

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc

Abdelouafi el Harchaoui¹

louafi@hotmail.fr

RESUMO

O presente artigo analisa a evolução do processo de constitucionalização do direito financeiro no Marrocos a partir da Constituição de 2011 e da Lei de finanças públicas de 2015, a fim de questionar sua aplicação para a boa gestão das finanças públicas. Se tal legislação – largamente inspirada no direito francês, principalmente a LOLF – permite textualmente consolidar as bases constitucionais das finanças públicas, a efetividade de suas disposições continuam fracas, assim como a jurisprudência financeira ainda é embrionária. Uma fraqueza que se associa a um direito financeiro prisioneiro de práticas, cultura e mentalidade estranha à modernização do setor.

Palavras-Chaves : finanças públicas ; constitucionalização do direito financeiro ; finanças no Marrocos.

RÉSUMÉ

L'étude cherche à présenter l'évolution de la constitutionnalisation du droit des finances publiques au Maroc à travers la Constitution de 2011 et la LOLF de 2015, et à questionner sa portée pour une bonne gestion des finances publiques. Si ce droit – largement inspiré du droit français, notamment la LOLF - permet textuellement de consolider les bases constitutionnelles des finances publiques, l'effectivité de ses dispositions demeure faible, tant la jurisprudence financière est très embryonnaire. Une faiblesse qui s'ajoute à un droit des finances publiques prisonnier des pratiques, de la culture et des mentalités peu en phase avec la modernisation de ce secteur.

Mots-clefs : Finances publiques ; Constitutionnalisation du droit des finances ; finances au Maroc.

Introduction

Avant le protectorat, il n'existait pas, au sens moderne du terme, comme le souligne R. Marchal, de notions de finances publiques ou de budget d'Etat au Maroc¹. Il existait, néanmoins, des semblants de finances publiques basées sur l'interprétation du Coran et de la Tradition (deux sources du droit musulman) portant sur l'impôt (la Zakat, le Khoms et d'autres taxes) et les dépenses (objectif principal : la solidarité mais progressivement les besoins du palais et de l'armée). Le protectorat, institué dès 1912, a cherché à inscrire les finances publiques du Maroc dans le cadre du droit positif en s'inspirant des textes de droit français. De 1956 à 1963, les lois de finances sont élaborées, adoptées et mises en œuvre en vertu des dispositions du dahir n° 1-58-041 du 6 août 1958 portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume² inspiré du texte français du 31 mai 1862³. Depuis 1956, le Maroc tente de fonder son propre ordre juridique des finances publiques, qui fut couronné dans un premier temps par la promulgation du texte constitutionnel en 1962. La constitutionnalisation du droit des finances publiques, bien que datant de la première Constitution entrée en vigueur en 1962, ne cesse d'évoluer à travers les différentes révisions constitutionnelles, les lois organiques relatives aux lois de finances et une jurisprudence encore limitée.

¹ Docteur en Droit diplômé par la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille.

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

Depuis 2011, date de la dernière révision constitutionnelle, le droit des finances publiques a connu une certaine accélération : de nouvelles garanties constitutionnelles pour le contribuable et pour les deniers publics ont été consacrées ; une nouvelle loi organique relative aux lois de finances fut votée fin 2014. Pour évaluer la portée effective de ces textes, la lecture constitutionnelle des finances publiques⁴ doit être entendue, comme le souligne le professeur G. ORSONI, dans une extension jurisprudentielle de la notion de la Constitution⁵. Cette exigence juridique doit répondre, comme l'évoque également M. Oliva pour le cas de la France, à « l'un des défis constitutionnels du XXI^e siècle (*qui*) sera d'assurer une protection effective des finances publiques propre à assurer le respect effectif des droits fondamentaux ainsi qu'offrir des garanties « soutenables » aux contribuables contre l'arbitraire de certaines législations fiscales »⁶.

Au regard de ces objectifs, si le droit financier ne cesse de s'enrichir et d'apporter de nouvelles exigences, en quoi consistent ces nouvelles exigences sur le plan textuel ? Sont-elles effectivement appliquées ? Pour s'en rendre compte, nous présentons l'évolution des textes consacrés à la question des finances publiques, en se demandant si l'innovation portée par la toute nouvelle LOLF permet d'impulser le droit financier. Nous allons questionner ensuite les limites du droit financier en termes de son effectivité.

I. La « Constitution » des finances publiques

Le droit des finances publiques au Maroc s'appuie principalement sur le texte de la Constitution, les lois organiques relatives aux lois de finances et une relative jurisprudence constitutionnelle. Ce droit pose les jalons des procédures et des contenus des lois de finances.

A. Des garanties constitutionnelles (trop) ambitieuses ?

Si certains éléments de finances publiques ne sont pas évoqués dans la Constitution marocaine, d'autres ont été bel et bien consacrés. Tout d'abord, il est important de souligner que l'expression « finances publiques », qui naturellement renvoie au droit des finances publiques n'est pas explicitement évoquée par la Constitution. Cette négligence ouvre la voie à d'autres oublis. Ainsi, comme dans d'autres pays, le premier fondement des finances publiques repose sur le consentement à l'impôt qui consacre la légalité de la charge publique. A ce fondement, qui est le consentement, s'adjoint un autre : l'égalité devant les charges publiques. Or, ces deux termes ne sont pas explicitement mis en avant par les textes constitutionnels marocains. C'est par un effort d'exégèse approximatif des différentes Constitutions qu'on les appréhende. Tel est le cas de la Constitution de 2011 qui contient des expressions comme les **charges publiques** prévues dès 1962 dans l'article 17 de la Constitution et reprise à l'article 39 de la Constitution de 2011 qui dispose que « Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les **charges publiques** que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir »⁷. Cette déclinaison des finances publiques est renforcée par d'autres dispositions constitutionnelles telles l'article 40⁸ qui prévoit que « Tous supportent solidairement et proportionnellement à leurs moyens, les **charges** que requiert le développement du pays, et celles résultant des calamités et des catastrophes naturelles »⁹. A la différence des propos tenus dans les Constitutions précédentes, cet article est enrichi de deux éléments nouveaux : l'on a consacré, d'un côté « la proportionnalité » des charges par respect du principe d'équité ; de l'autre côté, le « développement du pays » comme fondement d'une « charge publique ».

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

Cette dernière disposition traduit la dimension économique, jusque-là ignorée par la Constitution financière, dans le droit des finances publiques.

L'autre élément majeur des finances publiques est le **vote** d'une loi de finances. Disposition que ne peut ignorer la Constitution. En effet, l'article 75, reprenant pratiquement l'ensemble des propos prévus dans les Constitutions précédentes, dispose que « Le Parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentants, dans les conditions prévues par une loi organique »¹⁰. Cet article se démarque des précédents, avec la consécration du rôle des députés, par l'obligation de déposer le projet de loi de finances devant la chambre de Représentants. A défaut d'une disposition contenant le terme « consentement », le vote d'une loi de finances, assuré par la représentation nationale, constitue un consentement implicite des citoyens.

L'équilibre constitue un autre principe qui n'est consacré que par la Constitution de 2011. Les exégètes l'ont déduit, par défaut, à partir de l'article 54 de la Constitution de 1962 qui dispose que « 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** »¹¹. Mais, avec la Constitution de 2011, l'on a consacré le principe d'équilibre financier, formellement exprimé, prévu à l'article 77 de la Constitution de 2011 qui dispose que « Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de **l'équilibre** des finances de l'Etat¹² ». Cet article a développé davantage le contenu de l'article 54 de la Constitution de 1962 et suivantes par l'ajout de l'obligation de motiver l'irrecevabilité des propositions et amendements exprimés par le parlement en vertu de l'article 77 qui dispose que « Le gouvernement peut opposer, de manière **motivée**, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une **diminution des ressources publiques**, soit la **création** ou **l'aggravation d'une charge publique** ». Article qui sera employé pour la loi de finances pour 2013.

La question du contrôle des lois de finances est également garantie par la Constitution. En plus du parlement qui exerce son contrôle en vertu de l'article 76 qui dispose que « Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances », l'article 96 de la Constitution de 1996 dispose que « La Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de **finances** ». La Constitution de 2011 a étendu le champ d'application du contrôle à l'ensemble des finances publiques comme le prévoit l'article 147 : « La Cour des Comptes est l'institution supérieure de contrôle des **finances publiques** du Royaume ». Cette évolution vient aussi d'être renforcée par les dispositions de l'article 148 qui apporte davantage de précision : « La Cour des Comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des **finances publiques**. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux **finances publiques** ».

L'on a consacré aussi le principe **d'annualité** qui figure dans l'article 68 « Le Parlement tient des réunions communes de ses deux Chambres, en particulier dans les cas suivants : - la présentation du projet de loi de finances de l'**année** » et l'article 76 « Le gouvernement soumet **annuellement** au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance ». Pourquoi un tel délai, alors qu'en France à titre de comparaison, cette loi intervient dans les six mois suivant l'année d'exécution de la loi de finances ?

La Constitution de 2011 a défini les modalités et les procédures d'examen des lois de finances par les deux chambres. C'est une reprise de la disposition de la Constitution de 1962. Sachant que, suite à l'abandon du bicamérisme de 1970 à 1992, la loi de finances était soumise au **vote** de la chambre des représentants uniquement. Cette instance était, juridiquement, la seule habilitée à **voter** les lois de finances, à formuler des propositions et amendements et exercer le contrôle sur lesdites lois.

Les finances publiques sont également visées dans la Constitution au travers des principes de **bonne gouvernance et de transparence** prévues dès le 1^{er} article en ces termes : « Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur (...) les **principes de bonne gouvernance** ». Ce principe est exprimé tant de fois quand il est question du contrôle de la Cour des comptes des finances publiques (article 147) ou quand il s'agit de l'organisation des services publics, énoncé sous le Titre XII « De la Bonne gouvernance ». Des principes qui vont trouver écho dans la LOLF de 2014.

B. Les finances publiques dans les lois organiques

Les dispositions constitutionnelles furent traduites dans le droit des finances publiques par l'adoption de lois – cadres relatives aux lois de finances. C'est à la fois une référence pour le contrôle de la constitutionnalité des lois de finances, et un reflet des évolutions en matière des modalités de gestion des finances publiques. Mais, si la dernière LOLF arrive à point nommé pour combler un vide juridique en matière de contrôle des finances publiques, on se demande pourquoi le Conseil constitutionnel ne l'a pas constaté jusque-là ; sachant que depuis l'indépendance, furent votées six lois organiques correspondant à peu près à chaque révision constitutionnelle :

Dans la suite de la Constitution du 14 décembre 1962, une loi organique relative aux lois de finances a vu le jour en 1963, telle que prévus par les articles 53 et 54 de ladite Constitution¹³.

En vertu de la Constitution du 31 juillet 1970, une deuxième loi organique intervient en octobre 1970¹⁴.

Une troisième loi organique a vu le jour en septembre 1972¹⁵, dans l'écho de la révision constitutionnelle de mars 1972.

A la suite des révisions constitutionnelles de 1992, qui a introduit l'expression « les dépenses d'investissements nécessaires à **l'exécution de programmes économiques et sociaux intégrés...** » à la place de « les dépenses d'investissements résultant de **l'application du plan...** », et de 1995 modifiant l'année budgétaire, une modification de la LOLF est intervenue en 1995¹⁶ pour : fixer les termes de l'année budgétaire du 1^{er} juillet au 30 juin (art. 1^{er} bis), voter une loi de finances transitoire du 1^{er} janvier au 30 juin (art. 4), et modifier les termes « année civile » par « année budgétaire » et l'expression « plan » par « programmes économiques et sociaux intégrés ». La transposition de cette dernière expression dans une loi organique aurait du avoir lieu bien avant 1995, car, la loi organique

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

en vigueur à l'époque n'a pas traduit les nouvelles dispositions constitutionnelles de 1992. En validant la nouvelle modification de la LOLF (celle de 1995), le Conseil constitutionnel n'a pas commenté un tel retard¹⁷.

Une quatrième loi organique relative aux lois de finances est portée par le Dahir de 1998 portant loi organique relative aux lois de finances¹⁸ à la suite de la révision constitutionnelle d'octobre 1996. Cette loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances est validée par le Conseil constitutionnel à l'exception surtout des articles 5 et 10¹⁹.

L'article 5 de cette LOLF édictait la suspension de l'application d'une loi ou d'un règlement dès lors qu'elle peut entraîner une diminution des recettes ou une aggravation des charges. Ce n'est pas tant la préservation de l'équilibre financier qui a motivé la censure du juge constitutionnel. Mais le fait qu'une telle disposition tendant à suspendre l'effet d'un texte de loi adoptée et promulguée déroge à l'article 4 de la Constitution qui prévoit que la loi est l'expression suprême de la nation et que tout le monde doit s'y soumettre.

Quant à l'article 10 qui prévoyait que les services de l'Etat gérés de façon autonome sont dotés de budgets autonomes et que certaines dépenses ne sont pas imputées dans le budget général, le Conseil constitutionnel considère qu'une telle disposition déroge au principe de l'universalité du budget et de non affectation de certaines ressources à certaines dépenses.

Une cinquième loi organique est promulguée en 2000²⁰. Contrairement aux précédentes, celle-ci ne fait pas suite à une révision constitutionnelle. Il s'agit en revanche d'une loi organique complétant et modifiant la loi organique 7-98 de 1998.

Cette loi organique a apporté deux modifications majeures : la première étant la modification de la date de l'année budgétaire devant correspondre désormais avec l'année civile ; la deuxième étant la création de nouvelles dispositions (articles 16 bis et 16 ter) portant sur les services de l'Etat gérés de manière autonome. En rappelant sa position sur cette question (décision 250-98), le Conseil constitutionnel a considéré que cette fois le *chapitre 3 bis* intitulé « Des ressources des services de l'Etat gérés de manière autonome » dispose dans ses articles 16 bis et 16 ter que le budget de ces services est intégré dans une loi de finances ; et par conséquent il est sous contrôle du législateur. Cela va dans le sens des dispositions constitutionnelles²¹.

Enfin, une dernière loi organique fut adoptée en décembre 2014²². Le Conseil constitutionnel a émis quelques réserves sur les articles 46 et 60 et sur le dernier alinéa de l'article 26, et rejeté les derniers alinéas des articles 6, 21 et 52, l'alinéa 5 du A de l'article 27 et les articles 69 et 70²³. LOLF qui sera validé courant 2015. S'il s'agit pour l'instant d'une innovation juridique majeure, il est trop tôt d'en tirer les conclusions. Cependant, le texte comporte de nombreux points positifs qui doivent être soulignés.

Cette nouvelle LOLF compte répondre à un contexte politique et juridique en évolution : les enjeux étant nombreux (en termes notamment de lisibilité du budget, de sa sincérité, de la performance, de pilotage des politiques publiques...etc. D'une part, cette loi devrait porter les doléances politiques et citoyennes en matière de transparence et de bonne gouvernance ; d'autre part, elle vise à répondre aux attentes définies dans la révision constitutionnelle de 2011 en matière de renforcement de l'Etat de droit. Ladite loi organique, prévue à l'article 75 de la Constitution²⁴, devrait constituer un fondement majeur et novateur en matière d'organisation et de fonctionnement des lois de finances. Il faut souligner néanmoins qu'il a fallu attendre plusieurs années pour élaborer un projet de

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

loi organique et l'adopter définitivement en décembre 2014 en deuxième lecture.

Son entrée en vigueur était prévue pour janvier 2015. Mais la loi de finances pour 2015, étant présentée et adoptée avant cette loi organique, n'y est pas assujettie, d'autant plus qu'elle est censurée par le Conseil constitutionnel. Par la suite, le gouvernement a rectifié les articles rejetés et déposé à nouveau à la chambre des représentants la nouvelle LOLF amendée ; lequel parlement a voté pour le 10 avril 2015 suivi d'un vote favorable de la chambre des conseillers le 28 avril 2015. Cette fois-ci, le Conseil constitutionnel a validé ces amendements et jugé la LOLF constitutionnelle²⁵.

C. Une constitutionnalisation inachevée des finances locales et sociales

A l'aune de la décentralisation et de la régionalisation mises en chantier et de l'évolution du secteur de santé et son intégration aux finances publiques, se posera, à l'avenir, la question de la sécurité juridique des finances locales (1) et sociales (2), bien qu'elles soient aujourd'hui encore à un stade embryonnaire.

1) Les finances locales

Depuis la charte communale de 1976, les collectivités locales peuvent bénéficier de ressources financières propres. Mais, le pas décisif reste l'apport de la Constitution de 2011 qui consacre deux modèles d'organisation territoriale : la décentralisation et la régionalisation avancée. Sachant que ces deux modèles ne sont pas encore activés à raison de l'absence de lois organiques²⁶, la portée de l'article 1 de la Constitution demeure suspendue. A l'instar de la France, (toujours source d'inspiration pour le bien et pour le pire), où peu de dispositions (art. 72-2) sont consacrées aux finances des collectivités territoriales²⁷, les finances locales au Maroc sont à leur tour vaguement et très subtilement évoquées dans la Constitution. Sans plus de précision ont été évoqués les principes d'autonomie financière, de péréquation, de compensation des transferts, d'interdiction de tutelle (article 143).

En la matière, l'article 141 dispose en effet que « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ». À ceux-ci, s'ajoutent deux Fonds qui sont créés en vertu de l'article 142 de la Constitution : le Fonds de mise à niveau social et le Fonds de solidarité régionale. Disposer de ressources financières propres, bien qu'explicitées formellement, n'exprime pas réellement l'obtention d'une vraie autonomie financière, tant son exégèse est laissée à une loi organiques (article 146).

Cette constitutionnalisation dépend, donc, du contenu que lui donnera une loi organique comme le prévoit l'article 146 qui dispose que « Une loi organique fixe notamment : (...) - le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales ; - l'origine des ressources financières des régions et des autres collectivités territoriales prévues à l'article 141 ; - les ressources et les modalités de fonctionnement du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale prévus à l'article 142 ».

En dehors de la Constitution, qui dans son article 141 dispose que « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat », la loi organique relative aux lois de finances de 2014 n'est

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

pas destinée à régir directement les finances locales. En revanche, elle contient des dispositions qui concernent directement (les disponibilités des collectivités locales sont déposées auprès de l'Etat) ou indirectement (une partie de leurs ressources est constituée de dotations) les finances des collectivités territoriales. Par, ailleurs, la contribution de ces collectivités à la mise en œuvre de la politique nationale traduit encore une fois cette interdépendance entre les finances de l'Etat (donc les règles qui les régissent) et leurs finances. D'un autre regard, on estime que, malgré ces dispositions, elles ne peuvent (au moins dans le court terme) réellement concrétiser ces droits en leur faveur.

2) Les finances sociales

Les finances sociales sont, en partie, intégrées dans les budgets de l'État depuis bien longtemps. Mais, depuis l'institution de la couverture médicale de base par la loi 65-00²⁸, l'on se dirige vers une montée forte de cette branche dans les finances publiques avec d'une part la mise en place du régime d'Assurance Médicale Obligatoire (AMO) fondé sur le principe de l'assurance sociale et entré en vigueur en 2005, et d'autre part la mise en place du Régime d'Assistance Médicale (RAMED) basé sur le principe de solidarité nationale mis en œuvre en 2008 et généralisé à partir de 2012. L'art. 125 de cette loi prévoit sans équivoque que « Le régime d'assistance médicale est financé principalement par l'État et les collectivités locales » ; et de façon nette, l'art. 126 dispose que « La contribution de l'État destinée au financement du régime d'assistance médicale est inscrite annuellement dans la loi de finances. Les contributions des collectivités locales destinées au financement dudit régime constituent pour ces dernières des dépenses obligatoires (...). Ces contributions sont inscrites annuellement dans les budgets desdites collectivités ».

La question de la sécurité sociale a pris avec son inscription dans la Constitution une importance majeure. L'article 31 dispose que « L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit : - aux soins de santé ; -- à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat ».

Les lois de finances vont davantage prendre en considération cette exigence telle que définie par l'art. 15 de la LOLF. On est dans un processus de juridicisation progressive des finances sociales, sans qu'il ait une loi à part entière consacrée au financement de la sécurité sociale comme en France. Cela s'explique par le poids relativement encore faible de cette branche dans les finances publiques²⁹ ; car, d'après le Rapport du ministère de la santé, les ménages financent à hauteur de 55% leurs dépenses de santé contre près de 26% pour l'État et les collectivités locales³⁰. Il est trop tôt pour en tirer des conclusions et envisager les perspectives de cette finance embryonnaire.

II. Une activation limitée du droit financier

S'il est vrai que le contenu du droit financier a bien évolué, plusieurs facteurs limitent sa concrétisation et son dynamisme. Car, la définition d'un certain nombre de principes (A) n'est pas corrélée d'un vrai essor jurisprudentiel (B).

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

A. Des principes constitutionnels peu mis en épreuves

Dans un cadre juridique et politique, aux enjeux limités, quelle serait la valeur des principes encadrant les lois de finances ? Pour l'appréhender, il faut revisiter ces principes relatifs à la présentation (unité, universalité et spécialité budgétaires), à la périodicité (annualité budgétaire) et au contenu de la loi de finances (équilibre, sincérité, transparence et bonne gouvernance)³¹.

1) Les principes de présentation : enjeu en termes de lisibilité

Le droit des finances publiques au Maroc impose qu'une loi de finances doive présenter un document budgétaire exhaustif, englobant toutes les dépenses et les recettes en spécifiant la destination des crédits pour plus de clarté et de lisibilité. Pour ce faire, il faut respecter certains principes. Tout d'abord, sur la base de l'article 1 de la LOLF « Les lois de finances déterminent, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de **l'ensemble** des ressources et des charges de l'Etat ». Il en découle les principes d'annualité, d'universalité et de spécialité. Cette exigence est réitérée par l'article 3 qui dispose que « La loi de finances de l'année prévoit, évalue, énonce et autorise, pour une année budgétaire, l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat³² ».

Le principe **d'universalité** implique tant la non-affectation que la non-contraction des recettes aux dépenses telles que prévues par l'article 8 de la LOLF : « Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses. Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées au budget général. Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Ces affectations peuvent être effectuées dans le cadre des budgets de services de l'Etat gérés de manière autonome, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières telles que prévues à l'article 34 (de ladite LOLF ». Il est fait ici exception de certaines catégories : budgets de services de l'Etat gérés de manière autonome ; les comptes spéciaux du Trésor ou de procédure comptables particulières énoncées à l'article 34 de la LOLF, tout en s'inscrivant dans le cadre du budget tel que rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 250-98 (v. supra).

Pour renforcer la performance de la gestion publique, la LOLF de 2014 met fin à la classification par chapitre en proposant une nomenclature par programme. Sur la base des articles 38, 39, 40 et 41, la spécialisation s'inscrit dans l'optique d'abandonner la logique de moyens en faveur de celle d'objectifs. La nouvelle nomenclature consiste à subdiviser le budget général, au sein des titres, en chapitres (article 38) ventilés en programmes (article 39). Un programme est réparti en un ensemble cohérent de projets ou actions qui, suivant l'article 40 de la LOLF, est un ensemble délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis ».

2) La périodicité : un principe aux enjeux faibles

L'annualité comme principe des finances publiques est très ancien si on se réfère aux bases juridiques de la Zakat³³. Dans le droit moderne, ce principe, prenant appui sur le rythme de la vie sociale et économique de la société³⁴, est déterminant pour une loi de finances. Depuis l'indépendance, celle-ci doit porter sur une année qui court du 1^{er} janvier au 31 décembre jusqu'à la Constitution 1992³⁵. Avec la Constitution de 1996, l'année

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

budgetaire court du 1^{er} juillet au 31 juin. Cette modification est intervenue à la suite du discours du Roi Hassan II du 20 août 1995 qui a demandé de remplacer la date du 31 décembre par la date du 30 juin. A la question « *Approuvez-vous le projet annexé au présent dahir et tendant à ce que le projet de loi de finances de l'année soit voté lors de la session d'avril?* », les marocains ont répondu « oui »³⁶. Sauf que cette volonté n'a pas été traduite comme telle dans la Constitution ; puisque l'on a inséré l'expression de « l'année budgetaire » au lieu de la date du 30 juin, pourtant clairement annoncée. Le Conseil constitutionnel, aux compétences restreintes en matière de contrôle de libellé de la question³⁷, a validé le référendum sans contrôler la concordance de la réponse avec la question³⁸.

Depuis le référendum du 15 septembre 1995, la date du vote d'une loi de finances est déconstitutionnalisée³⁹ ; et la détermination de l'année budgetaire énoncée par l'article 50 de la Constitution de 1996 (l'article 75 de la Constitution de 2011) est laissée à une loi organique⁴⁰. Mais, en vertu de l'article 6 de cette loi organique telle que modifiée et complétée le 18 avril 2000⁴¹, l'année budgetaire correspond à l'année civile (1^{er} janvier – 31 décembre)⁴². C'est dans ces conditions que le parlement vote une autorisation budgetaire pour une année portant tant sur l'imposition que sur les dépenses.

L'annualité ne s'avère, donc, pas ancré dans le marbre compte tenu aussi de plusieurs aménagements. Parmi lesquels, l'existence d'engagements pluriannuels, le report de crédits, l'éventuel non-respect des délais d'adoption, les modifications en cours de l'année de la loi de finances...etc.⁴³. En effet, alors que les autorisations d'engagements portent sur une année, les autorisations de paiements peuvent s'étaler sur plusieurs années. Par contre, elles doivent être autorisées, si elles ne sont pas consommées dans l'année, par une loi de finances annuelle. Relèvent également de cette exception la programmation pluriannuelle des investissements (article 7 de la LOLF) ; ou encore la programmation budgetaire triennale de l'Etat (article 47 de la LOLF).

3) Les principes aux enjeux juridiques majeurs

Le principe d'équilibre

Ce principe est évoqué pour la première fois dans la loi organique de 1963. L'article 1 de cette loi dispose que « Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un **équilibre financier** qu'elles définissent ». Cette notion **d'équilibre financier** entre les ressources et les charges est nouvelle au Maroc par rapport à la thèse classique **d'équilibre budgetaire** – jugé étroit et difficile à réaliser – entre les recettes et les dépenses⁴⁴. L'importance de l'équilibre financier dans une loi de finances s'est imposée dans toutes les lois organiques suivantes. L'article 1^{er} de la LOLF de 1998 – qui reprend les termes de l'article premier de la LOLF de 1970 et 1972, dispose que « La loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgetaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, dans les limites d'un **équilibre économique et financier** qu'elle définit ». La rigueur dans l'assainissement des finances publiques se reflète dans l'article Premier de la LOLF de 2014 qui va intégrer pour la première fois **l'équilibre budgetaire** en plus de l'équilibre financier dans la base constitutionnelle⁴⁵. Cependant, l'on constate que les budgets sont toujours en déficit ; et ce principe, souvent évoqué mais rarement observé au Maroc mais aussi en France⁴⁶, paraît difficile à appliquer.

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

Hormis les lois organiques, le principe d'équilibre est consacré constitutionnellement pour la première fois par la Constitution de 2011. En vertu de l'article 77, « Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de **l'équilibre** des finances de l'Etat ». Ce qui a comme effet, l'obligation de présenter une loi de finances équilibrée au prix de rejeter toute proposition parlementaires menaçant cet équilibre comme le stipule cet article-même qui dispose que « Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques ». Désormais, l'équilibre des finances de l'Etat constitue un vrai enjeu pour les finances publiques. Car, le respect de ce principe est d'une grande importance tant pour freiner les déficits que pour réduire la dégradation de la situation de la dette publique.

Mais la préservation de cet équilibre est fortement critiquée comme nous le verrons plus loin. Car, il est discriminatoire dans le sens où l'instance parlementaire ne dispose pas des mêmes pouvoirs que le gouvernement. En effet, tel que prévu à l'article 51 de la Constitution de 1996, l'article 40 de la LOLF de 1998 prévoit qu'il « est de droit la disjonction ou le rejet des articles additionnels ou amendements ayant pour objet soit une diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Pour respecter ce principe, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de censurer la loi ordinaire OO-24 modifiant l'article 20 de la loi de finances pour 1999/2000⁴⁷, parce qu'elle prévoit de prolonger au 1^{er} juillet 2000 au lieu du 1^{er} janvier 2000 la date de remboursement des crédits accordés aux jeunes entrepreneurs. Ce qui constitue à la fois une baisse des ressources et une aggravation de la charge publique. Par conséquent, cette disposition méconnaît tant l'article 51 de la Constitution que les articles 11 et 40 de la LOLF 1998.

En réalité, cette disposition instaure, à l'instar du droit français (article 40 de la Constitution française) un « parlementarisme 'rationalisé' » afin de réduire l'emprise du parlement sur l'action du gouvernement⁴⁸. Cette disposition constitue un frein à l'action du parlement. Et il s'avère que la pratique politique s'oriente vers un recours abusif du gouvernement à cet article en refusant systématiquement les amendements ou propositions parlementaires. L'invocation de l'article 77 (correspondant textuellement à l'article 40 de la Constitution française⁴⁹) semble avoir un emploi abusif de la part du gouvernement Benkirane au Maroc. En effet, les groupes parlementaires de l'opposition à la Chambre des représentants (l'USFP, le PAM, le RNI et l'UC)⁵⁰ ont déposé plusieurs amendements lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2013. Mais, le gouvernement les a déclarés irrecevables en invoquant l'article 77 de la Constitution. Ils ont par la suite saisi le Conseil constitutionnel sur l'inconstitutionnalité du recours abusif du gouvernement à l'article 77 de la Constitution lors des débats sur la loi de Finances pour 2013.

Mais, étant arrivée le 31 décembre 2013, alors que la loi de finances pour 2013 était promulguée le 28 décembre, la saisine a été rejeté par le Conseil constitutionnel pour motif d'être soumise hors délai⁵¹. Cette méthode avait déjà été pratiquée en 2002. En effet, dans une saisine relative à la loi de finances pour 2002, plusieurs parlementaires ont invoqué le recours abusif du gouvernement à l'article 77 (l'ex-article 51 de la Constitution 1996). Mais, là aussi, le Conseil constitutionnel a rejeté la requête en rappelant sa décision n° 250 – 98 qui consacrait le principe d'équilibre tel que prévu par l'article 51 de la Constitution de 1996⁵².

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

Le principe de sincérité

L'expression de sincérité en finances publiques est un enjeu majeur pour le Maroc pour lutter contre la corruption et le gaspillage des deniers publics. A la différence de la sincérité comptable, la sincérité budgétaire est récente comparé à d'autres principes, aussi bien au Maroc qu'ailleurs⁵³. Pourtant, la doctrine des finances publiques a insisté sur l'importance de ce principe depuis longtemps⁵⁴. Un vœu qui sera traduit dans la LOLF française près de sept décennies plus tard, et très récemment pour la LOLF marocaine.

Si ce principe a été consacré par une décision du Conseil constitutionnel portant sur la loi de finances pour 2000⁵⁵, c'est bien la LOLF de 2014 qui l'exprime clairement en vertu de l'article 10 qui prévoit la sincérité des lois de finances⁵⁶ quand il énonce que « Les lois de finances présentent de façon **sincère** l'ensemble des charges et des ressources de l'État ». Dans cette logique, la LOLF exprime également la **sincérité comptable** prévue dans son article 31 (correspondant quasiment à l'article 32 de la LOLF française) qui prévoit que « Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, **sincères** et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

Les principes de bonne gouvernance ; transparence ; reddition des comptes

A l'heure actuelle, la part de l'Etat et des autres administrations publiques dans l'économie ne cesse de croître. Cela implique de façon mécanique une hausse des charges publiques et – cela va de soi – une hausse des ressources. Cette réalité touche l'ensemble des pays du monde ; et pour asseoir les bases d'une gestion efficace des deniers publics, l'article 147 de la Constitution de 2011 affirme explicitement les principes de transparence et de bonne gouvernance en ces termes : « La Cour des Comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. (...) La Cour des Comptes a pour mission la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics ».

Ces nouveaux principes s'inscrivent dans une logique inspirée des recommandations des institutions internationales (FMI, BM)⁵⁷ renvoyant implicitement au principe de sincérité, déjà consacré par la LOLF. Cette exigence tente de combler les lacunes en matière de prévisions, d'élaboration, de publicité et d'exécution des autorisations budgétaires. La question qui se pose est de savoir si des pays, comme le Maroc, sont capables de rendre transparente la gestion de leurs finances publiques. C'est dans cet esprit que l'article 47, alinéa 3 de la Constitution dispose que « La Cour des Comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

B. L'effectivité du droit des finances publiques

On a vu que les lois de finances sont régies par des principes majeurs élevés au niveau des exigences constitutionnelles. En revanche, si les principes de présentation et de durée ne posent pas de problèmes majeurs à l'application, les autres peuvent faire défaut. Il s'agit des principes à valeur morale comme la sincérité, la transparence ou la bonne gouvernance. Il est vrai que le principe de sincérité est récent pour juger de son effet sur les finances publiques ; mais, à regarder les expériences en vigueur dans d'autres pays, on

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

s'aperçoit que malgré le fait qu'elle ne soit pas explicitement exprimé, il est entrelacé aux autres règles financières que sont l'unité, la spécialité et l'universalité⁵⁸. Ces principes, par la recherche de la clarté et de la vérité des comptes publics, renvoient implicitement à la sincérité ; En érigeant ces principes au niveau constitutionnel, le Maroc est-il allé plus loin que la France, son éternel exemple d'inspiration juridique ? On peut aussi se demander si ces exigences, fussent-elles accompagnées d'une volonté politique, peuvent être appliquées dans une culture administrative et sociale marquée par la corruption, l'absence d'information et le manque de précision ?

L'interrogation porte sur la pertinence de constitutionnaliser ces principes ; puisque, à titre d'exemple, le principe d'équilibre (objet de 'dogme', de 'mythe' selon M. ORSONI) se prête à plusieurs interprétations : équilibre réel ? équilibre strict ? équilibre en loi de finances initiale ? En budget exécuté ? équilibre présent ou envisagé ?etc. s'interroge-t-il ?⁵⁹. Cette non-pertinence se justifie si l'on compare d'autres expériences dans le monde où l'exigence formelle de ce principe n'ajoute rien à la fiabilité de leurs finances publiques. Au Royaume-Uni, au Pays-Bas et dans les pays scandinaves, le défaut de référence à certains principes ne signifie pas absence de tels principes⁶⁰. La question tient plutôt en l'espèce de l'ordre culturel comme le note M. ORSONI, où dans ces pays la pratique est effective comparé à des pays en théorie plus exigeants⁶¹. Cela concerne d'autant plus le Maroc qu'il a une expérience balbutiante de la gestion des finances publiques ; avec en filigrane une quasi-absence de saisine du Conseil constitutionnel et une faible, sinon absence, de son implication dans le contrôle des lois. Car, jusqu'en 1994, le Maroc était doté uniquement d'une chambre constitutionnelle instituée au sein de la Cour suprême. Ne pouvant statuer sur les lois ordinaires, cette chambre ne disposait que d'un pouvoir restreint. Devenant le Conseil constitutionnel dès la Constitution de 1992, son pouvoir se trouve étendu pour la première fois au contrôle de la constitutionnalité des lois ordinaires⁶². Renommé la Cour constitutionnelle dès 2011, son pouvoir est élargie à la QPC en vertu de la Constitution de 2011 et de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle de 2014.

En près de 20 ans d'exercice, il n'a eu que très peu l'occasion de se prononcer sur les lois. D'après les statistiques affichées sur son site internet, jusqu'en janvier 2015, il a rendu 950 décisions dont 729 relatives au contentieux électoral. Durant cette période, il n'a examiné que 34 lois organiques et 13 lois ordinaires. D'où une jurisprudence constitutionnelle très faible, justifiée, dit-on, par ses attributions limitées⁶³. Et en matière de finances publiques, il a dû se prononcer sur les lois organiques de 1998 et 1998 modifiées et complétées (en 2000) et en 2014 ainsi que sur quelques saisines relatives aux lois de finances comme pour la loi de finances pour 2009 où il a été question de l'insertion d'une disposition dans la loi de finances⁶⁴ ne relevant pas des domaines fixés⁶⁵ par l'article 3 de la LOLF 1998 modifiée⁶⁶. Il a eu aussi l'occasion de se prononcer sur la loi de finances pour 2002 comprenant une disposition à effet rétroactif. Une loi dont l'article 6 (objet de discorde) prévoyait la rétroactivité d'exonération des droits et taxes applicables à l'importation des viandes de volailles, de bovins et d'ovins destinés aux Forces armées royales ; sachant que cette rétroactivité s'applique à compter du 1^{er} janvier 1996, soit 5 ans auparavant. Au vu de l'article 4 de la Constitution 1996 (art. 6 de la Constitution en vigueur) qui dispose, sans équivoque, que « La loi ne peut avoir d'effet **rétroactif** », cette disposition s'oppose clairement à un principe constitutionnel. Mais, le juge constitutionnel marocain, inspiré par la jurisprudence du juge constitutionnel français qui repose néanmoins sur une disposition différente de l'article 4 ci-dessus⁶⁷, en a décidé autrement⁶⁸. L'instance suprême considère que le principe de non-rétroactivité « ne constitue pas une règle générale ». Dans la mesure où cette disposition fiscale est justifiée par un *intérêt général suffisant* – celui de régulariser

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

une situation bien déterminée – la loi en question est conforme à la Constitution. Le motif *intérêt général suffisant* est-il suffisant pour valider une telle rétroactivité ? Par cette décision, peu ordinaire, le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas une autre explication implicite hormis *l'intérêt général suffisant*? n'a-t-il pas pensé à son effet en termes d'insécurité juridique pour les finances publiques ?

Conclusion

Plusieurs étapes ont été franchies dans le processus de constitutionnalisation du droit des finances publiques. La validation de la nouvelle LOLF en 2014, dans l'attente de sa promulgation, vient enrichir les exigences constitutionnelles. La consolidation de l'édifice financier est incontestablement un pas en avant dans la modernisation des finances publiques⁶⁹ en attendant une implication plus soutenue de la future Cour constitutionnelle et une remue des saisines. Si cette formalisation était nécessaire, au regard d'une jurisprudence constitutionnelle faible, en consacrant de nouveaux principes comme la transparence, la sincérité, la bonne gouvernance ou l'équilibre budgétaire, reste à savoir comment ces évolutions seront traduites dans une société tiraillée entre les aspirations modernistes et les pratiques traditionalistes ? Et comment de tels principes seront transposés aux collectivités territoriales, objet d'un grand chantier de réforme ?

Bibliographie

ACHARGUI M., « Le Conseil constitutionnel du Royaume du Maroc », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 30, Dalloz, 2011, pp. 213-219.

BENABDELLAH M. A., « La déconstitutionnalisation de la date du vote de la loi de Finances », *REMALD* n° 32, 2000, pp. 145-152.

BENABDELLAH M. A., « Le Conseil constitutionnel et le principe de non-rétroactivité des lois », *REMALD* n° 43, 2002, pp. 99-108.

BENABDELLAH M. A., « Le référendum du 15 septembre 1995 », *REMALD* n° 13, 1995, pp. 9-20.

ESCLASSAN M.-C., « Sincérité et gouvernance financière publique : y a-t-il une sincérité financière publique spécifique ? », *RFFP* n° 111, septembre 2010, pp. 47-59.

FRANÇOIS B., *Le régime politique de la Ve République*, La découverte, 2011, pp. 29-62.

JOYE J.-F., « La sincérité, premier principe financier », *RFFP* n° 111, septembre 2010, pp. 17-25.

KERLEO J.-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/3 n° 99, pp. 507-531.

LAFARGUE F., « La Constitution et les finances locales », in *La Constitution et les collectivités territoriales*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 42, Dalloz, janvier 2014, pp. 17-30.

LOZE M., *Les finances de l'Etat*, La porte, Rabat, 1971, 662 p.

Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 2 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 2237-2261 (versão eletrônica) 1809-1873 (versão impressa). Submetido em 18/03/2015.

MARCHAL R., *Précis de législation financière marocaine*, 3^{ème} édition, 1948, 366 p.

MORDACQ F., « Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive », *GFP* n° 4, avril 2012, pp. 32-37.

OLIVA E., « La « reconstitution » du droit constitutionnel financier », in *25 ans de droit constitutionnel*, RFDC n° 100, puf, décembre 2014, pp. 1021-1027.

ORSONI G., « France », in *Les finances publiques en Europe*, G. ORSONI (dir.), coll. Finances publiques, Economica, 2007, pp. 167-201.

ORSONI G., « Le principe de sincérité à l'étranger », *RFFP* n° 111, septembre 2010, pp. 37-46.

ORSONI G., « Présentation et propos introductifs sur le symposium international », in *La « règle d'or » des finances publiques*, GFP n° 1/2, janvier-février 2015, pp.17-19.

ORSONI G., *Science et législation financières : budgets publics et lois de finances*, Economica, 2005, 753 p.

WALINE Ch., « Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière », *RFFP* n° 117, février 2012, pp. 21-29.