

ROYAUME DU MAROC

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n°467/2001

LOUANGE A DIEU SEUL !

Au nom de Sa Majesté le Roi

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la lettre enregistrée au Secrétariat général du Conseil constitutionnel en date du 27 décembre 2001 aux termes de la quelle 97 membres de la Chambre des représentants demandent au Conseil constitutionnel - en application des dispositions du troisième alinéa de l'article 81 de la Constitution et de l'article 22 de la loi organique n° 29-93 relatives au Conseil constitutionnel - de déclarer non conformes à la Constitution les articles 6, 15, 45 et 47 de la loi de finances n° 44-10 pour l'année budgétaire 2002, et que par le recours abusif du gouvernement aux dispositions de l'article 51 de la Constitution, il s'avère nécessaire de déclarer la loi de finances pour l'année budgétaire 2002 non-conforme à la Constitution ;

Vu les observations de Monsieur le Premier ministre formulées dans sa lettre enregistrée audit secrétariat général le 28 décembre 2001 ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 4, 45, 50, 51, 52 et 81 ;

Vu la loi organique n° 29-93 relative au Conseil constitutionnel, telle que modifiée et complétée, notamment son article 22 ;

Vu la loi de finances n° 44-01 pour l'année budgétaire 2002 ;

Vu la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances telle que modifiée et complétée ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 250-98 en date du 24 octobre 1998 ;

Le membre rapporteur ayant été entendu et après délibération conformément à la loi ;

Premièrement - sur la forme :

Considérant que la lettre de saisine a été présentée au Conseil constitutionnel, avant la promulgation de la loi de finances pour l'année budgétaire 2002, par le nombre de membres de la Chambre des représentants requis par le troisième alinéa 81 de la Constitution, et qu'en conséquence la saisine a été effectuée, sur le plan de la forme, conformément aux formalités constitutionnellement prescrites.

Deuxièmement - sur le fond :

Considérant que la lettre de saisine tend à faire déclarer par le Conseil constitutionnel la non-conformité des articles 6, 15, 45, et 47 de la loi de finances à la Constitution et que le gouvernement a fait une utilisation abusive de l'article 51 de la Constitution, pour justifier le rejet des amendements au projet de loi de finances, présentés par les membres de la Chambre des représentants.

1- en ce qui concerne l'article 6 :

considérant que les dispositions de l'article 6 de la loi de finances pour l'année budgétaire 2002 sont, d'après la lettre de saisine, contraires aux dispositions de l'article 4 de la Constitution, au motif que l'exonération, qui y est prévue, des droits et taxes applicables à l'importation des viandes de volailles, d'ovins et de bovins au profit des forces armées royales, s'applique à compter du 1er janvier 1996, ce qui constitue une violation de la règle de la non-rétroactivité des lois ;

considérant, toutefois, que le principe de non-rétroactivité des lois posé par l'article 4 de la Constitution, ne constitue pas une règle absolue, du fait des exceptions qui y sont apportées dans le cadre de la loi de finances, justifiées par des critères sur lesquels se base le législateur, pour régulariser des situations exceptionnelles, définies par l'administration dans un but d'intérêt général ;

considérant que si l'article 6, déféré au Conseil constitutionnel, a prévu l'exonération des Forces armées royales de tous droits et taxes à l'importation avec effet rétroactif au 1er janvier 1996, cette rétroactivité se trouve fondée, dans le cas d'espèce, sur le critère de l'intérêt général pour régulariser une situation déterminée, et de ce fait, l'article 6 de la loi de finances pour l'année budgétaire 2002, n'est pas contraire à l'article 4 de la Constitution ;

2- en ce qui concerne l'article 15 :

considérant que l'article 15 de la loi de finances précitée, est, d'après la lettre de saisine, contraire à la Constitution et à la loi organique relative à la loi de finances :

- En premier lieu, en ce qu'il permet au gouvernement de procéder à la répartition des ressources de l'Etat en dehors du budget général, et ce, en violation du principe de l'unité du budget et de la règle de l'unité de caisse, prévues à l'article premier de la loi organique relative à la loi de finances, qui prescrit que l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat sont prévues, évaluées, énoncées et autorisées, pour chaque année budgétaire, dans les limites d'un équilibre économique et financier, défini par la loi de finances précitée ;

- En second lieu, du fait que cet article 15 n'a pas fixé, en violation des articles 11 et 12 de la loi organique relative à la loi de finances, les ressources provenant de cette opération et les chapitres de dépenses n'apparaissent pas dans le tableau de l'équilibre général, ce qui influera sur le déficit réel prévu à l'article 45 de la loi de finances pour 2002, et que le gouvernement en procédant, en vertu du même article, à la dissociation des produits de cession d'entreprises publiques au secteur privé, dans un compte courant du Trésor ouvert à Bank Al-Maghreb, tend à dissimuler le déficit réel précité ;

- En troisième lieu, du fait que l'article 15, déféré au Conseil constitutionnel, constitue le

prolongement d'une opération par laquelle le gouvernement a ouvert des crédits supplémentaires dans le cadre de l'article 17 de la loi de finances pour l'année budgétaire 2001, par un décret du 26 mars 2001 et ce en vertu d'une habitation législative, sans soumettre ledit décret à la procédure de ratification par le Parlement ;

- En quatrième lieu, du fait que les montants prévisionnels du produit des privatisations à percevoir dans le cadre de la loi de finances pour l'année budgétaire 2002, ne sont pas compris en totalité dans le budget général de l'Etat, et en conséquence les montants dont la répartition est envisagée entre le budget général de l'Etat et le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, selon la procédure précitée, ce qui porte atteinte au principe de la " sincérité " de la loi de finances et des chiffres qui y sont portés ;

Considérant, toutefois, qu'il ressort des dispositions de l'article 15 de la loi de finances pour l'année 2002, que les ressources provenant du produit du transfert d'entreprises publiques au secteur privé y sont prévues et évaluées avec indications de la part revenant au Fonds Hassan II pour le développement économique et social ; que c'est la même loi de finances, approuvée par le Parlement conformément à l'article 50 de la Constitution, qui a désigné Bank Al-Maghrib, en sa qualité d'établissement public, en tant qu'organisme chargé de percevoir les produits de la privatisation pour le compte de l'Etat, et que de ce fait, les ressources provenant de la privatisation d'entreprises publiques ont été réparties dans le budget, conformément aux dispositions de l'article premier de la loi organique relative à la loi de finances ;

Considérant qu'il appert du paragraphe 10 intitulé " produit des cessions des participations de l'Etat " de l'article 82 du chapitre 1-1-13 du tableau A qui fait partie intégrante de la loi de finances et concerne l'évaluation globale des recettes de l'Etat, que la prévision des recettes provenant de cette opération, qui est de 12.500.000.000 DH, est comprise dans le total général des prévisions de recettes inscrites au budget général et dans le tableau d'équilibre financier précité visé à l'article 45 ;

Considérant que le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour examiner le décret du 26 mars 2001, quant au décret visé à l'article 15 déferé au Conseil constitutionnel, il relève du domaine réglementaire du Premier ministre.

3- En ce qui concerne l'article 45 :

Considérant qu'il ressort de ce qui précède, qu'est contraire à la réalité l'argument tiré du fait que les dispositions de l'article 45 de la même loi de finances ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 50 de la Constitution, au motif que l'équilibre financier y prévu ne reflète pas la réalité des ressources et des dépenses que le gouvernement sera chargé d'exécuter, et ne correspond pas à ce que le gouvernement entend engager comme dépenses dans le cadre de la même loi de finances, notamment son article 15, et ce qu'il envisage de se procurer comme ressources en vertu de l'article 47, étant donné qu'il résulte du tableau de l'équilibre financier figurant dans l'article 45 que la loi de finances pour l'année 2002, à intégré les ressources provenant de la cession d'entreprises publiques au secteur privé dans le total du budget général en tant que ressource de l'Etat, comme elle a fixé qu tableau " A " l'évaluation globale des recettes du budget général dans l'article 82 sous l'intitulé " produit des cessions des participations de l'Etat " et ce, conformément à ce qui été ci-dessus exposé à propos de l'examen du grief tendant à déclarer l'article 15 non conforme à la Constitution ;

4- En ce qui concerne l'article 47 :

Considérant qu'il est indiqué dans la lettre de saisine, que l'absence d'énonciation dans l'article 47 déféré, de la loi de finances, des montants devant faire l'objet d'emprunt, équivaut à une habilitation consentie au gouvernement pour procéder à ces emprunts en fonction des besoins, conformément à la loi organique relative à la loi de finances n° 7-98, et sans préciser que de tels emprunts doivent avoir lieu par décret ; en outre, les emprunts visés à l'article précité relèvent de la matière des crédits supplémentaires prévus à l'article 43 de la loi organique relative à la loi de finances n° 7-98 précitée qui renvoie à l'article 45 de la Constitution, et, en conséquence, il aurait fallu que l'article 47 soit complété par un deuxième alinéa, stipulant que les décrets relatifs aux emprunts intérieurs, doivent être soumis au Parlement aux fins de ratification dans la prochaine loi de finances ;

Considérant, toutefois, que si l'article 47 déféré au conseil dispose que " pour couvrir, pendant l'année budgétaire 2002, l'ensemble des charges du Trésor, est autorisée l'émission d'emprunts intérieurs " sans qu'il y soit mentionné que cette émission s'effectue par décret, n'est pas contraire à la Constitution aux motifs :

- d'une part, que les évaluations des prévisions des emprunts intérieurs sont fixées dans le tableau " A " relatif à l'évaluation globale des recettes de l'Etat, chapitre 1-1-13, article 62, paragraphe 21, pour un montant de 29.449.000.000 de dirhams qui est compris dans l'évaluation des ressources du tableau d'équilibre prévu à l'article 45 ;
- d'autre part, que les emprunts intérieurs ne relèvent pas de la catégorie des crédits supplémentaires pouvant être ouverts au cours de l'année budgétaire et qui sont visés par l'article 43 de la loi organique relative à la loi de finances, que les décrets y afférents sont des décrets d'application qui relèvent de la compétence du Premier ministre, en vertu de l'article 61 de la Constitution ;

5- En ce qui concerne l'utilisation par le gouvernement de l'article 51 de la Constitution :

Considérant qu'il ressort de la lettre de saisine que le refus systématique opposé par le gouvernement aux amendements présentés par les membres de la Chambre des représentants au sujet de certains articles du projet de loi de finances, résulte du recours abusif par le gouvernement à l'article 51 de la Constitution, au motif que lesdits amendements porteraient atteinte aux équilibres financiers indiqués dans l'article précité, alors que le projet de loi de finances fait l'objet d'un examen au sein des commissions parlementaires et pendant les séances plénières, et les représentants ont le droit de présenter toutes propositions le concernant, même si elles doivent avoir une incidence sur les équilibres financiers proposés tant que le vote de la loi demeure du ressort du Parlement, et en cas d'opposition de la part du gouvernement, le différend doit être réglé par le recours à la procédure du vote, et ce d'autant plus que dans l'article dont se prévaut le gouvernement, l'expression " loi de finances " n'est pas précédée par le terme " projet " alors que l'expression " projet de loi de finances " figure dans l'article 50 de la Constitution ;

Considérant, toutefois, que l'interprétation donnée dans la lettre de saisine à l'article 51 de la Constitution, n'est pas suffisamment précise dans l'analyse des dispositions relatives à l'expression " loi de finances " qui y est contenue, et s'inscrit dans le prolongement de l'expression " projet de loi de finances " visée à l'article 50, les deux se rapportant à la phase de vote du projet de loi de finances, d'une part, cette interprétation est celle que le Conseil constitutionnel a consacrée dans sa décision n° 250-98, en date du 24 octobre 1998, et d'autre part, c'est cette signification qui a été consacrée et corroborée par le chapitre 2 de la loi organique relative à la loi de finances, intitulé " des modalités de vote de la loi de finances " en son article 40, que l'objectif de l'article 51 précité, est de réglementer le droit

d'amendement reconnu aux membres du Parlement et ce, en vue de préserver les équilibres financiers décidés dans la loi de finances ;

PAR CES MOTIFS :

Le Conseil constitutionnel déclare :

- 1- que les dispositions des articles 6, 15, 45 et 47 de la loi de finances n° 44-01 pour l'année budgétaire 2002 sont conformes à la Constitution ;
- 2- qu'il a été précédemment statué sur le sens de l'article 51 de la Constitution dans la décision du Conseil constitutionnel n° 250-98 en date du 24 octobre 1998 ;
- 3- ordonne de porter la présente décision à la Haute connaissance de Sa Majesté le Roi, de la notifier à MM. Le Premier ministre, le président de la Chambre des représentants et le président de la Chambre des conseillers, et de la publier au bulletin officiel.

Fait au siège du Conseil constitutionnel à Rabat, le lundi 15 chaoual 1422 (31 décembre 2001)

Signatures :

ABDELAZIZ BENJELLOUN
MOHAMED EL OUADGHIRI DRISS ALAOUI ABDELLAOUI
SAÂDIA BELMIR HACHEM EL ALAOUI HAMID RIFAI
ABDELTIF MENOUNI ABDERRAZAK ROUISSI ABDELKADER EL ALAMI
DRISS EL OUAZIRI MOHAMMED TAQUIOLLAH MAÂLAININE
MOHAMED MOUAÂTASSIM