 261 ont déposé leurs déclarations à l’occasion de cessation de mandat parlementaire. Cela montre que malgré la portée limitée du système de déclaration des patrimoines au Maroc, les règles édictées dans le règlement intérieur de la chambre des représentants sont ignorées par un certain nombre des

parlementaires. De plus, les déclarations de patrimoine déposées par les députés marocains ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête de la justice. De plus, ces informations sont strictement tenues au secret professionnel. En revanche, en France, tous les citoyens français inscrits sur les listes électorales ont le droit de consulter les déclarations de patrimoine présentées par les députés.

À cela s'ajoute l'influence du discours inaugural du roi à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire sur le travail législatif et gouvernemental. Dans ce discours, le roi s'adresse aux parlementaires en leur demandant de se pencher sur l'élaboration des lois considérées comme prioritaires selon son avis, et de tracer les lignes directives aux membres de son gouvernement. L'approche des réalités par le biais d'une enquête effectuée à la chambre des représentants, a permis également de démontrer les conséquences négatives du système de deux sessions appliqué au Maroc. Le parlement marocain se réunit en deux sessions ordinaires : la première session commence le deuxième vendredi d'octobre, et la seconde s'ouvre le deuxième vendredi d'avril et lorsqu'il a siégé quatre mois au moins, au cours de chaque session, la clôture peut être prononcée par décret. Ce système appliqué au Maroc permet au gouvernement de partager la fonction législative avec le parlement.

Quant à la question de l'indépendance et de l'autonomie de la chambre des représentants vis-à-vis du pouvoir exécutif. Premièrement, le pouvoir exécutif exerce une très grande influence sur l'élection du président de la chambre des représentants. La constitution marocaine en son article 62 alinéa 3 précise que le président et les membres du bureau de la chambre des représentants, sont élus en début de législature, puis à la troisième année de celle-ci lors de la session d'avril et pour la période restant à courir de ladite législature. Cet article prévoit le principe de l'élection du président de la chambre des représentants, laissant au règlement intérieur le soin d'en fixer le régime juridique. Ces règles ne garantissent qu'imparfaitement au président une réelle autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le mode de désignation du président de la chambre détermine la nature des

rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. L'intervention de l'exécutif dans la désignation du président de la chambre des représentants constitue une violation grossière du principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Deuxièmement, l'approche comparative avec le système français fait ressortir le rôle limité des commissions permanentes en ce qui concerne leur avis sur l'éventuelle nomination des parlementaires pour occuper des postes et des fonctions importantes dans les institutions de l'État. Le droit français donne aux commissions permanentes la faculté de se prononcer sur certaines nominations personnelles. Le pouvoir de nomination du président de la république s'exerce après avis public de la commission permanente concernée de l'assemblée. De plus, avec la réforme constitutionnelle française de 2008, les nominations personnelles du président de la république des trois membres du conseil constitutionnel sont soumises au contrôle préalable des commissions permanentes. Contrairement au système français, au Maroc, aucun avis des commissions permanentes n'est prévu par la loi sur l'éventuelle nomination personnelle des parlementaires pour occuper des postes ou des fonctions dites importantes dans les institutions de l'État.

Troisièmement, une attention particulière a été accordée aux règles régissant l'autonomie financière et administrative de ladite chambre. En ce qui concerne l'autonomie financière de la chambre des représentants, l'enquête réalisée au parlement marocain dans le cadre de cette étude nous a permis de comparer les procédures de l'adoption et du contrôle du budget de la chambre des représentants au Maroc avec celles de l'assemblée nationale française et les instances gouvernementales intervenant dans son élaboration. Il ressort de cette analyse que dans le cas français, aucune modification des propositions des questeurs de la commission commune n'est autorisée et aucune intervention extérieure n'est prévue par la loi. Au Maroc, le pouvoir exécutif intervient dans le processus de l'élaboration du budget de la chambre dont l'adoption ne peut être confirmée qu'après l'accord du ministère de finances. Contrairement au système français, le ministre de finances marocain peut procéder à des modifications des crédits alloués à la chambre des représentants. Il faut ajouter à cela qu'à la différence du système français qui ne prévoit aucun contrôle externe du budget de l'assemblée nationale,

les dépenses de la chambre des représentants sont soumises à un double contrôle. Un premier en cours d'exécution par le ministère de finances, et un deuxième se fait par la cour de comptes. En effet, contrairement à l'assemblée nationale française qui bénéficie effectivement de l'autonomie financière, aucun texte de loi ne fait référence à l'autonomie financière de la chambre des représentants du Maroc.

Toutefois, la question de l'autonomie administrative de la chambre des représentants s'articule autour de deux axes principaux. Le premier est celui des modalités de l'élection du président de la chambre. Le deuxième axe examine sous quelles formes les fonctionnaires parlementaires sont recrutés. L'intervention du pouvoir exécutif dans la désignation du président de la chambre des représentants touche au principe de séparation des pouvoirs et à l'autonomie administrative de la chambre au profit de l'exécutif. Aux termes de l'article 9 de la loi 25.13 promulguée en mars 2013, le recrutement des fonctionnaires parlementaires au Maroc se fait par voie de concours ouverts aux candidats qui remplissent les conditions exigées par le sixième article de la présente loi ou par voie de concours et examens professionnels ouverts aux fonctionnaires de l'assemblée titulaires des diplômes selon des modalités déterminées par le bureau. Sont dispensés de ces concours les diplômés des institutions et des établissements de formation des cadres de l'administration, tandis qu'en France, les fonctionnaires de l'assemblée nationale sont exclusivement recrutés par voie de concours dans les conditions fixées par la loi, et sous la réserve prévue à l'article 46[330] du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'assemblée nationale. Ils appartiennent aux cadres extraordinaires, puis aux cadres ordinaires après leur

330 Article 46 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'assemblée nationale : « Par dérogation aux dispositions de l'article 32, les conjoints ou les partenaires d'un pacte civil de solidarité de fonctionnaires de l'assemblée nationale décédés en activité de service bénéficient, sous réserve d'avoir subi avec succès les épreuves d'un examen de leur aptitude professionnelle, d'une priorité d'accès à l'emploi d'agent. Les mêmes dispositions sont applicables aux enfants âgés de moins de vingt-six ans des députés décédés au cours de leur mandat à la suite d'un attentat ».

titularisation. Il ressort de cette comparaison que le recrutement des fonctionnaires parlementaires en France, se fait exclusivement par voie de concours. Au Maroc, cependant, force est de constater que la voie de concours est obligatoire pour des candidats autres que ceux ayant terminés avec succès leur formation aux institutions et établissements de formation des cadres de l'administration. Cette situation conduit toujours aux recrutements désorganisés.

S'agissant de la question des difficultés fonctionnelles de la chambre des représentants au Maroc, la constitution marocaine de 2011 comme ses devancières réduit le pouvoir d'initiative parlementaire. Le gouvernement bénéficie de la priorité d'inscrire à l'ordre du jour les projets et les propositions de lois acceptés par lui. Malgré l'importance que revêt la question de l'établissement de l'ordre du jour pour le parlement, la chambre des représentants au Maroc n'exerce sur elle que peu de pouvoirs. Conformément aux prescriptions du premier alinéa de l'article 82 de la constitution marocaine de 2011, l'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau. Le même alinéa précise que cet ordre du jour comporte les projets de loi et les propositions de loi, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé. À la différence du système français, qui a instauré en 2008 le principe du partage de l'ordre du jour entre le parlement et le gouvernement, la chambre des représentants au Maroc examine les projets et les propositions de lois suivant l'ordre fixé par le gouvernement. De plus, une lettre rectificative du chef du gouvernement au président de la chambre est suffisante pour modifier l'ordre du jour. Cela montre la place que le gouvernement occupe dans la fixation de l'ordre du jour prioritaire et complémentaire. Il est à noter également qu'au Maroc, aucune disposition constitutionnelle ne fait référence à la conférence des présidents. Son rôle et purement formel, elle ne dispose pas des compétences lui permettant d'élaborer des conditions de la discussion du projet de loi de finances.

Les commissions permanentes ont également subi un affaiblissement de leur fonction législative. La question de l'absence des commissaires aux réunions constitue le problème majeur qui entrave le bon fonctionnement de ces commissions. Le système marocain prévoit que les noms des absents sont cités au

début de la réunion suivante et que les noms des absents sans justification sont publiés au bulletin interne de la chambre et dans son site internet. En France, les noms des commissaires présents, ainsi que les noms des absents soit avec ou sans justificatif sont publiés au journal officiel le lendemain de chaque réunion de commission ainsi que par voie électronique. De plus, au-delà de deux absences mensuelles, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions en application de l'article 50 alinéa 3, donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction. Réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente. La souplesse des sanctions prévues par le législateur marocain en cas d'absence des commissaires et son silence en ce qui concerne la question des modes de votation et des délégations des commissaires a pour conséquences de réduire le rôle législatif de ces commissions.

Quant à la question de l'opposition parlementaire, le constituant marocain reconnaît pour la première fois l'existence de l'opposition comme formation interne du parlement en lui octroyant des droits spécifiques. Désormais, elle a le droit de participer à la procédure législative, par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux chambres du parlement et la présidence de la commission en charge de la législation ainsi que celle de contrôle des finances publiques. L'article 10 de la constitution marocaine de 2011, garantit à l'opposition parlementaire la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires. Il ressort de la comparaison juridique que, l'opposition parlementaire française bénéficie des privilèges liés à l'inscription des propositions des lois à l'ordre du jour et à la présidence des commissions permanentes. Selon les dispositions de l'article 48 alinéa 5 de la constitution française, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. De plus, les questions des séances

hebdomadaires, consacrées aux questions des députés et aux réponses du gouvernement, la moitié d'entre elles sont posées par des députés membres d'un groupe d'opposition. Il convient de signaler que, ne peut être élu à la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'assemblée nationale qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. Le constituant marocain accorde des droits à l'opposition en matière de contrôle de l'activité gouvernementale par le biais des motions de censure et l'interpellation du gouvernement ainsi que la possibilité de créer des commissions d'enquête parlementaires. En revanche, un dixième des membres de l'assemblée nationale française au lieu d'un cinquième dans le cas marocain, peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement, et les commissions d'enquêtes peuvent être créées à l'initiative d'un président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire.

Contrairement au système français, la constitution marocaine ne prévoit pas de critères permettant d'identifier l'opposition parlementaire, et aucune disposition constitutionnelle ne fait référence aux groupes minoritaires. Le règlement de la chambre des représentants au Maroc (édition 2017) contient également un certain nombre de limitations relatives au droit à la parole des membres de la chambre des représentants. En plus de ces mesures, le système français contient d'autres procédures permettant à plusieurs acteurs de suspendre la séance plénière. La comparaison entre les deux systèmes nous permet de constater que le droit de suspension de la séance est partagé entre plusieurs acteurs dans le cas français. Cela peut constituer, un facteur de désorganisation du travail parlementaire. Quant aux amendements parlementaires, l'exercice de ce droit est soumis à des mesures constitutionnelles et réglementaires restreignant sa mise en œuvre au profit du gouvernement.

S'agissant la sûreté du parlement et des représentants du peuple, le RICR prévoit des mesures disciplinaires applicables par le président de la chambre lui permettant de rétablir l'ordre et le calme au sein de l'assemblée. En outre, contrairement au système français, aucun texte constitutionnel ou réglementaire ne donne droit au président de la chambre de veiller sur la sécurité du parlement.

D’autre part, la nouvelle constitution marocaine de 2011 ne donne plus droit aux parlementaires de bénéficier de l’inviolabilité parlementaire.

L’étude de l’histoire parlementaire marocaine nous permet de constater que l’institution parlementaire n’a jamais été souveraine, et tout particulièrement en ce qui concerne la procédure législative. Le rôle de la chambre des représentants se trouve rigoureusement marginalisé et soumis à un système de double contrôle exercé par le gouvernement d’une part, et par le roi d’autre part. L’essentiel des lois votées au parlement sont des projets gouvernementaux. Le champ d’application de la loi a été sensiblement élargi sous la constitution de 2011. Selon le texte constitutionnel, la loi est le texte voté par le parlement dans les matières énumérées par l’article 71 de la nouvelle constitution, et celles auxquelles ce même article renvoie. La procédure législative prévue par la constitution de 2011, limite le domaine de la loi ordinaire et organique à un certain nombre de matières, par ailleurs, ce domaine est également contrôlé. Et c’est à la cour constitutionnelle que ce pouvoir de contrôle est dévolu. La constitution de 2011, confirme en son article 69 alinéa 1 que : « chaque chambre établit et vote son règlement intérieur ». Par ailleurs, en ce qui concerne l’établissement du règlement intérieur, l’article 69 poursuit : « il ne pourra être mis en application qu'après avoir été déclaré par la cour constitutionnelle conforme aux dispositions de la présente constitution ». Le constituant marocain a permis depuis la première constitution à la cour constitutionnelle d’intégrer les lois organiques comme normes de référence en matière de l’élaboration des règlements intérieurs des deux chambres du parlement. Cela permet au juge constitutionnel d’exercer un examen efficace du règlement de la chambre des représentants. Il convient de souligner à cet égard que ce contrôle de légalité effectué au regard des lois organiques n’entre pas dans le domaine des attributions de la cour constitutionnelle. Le droit parlementaire marocain se caractérise également par un degré élevé de délégation de pouvoirs. Une loi d'habilitation peut autoriser le gouvernement, pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé, à prendre par décret des mesures qui sont normalement du

domaine de la loi [331]. De même, des règles constitutionnelles confèrent au gouvernement une deuxième faculté faisant état d'une délégation du pouvoir législatif qui peut être adoptée à travers la technique des « décrets-lois ».

L'examen des attributions de la chambre des représentants en matière législative nécessite que l'on prête attention au rôle joué par le roi dans les institutions de l'État et ses rapports avec le pouvoir législatif. L'attribution des pouvoirs législatifs au roi par son intervention dans la procédure législative à travers la nouvelle lecture de la loi et la dissolution du parlement ont pour effet de priver l'institution parlementaire de son rôle principal prévu par la constitution. Le monarque reste le pivot institutionnel qui peut prendre l'initiative de tout processus révisionnel de la constitution.

Par ailleurs, le gouvernement marocain dispose d'une grande marge de liberté en ce qui concerne le contrôle des finances publiques. Il ne respecte pas les délais du dépôt et de l'adoption du projet de loi de finances. D'autre part, le temps consacré aux deux chambres du parlement pour l'étude et l'analyse du budget de l'État est trop bref. De plus, le gouvernement dispose d'un arsenal juridique lui permettant d'empêcher la chambre des représentants d'exercer ses prérogatives constitutionnelles de contrôler et d'amender le projet de loi de finances. Il convient de mettre en évidence à cet égard la portée limitée des moyens d'informations et de contrôle dont dispose la chambre des représentants à l'égard du gouvernement. Cette étude a permis de constater qu'un nombre important des questions parlementaires posées par les membres de la chambre des représentants sont restées sans réponse ministérielle. Contrairement au système français où les commissions d'enquêtes peuvent être créées exclusivement de l'initiative parlementaire, au Maroc, elles peuvent être créées soit à l'initiative du roi, soit à l'initiative d'un tiers des membres de l'une des deux chambres. Il importe de souligner dans ce cadre qu'il existe au Maroc deux sortes de commissions d'enquêtes. Les premières sont celles créées à l'initiative de la couronne royale, et bénéficient ainsi d'un statut

[331] Article 70 alinéa 2 de la constitution marocaine de 2011.

privilégié par rapport aux deuxièmes. En effet, ces dernières peuvent être créées à l'initiative du parlement en suivant l'esprit de la loi organique statuant sur leur existence. Quant à la question de confiance et la motion de censure, la nature des rapports entre le parlement et le pouvoir exécutif au Maroc ne laisse pas la possibilité de recours à ces moyens. L'histoire parlementaire marocaine montre que le gouvernement est toujours soutenu par une majorité obéissante aux instructions du monarque.

À la lumière des résultats de ce travail de recherche, il appert d'envisager d'élaborer une nouvelle loi organique imposant aux députés nouvellement élus de déposer une déclaration sincère des activités professionnelles ou d'intérêt général même non-rémunérées qu'ils envisagent de conserver ou attestant qu'ils n'exercent aucune. D'autre part, la loi organique n° 50-07 complétant la loi organique n° 31-97 relative à la chambre des représentants, doit être modifiée pour permettre à tous les citoyens marocains inscrits sur les listes électorales de consulter les déclarations présentées par leurs représentants. Ensuite, en ce qui concerne le système de sessions parlementaires choisis au Maroc, il y a une place pour établir un juste équilibre entre la permanence des travaux des assemblées parlementaires et la fixation des sessions par la constitution. Une solution qui a été adoptée par l'assemblée nationale est envisageable, qui consiste à opter pour le régime de la session unique, préciser les jours et les horaires des séances et déterminer les vacances parlementaires au début de l'année législative. Une organisation temporelle du débat sur le discours d'ouverture de la législature est recommandée, et la répartition de l'enveloppe collective de temps doit prendre en considération le droit de l'opposition et des minorités parlementaires. D'autre part, l'intervention du pouvoir exécutif dans l'élection du président de la chambre des représentants est déconseillée. En ce qui concerne la question de l'autonomie financière, l'intervention du pouvoir exécutif dans la modification du budget alloué à la chambre des représentants n'est pas souhaitable. Il est également recommandé au constituant marocain de reconnaître le principe de l'autonomie financière de la chambre des représentants. De même, l'autonomie administrative de l'assemblée

suppose un recrutement des fonctionnaires parlementaires basé exclusivement sur les concours.

En ce qui concerne le fonctionnement de la chambre des représentants, nous recommandons au constituant de trouver une solution qui garantisse le partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et le parlement, tout en tenant compte de l'autonomie des assemblées d'une part, et des nécessités du gouvernement d'autre part. L'indépendance de l'assemblée suppose également de permettre aux représentants d'intervenir dans le domaine législatif à travers le moyen des amendements parlementaires. En outre, pour permettre aux représentants du peuple de mieux remplir leur mandat législatif à l'abri de toute pression, nous recommandons au constituant de restaurer les dispositions garantissant l'inviolabilité parlementaire des membres de la chambre des représentants. D'autre part, la souveraineté du pouvoir législatif suppose qu'il soit lui-même chargé de la sûreté externe du parlement et de la protection des parlementaires contre toutes pressions morales ou physiques extérieures. Concernant la fonction législative de la chambre des représentants, il serait intéressant pour le constituant, de se pencher sur la question de l'élargissement du champ du domaine de la loi. D'autre part, la chambre des représentants doit conserver la faculté d'abroger les lois délégantes. Tout règlement ou toute disposition de règlement peut être désavouée par un vote des députés. Quant aux rapports du parlement avec le roi, l'établissement et l'institutionnalisation d'une véritable monarchie parlementaire, va permettre aux représentants d'exercer leur travail législatif sans aucune intervention suprême de la part du chef de l'État. Le souverain de sa part, peut jouer un rôle dans la fonction législative à côté du parlement et son intervention dans ce domaine deviendra purement formelle.

En fin de compte, il serait très important de s'intéresser à la modification des lois budgétaires, dans l'optique de transparence et l'implication directe des représentants du peuple dans toutes les étapes du budget national. Ensuite, *last not least*, les commissions d'enquêtes doivent être créées exclusivement par le pouvoir législatif.

ANNEXES

Annexe 1 - Enquête de terrain

Nous présentons ici les questions qui ont été posées à certains membres de la chambre des représentants au Maroc et aux fonctionnaires parlementaires dans le cadre d'une enquête approfondie sur le terrain. Les résultats recueillis de cette enquête ont été exploités et développés dans l'élaboration de ce travail de recherche. Le traitement de ces résultats nous a permis d'approfondir l'analyse des différents facteurs de l'influence qu'exerce le pouvoir exécutif sur le travail de la chambre des représentants au Maroc.

THÈMES ABORDÉES

A. La déclaration du patrimoine
B. Les sessions ordinaires et extraordinaires
C. Le secrétaire général du parlement
D. L'autonomie financière et administrative de la chambre des représentants
E. L'opposition
F. L'ordre du jour
G. L'autonomie des assemblées parlementaires
H. Le contrôle de l'exécution du budget
I. L'autonomie patrimoniale
J. L'autonomie administrative
K. L'immunité parlementaire
L. La délégation du pouvoir législatif
M. Les questions parlementaires

LA DECLARATION DU PATRIMOINE

L'article 6 alinéa 3 du règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc de 2003, énonce : « Les représentants sont tenus de remettre au président de la chambre,

dès l'ouverture de la session législative, une liste détaillée des biens meubles et immeubles composant leur patrimoine et celui de leurs enfants mineurs, sous forme d'une déclaration sur l'honneur qu'ils établissent et signent, conformément aux dispositions des articles 1, 2, 3 et 6 de la loi relative à la déclaration par les membres de la chambre des représentants de leurs biens immobiliers ». De son côté, l'article 6 du nouveau règlement intérieur de 2017 énonce: « Les représentants sont tenus de remettre au secrétariat général de l'autorité compétente du conseil supérieur des comptes, une déclaration écrite des biens meubles et immeubles en sa possession, directement ou indirectement conformément aux lois en vigueur ».

- Le conseil supérieur des comptes est la seule institution compétente pour recevoir et apprécier les déclarations de patrimoine des parlementaires. L'ancien règlement attribuait la compétence au président de la chambre des représentants tout en imposant aux parlementaires de déclarer non seulement leur patrimoine, mais aussi, le patrimoine de leurs enfants mineurs.

- Quel est l'objectif de cette réforme à votre avis ?

- Selon l'article LO 135-1 du code électoral français, le député a l'obligation de déclarer également les revenus qu'il a perçus l'année précédant celle de son élection, cette disposition ne figure pas dans la loi marocaine.

- Comment pouvez-vous expliquez le silence du législateur marocain à ce propos ?

LES SESSIONS ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES

- Quelle est la différence entre le régime de deux sessions et celui de la session unique (permanente ou non) ?
- Est-ce que la session unique peut permettre de diminuer ou mettre fin à la multiplication des sessions extraordinaires ?
- Est-ce que ces situations d'urgences ne jouent pas un rôle négatif dans le travail législatif ?
- Est-ce que la session unique peut renforcer le poids de la chambre des représentants, et permettre aux députés d'exercer de manière plus continue leur mission de contrôle de l'action gouvernementale ?
- Est-ce que ça va permettre d'adapter le rythme du parlement aux exigences législatives ?

- Le parlement suspend ses activités à combien de reprises ?
- Quelle est la durée de la suspension estivale ?
- La chambre des représentants siège combien de semaines à l'année ?
- Est ce qu'il y avait recours aux séances de nuit ?
  - Combien de fois par semaine ? Combien de fois par mois ? Pour quelle raison
  - Les réunions durent jusqu'à quelle heure ?
- Est ce qu'il y a une heure limite pour les séances ? Exemple : Hollande : 23 h pour la chambre basse, 22h30 pour la chambre de communes, Suède : La règle veut que la séance ne se poursuive pas au-delà de 23h.
- La séance du matin débute à quelle heure ? de l'après-midi ? du soir ?
- Est ce qu'il y avait des séances du samedi ou dimanche au cours de la dernière législature ? et pour quelle raison ?
- Est-ce que le parlement ou la chambre des représentants peut se réunir dans le cadre de la session ordinaire au-delà de quatre mois ?
- Est-ce que la chambre des représentants consacre le temps pour discuter des sujets abordés au conseil des ministres ?
- Est-ce que le discours royal de l'ouverture de la session ordinaire est suivi d'un débat au parlement ?

LES SESSIONS EXTRAORDINAIRES

- En cas de session extraordinaire réunie à la demande du gouvernement, est ce que l'ordre du jour peut être complété ultérieurement par le chef du gouvernement ?
- Même question, si la session est réunie à la demande de l'une des deux chambres ?

La constitution française précise dans son art 29 que : « le parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du premier ministre ou à la majorité des membres composant l'assemblée nationale … ». La constitution espagnole de sa part, énonce en son article 73, al 2 : « les chambres pourront se réunir en sessions extraordinaires à la demande du gouvernement, de la députation permanente[332] ou de la majorité absolue des membres de l'une ou de l'autre d'entre elles. Au Maroc, l'article 18, alinéa 1, du nouveau règlement intérieur de la chambre des représentants de 2017, précise : « le parlement peut se réunir en session extraordinaire soit par décret soit à la demande d'un tiers des membres de la chambre des représentants soit par la majorité de la chambre des conseillers.

- Que pensez-vous de ce droit donné à la majorité des membres de la chambre des conseillers de demander la réunion d'une session extraordinaire ?

[332] La députation permanente : dans chaque chambre il y aura une députation permanente composée au minimum de 21 membres, qui représenteront les groupes parlementaires proportionnellement à leur importance numérique.

- À votre avis quels sont les avantages ou les inconvénients de ce droit ?

LE SECRETAIRE GENERAL DU PARLEMENT

- Qui nomme le secrétaire général du parlement ? sur proposition de qui ?
- Quelles sont ses attributions et ses fonctions ?
- Sa relation avec le président de la chambre des représentants ?

L'AUTONOMIE FINANCIERE[333] ET ADMINISTRATIVE DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

Le règlement intérieur de la chambre des représentants au Maroc (version 2017) énonce par la disposition de l'article 38, que, le bureau établit le budget de la chambre et gère ses affaires financières, et que les crédits alloués au budget de la chambre sont inscrits au budget général de l'État.

- Quel est l'organe qui décide le montant du budget de la chambre des représentants ?
- Est-ce que le ministre de finance dispose d'un pouvoir d'appréciation et peut procéder à des modifications des crédits alloués à la chambre ?

Selon les dispositions de loi 25.13 portant le recrutement des fonctionnaires parlementaires, les diplômés des institutions et des établissements de formation des cadres de l'administration sont dispensés des concours de recrutement à la chambre des représentants, alors qu'en France, selon l'article 32 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'assemblée nationale, les fonctionnaires de l'assemblée nationale sont exclusivement recrutés par voie de concours dans les conditions fixées par le présent titre, et sous la réserve prévue à l'article 46[334].

---

[333] On peut alors dire qu'au Maroc il n'y a aucun texte législatif qui fait référence à l'autonomie financière de la chambre des représentants. La chambre constitutionnelle de la haute cour chargée de la vérification de la conformité du règlement intérieur avec la constitution, a confirmé cette idée en 1978 au cours du mandat parlementaire (1977/1983), en rejetant un article du règlement intérieur qui prévoyait l'autonomie financière de la chambre des représentants.

[334] Article 46 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'assemblée nationale: « Par dérogation aux dispositions de l'article 32, les conjoints ou les partenaires d'un pacte civil de solidarité de fonctionnaires de l'assemblée nationale décédés en activité de service bénéficient, sous réserve d'avoir subi avec succès les épreuves d'un examen de leur aptitude professionnelle, d'une priorité d'accès à l'emploi d'agent. Les mêmes dispositions sont

- Est-ce que les dispositions de cette loi ne laissent pas la porte ouverte devant les recrutements anarchiques ?

L'OPPOSITION

En France, entre 1995 et 2008, 46 lois d'initiative parlementaire sur 178, sont issues de propositions de loi déposées par des parlementaires de l'opposition, soit une sur quatre.

- Au Maroc, combien de lois d'initiative parlementaire ont été déposées par l'opposition, au cours de la dernière législature ?

L'ORDRE DU JOUR

L'article 48 alinéa 4 de la constitution française énonce: « Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques », alors que l'article 101 alinéa 2 de la constitution marocaine, précise qu'une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

- Pouvez-vous nous expliquez, à la lumière de ces articles, comment les politiques publiques peuvent être évaluées une fois par an ?
- Est-ce que l'ordre du jour prioritaire peut comprendre des propositions de loi ?

L'AUTONOMIE DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES

- Est-ce que le budget de la chambre des représentants est voté en séance plénière ? et celui de la chambre des conseillers ?
- Est ce qu'il fait objet d'un examen successif par deux assemblées dans les deux chambres ?
- Est-ce que son approbation fait l'objet du vote d'un projet séparé avant ou après celui du budget général ?
- Est-ce que les chambres du parlement élaborent leur budget sans intervention du gouvernement ?
- Quel est l'organe qui décide du montant de la répartition des dépenses ?

---

applicables aux enfants âgés de moins de vingt-six ans des députés décédés au cours de leur mandat à la suite d'un attentat.

- Est-ce que les autorités parlementaires qui élaborent le budget tiennent compte du budget général de l'État et du taux d'augmentation de celui-ci ou de la politique d'économie voire l'austérité annoncée ?
- Est-ce que le budget préparé par cette autorité parlementaire est soumis à un arbitrage du ministère des finances ?
- Est-ce que le gouvernement peut mettre en cause le budget parlementaire ?
- Quelle est la part du budget consacrée au parlement marocain dans le budget de l'État ? (pourcentage pour chaque chambre), exemple : l'Allemagne : 0,2 %, France : 0,1 %, Estonie : 0,9 %.
- Quel est l'ordonnateur de ce budget ?
- le président de la chambre ? – le secrétaire général ? – le bureau ? – les questeurs ? (En France par exemple, le secrétaire général a un pouvoir d'engagement des dépenses au-dessous d'un certain montant).

LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

- Dans quelle mesure le gouvernement ou les organes du contrôle extérieurs au parlement interviennent-ils lors de l'exécution du budget ?
- Est ce qu'il y a un contrôle interne (par les organismes parlementaires) ? ou contrôle externe par des organismes indépendants des assemblées ? que ce soit en cours de l'exécution ou en fin d'exercice.
- Est-ce que le parlement marocain a déjà vécu une situation de déficit ou d'excédent budgétaire ?
- Comment le problème de déficit a été résolu ? Est-ce que par des crédits supplémentaires auprès du ministère des finances ? ou par des prêts ou des avances ?
  1- En cas d'excédent budgétaire : Est-ce que ce budget est réservé au budget de l'état ? ou vous le gardez ? ou vous gardez un pourcentage de ce budget et vous transférez le reste au budget général ?
  2- La publicité du budget : Est-ce que vous publiez un compte rendu intégral du budget consacré au parlement ?
- Est-ce que cette publicité est accessible aux citoyens ?
- Est-ce que le document publié porte des détails ou juste les grandes lignes ?

L'AUTONOMIE PATRIMONIALE

- Est-ce que le parlement marocain a un patrimoine propre distinct de l'état ? Est ce qu'il a des bâtiments parlementaires ? A qui appartiennent ces bâtiments ?
- Est-ce que le parlement a la liberté de faire des travaux ou des acquisitions immobilières sans solliciter des autorisations ou des collaborations des services municipaux régionaux ou gouvernementaux ?

L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

- Est ce qu'il est possible que les assistants des groupes et les collaborateurs des parlementaires passent à la catégorie des fonctionnaires du parlement ou d'une des deux chambres à l'autre ? sur quelle base ?
- Quel est l'organe compétant pour le recrutement des fonctionnaires parlementaires ? Est-ce que ces fonctionnaires sont indépendants du pouvoir exécutif ?
- Est-ce que les fonctionnaires parlementaires relèvent du statut général de la fonction publique ?
- Est ce qu'ils relèvent du statut particulier du parlement ? ou ils sont régis par un contrat ?
- Est-ce que l'assemblée assure à ses fonctionnaires une meilleure stabilité de l'emploi et affirme que les changements de majorité politique est sans effet sur le recrutement et la carrière des fonctionnaires ?
- Est-ce que le recrutement des fonctionnaires parlementaires n'obéit pas au principe d'aptitude, c.à.d aux compétences qui sont vérifiées par un concours ouvert ?
- Est ce qu'il y a un recrutement sur qualification ou sur dossier ?
- Quel est l'organe qui prononce la promotion aux fonctionnaires ?
- Est-ce que une progression de carrière est jugée par un comité paritaire ? par examen ou concours interne ? (assemblée français) ou promotion au mérite par la seule hiérarchie ou en fonction des aptitudes et de l'efficacité ?
- Est-ce que la candidature aux élections n'est pas considérée incompatible avec le statut du fonctionnaire parlementaire ?
- Est-ce qu'un fonctionnaire parlementaire peut contester une décision le concernant ou l'interprétation d'un texte auprès de ses supérieurs ?
- Est-ce que le parlement marocain dispose d'un régime autonome de protection sociale pour ses fonctionnaires ?
- Est-ce que la chambre des représentants dispose des recettes propres tirées de la vente de documents ou d'autres objets ?
- Quelle est la différence entre fonctionnaire et assistant du groupe politique et assistant personnel du député ?
- Est-ce que les fonctionnaires de la chambre bénéficient d'un statut de droit public ou d'un contrat à durée déterminée ?
- Est ce qu'il y a une possibilité de passage d'un assistant de groupe ou de député à l'autre catégorie (fonctionnaire) ?
- Quel est l'organe qui recrute les fonctionnaires parlementaires et les assistants ?
- Est-ce que les fonctionnaires de la chambre sont indépendants de l'exécutif ?
- Est-ce que la chambre des représentants au Maroc assure à ses fonctionnaires un statut spécial propre, ou ils relèvent du statut général de la fonction publique ?
- Est-ce que le fonctionnaire de la chambre a droit à un détachement ou à une mise à disposition ?
- Est ce qu'il a le droit à être candidat de se présenter aux élections ?

L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE

En comparant la constitution marocaine de 1996 avec celle de 2011, il fait apparaitre qu'une modification a été apportée au sujet de l'immunité parlementaire réglementée par l'article 39 qui dispose que : « - Aucun membre du parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où les opinions exprimées mettent en cause le régime monarchique, la religion musulmane, ou constituent une atteinte au respect dû au roi.

- Aucun membre du parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi et arrêté pour crimes ou délits autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit.

- Aucun membre du parlement ne peut hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées, ou de condamnation définitive.

- La détention ou la poursuite d'un membre du parlement est suspendue si la chambre à laquelle il appartient le requiert, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive ». Les trois derniers alinéas de l'article 39 de la constitution de 1996 qui interdisaient la poursuite et l'arrestation des parlementaires pour crimes ou délits autres que ceux indiqués au premier alinéa sans autorisation du bureau de la chambre à laquelle il appartient, ne figurent plus sur l'article 64 de la nouvelle constitution. Ce qui veut dire, que, le principe de l'irresponsabilité est garanti par l'article 64 de la constitution, alors que, les alinéas, garantissant l'inviolabilité des représentants, ont été supprimés.

- Existe-t-il une inviolabilité des parlementaires au Maroc ?
- Pouvez-vous nous expliquez pour quelle raison les dispositions juridiques concernant la protection judiciaire des parlementaires marocains ont été supprimée avec la nouvelle réforme constitutionnelle ?

LA DELEGATION DU POUVOIR LEGISLATIF

La France connaît une formule originale quant au contrôle des lois avant leur promulgation : un comité constitutionnel est chargé d'examiner si la loi votée par

l'assemblée nationale « suppose une révision de la constitution ». Dans l'affirmative, elle est renvoyée devant la chambre pour nouvelle délibération. Si l'assemblée maintien son premier vote, la loi ne peut être promulguée avant que la constitution n'ait été révisée.

- Est-ce qu'une disposition pareille existe dans le droit parlementaire marocain ?

À l'article 21 de la loi sur les règlements du Québec, il est prévu que « l'assemblée nationale peut, conformément à ses règles de procédure, désavouer par vote tout règlement ou toute disposition d'un règlement ». C'est la traduction juridique de la théorie de la souveraineté parlementaire, selon laquelle il n'existe aucune loi, ni règlement que le parlement ne peut modifier ni abroger dans les formes législatives ordinaires.

- Est-ce que les parlementaires marocains ont cette faculté ?
- Combien de fois la délégation du pouvoir législatif a été mise en œuvre par le gouvernement durant la dernière législature en utilisant la technique de loi d'habilitation ? et dans quel domaine ?
- combien de fois la délégation du pouvoir législatif a été mise en œuvre par le gouvernement durant la dernière législature en utilisant la technique des décrets-lois? et dans quel domaine ?

En France, - aux termes de la décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 sur la loi d'orientation autorisant le gouvernement par application de l'article 38 de la constitution à prendre des mesures d'ordre social et décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 susvisée - la loi d'habilitation n'intervient pas dans les domaines réservés par la constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

- Au Maroc, Est ce que les dispositions qui relèvent de la loi de finances, sont exclues du domaine d'habilitation ?
- Est-ce que le roi a déjà demandé au parlement de procéder à une deuxième lecture de la loi ?

LES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Selon le bilan de l'activité gouvernementale des deux dernières législatures, sur 5034 questions orales posées par les membres de la chambre des représentants au

gouvernement durant la huitième législature, 1942 questions sont restées sans réponse. Et au cours de la neuvième législature, sur 9583 questions orales posées au gouvernement, seulement 3328 ont reçu des réponses ministérielles. Par ailleurs, le nombre des questions écrites restées sans réponse est passé de 1336 au cours de la huitième législature à 4322 au cours de la neuvième législature. Soit 5658 questions écrites posées par les membres de la chambre des représentants de 2011 à 2016 sont restées sans réponse de la part du gouvernement.

- Pouvez-vous nous expliquer les raisons de cet accroissement des questions parlementaires restées sans réponse ?
- Comment peut-on y remédier ?

Annexe 2- La loi organique 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires Maroc.

Dahir n° 1-14-125 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant promulgation de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires.

LOUANGE A DIEU SEUL !

(Grand Sceau de Sa Majesté Mohammed VI)

Que l'on sache par les présentes – puisse Dieu en élever et en fortifier la teneur !

Que Notre Majesté Chérifienne,

Vu la Constitution, notamment ses articles 42, 50 et 132 ;

Vu la décision du conseil constitutionnel n° 940-14 du 14 ramadan1435 (12 juillet 2014) par laquelle il déclare que :

– le terme « groupes » contenu dans le 2ème alinéa de l'article 6 de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires n'est pas conforme à la Constitution ;

– les autres articles de la loi organique n° 085-13 ne dérogent à la Constitution en aucune de leurs dispositions ;

– le terme « groupes » contenu dans le 2ème alinéa de l'article 6, déclaré contraire à la Constitution, peut être supprimé dudit article, suite à quoi l'ordre de promulgation de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires peut être donné.

A DÉCIDÉ CE QUI SUIT :

Est promulguée et sera publiée au *Bulletin officiel*, à la suite du présent dahir, la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, telle qu'adoptée par la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers.

Fait à Rabat, le 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014).

Pour contreseing :

Le Chef du gouvernement,

ABDEL-ILAH BENKIRAN.

*

* *

Loi organique n° 085-13
relative aux modalités de fonctionnement
des commissions d'enquête parlementaires

Article premier

En application des dispositions de l'article 67 de la Constitution, les modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires sont fixées conformément aux dispositions de la présente loi organique.

Chapitre premier

Création et structure des commissions d'enquête parlementaires

Article 2

En vertu de l'article 67 de la Constitution, les commissions d'enquête parlementaires peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des représentants ou du tiers des membres de la Chambre des conseillers pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, ou sur la gestion des services, établissements et entreprises publics, en vue de soumettre leurs conclusions à la Chambre qui les a créées.

Article 3

Lorsque la commission d'enquête est créée à l'Initiative Royale, le président de la Chambre concernée doit immédiatement procéder à la composition de ladite commission qui se réunit et fonctionne conformément aux dispositions de la présente loi organique.

Le rapport de la commission d'enquête est soumis au Roi par le président de la Chambre concernée dans un délai d'un mois après sa discussion conformément à l'article 17 ci-dessous.

Article 4

Lorsque la commission d'enquête est créée à l'initiative de l'une des deux Chambres, le président de la Chambre concernée en avise le Chef du gouvernement dès réception de la demande dans un délai de trois jours au plus.

Le Chef du gouvernement fait connaître au président de la Chambre concernée, dans un délai de quinze jours à partir de la date à laquelle il a été avisé, que les faits ayant motivé la demande d'enquête ont donné lieu à des poursuites judiciaires en cours. A défaut de réception d'une telle communication dans le délai prescrit, le président de la Chambre concernée prend les mesures nécessaires à la création de la commission.

Si le Chef du gouvernement fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé la demande de création d'une commission d'enquête, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà entamée, elle est immédiatement interrompue.

Les deux Chambres du parlement ne peuvent créer une commission d'enquête concernant les mêmes faits ou lorsque ces faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits déterminés ou à la gestion des services, établissements et entreprises publics sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Article 5

Les membres de la commission d'enquête sont nommés par le bureau de la Chambre concernée, sur proposition des groupes et groupements parlementaires en respectant la représentation proportionnelle de ces derniers.

Article 6

Les membres de la commission d'enquête procèdent à l'élection du président de la commission, de ses suppléants, du rapporteur et de ses suppléants.

Le poste de président ou de rapporteur de la commission est dévolu à l'opposition. La réunion d'élection des appareils de la commission est présidée par le membre le plus âgé. Le plus jeune parmi les membres assure les fonctions de rapporteur.

Le bureau de la Chambre des représentants ou de la Chambre des conseillers met à la disposition de la commission d'enquête créée, les moyens qu'il juge nécessaires à l'exécution de sa mission.

Chapitre II

Fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires

Article 7

La commission se réunit sur convocation de son président ou à la demande du quart de ses membres. La convocation précise l'ordre du jour de la réunion, son lieu et sa date. Ell est adressée dans un délai qui ne peut être inférieur à une semaine de ladite date.

Les réunions de la commission ne sont valables que lorsqu'au moins la moitié de ses membres sont présents après la première convocation. Elle se tient, pour la deuxième réunion, quelque soit le nombre des membres présents, dans un délai qui ne peut être inférieur à trois jours.

La commission prend ses décisions à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Article 8

Les membres des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et le cas échéant sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils peuvent se faire communiquer tous documents de service en rapport avec l'enquête qui a motivé la création de la commission, à l'exception de ceux revêtant le caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs. Ils peuvent entendre toute personne dont le témoignage peut être utile à la commission, ou prendre connaissance de tous documents en rapport avec les faits, la gestion des services, établissements ou entreprises publics sur lesquels porte l'enquête.

Article 9

Lorsqu'à l'occasion de sa mission, la commission entend collecter des informations sur des faits concernant la défense nationale, la sécurité intérieure ou extérieure ou les rapports du Maroc avec les Etats étrangers, le président de la Chambre concernée en avise le Chef du gouvernement qui peut opposer le caractère secret des faits objet de l'enquête et refuser que soient communiqués à la commission les documents demandés ou interdire aux personnes intéressées de produire le témoignage requis.

Article 10

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin, par un huissier de justice ou agent de la force publique, à la requête du président de la commission. Elle est entendue sous serment conformément aux dispositions de l'article 123 du code de la procédure pénale, sans préjudice des dispositions de l'article 446 du code pénal.

La commission décide de dépêcher auprès des personnes qui sont dans l'incapacité de se déplacer pour témoigner un ou plusieurs membres de la commission, assistés du rapporteur ou de l'un de ses suppléants, pour recueillir leur témoignage.

Article 11

Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du procès-verbal de leur audition avant de le signer. Cette communication a lieu sur place. En outre, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Dans ce cas, elles sont insérées d'office dans le rapport de ladite commission.

Les travaux et les délibérations des commissions d'enquête ainsi que les déclarations des personnes appelées à témoigner revêtent un caractère secret.

Article 12

Sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 10 ci-dessus, toute personne qui ne comparaît pas ou refuse de déposer serment sans motif légitime, devant une commission d'enquête, est punie d'une amende de cinq mille (5.000) à vingt mille dirhams (20.000) et d'un emprisonnement de six mois à deux ans, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent, le refus de communiquer les documents visés à l'article 8 ci-dessus, est passible des mêmes peines.

Article 13

Les dispositions du code pénal réprimant le faux témoignage, la subornation de témoins ou la production de faux sont applicables à ceux qui s'en rendent coupables à l'occasion des procédures en cours devant la commission.

Article 14

Quiconque divulgue les informations recueillies par la commission, est puni, quel que soit le moyen utilisé, d'une amende de mille (1.000) à dix mille (10.000) dirhams et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement. La peine sera portée au double en cas de divulgation des informations relatives au contenu des auditions des personnes appelées à témoigner, sans préjudice, le cas échéant, des peines plus graves que justifierait la qualification de l'acte incriminé.

Article 15

Sauf dispositions particulières, les poursuites prévues aux articles 12, 13 et 14 ci-dessus sont engagées par le ministère public saisi d'une plainte du président de la Chambre concernée, sur rapport du président de la commission.

Chapitre III

Rapport des commissions d'enquête parlementaires

Article 16

La commission décide, lors d'une réunion particulière, de mettre fin aux travaux d'enquête. Son rapporteur ou ses suppléants présentent, immédiatement, au président de la Commission le projet du rapport pour délibération par ses membres. Les travaux de la commission prennent alors fin dès dépôt de son rapport près le bureau de la Chambre concernée et, le cas échéant, la saisine de la justice par le président de ladite Chambre.

Le rapport de la commission doit être déposé dans un délai maximum de six mois, éventuellement prorogé du délai nécessaire à la Cour constitutionnelle pour statuer comme il est prévu à l'article 18 ci-après. A défaut de dépôt du rapport dans ledit délai, le président de la Chambre concernée déclare la dissolution de la commission après avoir soumis l'affaire à la Chambre concernée.

Les membres de la commission doivent s'abstenir de tout commentaire public sur le contenu dudit rapport avant sa diffusion aux membres de la Chambre concernée.

Article 17

En vertu de l'article 67 de la Constitution, la Chambre concernée réserve une ou plusieurs séances publiques à la discussion du contenu du rapport dans un délai ne dépassant pas deux semaines de la date de son dépôt auprès du bureau de ladite chambre.

La Chambre peut décider que le contenu du rapport fera l'objet d'une publication partielle ou totale au *Bulletin officiel* du Parlement.

Chapitre IV

Saisine de la Cour constitutionnelle

Article 18

En cas de différend entre le gouvernement et la Chambre des représentants ou la Chambre des conseillers sur l'application des dispositions de la présente loi organique, ayant pour conséquence d'empêcher le fonctionnement normal de la commission, le Chef du gouvernement ou le président de la Chambre concernée peut saisir la Cour constitutionnelle du différend. La Cour, après avoir pris les mesures qu'elle juge utiles pour apprécier le différend, et notamment recueilli les observations des autorités en cause, statue dans un délai maximum de trente jours à compter du jour de sa saisine.

La commission parlementaire en question suspend ses travaux relatifs audit différend, jusqu'à la décision de la Cour.

Chapitre V

Dispositions finales

Article 19

La présente loi organique abroge et remplace les dispositions de la loi organique n°5-95 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires promulguée par le dahir n° 1-95-224 du 6 rejeb 1416 (29 novembre 1995), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi organique n° 54-00 promulguée par le dahir n° 1-01-290 du 19 chaabane 1422 (5 novembre 2001).

Le texte en langue arabe a été publié dans l'édition générale du « Bulletin officiel » n° 6282 du 17 chaoual 1435 (14 août 2014).

TEXTES DE RÉFÉRENCE

A. TEXTES DU DROIT MAROCAIN

Constitution marocaine du 7 décembre 1962.

Constitution marocaine du 24 juillet 1970.

Constitution marocaine du 15 mars 1972.

Constitution marocaine du 4 septembre 1992.

Constitution marocaine du 13 septembre 1996.

Constitution marocaine du 1er juillet 2011.

Dahir n° 1-92-155 du 09/10/1992 portant promulgation du texte de la constitution révisée de 1992 (BO n° 4173 du 21/10/1992).

Dahir n° 1-96-157 du 07/10/1996 portant promulgation du texte de la constitution révisée de 1996 (B.O n° 4420 bis du 10/10/1996).

Dahir n°1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.

Dahir n° 1-11-165 du 16 kaada 1432 portant promulgation de la loi organique n° 27-11 relative à la chambre des représentants. (B.O. n° 5992 du 3 novembre 2011).

Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique,. (B.O n° 2372 du 11 avril 1958).

Dahir n° 1-04-162 du 21 ramadan 1425 (4 novembre 2004) portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire.

Dahir n° 1.77.176 du 20 joumada I 1397 (9 mai 1977) portant loi organique relative à la chambre constitutionnelle de la cour suprême.

Dahir n° 1-08-72 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) complétant le dahir n° 1-74- 331 du 11 rabii II 1395 (23 avril 1975) relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet.

Dahir n° 1-14-125 du 31 juillet 2014 portant promulgation de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires.

Dahir n° 1-16-41 du 14 joumada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n° 106-13 portant statut des magistrats.

Loi intérieure de la chambre des représentants du Maroc de 1963

Loi intérieure du parlement marocain de 1970

Loi intérieure du parlement marocain de 1977

Loi intérieure du parlement marocain de 1984

Loi intérieure du parlement marocain de 1993

Règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc 1998

Règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc 2003

Règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc 2013

Règlement intérieur de la chambre des représentants du Maroc 2017

Loi organique promulguée par dahir du 5 octobre 1998, B.O. du 21/11/ 1995 a réglementé leur fonctionnement.

Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015).

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (1)

Loi n°1/2010 déterminant les ressources et les charges de l'État pour l'année 2010 a été promulguée le 15 février 2010.

Code pénal du Maroc (version consolidée en date du 15 septembre 2011).

Décret n° 2-17-607 du 30 rabii I 1439 (19 décembre 2017), modifiant et complétant le décret n°2-15- 426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances a été publié au Bulletin Officiel n°6633 bis du 6 rabii II 1439 (25 décembre 2017).

Décision n° 4 de la chambre constitutionnelle, B.O n° 3441 du 11 octobre 1978.

Décision n° 055/ CC du 27 octobre 2009 relative à la requête du premier ministre tendant à la constatation d'un cas de force majeure en vue du report du dépôt du projet de finances de l'exercice 2010 à l'assemblée nationale.

Note de présentation du projet de loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.

Note sur les dépenses relatives aux charges communes, Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2017.

B. TEXTES DU DROIT FRANÇAIS

La constitution française de Juillet 1875 (III^{ème} République)

La constitution française de Juin 1940

La constitution française d'Octobre 1946 (IV^{ème} République)

La constitution française de septembre 1958 (V^{ème} République)

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème république.

LOI organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députes et sénateurs

Ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil

constitutionnel Version consolidée au 15 septembre 2018

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Lois de finances et lois de financement à l'assemblée nationale, Connaissance de l'assemblée n°3, 1ère édition, 1996, 2ème édition, 2000, 3ème édition, 2007.

Code électoral français (version 2012)

Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

CC, décision n° 78-94 DC, 14 juin 1978, Résolution tendant à modifier les articles 24,19, 42,44,45 et 60 bis du Règlement du Sénat.

Résolution n° 84 du 18 décembre 1959 (Décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1960, portant modification du règlement intérieur de l'assemblée nationale): articles 95 et 96 (prop. nos 448 et 449 ; rap. n° 470).

Résolution n° 151 du 26 janvier 1994, et qui résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

Résolution n° 437 du 28 novembre 2014, modifiant le règlement de l'assemblée nationale.

Résolution du 27 mai 2009 (après la décision du conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

BIBLIOGRAPHIE

A. THÈSES

BANA Karim, *Le droit parlementaire au Maroc, un corpus adapté au confessionnalisme politique*, thèse pour doctorat en droit, Université de Perpignan *via Domitia*, faculté de droit et sciences économiques , faculté internationale de droit comparé des États francophones.

CAMILA Moraes Baceti, *Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire brésilien,* Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris panthéon Sorbonne, U.F.R 01, Droit, administration et secteurs publics, 2013.

El KADIRI, *Le mouvement constitutionnel sous Moulay Hafid au début du XX*^{ème} *siècle,* Thèse de Doctorat, Paris.

GUILLAUME (J.), *Du titre XI dans la constitution de 1946 dans ses rapports avec la théorie générale de la révision des constitutions* , Thèse en droit, Paris, 1948.

KAHLIS Noureddine, *Le rôle du premier ministre dans la gestion du travail gouvernemental*, thèse de Doctorat en Droit Public, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales.

ZHIRI Fouzia, *Les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants (étude de la législature 1977-1983)* , Thèse pour le Doctorat de l'État en droit Public, Université Mohammed V, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 1985, Rabat, Maroc.

B. OUVRAGES

ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003.

AMELLER Michel, *Les questions, instrument de contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964.

ARNAUD Martin, *Les présidents des assemblées parlementaires sous la V*^{ème} *république*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris, 1996.

AUBERT Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol 2, Neuchâtel, édition, Ides et Calendes, Paris, 1967, p. 467.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Lextenso éditions, Paris, 2010, ISSN : 0767- 4309.

BEAUFUMÉ Bruno, *Le droit d'amendement et la constitution sous la cinquième république*, L.G.D.J., 1994.

BENDOUROU Omar, « *Le régime politique marocain* », Ed. Dar Al Qalam, Rabat, 2000.

BENKHATTAB Abdelhamid, Le parlement marocain, *Régulation politique et incertitude transitionnelle*, REMALD, 2012.

CHABAN-DELMAS jacques, *Lardeur*, Paris, Stock, Paris, 1975.

COTTERET Jean-Michel., *Le pouvoir législatif en France*, L.G.D.J., Paris, 1962.

CRUZ Florence, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais, éd. économica*, collection droit public positif, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004.

DAUDET Yves, *La présidence des assemblées parlementaires françaises*, paris, PUF, 1965.

DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, ECONOMICA, ISBN, Paris, Mai 2001, 472 pages.

DE LAUBADERE André, *Traité de droit administratif* , tome 2, paris, LGDJ, 9^{e} édition. , 1992.

DE MALBERG Carre, *Contribution à la théorie générale de l'État,* Paris, Sirey, , Tome 2, 1922.

DE NANTOIS Christophe, « le député », *Une étude comparative, FRANCE, ROYAUME UNI, ALLEMAGNE*, éditions Lextenso, L.G.D.J, Paris, prix de thèse 2007, publication effectuée avec le financement de l'assemblée nationale, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 136, I.S.B.N : 978-2-275-03610-6.

DELVOLVÉ Pierre et LESGUILLONS Henry, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, presses universitaires de France, Paris, 1964.

DUGUIT Léon, *Études de droit public : L'État, les gouvernants et les agents*, Vol II, éd, Albert fontemoing, Paris 1903.

DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, (1923), Paris, réed. Panthéon-Assas, 2007.

DUHAMEL, MÉNY, Dictionnaire constitutionnel, Presses Universitaires de France, 1992.

DUVERGER Maurice, *la V^{ème} république*, PUF, Paris, 1968.

ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel*, édition : Hachette Bnf, 2016.

FIKRI Abdelkbir, *Le parlement marocain et les finances de l'État,* Afrique Orient, Casablanca, 1988.

GOUNELLE Max, Introduction au droit public, Institutions, Fondements, Montchrestien, Paris, 2ème éd. 1989.

GUIBAL Michel, *A propos de l'article 102 de la constitution marocaine (constitution du 10 mars 1972)* , R.J .P.I.C., juillet, septembre, 1975.

GUCHET Yves , Droit parlementaire, édition ECONOMICA, Paris, 1996.

HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre et BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques*, (1994), sixième édition, Paris, A. Colin, 2005.

JANNEAU Benoit, *Droit constitutionnel et institutions publiques,* Dalloz, Paris, 1975.

KHARCHICH Mohammed, *L'expérience parlementaire (1963-1965) et la transition politique au Maroc,* Casablanca, RHA, ISSN 1697-3305, Vol. 2, n° 2 (2004).

LAHBABI Mohamed, *Le gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle,* Rabat, éditions techniques Nord- africaines, 1957.

LAMY, KUNSTLE , *au petit bonheur la chambre*, Paris, Julliard, 1972.

LANVAUX Philippe, *Les grandes démocraties*, 2e édition, Paris: Presses universitaires de France, 1988.

LAROUI Abdellah, *la crise des intellectuels arabes*, Paris, Maspéro, 1974.

MALBERG, CARRÉ, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Libraire de la société du ecueil sirey, Paris, 1920.

MAY Erskine, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du parlement*, traduction française sur la 11ème édition,1906, trad. Joseph Delpech, Paris, V. Giard et E. Brière, collection «Bibliothèque internationale de droit public », 1909, 2 t. Extraits du tome 1.

MENOUNI Abdeltif, « Lecture dans le projet de constitution révisée », *article cité* in *constitution marocaine de 1992, Analyses et commentaires,* ouvrage collectif publié sous la direction de D. BASRI, G.VEDEL et M.ROUSSET, Imprimerie royale, 1992.

MILL Stuart, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont white, 2e éd., paris,

1985.

NAIMI Mohammed, « La participation entre sphère instituée et espace non institué dans le sillage des printemps arabes : cas des mobilisations au Maroc », CERSS, Rabat, 2015.

OTHMAN BENJELLOUN Mohamed, *projet national et identité au Maroc*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2002.

SEHIMI Mustapha, étude des élections législatives au Maroc, Éditions Somaded, Casablanca 1977.

ROBERT Jacques, « La monarchie marocaine », L.G.D.J, 1963.

SACCO Rodolfo, *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, paris, 1990.

TROPER Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, (1973), Paris, rééd. LGDJ, Lextenso-éditions, 2015.

ZEMRANI Anas Bensalah, *Les finances de l'État au Maroc,* Tome I : politique financière et droit budgétaire », L'Harmattan, Paris, 1998.

C. ARTICLES

AMELLER Michel, « L'heure des questions au Palis-Bourbon », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977.

AMELLER Michel, « l'assemblée nationale, Que sais-je ? », *presse universitaire de France*, 1994.

AMELLER Michel, « Parlements », *Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, 2ème édition, Paris : PUF, 1966.

AMSELECK Paul « Le budget de l'État sous la cinquième république », G.D.J., Paris, 1996.

ANDERSON, Barry. « The Changing Role of Parliament in the Budget Process », *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2009/1.

Assemblées parlementaires de la francophonie, actes du séminaire parlementaire, « le travail et le rôle du parlement », *en coopération avec l'agence intergouvernementale de la francophonie*, NIAMY, NIGER, 24 au 26 octobre, l'article 16 précité du règlement de l'assemblée, 2000.

ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », Docteur en droit public chargé de cours à l'université de Yaoundé II.

AVRIL Pierre, « Les français et leur parlement », *Casterman (Coll. Politique-Histoire*), Paris, 1972.

BA MOHAMMED, Najib, L'institution parlementaire au Maroc, Permanence et changement : Réflexion sur le parlementarisme au Maroc, contribution au colloque international « L'institution parlementaire aujourd'hui », AMDC, Rabat, 5 et 6 février 1999, REMALD, publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement, éditions maghrébines.

BAISSET Didier, « Le Maghreb- l'occident arabe », *Centre francophone de droit comparé et de droit musulman, Revue franco-maghrébine de droit, volume 1, Les influences croisées en matière juridique,* presse universitaire de Perpignan, presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, n° 18, 2011.

BARTHELEMY Joseph, « Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions », *Librairie Delagrave,* Paris, 1934.

BAUMONT Didier, « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, vol. 2, Normandie, 2003.

BELHAJ Ahmed, « Le parlement marocain, 1977-1983 », édition la porte, Rabat, 1984.

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois regards sur dix années d'évolution », *revue marocaine d'administration locale et de développement* (REMALD) n° 57, 2001.

BENABDALLAH Mohammed Amine, « Le bicaméralisme dans la constitution marocaine de 2011 », *in Centre d'études internationales* (dir.), *La constitution marocaine de 2011*, LGDJ, 2012.

BENDOUROU Omar, El MOSSADEQ Rkia, Madani Mohammed, « La nouvelle constitution marocaine à l'épreuve de la pratique », *Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013*, ISBN : 978-9954-1-0478-1, Casablanca.

BERGOUGNOUS Georges, « La présidence des assemblées parlementaires nationales », *Étude comparative mondiale, publié par union interparlementaire*, Genève, 1997.

BERNOUSSI-IDRISSI Nadia, « les groupes parlementaires au Maroc », REMALD *n° 40*, septembre/octobre, 2001.

BURDEAU Georges, « Traité de science politique, le statut du pouvoir dans l'État », *Revue française de science politique*,T. 4, LGDJ, Paris, 1983.

BENKHATTAB Abdelhamid, « Le parlement marocain, Régulation politique et incertitude transitionnelle », REMALD, Rabat, 2012.

BONNARD Maryvonne, « Les commissions spéciales de l'assemblée nationale, 1959-1979 », presse de la fondation nationale de sciences politiques, 1981, Volume 31, Numéro 1.

CADART Jacques, « Institutions politiques et droit constitutionnel », 2ème éd., In: *Revue internationale de droit comparé*, vol. 33 n°2, Avril-juin 1981.

CHEVALLIER Jacques, « L'État de droit , Politique étrangère », n°2, RDP, 58ème année.», 1993.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve république, « Une Ve République plus démocratique », *Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve république,* JORF n°252 du 30 octobre 2007.

CUBERTAFOND Bernard, « La transition marocaine après le printemps arabe et la nouvelle constitution ». *Études et Essais du CJB, n° 5*, 2011.

DECROUX Paul, « Le souverain du Maroc, législateur », *Revue des mondes musulmans et de la méditerranée*, vol 3, Paris, 1967.

Discours radiodiffusé en date du 18 novembre 1962, in Najib BA MOHAMMED, « La réforme constitutionnelle dans la durée », *Essai d'analyse du processus de constitutionnalisation du système*, REMALD, Collection Manuels et Travaux, n°27, 2001.

Discours du 2 mars 1992 de présentation du projet de la constitution de 1992, journal Al Itihad Al Ichtiraqui du 4 mars 1992.

Documents diplomatiques, *Conférence de Madrid, qui élabora la convention de 19 mai- 3 juillet 1880,* Madrid, 1880.

DUPONT Jean, « *Maroc 1972 : L'impasse ou l'aventure*, Revue Maghreb, mars – avril », 1972.

El MESSAOUDI Amina, BOUABID Ali, DARIF Mohamed, « La révision constitutionnelle un vrai faut débat », *Les cahiers bleus, cercle d'analyse politique,* n° 1, Rabat, juin 2004.

GEORGEL Jacques, « Critiques et réformes des constitutions de la république », Celse, 1959.

GÖZLER Kemal, « Le pouvoir de révision constitutionnelle », Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997.

HAURIOU André, « Droit constitutionnel et institutions politiques », *In: Revue française de science politique*, 17e année, n°6, Paris, 1967.

Intervention de M. le Président Jean foyer, lors de la première séance du 20 juin 1964 (J.O, débat, AN, 1964, p. 2818).

JALUZOT Béatrice, « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », RIDC, volume 7, n°1, janvier-mars 2005.

LAMGHARI Mobarrad Abdelaziz, « crise et rapport entre le gouvernement et parlement », REMALD, n° 16, juillet-septembre 1996.

LAVROFF Dimitri-Georges, *Les commissions de l'assemblée nationale sous la cinquième république,* Revue du Droit Public, 1971.

LE DIVELLEC Armel, « Des effets du contrôle parlementaire », Pouvoirs n°134, éditeur : le seuil, Paris, 2010.

LE MEN Jean-François, « L'information du parlement français », *« Notes et études documentaires »*, n° 4758, Paris, 1984.

L'institution parlementaire au Maroc, « les commissions parlementaires d'enquête », n° 23, éditions, maghrébines, Casablanca, 1992.

LEVAUX Philipe, « La dissolution des assemblées parlementaires », Paris, ECONOMICA, 1983.

LUQUIENS Corinne, « Quels changements dans la vie de l'assemblée depuis 2008 ? », *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Actes de la journée d'études du 13 janvier 2011, organisée par l'assemblée nationale, par l'association française de droit constitutionnel (AFDC), sous la direction de J. Gicquel, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. Rousseau, Thèmes et commentaires, Dalloz, Paris, 2012.

MASCLET Jean-Claude, « Un député, pourquoi faire ? », *Revue française de science politique*, PUF, Paris, 1982.

MELLONI David, « La constitution marocaine de 2011 », *une mutation des ordres politique et juridique marocains*, Pouvoirs, Le Maroc, n° 145, édition : le seuil, 2013.

MENOUNI Abdeltif, « Constitution et séparation des pouvoirs », *in Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, LGDJ, 1993.

M. Michel Couderc, « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires », *Rapport définitif de, Secrétaire général de la questure, Assemblée nationale*, France, adopté lors de la session de Moscou, septembre 1998.

O'CONNELL Peter, « Les procédures de révision constitutionnelle » (Le rapport adopté par l'association des secrétaires généraux des parlements), *in Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1978, 3ème série, n°114.

Rapport d'information n° 3247 portant sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'assemblée nationale, déposé par M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, le 5 juillet 2006.

Séance du 23 avril 1979, *Cf*. Le Matin du Sahara, 27/04/1979.

SEHIMI Mustapha, le Matin du Sahara, 29 octobre 1978.

SMIRES M'faddel, « De l'exercice extraparlementaire de la fonction législative », REMALD, n°40, septembre/octobre 2001.

TÜRK Pauline, le contrôle parlementaire en France, système, Droit, L.G.D.J, Lextenso éditions, Paris, 2011.

Union interparlementaire, « Les parlements dans le monde », *recueil de données comparatives,* préparé par VALENTINE HERMAN et presse universitaire de France.

Union interparlementaire, « Parlements », *représentatives dans quarante et un pays, 50ème conférences plénière,* Paris, PUF, 1961.

VEDEL Georges, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Les cahiers du conseil constitutionnel* n° 1, 1996.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport n° 892,* fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle n°820 de modernisation des institutions de la Vème république.

D. WEBOGRAPHIE

AL-QAZOUÎNÎ Sayyed Hassan, « *La* Législation du Khoms », Publication de la Cité du Savoir, [En ligne] : http://www.bostani.com/livre/la-legislation-du-khoms.htm#_1_1.

Assemblée parlementaire de la francophonie, (2014), *« Recueil des pratiques et des procédures parlementaires »,* [en ligne]: http://recueil.apf

BOUMEDIENE Malik, « Le régime constitutionnel marocain », *thème : État-Politique, Maroc.* [En ligne]: http://www.artsouk.com/Docs/constitution_maroc.pdf

EL HARCHAOUI Adelouafi, « La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc », *journal électronique du Master en droit à l'UFAL*, V. 6, N. 2, 2015, Constitutionnalisation des droits humains fondamentaux. ISSN 2237-2261 (version électronique) 1809-1873 (version imprimée). Soumis le 18/03/2015, [En ligne] : http://www.seer.ufal.br/index.php/rmdufal/article/viewFile/2104/1582

Democracy Reporting International, les droits constitutionnels de l'opposition, [en ligne], note d'information n° 34 avril 2013, p.5. [En ligne] : http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri-tn_bp_34_fr.pdf

Direction de l'information légale et administrative, *Comment est fixé l'ordre du jour du parlement*, 02 janvier 2014, [En ligne] : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/comment-est-fixe-ordre-du-jour-du-parlement.html#rub_741

LE DIVELLEC Armel, « Propositions pour l'analyse doctrinale des gouvernements parlementaires », *communication lors du VIIe Congrès français de droit constitutionnel*, PARIS, 25, 26 et 27 septembre 2008, pp. 4 et suiv. http://www.droitconstitutionnel.org.

Journal, le Monde, [en ligne] : https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/05/20/au-maroc-les-lecons-d-une-crise-gouvernementale_5131015_3232.html

Journal libération, « A quoi servent les commissions de l'assemblée nationale? », 22 juin 2012, [en ligne] : http://www.liberation.fr/france/2012/06/22/a-quoi-servent-les-commissions-de-l-assemblee-nationale_827779

La fixation de l'ordre du jour et la conférence des présidents, Site officiel de l'assemblée nationale, Fiche de synthèse n°26, mis à jour le 5 mai 2014, [En ligne] : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale/la-fixation-de-l-ordre-du-jour-et-la-conference-des-presidents

LAMGHARI Mobarrad Abdelaziz, « L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc », *État politique*, rapport, 2005, [En ligne] : (1,62 MB) L'évolution et les perspectives constitutionnelles au Maroc.pdf

MATUTANO Edwin, « groupes minoritaires et d'opposition : retour sur la signification et l'interprétation de deux notions énigmatiques », *Jus Politicum*, n° 15, [En ligne] : [http://juspoliticum.com/article/groupes-minoritaires-et-d-opposition-retour-sur-la-signification-et-l-interpretation-de-deux-notions-enigmatiques-1055.html]

MULLER Renaud, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative? », CRDF, n° 10, 2012, p. 97, [En ligne] : https://www.unicaen.fr/puc/images/crdf1009muller.pdf

Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2017, Note sur les dépenses relatives aux charges communes, ministère de l'économie et des Finances, [en ligne] : https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2017/ncc_fr.pdf

Protocole de partenariat entre la chambre des représentants de Belgique et l'assemblée nationale de la république du Burundi, *les immunités parlementaires*, chambre des représentants de Belgique, [en ligne] :

https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/Burundi%20%20Les%20immunit+%C2%AEs%20parlementaires%20(S+%C2%AEm.1%20-%20P.Muls)%20full%20text.pdf

Rapport du conseil économique et social, « Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale », *Auto-saisine* n°9/2012, p : 49. [En ligne] : http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Fiscalite-VF.pdf

Site officiel de l'assemblée nationale : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=F95D4845E6972BCC69CF74892FF5EE1A.tpdila13v_2?idArticle=JORFARTI000028056224&cidTexte=JORFTEXT000028056223&dateTexte=29990101&categorieLien=id

Site officiel de la haute autorité pour la transparence de la vie publique :

http://www.hatvp.fr/presse/communique-de-presse-du-13-juillet/

Site officiel du ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile, [en ligne] : http://www.mcrp.gov.ma/bilan.aspx?Lg=Ar&Rub=40&IDMenu=6

Site officiel de l'assemblée nationale, fiche synthèse n° 70, « Le budget de l'assemblée nationale », mise ne ligne le 21 juin 2018, [En ligne] : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-administration-de-l-assemblee-nationale/le-budget-de-l-assemblee-nationale

Site officiel du sénat français, « *fiche technique sur la séance plénière* », [en ligne] :

https://www.senat.fr/role/fiche/seance_pleniere.html#c2219

Table des matières

REMERCIEMENTS 4

SIGLES ET ABREVIATIONS 5

SOMMAIRE 6

INTRODUCTION GÉNÉRALE 7

I- APPROCHE HISTORIQUE DU RÉGIME POLITIQUE MAROCAIN 9

II- L'ÉVOLUTION DU STATUT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC 17

A- Les attributions de la chambre des représentants : Avant la constitution de 2011 18

B- Les attributions de la chambre des représentants : Après la constitution de 2011 25

1ère PARTIE - L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC ET L'AMPLEUR DES TRAVAUX NÉCESSAIRES À UNE RÉNOVATION 33

TITRE 1er - LES PROBLÈMES ORGANISATIONNELS DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS 35

CHAPITRE 1er - LE MANDAT PARLEMENTAIRE ET LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DU RÉGIME DES SESSIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS 38

Section 1- La validation des mandats et la déclaration détaillée du patrimoine 39

Paragraphe 1 - L'admission des députés et le régime des incompatibilités 39

Paragraphe 2 - La déclaration détaillée du patrimoine 45

Section 2- Les caractéristiques des sessions parlementaires au Maroc 49

Paragraphe 1- La spécificité de la session ordinaire au Maroc 50

A- Le discours inaugural de la session ordinaire 50

B- La tenue de la session ordinaire et la question du temps 53

Paragraphe 2 – Le renouveau des sessions extraordinaires au Maroc et l'impact du système de deux sessions sur le travail parlementaire 56

CHAPITRE 2ème - LA DIDACTIQUE DES ORGANES ESSENTIELS DU FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT ET DE L'INDÉPENDANCE ET DE L'AUTONOMIE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS 65

Section 1- Les limites aux compétences du président de la chambre des représentants et l'avis des commissions permanentes sur les nominations personnelles 67

Paragraphe 1 – La présidence de la chambre des représentants 68

Paragraphe 2 : Le pouvoir limité des commissions permanentes sur l'avis des nominations personnelles 71

Section 2- l'autonomie financière et administrative de la chambre des représentants 74

Paragraphe 1- L'autonomie financière de la chambre des représentants au Maroc 75

A- L'élaboration du budget de la chambre des représentants au Maroc 75

B- Le contrôle du budget de la chambre des représentants au Maroc 78

Paragraphe 2- La question de l'autonomie administrative de la chambre des représentants au Maroc 82

CONCLUSION DU TITRE 1 87

TITRE 2ème - LES DIFFICULTÉS FONCTIONNELLES DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS 89

CHAPITRE 1er - L'INFLUENCE GOUVERNEMENTALE SUR LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR ET LES DROITS DE L'OPPOSITION 92

Section 1- La fixation de l'ordre du jour et la conférence des présidents 93

Paragraphe 1- La fixation de l'ordre du jour 93

A- L'ordre du jour prioritaire 94

B- L'ordre du jour complémentaire 96

Paragraphe 2- La conférence des présidents 98

Section 2- Les groupes parlementaires et les droits de l'opposition au Maroc 101

Paragraphe 1- Les groupes et les groupements parlementaires 101

Paragraphe 2- Les droits de l'opposition au Maroc 106

A- La présidence des commissions permanentes et le contrôle de l'activité gouvernementale 106

B- Les droits spécifiques de l'opposition et des minorités parlementaires au Maroc 108

CHAPITRE 2ème - LES ASPECTS GÉNÉRAUX TRAVAIL DES COMMISSIONS PERMANENTES, L'IRRECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS ET LES LIMITES DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC 113

Section 1- Les commissions permanentes et l'irrecevabilité des amendements d'origine parlementaire 115

Paragraphe 1- Les commissions permanentes 115

A- L'évolution des commissions permanentes 116

B- La discipline des commissaires et le déroulement des travaux au sein des commissions permanentes 121

Paragraphe 2 - L'irrecevabilité des amendements : Arme contre le pouvoir d'initiative parlementaire 126

A- Le partage déséquilibré du droit d'amendement entre la chambre des représentants et le gouvernement 127

B- Les irrecevabilités opposables aux amendements d'origine parlementaire au Maroc 130

Section 2 - Les pouvoirs disciplinaires du président de la chambre des représentants et les limites du système des immunités parlementaires pratiqué au Maroc 132

Paragraphe 1 - Les pouvoirs disciplinaires du président de la chambre des représentants au Maroc et la protection externe de l'assemblée parlementaire 132

A- Les pouvoirs du président de la chambre des représentants en matière disciplinaire 133

B- La protection externe de l'assemblée parlementaire au Maroc 135

Paragraphe 2 – Le système des immunités parlementaires pratiqué au Maroc 136

A- L'irresponsabilité parlementaire 136

B- L'inviolabilité parlementaire 139

CONCLUSION DU TITRE 2 142

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 143

2ème PARTIE - LA FONCTION LÉGISLATIVE ET LE CONTRÔLE LIMITÉ DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AU MAROC 145

TITRE 1ER - LA FONCTION LÉGISLATIVE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET LA PRÉDOMINANCE DE L'EXÉCUTIF 147

CHAPITRE 1er - LA FAIBLESSE DE LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE ET LA PRÉDOMINANCE DU GOUVERNEMENT 149

Section 1- Un domaine de la loi limité 150

Paragraphe 1- L'évolution du domaine de la loi 150

Paragraphe 2- Le champ d'action du domaine de la loi 155

Section 2 - Une compétence législative contrôlée 158

Paragraphe 1- Le contrôle constitutionnel du règlement intérieur de la chambre des représentants 159

Paragraphe 2 - Dessaisissement du pouvoir législatif au profit du gouvernement 163

A- **La loi d'habilitation** 164

B- **Les décrets - lois** 166

CHAPITRE 2ème - DÉPOSSESSION DU POUVOIR LÉGISLATIF AU PROFIT DU ROI 170

Section 1- La nouvelle lecture de la loi et la dissolution du parlement 171

Paragraphe1- La nouvelle lecture de la loi 171

Paragraphe 2 - La dissolution du parlement à l'initiative royale 175

Section 2 - La révision constitutionnelle à l'initiative du roi et le déclin du parlement face au pouvoir royal 178

Paragraphe 1- La procédure de révision de la constitution 180

Paragraphe 2 - L'adoption five 184

CONCLUSION DU TITRE 1 188

TITRE 2ème - LE CONTRÔLE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS : UNE PROCÉDURE LARGEMENT DOMINÉE PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF 189

CHAPITRE 1er - LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES ET LA PRÉDOMINANCE DU POUVOIR EXÉCUTIF 191

Section 1 - La quasi-intangibilité du projet de loi de finances au Maroc 192

Paragraphe 1- La présentation de la loi de finances et la question du temps ... 193

Paragraphe 2- Discussion et vote du projet de loi de finances 197

Section 2- Les limites du droit d'amendement et l'autorisation budgétaire du parlement 203

Paragraphe 1- Procédure d'amendement limitée 203

A- **Les restrictions du pouvoir d'amendement** 204

B- **Les restrictions du pouvoir de vote** 206

Paragraphe 2- Les limites de l'autorisation budgétaire 207

A- **La répartition des crédits globaux** 207

B- **La modification des crédits globaux** **210**

CHAPITRE 2ème - LES MOYENS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET L'INTERVENTION DU POUVOIR EXÉCUTIF 212

Section 1- Moyens d'information de la chambre des représentants 214

Paragraphe 1- Les questions parlementaires 215

A- **Les questions écrites** 216

B- **Les questions orales** 219

Paragraphe 2- Les commissions d'enquête parlementaire 224
A- Évolution 224
B- Organisation et fonctionnement des commissions d'enquête 228
Section 2 - La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement 231
Paragraphe 1 - La question de confiance 232
Paragraphe 2- La motion de censure 237
CONCLUSION DU TITRE 2 242
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 244
CONCLUSION GÉNÉRALE 247
ANNEXES 259
Annexe 1 - Enquête de terrain 259
Annexe 2- La loi organique 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires Maroc. 269
TEXTES DE RÉFÉRENCE 272
BIBLIOGRAPHIE 276
Table des matières 289

RESUME EXECUTIF

Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au Maroc sont réglementés par des dispositions constitutionnelles et législatives fortes, dont la mise en œuvre effective garantit aux institutions du pouvoir exécutif de jouer un rôle déterminant concernant la décision politique et juridique. Le gouvernement est responsable politiquement à la fois, devant le parlement et devant le roi. Il s'agit d'un régime parlementaire dualiste dans lequel le roi joue un rôle politique très important.

L'ensemble des réformes constitutionnelles qu'a connu le Maroc depuis la première constitution jusqu'à aujourd'hui, ne répond pas aux caractéristiques d'un État de droit. Le pouvoir exécutif reste le maître déterminant les modes d'organisation de la chambre des représentants et ses attributions dans le domaine de la fonction législative tout en assurant le contrôle de l'activité gouvernementale. La chambre des représentants, par voie de conséquence, se voit privée de sa souveraineté et de son indépendance vis-à-vis de l'exécutif. L'exercice extraparlementaire de la fonction législative est un indicateur de la persistance d'un déséquilibre au profit de l'exécutif. La place de la chambre des représentants dans le système politique marocain découle de la constitution. Son organisation et son fonctionnement sont régis par le règlement intérieur. Les dispositions de ce dernier n'ont pas en elles-mêmes la valeur constitutionnelle. Il a pour fondement la constitution et certaines lois organiques.

Aujourd'hui le Maroc en est à sa dixième législature sous l'égide de la constitution de 2011.L'une des difficultés fondamentales auxquelles est confrontée la chambre des représentants reste la question du règlement intérieur. Toutefois, le constituant se montre attentif quant au rôle de la chambre des représentants. En effet, le rédacteur de la constitution a donné à la chambre des représentants le pouvoir d'adopter son propre règlement intérieur, tout en réservant à la cour constitutionnelle le pouvoir d'en vérifier la constitutionnalité.

EXECUTIVE SUMMARY

The relationship between the executive authority and the legislative authority in Morocco is regulated by strong constitutional and legislative legal tools. This legal bedrock allows the executive institutions to implement law with effectiveness. The government is both politically responsible to the parliament and the king. It is a dual parliamentary system in which the king plays a very important political role.

The set of constitutional reforms that occurred since the first constitution until today do not match with the characteristics of a rule of law. The executive autority remains the master who determines how the House of Representatives is organized, and its attributions in the field of the legislative function. while ensuring the control of the governmental activity. The House of Representatives consequentely, is deprived of its sovereignty and independence towards the executive autority. The extra-parliamentary exercise of the legislative function is an persistence indicator of the an imbalance in favor of the executive. The place of the house of representatives in Moroccan political system proceeds from the constitution. Its organization and its functioning is based on its internal regulation. However, the latter has not the constitutionals value in the proper sense of this. Nevertheless, the above said regulation are rooted in constitution and some organic law.

Today, the Morocco Kingdom is in its 10th legislature with a more recent constitution of 2011. The question of international regulation remains the major problem to which the houses of representative is confronted to. However, the constitution is attentive to the role of the house of representatives by the writing of the internal regulation by itself and putting it under the control of the constitutional court.