

# COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Dr. Hassan RAHMOUNI

---

## CHAPITRE VII

### LE POUVOIR LÉGISLATIF

- La fonction législative est généralement conférée au Parlement qui l'exerce par le biais de son pouvoir délibérant.
- La loi est ainsi élaborée suite à une procédure impliquant une action collective de délibération, suivie d'un vote.
- Le statut, la structure, la forme d'organisation et les pouvoirs de l'organe législatif varient selon les régimes politiques.
- Aussi, importe-t-il d'en esquisser les contours et d'en expliquer les rouages, dans un contexte comparatif permettant de mieux appréhender les spécificités du choix marocain en la matière.

#### **I. Les formes et l'organisation du pouvoir législatif**

- Un ensemble de mesures organisationnelles sont édictées tant par la Constitution que par le règlement intérieur de chaque assemblée.
- Ces mesures définissent le mode d'organisation, les organes de travail ainsi que le régime juridique applicable à la fonction de parlementaire.

##### **A. Monocamérisme et bicamérisme**

- Selon les choix politiques et institutionnels opérés par les « Constituants » des divers pays, les organes législatifs sont divisés en « Chambres ».
- Outre quelques rares cas de *pluricamérisme*, tels que ce lui de l'Afrique du Sud qui connaît un système *tricaméral* (une Assemblée nationale, une Chambre des Représentants et une Chambre des Délégués), la plupart des régimes politiques optent soit pour un système monocaméral, soit pour un système bicaméral.
- Le Maroc a expérimenté les deux formules au cours des quarante dernières années.

##### **1. L'expérience marocaine de monocamérisme**

- Le monocamérisme ou monocaméralisme est un système politique dans lequel le Parlement est composé d'une seule Chambre.
- Il est pratiqué par les démocraties nordiques, telles que le Danemark, la Finlande et la Suède.

- De même que la Nouvelle Zélande, la Grèce, le Portugal et le Vietnam optent encore pour le choix monocaméral.
- Le Maroc a, quant à lui, utilisé cette formule d'unité parlementaire sous le régime des Constitutions de 1970, 1972 et 1992.

**a. L'introduction du monocamérisme par la Constitution de 1970**

- A ce propos, le texte de l'article 36 de la Constitution de 1970 contraste avec ses prédécesseurs de 1962.
- Article 36 de la Constitution de 1970 : « Les membres de la Chambre des Représentants tiennent leur mandat de la Nation ».
- Articles 36 et 37 de la Constitution de 1962 : « Le Parlement se compose de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers » ...« Les parlementaires tiennent leur mandat de la nation ».
- Ainsi, le parlement marocain fut réduit en 1970 de deux Chambres à une seule et unique Chambre.
- En fait, sa nouvelle constitution composite a permis d'y faire siéger à la fois des représentants élus au suffrage universel direct et des membres élus par des collèges électoraux composés des conseillers communaux, des élus des Chambres professionnelles et des représentants des salariés ( Article 34 de la Constitution de 1970 ).
- Sur les 240 sièges alors prévus au sein de la Chambre des Représentants, 90 devaient être pourvus au suffrage universel direct et 150 devaient être attribués au suffrage indirect.
- Cette réforme constitutionnelle de 1970 s'inscrivait à l'époque dans la logique institutionnelle consécutive à la période d'exception qu'avait vécu le Maroc.
- D'aucuns lui attribuaient des objectifs d'affaiblissement et de réduction des prérogatives de l'institution législative, suite à l'échec de expérience parlementaire bicamérale du début des années soixante.
- Le rôle des partis politiques devait également s'en trouver amoindri, du fait du profil non partisan des élus issus du suffrage indirect.
- De même que, constitutionnellement, l'évolution de la formulation de l'article 3 était assez significative dans ce sens.
- L'article 3 de la Constitution de 1962 prévoyait que « les partis politiques contribuent à l'organisation et à la représentation des citoyens ».
- Dorénavant, cette mission d'organisation et de représentation des citoyens n'était plus impartie aux seuls partis politiques, mais était élargie à d'autres structures collégiales d'encadrement de la population : « les partis politiques, les conseils communaux et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens ».
- Enfin, de multiples autres articles de la Constitution de 1970 consacrent cette tendance à l'affaiblissement de l'organe législatif.

**b. Les changements dans la continuité monocamérale introduits par la Constitution de 1972**

- La Constitution promulguée en 1972 fut marquée par le maintien d'une forme monocamérale de l'institution législative.
- Elle fut également caractérisée par la recherche d'un plus grand équilibre entre cette institution et l'organe exécutif.

- Dans ce sens, la nouvelle formulation de l'article 43 détermine directement la proportion de représentation des différents corps éligibles à la Chambre des Représentants : « La Chambre des Représentants comprend, dans la proportion des deux tiers, des membres élus au suffrage universel direct et, dans la proportion d'un tiers, des membres élus par un collège électoral composé des conseillers communaux ainsi que des membres élus par des collèges électoraux comprenant les élus des chambres professionnelles et les représentants des salariés ». ( A signaler également que l'article 3 de la nouvelle Constitution de 1972 s'était vu ajouter « les organisations syndicales » comme instruments d'organisation et de représentation des citoyens ).
- De même que le domaine de la loi a été considérablement élargi par rapport aux Constitutions précédentes, pour toucher dorénavant, « ...la détermination des infractions et des peines, le statut des magistrats, le statut général de la fonction publique, le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités locales, le régime des obligations civiles et commerciales, la création des établissements publics, la nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé » ( Article 45 de la Constitution de 1972 ).
- De nouvelles dispositions élargissant sensiblement le domaine de compétence de la Chambre des représentants ont également été introduites dans l'esprit des réformes ayant germé au Maroc à la lumière des bouleversements qu'a connu le pays au début des années soixante dix.
- Ainsi en fut-il par exemple de la possibilité pour la Chambre des Représentants de « voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'action économique, sociale et culturelle de l'Etat » ( Article 45 ).

#### **c. L'accentuation des tendances réformatrices, dans le cadre du monocamérisme, par la Constitution de 1992**

- La promulgation le .....1992 d'une nouvelle Constitution devait donner lieu à un engagement plus résolu dans la voie de la démocratisation institutionnelle.
- Dans le contexte de l'action législative, ce fut la formule monocamérale qui fut cependant retenue.
- Mais de substantielles modifications devaient y être enregistrées.
- Ainsi, l'article 40 de la nouvelle Constitution devait introduire une innovation de taille : ce fut l'institution des commissions parlementaires d'enquête.
- Il y a été, en effet, stipulé, pour la première fois dans l'histoire du Maroc que « 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, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à la Chambre des Représentants ».
- De même que l'article 43 eut également pour effet d'introduire un élément générateur d'une plus grande stabilité des structures dirigeantes de la Chambre des Représentants.
- Jusqu'en 1992, le président de la Chambre des Représentants était élu chaque année au début de la session d'octobre.
- Désormais, et en vertu des dispositions du dernier alinéa de l'article 43 « La Chambre des Représentants élit son président pour une durée de trois années ».
- Enfin, et pour ce qui est des rapports entre les pouvoirs, un nouvel alinéa a été ajouté à l'article 55 relatif aux questions des membres de la Chambre des Représentants et aux réponses du gouvernement.
- Sous les régimes des Constitutions antérieures, le silence des textes sur les délais impartis pouvait renvoyer certaines réponses sine die.
- Mais la nouvelle formulation de l'article 55 impartit au gouvernement de donner ses réponses « dans les 20 jours suivant la date à laquelle il a été saisi de la question ».

Ainsi, le monocamérisme n'a pas empêché une évolution lente, mais certaine, de l'institution législative marocaine vers des pratiques progressivement démocratiques, préluant ainsi à un élargissement des bases de l'action délibérative et collégiale, par le biais d'un retour, en 1996, au bicamérisme timidement expérimenté une première fois entre 1963 et 1965.

## **2. L'option bicamérale**

- Avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 1996, le Maroc s'est résolument engagé dans la voie du bicamérisme.
- A l'instar de l'ancien article 36 de la Constitution de 1962, le nouvel article 36 dispose également : « *Le Parlement est composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants et la Chambre des Conseillers* ».
- Ainsi, dorénavant, ce sont deux Chambres qui se partagent la portion du pouvoir législatif qui est impartie au Parlement.
- L'expérience en cours au Maroc dénote, cependant, une constante recherche d'une complémentarité positive entre un système dualiste dans lequel le dosage corporatiste est appelé à renforcer l'arsenal partisan dans le processus d'élaboration des normes législatives.

### **a. Le statut juridique du dualisme**

- Le rôle et la place d'une deuxième Chambre législative varie selon qu'il s'agisse d'un Etat fédéral ou d'un Etat unitaire.
- Dans le système fédéral américain, par exemple, l'existence d'une deuxième Chambre se justifiait au départ par un souci d'équilibre entre les grands et les petits Etats membres de l'union.
- La représentation égalitaire des Etats au sein du sénat américain ( deux sénateurs par Etat ) visait alors à compenser l'inégalité générée au sein de la Chambre des représentants par le système de représentation proportionnelle à la population.
- Ce principe d'égalité tend cependant à être battu en brèche par des tendances de recherche, au sein des Chambres hautes, d'une pondération entre les Etats membres sur la base de la population.
- Ainsi est-il de nos jours au Canada, en Allemagne, en Suisse et en Autriche.
- Dans les Etats unitaires, la deuxième Chambre est plutôt appelée à exercer un rôle temporisateur de l'action potentiellement pu modérée de la première Chambre.
- Vue sa composition, la seconde Chambre est généralement considérée comme une Chambre de réflexion à tendance conservatrice.
- Au Maroc, la seconde Chambre a été re-instituée en 1996, comme partenaire d'une dynamique parlementaire cherchant à assurer un contrôle renforcé de l'activité gouvernementale et une efficacité plus grande de la fonction législative.
- Conçue comme composante essentielle de l'institution parlementaire, elle ne s'en trouve pas moins réduite, cependant, en vertu de certaines dispositions constitutionnelles, à une mission relativement subsidiaire.
- Ainsi, en est-il, par exemple, en matière d'engagement de la responsabilité du gouvernement.
- Alors que le quorum nécessaire pour que la Chambre des Représentants puisse voter une motion de censure impliquant la démission collective du gouvernement n'est que de la majorité absolue des membres composant la Chambre ( article 76 de la Constitution ), l'article 77 exige, dans le cas d'une procédure analogue engagée devant

la Chambre des Conseillers, une majorité qualifiée des deux tiers des membres qui composent la Chambre.

- De même qu'en matière de procédure législative, les dispositions prévues par l'article 58 de la Constitution prévoient qu'en cas d'échec des travaux de la commission mixte paritaire ( constituée entre les deux Chambres en vertu de l'article 237 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants et de l'article 86 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers ) dans l'adoption d'un texte commun en nouvelle lecture, le reste de la procédure s'effectue par la seule Chambre des Représentants.
- Mais le manque de recul dû à la courte durée de l'expérience bicamérale marocaine fait que toute appréciation en l'objet serait hâtive.
- Les effets novateurs du Constituant marocain sont de nature à générer des effets probants et à bien asseoir les bases de la pratique constitutionnelle au terme d'un nombre non appréciable de législatures.
- Dans ses tâtonnements actuels, et à défaut d'une originalité contributive par rapport à la Chambre des Représentants dont l'expérience est relativement mieux établie, la Chambre des Conseillers s'emploie à capitaliser sur les profils socio-économiques de ses membres, dont le Roi Hassan II avait évoqué les atouts, le 26 décembre 1997, dans son discours d'ouverture de la première session du nouveau Parlement bicaméral : « la Chambre des Conseillers regroupe avant tout une sélection de ceux qui oeuvrent quotidiennement pour que le Maroc assure sa subsistance. Il s'agit en l'occurrence des agriculteurs, des artisans et des gens des métiers... ».

#### **b. Le dosage corporatiste**

- En vertu de l'article 38 de la Constitution, « la Chambre des Conseillers comprend, dans la proportion des 3/5, des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales et, dans une proportion des 2/5, des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés ».
- Cette forme de bicamérisme socio-économique vise à intégrer les secteurs productifs ainsi que les organisations socio - professionnelles à l'élaboration des actes législatifs.
- Il s'agit d'une démarche institutionnelle inspirée de certains modèles mis en place en Europe de l'Est au lendemain de la deuxième guerre mondiale.
- Dans certains de ces pays, de l'ex-bloc de l'est socialiste, la mise en place d'une Chambre de producteurs au sein de l'organe législatif visait à impliquer certaines franges de la société dans l'élaboration de la politique économique nationale.
- Mais malgré les desseins ayant accompagné ce choix dans le contexte marocain, la pratique marocaine en l'objet dénote, toutefois encore, plus une duplication d'efforts par les deux Chambres qu'une recherche de complémentarité institutionnelle basée sur la force des profils des élus composant chacune des Chambres.

#### **c. La recherche d'une complémentarité positive**

- Le choix bicaméral répond nécessairement à une vision politico - institutionnelle qui impartit à chaque organe une mission bien précise.
- Mais cette spécificité du rôle de l'une des Chambres par rapport à l'autre ne se dégage pas clairement du texte de la Constitution.
- De même que, hormis quelques menu détails, les règlements intérieurs, établis par chacune des deux Chambres du Parlement marocain le 14 avril 1998, présentent des analogies sensiblement remarquables.

- Il en résulte une duplication d'efforts ouvertement décriée par les divers protagonistes de l'action législative.
- Afin d'y parer, diverses voix autorisées se sont élevées pour appeler à une rationalisation de l'action des Chambres parlementaires, à la consolidation de la coordination entre les bureaux des deux Chambres et à l'harmonisation de leurs règlements intérieurs respectifs.
- Même Sa Majesté le Roi Mohammed VI a cru bon de rappeler en l'objet que « *Nous considérons qu'elles ne constituent pas deux Parlements distincts, mais deux Chambres d'un seul et même Parlement* » ( Discours prononcé le 8 octobre 1999 à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire ).

## **B . La structure interne des assemblées**

- Elle porte sur les groupes et les organes qui déploient leurs activités au sein de chacune des assemblées parlementaires.
- C'est à chaque chambre qu'incombe la mission d'édicter les règles qui en fixent l'organisation et le mode de fonctionnement.
- C'est en effet en vertu de l'article 44 de la Constitution de 1996 que leur est conféré le pouvoir d'établir leurs propres règlements intérieurs.
- Ces règlements intérieurs ne peuvent toutefois être mis en application « qu'après avoir été déclaré(s) par le Conseil Constitutionnel conforme(s) aux dispositions de la Constitution ».
- Les deux chambres du Parlement marocain ont ainsi établi leurs règlements intérieurs respectifs le 14 avril 1998.
- Chacun de ces règlements comprend des dispositions relatives à l'organisation des travaux en leur sein, au déroulement de la fonction législative, aux modalités de déploiement de la responsabilité du gouvernement devant elles ainsi qu'aux organes qui évoluent à l'intérieur de leurs structures respectives.

### **1. Les organes de travail**

- Il s'agit notamment du « *bureau de l'assemblée* », des « *commissions permanentes* » et des « *commissions d'enquête* ».
- Les règles régissant leur constitution ainsi que les modalités de leur fonctionnement sont prévues par les textes des règlements intérieurs de chacune des deux chambres.

#### **a. Le bureau de l'assemblée**

- Sa composition varie d'une chambre à l'autre.
- Le bureau de la Chambre des Représentants se compose du Président, de six vice-présidents ( dont deux questeurs *مستشارين* ) et de quatre secrétaires ( *كتاب المجلس* ).
- Ces derniers ne sont pas des fonctionnaires du Parlement, mais des élus .
- L'ensemble des membres du bureau sont renouvelés annuellement, sauf pour le Président, qui peut être élu en début de législature, puis au début de la session d'avril de la troisième année de la législature.
- Quant au bureau de la Chambre des Conseillers, il se compose du Président, de cinq vice-présidents, de trois questeurs et de trois secrétaires.
- Le Président et l'ensemble des membres du bureau sont renouvelés lors de chaque renouvellement triennal de la chambre.

- Les fonctions de membres du bureau de l'assemblée sont incompatibles avec les fonctions ministérielles ou avec celles de présidence de commissions parlementaires ou de groupes parlementaires ( article 33 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants).
- Cette dernière incompatibilité n'a toutefois pas été retenue par l'article 30 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers qui régit les cas d'incompatibilité.
- Dans chacune des chambres, le bureau veille sur l'organisation des débats, ainsi que sur l'organisation des services relevant de sa compétence et dont les activités sont coordonnées par le Secrétaire Général du Parlement.
- Il faut toutefois distinguer, parmi les fonctions de bureau de l'assemblée, celles que les membres exercent à titre individuel et celles qu'ils sont amenés à exercer à titre collégial.
- Ces les missions collectives du bureau, telles que celles de la représentation de l'assemblée à l'extérieur, les missions individuelles se traduisent en particulier par la suppléance du Président, en cas d'absence ou d'empêchement, la direction de certains services de l'assemblée, et le suivi des travaux de l'assemblée.
- Les questeurs, par exemple, sont chargés des services administratifs et financiers de la chambre, sous le contrôle d'un comité désigné annuellement sous l'appellation de « Comité des Vingt » ( *لجنة العشرين* ) [ articles 42 et 43 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants et articles 40 et 41 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers ].
- En France, par exemple, et en vertu de l'article 13 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, « aucune dépense nouvelle ne peut être engagée sans leur avis préalable » ( celui des questeurs ).
- Pour leur part, les secrétaires du bureau, aussi bien en France qu'au Maroc, assistent le Président dans la direction des séances.
- Ils constatent les votes et dépouillent les scrutins.
- Ils authentifient également les procès verbaux des séances en y apposant leurs signatures.

#### **b. Les commissions législatives**

- Ce sont des instruments indispensables à la vie parlementaire.
- Leur mission principale consiste en l'examen des projets et propositions de lois avant leur soumission à l'assemblée plénière.
- Elles se présentent sous forme de formations restreintes qui ont pour rôle de préparer le travail de l'assemblée.
- Au Maroc, elles sont prévues par le premier alinéa de l'article 42 de la Constitution et sont organisées par les articles 52 et suivants du règlement intérieur de la Chambre des Représentants et par les articles 48 et suivants de du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers.
- Pendant longtemps s'est posé le problème du nombre des commissions au sein des assemblées législatives.
- Il a parfois atteint 48 commissions à la Chambre des Représentants des U.S.A., 33 commissions au Sénat de ce même pays et 19 commissions à l'Assemblée Nationale française sous la Quatrième République en France.
- Ce problème du nombre élevé de commissions parlementaires a souvent posé des problèmes d'efficacité de leurs actions.
- C'est pourquoi s'est développée une tendance à en restreindre le nombre.
- Ainsi, la Constitution française de 1958 en a limité le nombre à six, en vertu du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 43.

- L'article 36 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale française en a fixé les dénominations :
  - Commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;
  - Commission des affaires étrangères ;
  - Commission de la défense nationale et des forces armées ;
  - Commission des finances, de l'économie générale et du plan ;
  - Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; et
  - Commission de la production et des échanges.
  
- Pour sa part, l'article 7 du règlement intérieur du Sénat les a réparties comme suit :
  - Commission des affaires culturelles ;
  - Commission des affaires économiques et du plan ;
  - Commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées ;
  - Commission des affaires sociales ;
  - Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation ; et
  - Commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Suffrage universel, du Règlement et de l'Administration générale.
  
- Au Maroc, les règlements intérieurs des deux assemblées s'en sont également tenues au nombre de six commissions par chambre.
- Ainsi, pour la Chambre des Représentants, six commissions législatives permanentes peuvent être constituées lors de d'une séance publique.
- Le silence du règlement intérieur de la Chambre des Représentants sur la périodicité du renouvellement des membres des commissions permanentes est comblé partiellement par l'article 52 de celui de la Chambre des Conseillers qui prévoit le renouvellement de leurs présidents avec le renouvellement périodique des tiers des membres de la dite chambre.
- Les commissions prévues pour la Chambre des Représentants sont :
  - La Commission des Affaires étrangères et de la Défense nationale ;
  - La Commission de la Justice, de la Législation et des Droits de l'homme ;
  - La Commission de l'Intérieur, de la décentralisation et des Infrastructures ;
  - La Commission des Finances et du développement économique ;
  - La Commission des Secteurs productifs ; et
  - La Commission des Secteurs sociaux et des Affaires Islamiques.
  
- Le nombre des membres de chacune de ces commissions peut s'élever à 54.
- Pour sa part, le règlement intérieur de la Chambre des Conseillers a prévu les commissions législatives permanentes suivantes :
  - Commission de l'Enseignement et des Affaires culturelles et sociales ;
  - Commission des Affaires étrangères, des Frontières, des Territoires occupés et de la Défense nationale ;
  - Commission de l'Intérieur, des Régions et des Collectivités locales ;
  - Commission des Finances, des Equipements, de la Planification et du Développement régional ;



- Commission de la Justice, de la législation et des Droits de l'homme ; et
  - Commission de l'Agriculture et des Affaires économiques.
- Le nombre des membres de ces commissions peut varier entre 15 et 45.
  - Cette limitation du nombre des membres de chaque commission permet d'éviter des situations de pléthore telles que celles enregistrées au sein de l'Assemblée Nationale en France par la commission des affaires culturelles et la commission de la production et des échanges dont le nombre de membres a parfois atteint 144 députés.
  - De même que la multiplicité et la diversité des domaines de compétence relevant de chacune des commissions, aussi bien en France qu'au Maroc, répond particulièrement au souci d'éviter une trop grande spécialisation de certaines commissions dans les affaires de certains départements ministériels.
  - Elle permet également d'éviter que certaines commissions ne se mettent au service de certains lobbies.
  - Il importe de signaler, par ailleurs, qu'en vertu de l'article 42 de la Constitution marocaine, et des articles 62 et 58 des règlements intérieurs des deux chambres, les ministres peuvent avoir accès aux commissions.
  - De même qu'ils peuvent se faire assister de commissaires désignés par eux et dont ils communiquent préalablement les noms et les fonctions aux présidents des commissions concernées.
  - Inversement, les présidents de commissions peuvent demander la participation d'un membre du gouvernement aux travaux de la commission.
  - Pour ce faire, ils sont tenus d'adresser une demande à cette fin au Premier ministre par l'intermédiaire de la Chambre dont ils relèvent.
  - Les ministres ne sont toutefois pas tenus de déférer aux dites convocations ni d'autoriser les fonctionnaires de leurs départements à y déférer.
  - Dans l'exercice de leurs attributions, les commissions législatives permanentes examinent les projets qui leur sont soumis en sollicitant les avis nécessaires et en intégrant les propositions d'amendements dont leurs membres conviennent au termes de débats tenus à huis clos.
  - Les textes ainsi élaborés sont par la suite transmis à la plénière pour y être discutés publiquement, amendés le cas échéant et adoptés sous forme législative.
  - Certaines pratiques parlementaires ont toutefois tendu à vouloir réduire le rôle des commissions législatives permanentes en permettant la soumission de certains projets relevant normalement de leurs attributions à l'examen de commissions spécialement constituées à cet effet et appelées « *commissions spéciales* » ou « *commissions ad hoc* ».
  - Cette possibilité découle logiquement de l'interprétation du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution française de 1958 : « Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes .... »
  - Mais cette éventualité a été peu utilisée dans la pratique.
  - Seules deux commissions ad hoc ont été constituées au cours de la 9<sup>ème</sup> législature française entre 1988 et 1993 pour 456 lois adoptées et seules cinq commissions ad hoc ont été constituées au cours de la 10<sup>ème</sup> législature entre 1993 et 1997, pour 391 lois adoptées.

### **c. Les commissions d'enquête :**

- Cette pratique est beaucoup plus courante aux Etats Unis d'Amérique que dans les régimes parlementaires européens.

- Le silence de la Constitution française de 1958 en l'objet a été comblé par une ordonnance du 17 novembre de la même année, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
- L'apparition des commissions parlementaires d'enquête au Maroc ne remonte, quant à elle, qu'à l'année 1992, lorsqu'en vertu de du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 40 de la Constitution, a été prévue la possibilité de créer des commissions d'enquête : « ...Outre les commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées, à l'initiative du Roi ou à la demande de la majorité des membres, au sein de chacune des deux chambres, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à celles-ci... »
- Ce texte a été repris in extenso par l'article 42 de la Constitution de 1996.
- Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire.
- Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport.
- Il y est généralement fait recours lorsque, à l'occasion d'un scandale, il est décidé de mettre la lumière sur certains faits présumés délictueux.
- Les groupes parlementaires y sont représentés proportionnellement à leur importance au sein de l'assemblée.
- Les résultats du rapport sont ensuite communiqués par le Président de la chambre au Premier ministre qui peut en saisir le ministre de la justice afin de diligenter les enquêtes judiciaires appropriées.

## **2. Les groupes parlementaires**

- Leur existence, dans les sphères législatives, ne remonte qu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle.
- Ce fut, en effet, en vertu d'une résolution prise par la Chambre des Députés française, le 1<sup>er</sup> juillet 1910 ( sous la 3<sup>ème</sup> République ) que leur existence fut, pour la première fois, évoquée.
- Ces groupes intra – parlementaires, permettent aux élus de s'organiser par affinités politiques.
- Le minimum de membres requis, en France, pour constituer un groupe politique est de 25, pour l'Assemblée Nationale, et 15 pour le Sénat.
- Au Maroc, le nombre minimal a été porté à 2, en 2002, après avoir été fixé à 12 par l'article 44 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants et l'article 42 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers.

### **a. La constitution des groupes**

- Dès son élection à la tête de la chambre, le Président reçoit de chaque groupe parlementaire une liste comportant les noms et les signatures des membres qui le composent, assortie du nom du Président dudit groupe qui est aussi son porte parole.
- Le Président de la Chambre est alors tenu de proclamer, séance tenante dans le cas de la Chambre des Représentants, la constitution desdits groupes, en signalant les appellations qu'ils se sont donnés ainsi que les noms de leurs chefs respectifs.

- L'ordre de proclamation des noms des groupes est celui de l'importance numérique de leurs membres.
- Ces listes sont ensuite publiées au bulletin officiel.
- Les parlementaires qui n'appartiennent à aucun groupe politique peuvent toutefois s'apparenter avec un groupe de leur choix après l'agrément du bureau de ce groupe.

#### **b. Les profils des groupes politiques**

- Au terme des élections législatives de septembre 2002, de nouveaux groupes politiques ont été constitués au sein de la Chambre des Représentants.
- Ils sont au nombre de 8.
- Il s'agit respectivement du :
  - Groupe Istiqlalien d'unité et d'égalitarisme ( avec 53 députés, soit 17% ) ;
  - Groupe Haraqui ( avec 51 députés, soit 16% ) ;
  - Groupe Ichtiraqui ( avec 50 députés, soit 15% ) ;
  - Groupe Adala Oua Tanmia ( avec 42 députés, soit 13% ) ;
  - Groupe Tajamou Al Watani Lilahrar ( avec 40 députés, soit 12% ) ;
  - Groupe Addoustouri Addimocrati ( avec 22 députés, soit 7% ) ;
  - Groupe Attahalouf Alichtiraqui ( avec 21 députés, soit 6% ) ; et
  - Groupe Alittihad Addimocrati ( avec 20 députés, soit 6% ).
- Quant aux autres mouvances non constituées en groupe, à défaut de quorum, elles sont constituées par : les députés du FFD ( avec 15 sièges, soit 5% ), les députés de l'Alliance pour les Libertés ( avec 4 sièges, soit 1% ), les députés de la Gauche Socialiste Unifiée ( avec 3 députés, soit 1% ), les Députés du Part des Réformes et du développement ( avec 1 député ), ainsi que 3 députés demeurés sans affiliation politique.
- En France, les effectifs des groupes politiques au sein de l'Assemblée nationale se sont présentés comme suit au cours des deux dernières législatures :

#### **Situation en Décembre 2000**

Groupe	Membres	Apparentés	TOTAL
Groupe Socialiste	244	10	254
Rassemblement pour la République	131	7	138
Union pou la démocratie Française-Alliance	65	5	70

Démocratie Libérale - Indépendants	42	2	44
Communistes	33	2	35
Radical-Citoyens-Verts	29	-	29
Non Inscrits	5	-	5
<b>T O T A L</b>	<b>559</b>	<b>26</b>	<b>585</b>

### **Situation en Janvier 2003**

<b>Groupe</b>	<b>Membres</b>	<b>Apparentés</b>	<b>TOTAL</b>
Union Pour la Majorité Présidentielle	352	10	362
Socialistes	140	7	147
Union pou la démocratie Française	27	3	30
Communistes et Républicains	22	0	22
Total Groupes	541	20	561
Non Inscrits	13	-	13
Sièges Vacants	3	-	3
<b>T O T A L</b>	<b>557</b>	<b>20</b>	<b>577</b>

#### **c. Le « nomadisme » parlementaire**

- Ce problème, qui consiste pour les parlementaires à changer fréquemment d'affiliation politique et d'occasionner des renversements d'alliances, se pose avec acuité.
- A la Chambre marocaine des représentants, les seules dispositions prévues par le règlement intérieur font référence à l'obligation pour les députés de n'appartenir qu'à un seul groupe parlementaire à la fois.
- Ils peuvent, toutefois, et en vertu des dispositions de l'article 48 du règlement intérieur, changer de groupe et en notifier le Président de la chambre par un écrit publiable au bulletin officiel.
- L'article 43 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers prévoit toutefois une limite à cette éventualité en interdisant les changements de groupe après l'élection du bureau de la chambre.

#### **C. Le mandat parlementaire**

- Il comporte l'exercice, par quelques élus, de la fonction législative impliquée par leur statut de parlementaires.
- Pour être valablement exercées, ces fonctions sont assujetties à certaines conditions préalables dont la satisfaction confère à l'élu la qualité de député ou de conseiller.

##### **1. L'exercice de la fonction parlementaire**

- En règle générale, l'exercice du mandat parlementaire est un droit résultant de la qualité de citoyen d'un Etat donné.
- Il implique la participation de l'élu à l'élaboration des normes législatives et à l'accomplissement des autres missions conférées à la chambre dont il relève.
- Cette fonction est toutefois assujettie au respect des règles définissant les conditions d'acquisition du mandat, les conditions de son exercice, ainsi que les circonstances de perte de ce mandat électif.

**a. L'accès au mandat**

- Il est tributaire de la satisfaction des conditions d'éligibilité.
- Celles-ci sont généralement définies par la loi.
- La préoccupation essentielle du législateur étant d'offrir le maximum de possibilités aux citoyens pour accéder à des mandats électifs, il demeure toutefois évident qu'un certain nombre de garanties de compétence et d'honorabilité doivent être satisfaites par les postulants.
- Ainsi, pour exercer des fonctions électives au sein de l'organe législatif, il faut remplir des conditions d'éligibilité soigneusement définies par la loi.
- Il faut, tout d'abord, être un électeur régulièrement inscrit sur les listes électorales générales.
- Pour ce faire, il faut justifier de liens juridiques d'attache avec la circonscription choisie, qui doivent être par exemple, dans le cas du lien de résidence, de trois mois au moins à la date du dépôt de la demande d'inscription.
- Il également remplir les conditions d'âge : 23 ans révolus pour les candidatures à la Chambre des Représentants et 30 ans révolus pour les candidatures à la Chambre des Conseillers ; ( Les conditions d'âge en France sont de 23 ans pour l'Assemblée Nationale et de 35 ans pour le Sénat ; aux U.S.A., elles sont de 25 ans pour la Chambre des Représentants et de 30 ans pour le Sénat ).
- Les articles 5 à 8 de la loi organique N° 31-97 du 4 septembre 1997 relative à l'élection des membres de la Chambre des Représentants, telle qu'elle a été complétée et modifiée en 2002 définissent avec précision les conditions d'inéligibilité.
- Celles-ci s'étendent aux personnes suivantes :
  - Les naturalisés marocains, en application des conditions posées par l'article 17 du dahir du 6 septembre 1958 portant code de la nationalité marocaine ;
  - Les personnes auxquelles manque l'une des conditions nécessaires pour avoir la qualité d'électeur ;

- Les condamnés en justice, tels que les individus privés du droit de vote par décision de justice, les individus ayant été condamnés irrévocablement à certaines peines prévues par la loi
- De même que le délai d'un an doit s'écouler avant que les personnes ayant exercé les fonctions suivantes puissent postuler à un mandat à la Chambre des Représentants sur le territoire d'une quelconque circonscription électorale :
  - Les magistrats ;
  - Les magistrats de la Cour des Comptes et les magistrats des Cours régionales des comptes ;
  - Les gouverneurs et autres agents d'autorité ( tels que les secrétaires généraux de provinces ou de préfectures, les premiers « khalifas » de gouverneurs, les « Pachas », les chefs de cabinets de gouverneurs, les chefs de districts urbains, les chefs de cercles, les « Caïds », leurs « khalifas », les « khalifas » d'arrondissement, ainsi que les auxiliaires d'autorité, constitués principalement des « Chioukhs » et « Moqademines ».
  - Les militaires et les agents de la force publique ( Gendarmerie, Police et Forces Auxiliaires ).
- Ce délai d'interdiction est porté à deux ans pour les circonscriptions électorales dans lesquelles ils auraient exercé leurs fonctions de :
  - Les magistrats ;
  - Les magistrats de la Cour des Comptes et les magistrats des Cours régionales des comptes ;
  - Les gouverneurs et autres agents d'autorité ( tels que les secrétaires généraux de provinces ou de préfectures, les premiers « khalifas » de gouverneurs, les « Pachas », les chefs de cabinets de gouverneurs, les chefs de districts urbains, les chefs de cercles, les « Caïds », leurs « khalifas », les « khalifas » d'arrondissement, ainsi que les auxiliaires d'autorité, constitués principalement des « Chioukhs » et « Moqademines ».
  - Chefs de régions militaires ;
  - Chefs de sûreté provinciale ou préfectorale ou de commissaires de police ;
- Les personnes remplissant les conditions d'éligibilité requises par la loi ( candidats ou mandataires de listes ), peuvent ainsi déposer leurs déclarations de candidature auprès de l'autorité chargée de leur réception.

- Les déclarations individuelles de candidatures ou les listes de candidatures doivent être déposées en trois exemplaires et doivent être revêtues de la signature légalisée des candidats.
- Elles doivent, en outre, indiquer les prénoms et noms des candidats, leur date et lieu de naissance, leur profession, leur domicile, la circonscription électorale où ils sont inscrits, ainsi que, s'il y a lieu, leur appartenance politique.
- Ces déclarations doivent également porter la photo d'identité du ou des candidats et préciser le nom du mandataire de la liste et la dénomination de cette dernière en cas de scrutin de liste, ainsi que l'ordre de présentation des candidats.
- L'autorité chargée de recevoir les déclarations de candidatures délivre à chaque candidat, ou au mandataire de chaque liste, un récépissé provisoire de dépôt de candidature.
- Le récépissé définitif est délivré dans les 48 heures du dépôt si le ou les candidats remplissent les conditions requises.
- Au terme de la campagne électorale et de l'opération de vote, sont déclarés élus les candidats ayant obtenu, dans leurs circonscriptions respectives, le plus grand nombre de voix, dans le cas du scrutin uninominal à la majorité relative à un seul tour.
- Dans le cas de scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste, les sièges sont répartis entre les listes au moyen du quotient électoral et, ensuite, aux plus forts restes, en attribuant les sièges restants aux chiffres les plus proches du quotient.

#### **b. L'accomplissement de la mission**

- Il se déroule selon des normes spécifiques et sur la base du respect de certains devoirs et obligations qu'impose la fonction parlementaire.
- Les règles y afférentes sont généralement définies par le règlement intérieur de chaque chambre.
- Ainsi, par exemple, en est-il de l'admission préalable à l'exercice du mandat.
- Celle-ci est régie par les articles 8 et 9 du règlement intérieur de chacune des chambres du Parlement, ainsi que par les articles 84 ( pour la Chambre des Représentants ) et 98 ( pour la Chambre des Conseillers ).
- Elle consiste en ce que le Président du bureau de la Chambre annonce les noms des députés élus ( ou des conseillers élus , dans le cas de la deuxième chambre ), selon la liste officielle communiquée par l'autorité compétente, ordonne son affichage, sa publication au bulletin officiel, ainsi que son enregistrement au procès verbal de la séance.

- Le Président informe la Chambre également des décisions prises par le Conseil Constitutionnel à propos des cas litiges électoraux concernant leur chambre.
- Outre ces formalités d'admission, les élus sont également astreints à des obligations d'assiduité aussi bien aux séances plénières qu'aux travaux des commissions.
- Les dispositions relatives à la présence sont formulées, dans des termes similaires, par les articles 163 à 165 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants et par les articles 193 à 185 du règlement intérieur de la Chambre des Conseillers.
- Elles consistent en ce que l'écu ait le droit de s'excuser de participer à une séance publique.
- Pour ce faire, il adresse une demande d'excuse pour absence sous forme de lettre qu'il fait parvenir au Président de la Chambre.
- A défaut, et au cas où il totalise trois absences au cours de la même session, il reçoit un avertissement écrit du Président.
- En cas de récurrence, son nom est publiquement lu à l'ouverture de la séance suivante.
- De même que le Président est alors habilité à donner l'ordre d'effectuer des prélèvements sur ses indemnités proportionnellement au nombre de journées d'absence non excusées.
- Des sanctions pécuniaires analogues sont également prévues en France par les articles 162 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et 34 du Règlement intérieur du Sénat.
- Mais ces sanctions ne sont pratiquement jamais prononcées.
- Quant à l'absence répétée et non justifiée d'un élu des travaux des commissions, elle donne lieu à sa démission d'office et à son remplacement par un autre élu issu de son groupe parlementaire.
- Les élus ( députés et conseillers ) sont, enfin, tenus à des obligations de correction dans l'accomplissement de leur mandat parlementaire.
- Ils doivent se comporter correctement dans l'enceinte du Parlement et éviter toute injure, menace ou provocation ainsi que tout trouble à l'ordre.
- Les règlements intérieurs des deux chambres prévoient des sanctions en l'objet : articles 144 à 150 du règlement intérieur de la Chambre des Représentants et 163 à 170 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.
- Des rappels à l'ordre et des avertissements sont alors adressés par le Président à l'écu qui viole les dispositions du Règlement intérieur.
- Il faut cependant reconnaître qu'il est très rare que les parlementaires soient sanctionnés, la sanction ultime pouvant être la perte du mandat.



### **c. La perte du mandat**

- Celle-ci peut tout d'abord résulter de l'expiration des pouvoirs de l'assemblée : soit après l'écoulement de la période normale d'exercice du mandat, soit du fait d'une dissolution.
- De même que la fin du mandat parlementaire d'un élu peut résulter de son décès ou de sa démission.
- Il peut, enfin, être mis fin au mandat d'un élu du fait de sa déchéance.
- Celle-ci peut résulter d'une décision du Conseil Constitutionnel prononçant l'annulation de son élection ( article 86 du Règlement intérieur de la Chambre des Représentants et article 100 du Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers ).
- Le système britannique prévoit la possibilité pour la Chambre des communes de déchoir de son mandat électif tout membre dont la présence est susceptible de s'avérer préjudiciable à l'image de la chambre.
- Pour sa part, le système américain prévoit la procédure de l'exclusion, à la majorité des deux tiers, d'un membre du Sénat ou de la Chambre des Représentants ( section 5 de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 17 Septembre 1787 ).

## **2. Le statut de parlementaire**

- Il implique des privilèges résultant de la nature des fonctions qu'un parlementaire est appelé à exercer.
- Outre les avantages matériels auxquels il est en droit de prétendre, il jouit également de multiples garanties et doit, par ailleurs, se plier aux exigences d'incompatibilité.

### **a. Le régime des incompatibilités**

- Les articles 37 et 38 de la Constitution marocaine prévoient que des lois organiques fixent le régime des incompatibilités.
- Ces lois ont été promulguées le 4 septembre 1997, après leur approbation par le Conseil Constitutionnel.
- Il y est tout d'abord interdit de cumuler entre le mandat de député à la Chambre des Représentants et celui de Conseiller à la Chambre des Communes.
- De même que l'appartenance à l'une des deux assemblées n'est pas cumulable avec les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel ou du Conseil Economique et Social.
- En outre, les députés et les conseillers ne peuvent pas cumuler leur mandat parlementaire avec plus d'une présidence ( dans le cas des incompatibilités de la Chambre des Représentants ) ou de deux présidences ( dans le cas des incompatibilités

de la Chambre des Conseillers ) d'entités collégiales territoriales décentralisées ou de chambres professionnelles.

- Les incompatibilités touchent, enfin, :
  - L'exercice de fonctions publiques non électives au sein des services de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, à l'exception des fonctions gouvernementales ;
  - La présidence d'un conseil d'administration ou l'exercice d'une fonction d'administrateur délégué, de directeur général, de directeur ou de membre d'un conseil d'administration ou d'un conseil de tutelle des sociétés de participation dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement plus de 30% du capital ;
  - L'exercice de fonctions rémunérées par un Etat étranger ou par une organisation internationale.
- Le droit marocain permet, toutefois, ( en vertu de l'article 17 de la loi organique relative à l'élection au sein de la Chambre des Représentants et de l'article 21 de la loi organique relative à l'élection au sein de la Chambre des Conseillers ) qu'un parlementaire, investi par le gouvernement d'une mission provisoire n'excédant pas six mois, puisse cumuler entre les fonctions qui en résultent et l'exercice de son mandat parlementaire.

#### **b. L'immunité parlementaire**

- C'est un droit permettant de protéger et de garantir l'autonomie de l'organe législatif en vue d'un exercice indépendant par les élus des fonctions pour lesquelles ils ont été mandatés par le peuple.
- Ce droit permet de protéger l' élu contre toute poursuite judiciaire abusive.
- Son régime juridique est défini par l'article 39 de la Constitution : « 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 ou 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 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 ».
- Les modalités d'exercice de l'immunité sont par ailleurs explicitées par les articles 151 à 162 du Règlement intérieur de la Chambre des Représentants et par les articles 171 à 182 du Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers.

#### **c. Les avantages subsidiaires**

- Il s'agit notamment des privilèges matériels et financiers permettant de garantir quelques conditions de l'autonomie de l'élu parlementaire.
- Ces privilèges se traduisent, en droit comparé, par des émoluments perçus sous forme d'indemnités diverses, de primes de session et d'assistance aux travaux des commissions, de jetons de présence, de dotations pour frais de secrétariat, ainsi que par divers avantages en nature comportant des réductions sur les frais de transport aérien et ferroviaire, des franchises postales et téléphoniques, ainsi que des prêts à des taux privilégiés.
- Ainsi, par exemple, un parlementaire français perçoit une rémunération mensuelle moyenne ( tous frais compris ) de dix huit mille trois cent euros environ ( soit l'équivalent de 180.000 dirhams ), alors que la compensation mensuelle globale de son homologue suisse atteint à peine les cinq cent euros ( soit l'équivalent de 5.000 dirhams seulement ).
- En Afrique sub-saharienne, l'indemnité mensuelle moyenne que perçoit un parlementaire béninois par exemple est de l'ordre de 6.000 dirhams environ, auxquels s'ajoutent 5.000 dirhams forfaitaires en guise de prime unique de première installation et l'équivalent d'à peu près 100 dirhams par jour de présence pour les journées effectivement mises par l'élu au service du Parlement.

## **II. Les implications institutionnelles de l'organe législatif**

- L'articulation des pouvoirs entre les différents organes attribue au parlement un rôle et des missions spécifiques.
- Ces missions consistent d'abord en l'édiction des normes juridiques générales et impersonnelles ayant une valeur législative.
- Le Parlement est également investi de diverses fonctions de contrôle de l'organe exécutif.
- Ces fonctions sont exécutées selon des règles et procédures minutieusement définies.

### **A. Le fonctionnement des assemblées**

- Chacune des chambres est dotée d'un règlement intérieur qui en définit les règles de fonctionnement.
- De même que, selon les régimes politiques en place, l'interaction entre les chambres peut varier à des degrés divers.

#### **1. Les activités spécifiques des chambres**

- La procédure est généralement similaire d'une chambre à l'autre.
- Elle consiste, après l'examen des projets ou propositions en commission, en la fixation de l'ordre du jour des travaux de l'assemblée, suivie d'un débat public en séance plénière et puis d'un vote permettant soit l'adoption soit le rejet du projet ou proposition en cours de discussion.

##### **a. L'ordre du jour des séances**

- Il s'agit d'un programme de travail fixé à l'avance.

- L'article 56 de la Constitution dispose en l'objet que l'ordre du jour de chaque chambre est établi par son bureau.
- « Cet ordre du jour 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 » ( Article 56 ).
- Pour leur part, les règlements intérieurs de chacune des deux chambres ont réglé la question de l'ordre du jour en des termes sensiblement identiques.
- Les articles 89 à 92 ( du règlement intérieur de la Chambre des représentants ) et 109 à 112 ( du règlement intérieur de la Chambre des conseillers ) englobent dans les ordres des jours des chambres :
  - Les projets et propositions de lois ;
  - Les questions orales de la séance hebdomadaire ;
  - L'information de la chambre par le bureau au sujet du courrier reçu ;
  - Les autres affaires soumises par le bureau de la chambre.
- Lors de l'établissement de l'ordre du jour, le bureau est tenu de respecter les priorités fixées par le gouvernement.
- De même qu'il doit tenir compte des propositions émises par la conférence des présidents ( composée des vice présidents de la chambre, des présidents de groupes ainsi que des présidents des commissions concernées par les points inscrits à l'ordre du jour ) à laquelle peut s'adjoindre le représentant du gouvernement ( cf. respectivement les articles 91 et 111 des deux règlements intérieurs ).
- Cette solution de collaboration entre les organes législatif et exécutif à l'élaboration de l'ordre du jour varie d'un pays à l'autre.
- En France, par exemple, l'article 48 de la Constitution de 1958 confère au gouvernement un rôle déterminant dans l'établissement de l'ordre du jour : « L'ordre du jour des assemblées 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 loi acceptées par lui ».
- Cette tendance de prépondérance de l'exécutif est également enregistrée en Grande Bretagne et en Australie.
- Par contre, aux Etats Unis, chaque chambre est habilitée à fixer librement son ordre du jour sans que le pouvoir exécutif puisse intervenir dans ce processus.
- Une fois établi, l'ordre du jour va permettre de donner lieu à des organisés selon des priorités préalablement établies.

#### **b. Les débats parlementaires**

- Ils représentent l'essentiel de l'activité des chambres et constituent le couronnement de la procédure législative préalable au vote.
- Il y a tout d'abord des dispositions relatives au quorum nécessaire pour que les débats puissent valablement avoir lieu.
- En Grèce, par exemple, la présence du quart des députés est suffisante.
- Au Maroc, à l'ouverture d'une séance où est prévu l'examen d'un texte suivi d'un vote, doit être présente la majorité absolue des membres de la chambre ; à défaut, le président suspend la séance pour une demi heure ; à la reprise, les débats peuvent valablement être entamés en présence du tiers seulement des membres ; à défaut, la séance est suspendue une nouvelle fois pour une demi heure, pour reprendre valablement, par la suite, quel que soit le nombre des présents.

- Les débats sont dirigés par le président de séance, conformément aux dispositions du règlement intérieur.
- En séance plénière, ils sont tenus sur la base des projets ou propositions de lois déjà examinés en commission.
- A l'intérieur des commissions, la discussion commence par l'audition de l'auteur de la proposition de loi, ou du représentant du gouvernement en cas de projet de loi, ou du rapporteur de la commission en cas de texte provenant de l'autre chambre ; se succèdent par la suite les orateurs inscrits pour prendre la parole.
- Il est par la suite procédé à l'examen et à l'approbation du projet ou proposition de loi, article par article, en y introduisant le cas échéant, les amendements utiles.
- Une fois approuvé dans son ensemble, le texte est par la suite transmis à la séance plénière pour examen et approbation.
- La pratique parlementaire universelle a permis de forger un certain nombre de notions résultant des débats devant les chambres :

- **L'exception d'irrecevabilité et la question préalable** : Ces situations sont prévues par les articles 200 du règlement intérieur de la Chambre des représentants et 223 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers. Elles consistent en ce que les débats à propos d'un projet ou proposition de loi n'aient pas lieu du fait de l'inconstitutionnalité présumée du texte et qu'il soit immédiatement procédé au vote afin d'en écarter le débat et d'en rejeter la teneur.
- **La motion de renvoi** : Elle a pour effet de suspendre la discussion sur un projet ou proposition de loi jusqu'à ce que la commission compétente ait examiné le texte en nouvelle lecture et en ait élaboré un nouveau rapport.
- **La pratique du « filibuster »** : Elle consiste en un processus de blocage en vertu duquel les élus minoritaires multiplient les manœuvres ou accaparent la parole afin d'entraver l'avancement des débats. L'expérience du Sénat américain a connu des cas où certains sénateurs ont gardé la parole pendant plusieurs heures en faisant des remarques sans objet jusqu'à ce qu'ils puissent obtenir des concessions de la part de la tendance majoritaire. L'exemple le plus frappant est celui du sénateur Strom Thurmond qui a établi en 1957 le record de prise ininterrompue de la parole pendant 24 heures qu'il a passé essentiellement à lire des noms sur un annuaire téléphonique.
- **La technique de la « guillotine »** : Elle consiste pour le président de séance à interrompre l'orateur dès que le temps prévu pour son intervention s'est écoulé. De nos jours, cette pratique consiste en une coupure du courant du microphone dudit orateur après l'écoulement du temps qui lui est accordé.
- **La technique du « kangourou »** : Elle consiste à permettre au président de séance d'éliminer certains amendements afin de réduire leur multiplication à des fins de blocage d'un projet ou d'une proposition de loi.

- Au terme du débat, il est procédé au vote.

### c. **Le vote**

- Il permet d'adopter ou de rejeter le texte soumis à l'appréciation de la chambre.
- Le vote est personnel ; il ne peut être délégué.
- Il peut avoir lieu, selon les pays, soit à main levée, soit en demandant aux votants de se lever, soit par l'usage des urnes ( en cas de vote secret ), soit enfin par l'usage des supports électroniques.

- Sont successivement enregistrées les voix « pour », les voix « contre » et les abstentions.
- Sont adoptés les textes approuvés à la majorité absolue des membres présents et participant au vote.

## **2. La complémentarité entre les chambres**

- Dans la pratique bicamérale, chaque chambre est appelée à remplir un rôle spécifique dans le cadre du fonctionnement de l'appareil législatif.
- L'apport de l'une ou de l'autre chambre varie selon qu'il se déploie en régime présidentiel ou en régime parlementaire.

### **a. L'action conjointe des chambres en régime présidentiel**

- Le modèle américain en représente la meilleure illustration.
- Dans ce pays, le Congrès est investi d'importantes attributions.
- Il se compose de deux chambres : le Sénat ( « The Senate », composé de 100 sénateurs, soit deux sénateurs par état membre de l'union, élus pour 6 ans et renouvelables par tiers tous les deux ans ) et la Chambre des représentants ( « The House of Representatives », composée de 435 membres élus pour deux ans ).
- Le Congrès américain ne connaît pas le système des sessions : il se réunit de manière presque ininterrompue du 3 janvier au 31 juillet, avec la possibilité pour chaque chambre de prolonger sa session jusqu'à la fin de l'été (en année électorale) ou de l'automne (en année non électorale ).
- Une procédure d'adoption des projets de lois, relativement similaire, est suivie dans chacune des deux chambres : introduction du projet ( appelé « bill » ) par un élu, son examen en commission pour que les amendements utiles puissent y être introduits, avant sa soumission à la séance plénière peut soit le rejeter, l'amender ou l'approuver en vue de le transférer à l'autre chambre pour qu'il y suive une nouvelle procédure analogue.
- Si les deux chambres approuvent deux versions identiques du même projet, celui ci est alors adopté, signé et envoyé au Président des Etats Unis pour sa promulgation ou son rejet.
- En cas de versions divergentes, adoptées par chacune des deux chambres, sans qu'une d'entre elles ne veuille céder, le projet est alors soumis à une commission de conciliation appelée « *Conference Committee* ».
- Cette commission se compose généralement d'un minimum de trois membres représentant chacune des chambres.
- Il est chargé d'élaborer une mouture consensuelle et de rédiger un rapport proposant une solution aux divergences entre les deux chambres.
- En cas d'accord, le projet suivra alors son cours normal ; en cas de désaccord, le projet pourra être abandonné ou soumis à une nouvelle procédure de « *Conference Committee* ».
- Le Congrès est par ailleurs habilité à constituer des « *Joint Committees* » chargés d'examiner des questions communes aux deux chambres, telles par exemple que la gestion des locaux, la gestion de la « *Library of Congress* », etc....

### **b. L'interaction entre les chambres en régime parlementaire**

- Si l'on excepte le cas britannique, dans lequel la Chambre des Lords ne remplit plus qu'un rôle de chambre protocolaire d'enregistrement, le modèle parlementaire français

illustre bien l'exemple d'interaction entre les chambres dans le processus d'élaboration de la loi.

- Ainsi, l'article 45 de la Constitution française de 1958 dispose que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».
- Le système des « navettes » entre les assemblées permet alors qu'un texte soit examiné en 2<sup>ème</sup> lecture par chacune des chambres dans le cas de désaccord entre elles sur son contenu ou sur les amendements à y introduire.
- L'une des originalités du système de parlementarisme rationalisé, introduit en France par la Constitution de 1958, consiste en ce qu'il donne lieu à l'implication du gouvernement dans la solution de ce genre de désaccord entre les chambres en lui faisant jouer un véritable rôle d'arbitre.
- La Constitution française offre ainsi au gouvernement trois possibilités de solution permettant de surmonter le blocage :
  - Il peut, tout d'abord, provoquer la réunion d'une « Commission Mixte Paritaire » après deux lectures infructueuses par chaque assemblée ;
  - Il peut, également, déclarer l'urgence avant la clôture de la discussion générale au terme d'une seule lecture devant chaque chambre et provoquer la création de la commission mixte sus - indiquée. Dans les cas, cette commission se chargera de proposer un texte commun sur les dispositions donnant lieu à divergence.
  - Le gouvernement peut, enfin, dans le cas de persistance du désaccord, faire pencher la balance en faveur de l'Assemblée nationale en lui demandant de statuer définitivement (dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution de 1958)
- Il en résulte alors un bicamérisme inégalitaire.
- Qu'en est-il au Maroc ?

### **c. La solution marocaine**

- La réponse en l'objet est apportée par l'article 58 de la Constitution de 1996.
- Dans la procédure législative, tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique.
- La chambre qui en est saisie en premier lieu examine le texte du projet de loi présenté par le gouvernement ou de la proposition de loi inscrite suite à sa présentation par un élu.
- Lorsqu'un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque chambre, ou si le gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chaque chambre, le gouvernement peut provoquer la réunion d'une « Commission Mixte Paritaire » chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.
- Le texte élaboré par la C.M.P. peut être soumis pour adoption par le gouvernement aux deux chambres.
- Si la C.M.P. ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si celui-ci n'est pas adopté par les chambres, le gouvernement peut soumettre à la Chambre des représentants le projet ou la proposition de loi, modifié, le cas échéant, par les amendements résultant de la discussion parlementaire et repris par le gouvernement.
- La Chambre des représentants ne peut adopter définitivement le texte qu'à la majorité absolue des membres la composant.

- A ce propos, les règlements intérieurs des deux chambres adoptent des solutions nuancées : alors que le règlement intérieur de la Chambre des conseillers semble avoir occulté le problème et n'y apporte aucune règle d'explicitation, le règlement intérieur de la Chambre des représentants lui consacre dix articles substantiels.
- Ainsi, les représentants de la chambre qui sont appelés à siéger au sein de la C.M.P. sont désignés par le bureau de la chambre après avis des chefs de groupes ; de même que cette commission siègera au sein de la chambre d'origine du texte litigieux et sous la présidence d'un représentant de la dite chambre.
- Un délai de huit jours est accordé à la C.M.P. pour élaborer un texte commun qui sera soumis pour approbation à chacune des chambres.
- En cas de persistance du désaccord, les articles 243 et 244 du règlement intérieur de la Chambre des représentants s'en remettent aux dispositions de l'article 58 de la Constitution impliquant l'arbitrage du gouvernement en faveur de la Chambre des représentants.
- Il est intéressant de souligner à ce propos que, outre le silence du règlement intérieur de la Chambre des conseillers en l'objet, la formulation du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 228 dudit règlement intérieur permet la saisine immédiate du Conseil Constitutionnel en cas de persistance d'un « désaccord entre le gouvernement et la Chambre des conseillers à propos d'un projet d'amendement ».
- Enfin, les règlements intérieurs des deux chambres prévoient également des dispositions relatives aux situations de 2<sup>ème</sup> lecture des projets ou propositions de loi suite à une demande Royale formulée en l'objet en vertu des articles 67 et 68 de la Constitution.
- Ainsi se trouvent définies quelques procédures de solution et d'arbitrage en matière de conflit de compétence ou d'interprétation des attributions législatives de l'une ou de l'autre des deux chambres opérant dans le cadre du bicamérisme.

## **B. Les attributions législatives**

- En matière d'élaboration des normes législatives, une distinction doit être effectuée entre différentes catégories de lois.
- Outre les lois impliquant une procédure législative normale, la Constitution prévoit des possibilités d'élaboration de textes législatifs à portée générale et impersonnelle selon des mécanismes particuliers.

### **1. La procédure législative normale**

- Elle implique le plein exercice par le Parlement de ses attributions législatives.
- Ces attributions impliquent également l'intervention d'autres organes constitutionnels.
- Ainsi en est-il pour l'adoption des lois ordinaires, pour l'élaboration des lois de finances et pour la confection des lois organiques.

#### **a. L'adoption de la loi**

- L'article 45 de la Constitution dispose : « La loi est votée par le Parlement ».
- Chacune des deux chambres dispose de prérogatives spécifiques en l'objet.
- La procédure d'adoption de la loi se déroule selon le processus classique de dépôt du projet ou de la proposition de loi auprès du bureau de la chambre concernée.
- Ainsi, l'article 52 de la Constitution dispose que : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Les projets de lois sont déposés sur le bureau d'une des deux Chambres ».



- De même que l'article 62 de la Constitution précise pour sa part : « Le Premier ministre a l'initiative des lois. Aucun projet de loi ne peut être déposé par ses soins sur le bureau de l'une des Chambres avant qu'il n'ait été délibéré en Conseil des ministres ».
- Dès qu'un projet ou une proposition de loi est déposé auprès du bureau de la Chambre, celui-ci en informe la Chambre en séance publique avant que le texte ne soit soumis à la commission législative compétente pour étude.
- Celle-ci dispose d'un délai maximal de trois mois renouvelable par le bureau de la chambre.
- Après son adoption en commission, le texte est soumis, en même temps que les amendements proposés, à la séance plénière qui procède à son examen.
- En vertu de l'article 57 de la Constitution, « les membres de chaque chambre 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.
- Sont du domaine de la loi, en vertu de l'article 46 de la Constitution :
  - Les droits individuels et collectifs énumérés au titre premier de la 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 ;
  - La création des établissements publics ;
  - La nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
  - Toutes autres matières expressément dévolues au domaine de la loi par d'autres articles de la Constitution.
- Une fois adopté, un projet ou une proposition de loi est alors soumis à promulgation.
- L'article 26 de la Constitution dispose en l'objet que : « Le Roi promulgue la loi dans les trente jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée ».
- Sa publication au bulletin officiel ( B.O ) lui donne alors un effet exécutoire ; on dit qu'elle devient opposable aux tiers.
- Signalons enfin qu'en vertu de l'article 81 de la Constitution, « ...les lois peuvent être déferées au Conseil Constitutionnel avant leur promulgation par le Roi, le Premier ministre, le Président de la Chambre des représentants, le Président de la Chambre des conseillers ou le quart des membres de l'une ou l'autre chambre... La saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation...Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours ».

#### **b. Le cas spécifique des lois de finances**

- En vertu de l'article 50 de la Constitution, « Le Parlement vote la loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».
- De même que l'article 51 de la Constitution dispose également : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables 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 d'une charge publique ».
- Par ailleurs, la loi organique des finances, promulguée en vertu du dahir N°1-98-138 du 26 novembre 1998, définit la loi de finances comme un document prévisionnel des

recettes et dépenses annuelles de l'Etat, autorisées conformément à un équilibre économique et financier préalablement fixé.

- Le projet de loi de finances est élaboré par le ministre chargé des finances sous l'autorité du Premier ministre.
- Il est ensuite déposé auprès du bureau de l'une des deux chambres, soixante dix jours au plus avant la fin de l'exercice précédent.
- La chambre qui en est saisie le communique immédiatement à la commission compétente en son sein.
- Elle est également tenue de se prononcer sur le projet dans un délai de 30 jours, au terme duquel le projet est de nouveau soumis à l'autre chambre qui dispose également d'un délai de trente jours pour se prononcer.
- Les règlements intérieurs des deux chambres définissent les conditions dans lesquelles le projet de loi de finances est examiné au sein de chacune des chambres aussi bien en commission qu'en séance plénière.

### **c. Les lois organiques**

- Ce sont des lois matériellement constitutionnelles, adoptées et modifiées selon des procédures plus contraignantes que celles retenues pour les lois ordinaires.
- Ainsi, les spécificités procédurales prévues par l'article 58 de la Constitution portent sur :
  - La nécessité de l'écoulement d'un délai de 10 jours après le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi organique devant l'une des chambres avant qu'il ne soit soumis à la délibération ou au vote de la première chambre saisie ;
  - L'obligation de soumission du projet ou de la proposition de loi organique, avant sa promulgation, au Conseil Constitutionnel pour qu'il se prononce sur sa conformité à la Constitution.
- De même que l'article 81 de la Constitution précise également en l'objet que « les lois organiques, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ».
- Des spécifications analogues sont prévues par l'article 46 de la Constitution française de 1958 ; mais le délai y est porté à 15 jours.
- Les lois organiques remplissent une fonction complémentaire de la Constitution, par la détermination du contenu de certaines règles ayant valeur constitutionnelle.
- La Constitution marocaine en prévoit 9, alors que la Constitution française renvoie à des lois organiques dans 15 cas.
- Les matières pour lesquelles la Constitution marocaine renvoie à une loi organique sont :
  - i. Le droit de grève ( article 14 ) ;
  - ii. Les règles de fonctionnement du Conseil de Régence ( article 21 ) ;
  - iii. Le nombre des représentants, le régime électoral, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités au sein de la Chambre des représentants, ainsi que l'organisation du contentieux électoral ( article 37 ) ;
  - iv. Le nombre et le régime électoral des conseillers, le nombre des membres de la Chambre des conseillers à élire par chacun des collèges électoraux, la répartition des sièges par région, les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités, les modalités de tirage au sort pour le renouvellement du tiers des conseillers sortants ainsi que l'organisation du contentieux électoral ( article 38 ) ;

- v. La fixation des modalités de fonctionnement des commissions parlementaires d'enquête ( article 42 ) ;
- vi. Les modalités de vote de la loi de finances ( article 50 ) ;
- vii. Les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel ( article 80 ) ;
- viii. La fixation du nombre des membres de la Haute Cour, les modalités de leur élection ainsi que la procédure applicable ( article 95 ) ;
- ix. La détermination de la composition, de l'organisation, des attributions et des modalités de fonctionnement du Conseil Economique et Social.

- A ces matières peut s'ajouter l'approbation des règlements intérieurs des deux chambres du Parlement, telle que spécifiée par l'article 44 de la Constitution.

## **2. Les procédures particulières**

- Elles portent aussi bien sur des normes de droit interne que sur des règles à portée internationale.
- Ainsi en est-il des décrets-lois, des lois d'habilitation, des lois – cadre et de la ratification de certains engagements internationaux.

### **a. Les des décrets-lois et les lois d'habilitation**

- Ces deux cas impliquent la substitution du gouvernement à l'organe législatif pour l'édiction de normes relevant normalement du domaine de la loi.
- Pour ce qui est des « *lois d'habilitation* », prévues par l'article 45 de la Constitution, elles comportent l'autorisation du gouvernement 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.
- Ces décrets entrent en vigueur dès leur publication ; mais ils doivent être soumis, dans un délai fixé par la loi d'habilitation, à la ratification du Parlement.
- S'agissant des « *décrets-lois* », ils sont réglementés par l'article 55 de la Constitution.
- Ils consistent, pour le gouvernement, à prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux chambres, des mesures relevant du domaine de la loi, sous réserve de leur soumission à ratification au cours de la session ordinaire suivante du Parlement.
- Le projet de décret-loi est déposé sur le bureau de l'une des chambres et est ensuite examiné successivement par les commissions concernées des deux chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours.
- A défaut, il est procédé, à la demande du gouvernement, à la constitution d'une commission mixte paritaire (C.M.P.) qui dispose alors d'un délai de trois jours en vue de proposer une décision commune à soumettre aux commissions concernées.
- En cas de désaccord, le projet de décret-loi est alors rejeté.

### **b. Les lois – cadre**

- C'est un procédé par lequel le législateur fixe les grands principes de l'action qui doit être menée dans un domaine déterminé, tout en laissant à l'organe exécutif le soin d'en fixer les mesures d'application par voie réglementaire.

- Cette technique juridique s'était développée en France sous la 3<sup>ème</sup> république, et en particulier, dans les années trente, sous le gouvernement du Front populaire dirigé par Léon Blum.
- Sous la 4<sup>ème</sup> république, l'application la plus remarquable qui en fut faite a été celle de la « Loi Defferre », promulguée le 23 juin 1956, en vue de faire évoluer les territoires français d'outre mer vers un statut d'autonomie interne.
- En vertu de cette loi-cadre, le Parlement avait alors fixé les grandes orientations, en laissant au gouvernement le soin de prendre les mesures complémentaires.
- Pour sa part, la Constitution marocaine prévoit, dans le dernier alinéa de l'article 46, que le recours au vote des lois cadre peut s'effectuer en vue de la définition des objectifs fondamentaux de l'action économique, sociale et culturelle de l'Etat.
- En fait, la loi technique de la loi-cadre peut aboutir à une réduction sensible du champs de la compétence normative du Parlement au profit d'un développement considérable du pouvoir réglementaire de l'organe exécutif.

### c. La ratification des engagements internationaux

- En Constitutionnellement, le pouvoir de ratification des traités et autres engagements internationaux appartient au Roi : « *Le Roi signe et ratifie les traités* » ( article 31 de la Constitution ).
- Toutefois, et en vertu du même article 31, les traités engageant les finances de l'Etat ne peuvent être ratifiés sans avoir été préalablement approuvés par la loi.
- La procédure applicable au sein de chacune des deux chambres, en vue desdites ratifications, est définie par les articles 261 et 262 du règlement intérieur de la Chambre des représentants et par les articles 267 et 268 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers.

### C. Les missions de contrôle

- Elles s'exercent de différentes manières et permettent de sanctionner la responsabilité du gouvernement.
- Certains systèmes politiques ont introduit la notion d' « *impeachment* » qui permet de mettre de hauts responsables de l'exécutif en accusation.
- C'est notamment le cas des U.S.A. où il est possible de faire traduire le président, le vice-président ou les fonctionnaires civils devant le Sénat après avoir été mis en accusation par la Chambre des représentants, comme cela fut le cas pour les présidents Andrew Johnson en 1868 et Bill Clinton en 1998 ( tous deux acquittés ).
- D'autres systèmes politiques ont généré des procédures de poursuite devant la « *Haute Cour* ».
- Tel est par exemple le cas au Maroc, dont l'article 88 de la Constitution dispose « *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions* » alors que l'article 89 le complète en disposant qu'ils « *peuvent être mis en accusation par les deux Chambres du Parlement et renvoyés devant la Haute Cour* ».
- La Haute cour est composée de membres élus en leur sein par chacune des deux chambres du Parlement.
- Outre ces cas extrêmes de traduction quasi-judiciaire de hauts responsables de l'exécutif, les formes les plus courantes de contrôle portent d'une part sur les

mécanismes d'information du parlement et d'autre part sur l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement.

### **1. Les mécanismes d'information du Parlement**

- Les représentants du peuple au sein des instances législatives exercent un contrôle permanent sur l'exécutif par le biais de la fonction de recherche et d'obtention de l'information.
- Le Gouvernement est tenu de se plier à cette exigence qui peut revêtir divers aspects.

#### **a. Les questions des parlementaires**

- Les plus importantes sont les questions écrites et les questions orales.
- Les dispositions les régissant sont le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 48 de la Constitution française (« Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et aux réponses du Gouvernement ») et les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas de l'article 56 de la Constitution marocaine (« Une séance par semaine est réservée, par priorité, aux questions des membres des deux Chambres du Parlement 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 »).
- Les parlementaires peuvent également interpeller le Gouvernement dans le cadre des questions d'urgence.
  - Les **questions écrites** : C'est une procédure coutumière apparue en France à partir de 1910. Elle consiste en une demande de renseignements adressée par un parlementaire au ministre dans le domaine de compétence duquel s'inscrit la dite question.
  - Les **questions orales** : Elles donnent lieu à des explications orales par les ministres concernés sur des sujets faisant l'objet de leur interpellation par les députés ou par les conseillers. Les séances consacrées à ces questions ont lieu le mardi et le mercredi après-midi respectivement devant la Chambre des Conseillers et la Chambre des Représentants. Elles sont transmises en direct à la télévision et donnent lieu à une véritable illustration de la notion d'« Etat Spectacle ».
  - Les **questions urgentes** : Elles ont été mises en valeur en France à partir de 1974. Elles revêtent un caractère d'actualité et donnent lieu à des réponses prioritaires.

#### **b. Les déclarations du Gouvernement**

- C'est un autre mode d'information du Parlement.
- Dans ce cadre, le pouvoir exécutif peut adresser des communications ou des messages au pouvoir législatif.
- Ainsi, et outre les cas où le Gouvernement présente son programme au Parlement ou procède à une déclaration de politique générale { Article 60 de la Constitution marocaine de 1996 et article 49 de la Constitution française de 1958 : opérations généralement suivies d'un débat et susceptibles d'engager la responsabilité du Gouvernement }, il lui est également possible de faire des déclarations non suivies de vote ou, dans certains cas, non suivies de débat.
- C'est particulièrement le cas en France où différentes procédures sont prévues :

- Il peut s'agir tout d'abord de la possibilité introduite par les articles 132 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et 39 du règlement intérieur du Sénat : le Gouvernement peut y procéder à une déclaration suivie d'un débat mais non sanctionnée par un vote pouvant engager sa responsabilité.
  - Dans d'autres situations, le Gouvernement peut faire une déclaration devant l'Assemblée Nationale non suivie d'un débat.
  - De même qu'a été introduite en France la pratique de la « communication hebdomadaire » faite par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale en début de chaque séance du mardi après-midi : le débat qui s'en suit permet à chaque groupe parlementaire de prendre la parole pour 5 minutes au maximum, sans qu'aucun vote ne sanctionne les débats.
  - Par ailleurs, et à part les déclarations faites par le Premier Ministre au nom du Gouvernement il est également possible pour chacun des ministres de s'adresser, sur sa demande, aux assemblées parlementaires en vertu de l'article 31 de la Constitution française qui dispose : « Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent ».
  - Enfin, et toujours dans le cadre de l'information du Parlement par le biais des déclarations de l'exécutif, le Président de la République peut également adresser des messages aux deux assemblées du Parlement : il peut le faire dans le cadre de l'article 18 de la Constitution qui dispose « Le président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat ».
- Au Maroc, les mécanismes d'information du Parlement par le biais des déclarations du Gouvernement sont également prévus :
- La présentation du programme du Gouvernement :
    - ❖ Ses modalités sont définies par l'article 60 de la Constitution de 1996 qui a repris en l'objet l'essentiel des termes de l'ex-article 59 de la Constitution de 1992, conférant à cette mission d'information une véritable valeur d'engagement de responsabilité donnant lieu à un débat suivi d'un vote.
    - ❖ Ainsi, l'article 60 dispose : « Après la nomination des membres du gouvernement par le Roi, le Premier ministre se présente devant chacune des deux Chambres du Parlement 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 Chambres suivi d'un vote de la Chambre des Représentants dans les conditions prévues aux 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas de l'article 75 et avec les effets prévus par le dernier alinéa dudit article ».
    - ❖ Cette possibilité d'un débat et d'un vote d'investiture sus - mentionnés ne fut introduite qu'en 1992, les trois Constitutions antérieures étant restées silencieuses sur la question, faisant ainsi de

la présentation du programme du Gouvernement une simple formalité d'information.

➤ L'accès des ministres aux sessions des Chambres :

- ❖ La mission d'information est également entretenue par la possibilité accordée aux ministres, en vertu de l'article 42 de la Constitution marocaine de 1996, d'assister aux séances des deux Chambres ainsi qu'aux réunions de leurs commissions : « Les ministres ont accès aux travaux des deux Chambres et aux réunions de leurs commissions... ».
- ❖ D'importants échanges d'information ont lieu, de même que sont fournies de nombreuses explications détaillées, au sein des commissions en vue d'éclairer les élus sur les divers aspects d'un projet préalablement à son approbation.

➤ Les messages du chef de l'Etat :

- ❖ Le système de Monarchie Constitutionnelle marocaine confère d'importantes prérogatives au Roi.
- ❖ Le droit d'adresser des messages à l'organe législatif figure également au titre des attributions royales.
- ❖ Ainsi, et en vertu de l'article 28 de la Constitution de 1996, « Le Roi peut adresser des messages à la Nation et au Parlement... Leur contenu ne peut faire l'objet d'aucun débat ».
- ❖ Le Roi peut également demander par message aux deux Chambres du Parlement de procéder à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi, et ce, en vertu des articles 67 et 68 de la Constitution qui disposent : « Le Roi peut demander à Chacune des 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 un message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée ».

**c. Les délégations parlementaires**

- C'est une institution originale qui implique la participation des élus à certains organismes extra - parlementaires.
- Elle permet au Parlement de s'informer directement sur certains sujets importants.
- Parmi les exemples de délégations connues dans le droit parlementaire, il importe de mentionner :

- Les délégations parlementaires pour la planification, chargées en France d'informer les assemblées dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution du plan ( Loi du 29 juillet 1982 ).
- L'office parlementaire d'évaluation de la législation, qui vise à « rassembler les informations et à procéder à des études pour évaluer » ( Loi du 14 juin 1995 ).
- La délégation parlementaire aux droits de la femme et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, qui a « pour mission d'informer l'assemblée dont elle relève de la politique suivie par le gouvernement au regard des conséquences sur les droits des femmes et l'égalité des chances entre les femmes et les » ( Loi du 12 juillet 1999 ).

## 2. La responsabilité politique du Gouvernement

- Elle se traduit par divers moyens d'action politique que l'organe législatif est en droit d'exercer sur le Gouvernement.
- Le Gouvernement peut ainsi être renversé s'il ne bénéficie plus de la confiance du Parlement.
- Il peut être mis en minorité par le biais d'un « motion de censure » ou dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de la « question de confiance ».
- Une procédure visant à introduire une « motion d'avertissement » a été également envisagée par le pouvoir constituant marocain.
- Ces mécanismes d'action politique du législatif sur l'exécutif constituent l'une des principales caractéristiques de la notion de « collaboration des pouvoirs », spécifique au régime parlementaire : le régime présidentiel et le régime parlementaire étant l'un et l'autre fondés sur la principe de « séparation des pouvoirs », avec toutefois une séparation stricte dans le cas du régime présidentiel et une séparation souple ou collaboration dans le cas du régime parlementaire.

### a. La motion de censure

- Elle constitue un mécanisme essentiel de mise en œuvre de la responsabilité politique du Gouvernement.
- Elle vise à en sanctionner la politique.
- Elle peut être déclenchée à l'initiative de la Chambre basse du Parlement dans la plupart des systèmes constitutionnels à régime parlementaire, à l'exception de quelques cas tels que celui de l'Italie où une telle procédure est possible devant chacune des deux Chambres du Parlement ( Chambre des Députés et Sénat de la république ).

#### ➤ L'exemple français

- Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 49 de la Constitution française de 1958 dispose « *l'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure* ».
- La dite motion qui peut marquer le désaccord de la Chambre concernée avec la politique suivie par le Gouvernement ne peut être recevable « *que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale* » (Article 49, 2<sup>ème</sup> alinéa).
- Le vote de la motion ne peut avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt.
- Son adoption doit se faire à la majorité des membres composant l'Assemblée.
- Si elle obtient la majorité requise, elle donne lieu au renversement du Gouvernement : l'article 50 de la Constitution française prévoit dans ce sens que « *lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure (...) le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement* ».
- Le Chef de l'Etat devra alors désigner un nouveau Premier Ministre qui tentera de constituer un nouveau Gouvernement.
- La nouvelle équipe briguera alors la confiance du Parlement en présentant son programme devant l'Assemblée Nationale.
- Dans la pratique constitutionnelle française le recours à la motion de censure a été très usité.



- Sous la 5<sup>ème</sup> république, plusieurs dizaines de motions de censure ont été déposées auprès du bureau de l'Assemblée Nationale et communiquées aux Gouvernements concernés par la Présidence de la dite Assemblée.
- Toutefois, une seule d'entre elles a pu aboutir : c'est la motion déposée contre le premier Gouvernement George Pompidou le 2 octobre 1962 et votée le 5 octobre de la même année.

➤ **Les dispositions analogues de la Constitution marocaine de 1996**

- Au Maroc, la motion de censure est régie par l'article 76 de la Constitution.
- En vertu de ses dispositions « 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 toutefois recevable que si elle est signée par le quart au moins des membres composant la Chambre.
- La majorité absolue des membres qui composent la Chambre est requise pour que la dite motion soit approuvée.
- En cas d'approbation, la motion de censure entraîne la démission collective du Gouvernement et la désignation d'un nouveau Premier Ministre.
- Aucune motion de censure n'a, à ce jour, abouti dans la pratique constitutionnelle marocaine, en dépit des débats houleux qui ont marqué en 1991 la motion de censure présentée contre le Gouvernement Azzedine Laraki.

➤ **L'originalité du système constitutionnel allemand**

- L'article 67 de la Loi Fondamentale de la R.F.A., adoptée le 23 mai 1949, prévoit en l'objet la notion de « *motion de confiance constructive* ».
- Celle-ci ne peut être adoptée par le « Bundestag » en vue d'exprimer sa défiance envers le Chancelier Fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au Président Fédéral de révoquer le Chancelier Fédéral en exercice.
- Toutefois, la Constitution prévoit que 48 heures doivent s'écouler entre le dépôt de la motion et l'élection.
- Le Président Fédéral est tenu de donner une suite favorable à la dite demande en nommant le nouvel élu.

➤ **Les spécificités du système italien**

- Le système italien de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement a innové à plus d'un titre.
- D'une part, la notion de « motion de défiance » qu'il préconise, en vertu de l'article 49 de la Constitution du 22 décembre 1947 peut indifféremment être engagée par chacune des deux Chambres du Parlement.
- De même qu'au niveau régional, une procédure de renversement des Cabinets Régionaux est prévue, conférant au système constitutionnel italien une originalité particulière.

❖ **La motion de défiance contre le Gouvernement central**

- Le Gouvernement doit, en principe, jouir de la confiance des deux Chambres.
- Celles-ci « peuvent accorder ou retirer leur confiance (au Gouvernement) par une motion... ».
- La motion de défiance doit être signée par un dixième au moins des membres des deux Chambres.

#### ❖ Le retrait de la confiance au Cabinet Régional

- Le système italien de régionalisation confère une très large autonomie aux collectivités territoriales.
- Celles-ci jouissent de prérogatives très étendues dont le mode de déploiement est défini par les dispositions constitutionnelles régissant la Région.
- Ainsi par exemple, « Le Conseil régional peut exprimer sa défiance au Président du Cabinet Régional en vertu d'une motion motivée et signée par le cinquième au moins des membres dudit Conseil » ( 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 126 ).
- « L'approbation de la motion de défiance contre le Président du Cabinet Régional, élu au suffrage universel direct, entraîne la démission du cabinet et la dissolution du Conseil ».

#### **b. La motion d'avertissement**

- C'est une procédure originale introduite pour la première fois par la Constitution marocaine de 1996.
- Le nouvel article 77 de la dite Constitution en définit les contours.
- Elle traduit la volonté du « Constituant » de faire jouer à la Chambre des Conseillers, en matière d'exercice du contrôle sur le Gouvernement, un rôle nuancé par rapport à celui de la Chambre des Représentants.
- Autant cette dernière peut pleinement exercer un contrôle classique sur le Gouvernement, par le biais de la motion de censure, autant la mission impartie en l'occurrence à la Chambre des Conseillers demeure assez relative.
- Il s'agit d'une motion 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 dite Chambre.
- Le texte de l'avertissement est par la suite adressé par le Président de la Chambre au Premier Ministre qui dispose alors d'un délai de six jours pour s'expliquer sur l'objet de l'avertissement.
- La déclaration gouvernementale est suivie d'un débat sans toutefois donner lieu à un vote.
- En outre, la procédure de la motion de censure devant la Chambre des Conseillers est également prévue par l'article 77 sus - mentionné.
- Mais les conditions à satisfaire sont sensiblement plus lourdes que pour la motion d'avertissement ou pour la motion de censure présentable par la Chambre des Représentants : elle doit être signée par le tiers au moins des membres composant la Chambre ( alors que seul le quart est prévu pour la procédure analogue devant la Chambre des Représentants ) ; de même qu'elle doit être approuvée par un vote pris à la majorité des deux tiers des membres qui la composent ( alors que seule la majorité absolue est exigée pour le Vote de la motion de censure devant la Chambre des Représentants ).
- Au cas où cette majorité qualifiée est réunie pour faire passer la motion de censure devant la Chambre Haute, elle entraîne la démission collective du Gouvernement.

#### **c. La question de confiance**

- C'est autre forme d'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.
- Dans le cadre de la question de confiance, le Gouvernement décide de mettre lui même son existence en cause afin d'obtenir l'adhésion de l'instance législative à son choix politique ou afin d'en obtenir les moyens de son exécution.

- Outre les cas d'investiture où la confiance est accordée ou refusée au Gouvernement sur la base de son programme, il peut se produire des situations dans lesquelles s'impose le besoin de clarifier les relations entre l'exécutif et le législatif.
  - Ces situations peuvent naître soit à l'occasion du vote d'un texte de loi ou à l'occasion de certains choix politiques difficiles comme ce fut le cas en décembre 2001 pour le Chancelier Gerhard Shroöder à propos de l'implication des forces armées allemandes en Afghanistan : face aux critiques de la politique suivie par son Gouvernement en la matière, le chef dudit Gouvernement peut décider d'engager sa responsabilité devant le Parlement en posant la « question de confiance ».
  - Le risque est grand dans ce genre de situation de se former une majorité défavorable entraînant un retrait de confiance et impliquant pour le Premier Ministre l'obligation de démissionner et, le cas échéant, pour le Chef de l'Etat, l'obligation de dissoudre la Chambre concernée et renvoyer les députés devant leurs électeurs.
  - Dans le cas allemand, la procédure est particulièrement subtile.
  - L'article 68 de la Loi Fondamentale de la R.F.A. qui régleme cette question, dispose en l'objet que « si une motion de confiance proposée par le Chancelier Fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le Président Fédéral peut, sur proposition du Chancelier Fédéral, dissoudre le Bundestag dans les 21 jours. Le droit de dissolution s'éteint dès que le Bundestag a élu un autre Chancelier Fédéral à la majorité de ses membres... ».
  - Au Maroc, c'est l'article 75 qui régleme les situations nées de l'engagement de la volonté du Gouvernement devant la Chambre des Représentants sur la base de la question de confiance au sujet 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 refus de confiance entraîne la démission collective du Gouvernement.
  - En posant la question de confiance, le Chef du Gouvernement exerce une pression morale sur l'organe législatif en faisant indirectement peser la menace d'une éventuelle dissolution dudit organe en cas de blocage.
  - En effet, et à l'instar de la situation résultant de la motion de censure, l'aboutissement de la procédure de la question de confiance donne lieu, dans le cas d'un vote de défiance, à la désignation d'un nouveau Premier Ministre qui tentera alors de former une nouvelle coalition gouvernementale.
  - Si cette opération échoue, de nouvelles élections anticipées seront alors nécessaires en vue de dégager une nouvelle majorité.
  - A cette fin, le Chef de l'Etat prononcera la dissolution du Parlement ou, le cas échéant, de la Chambre concernée par la procédure engagée.
  - La dissolution peut ainsi répondre aux situations de blocage.
  - Mais elle peut également constituer une arme redoutable entre les mains de l'exécutif afin de profiter d'une nouvelle conjoncture pour provoquer des élections législatives favorables à son camp.
  - Ces nouvelles élections seront alors organisées, soumettant ainsi les détenteurs du pouvoir législatif à une autre forme de contrôle politique : celui du verdict des urnes qui constitue l'un des modes d'expression du contrôle populaire.
  - A ce jour, la maîtrise du jeu institutionnel s'opère au profit de l'organe exécutif qui paraît détenir, au delà des apparences collégiales, les leviers de commande dans la plupart des systèmes politiques.
-