



Strasbourg, 9 septembre 2014

CDL-LA(2014)007
Or. fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

En coopération avec
LA COUR SUPREME DU BRESIL

**CONFERENCE SUR
LA PROTECTION DES DROITS ECONOMIQUES ET
SOCIAUX EN TEMPS DE CRISE ECONOMIQUE :
QUEL ROLE POUR LES JUGES ?**

Ouro Preto, Brésil

5-6 Mai 2014

**La protection des droits économiques et sociaux
dans la constitution du Royaume du Maroc**

RAPPORT

M. Ahmed Herzenni

**Ancien membre de la Commission Consultative de
Révision de la Constitution
Ancien Président du Conseil Consultatif
des Droits de l'Homme et
Secrétaire Général
du Conseil Supérieur de l'Enseignement de Rabat**

LA PROTECTION DES DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DANS LA CONSTITUTION DU ROYAUME DU MAROC

1. Le Royaume du Maroc s'est doté en juillet 2011 d'une nouvelle Constitution. Cette nouvelle Constitution est venue couronner une longue—trop longue, trop lente ?—série de réformes institutionnelles, politiques et sociales qui forment la transition démocratique (à la) marocaine. On peut en effet faire remonter le début de celle-ci à la fin des années 1970, lorsque l'union nationale réalisée autour de la question des provinces sahariennes a permis le retour à une vie parlementaire après une interruption de quatorze (14) années. Malheureusement le « Processus Démocratique » déclenché alors a été sérieusement enrayé par les insuffisances de l'union nationale elle-même (1) et surtout par une crise économique qui a entraîné la soumission du pays à un Programme d'Ajustement Structurel particulièrement sévère, qui à son tour a induit une atmosphère de tension sociale durable (2). Le processus démocratique n'a pu reprendre qu'au début des années 1990, avec la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), la première réforme du Code de la Famille, le début de reconnaissance de l'amazighité comme composante fondamentale de la culture marocaine, les amendements de 1992 de la Constitution et les appels répétés de Hassan II à une alternance politique. Celle-ci n'a pu se concrétiser, sous une forme consensuelle, qu'après l'introduction de nouveaux amendements à la Constitution en 1996. Elle a donc précédé de peu l'avènement du nouveau roi, Mohammed VI. Celui-ci a approfondi et élargi les réformes politiques et sociales ébauchées à la fin du règne précédent : nouvelle réforme du Code de la Famille, création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe, réorganisation du CCDH, promotion d'un « nouveau concept de l'autorité », réhabilitation de régions auparavant marginalisées, initiation d'un projet de régionalisation de l'ensemble de la structure de l'Etat marocain, etc., tout cela dans un climat sinon de croissance soutenue du moins de rattrapage accéléré des retards accumulés, notamment dans le domaine des infrastructures économiques.

Pourtant, il a semblé vers la fin des années 2000 que le pays était quelque peu « déboussolé ». La volonté de réforme était encore là mais c'était comme si personne ne savait plus vers quelle direction l'orienter, sur quels objectifs la concentrer afin qu'elle continuât à fructifier. Cet état de perplexité traduisait sans doute la vulnérabilité principale de la transition démocratique marocaine : la faiblesse des forces démocratiques organisées. Le « printemps marocain » a dans une certaine mesure

pallié à cette vulnérabilité. C'est grâce à lui que finalement le chantier de l'élaboration d'une nouvelle Constitution a pu être ouvert.

2. La nouvelle Constitution du Royaume du Maroc est sans conteste une constitution démocratique avancée qui, dans toute la mesure où une constitution en tant que telle peut le faire, a transformé le régime du pays en une monarchie constitutionnelle et quasi-parlementaire. L'Article 1 de ladite Constitution stipule en outre que cette monarchie est « *sociale* ». Ce caractère social du régime marocain est déjà annoncé dans le Préambule, où il est dit que le Royaume du Maroc « *développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté.* »

Le Préambule établit également que « *le Royaume du Maroc, membre actif des organisations internationales, s'engage à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans leurs chartes et conventions respectives, [et] réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.* » « *[II] s'engage à protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'Homme et du droit international humanitaire et à contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité.* » « *Il s'engage [aussi] à bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit.* » « *Il s'engage [enfin] à accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui [...] et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et à harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale.* »

Ayant ainsi on ne peut plus clairement explicité l'orientation sociale du Royaume, dans le cadre plus large de son adhésion aux grands principes des Nations Unies, et notamment aux principes des droits humains, le texte de la Constitution, qui d'ailleurs, dans le style des constitutions les plus récentes, énumère en détail les droits humains désormais acquis aux Marocains, se penche en particulier sur, parmi ceux-ci, les droits économiques et sociaux. L'Article 31 du Titre II (« *Libertés et droits fondamentaux* ») leur est entièrement consacré. Il fait obligation « *à l'Etat, aux établissements publics et aux collectivités territoriales* » d'« *œuvrer à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits [suivants] :*

- ✓ *Aux soins de santé*
- ✓ *A la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat*
- ✓ *A une éducation moderne accessible et de qualité*
- ✓ *A l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables*
- ✓ *A la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique*
- ✓ *A un logement décent*
- ✓ *Au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi*
- ✓ *A l'accès aux fonctions publiques selon le mérite*
- ✓ *A l'accès à l'eau et à un environnement sain*
- ✓ *Au développement durable. »*

Pour mieux assurer l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir de ces droits, et compte tenu de l'importance et du rôle de cette structure en tant qu'acteur économique et social, la Constitution prescrit à l'Etat d' « *œuvrer à garantir par la loi la protection de la famille sur les plans juridique, social et économique, de manière à assurer son unité, sa stabilité et sa préservation* » (Article 32), ceci d'une part. D'autre part, elle lui enjoint de prêter main forte aux individus appartenant à des catégories vulnérables. Et c'est ainsi que l'Article 33 appelle à « *aider les jeunes à s'inscrire dans la vie active et associative et prêter assistance à ceux en difficulté d'adaptation scolaire, sociale ou professionnelle.* » L'Article 34, lui, incite les pouvoirs publics à « *traiter et prévenir la vulnérabilité de certaines catégories de femmes et de mères, des enfants et des personnes âgées* », ainsi qu'à « *réhabiliter et intégrer dans la vie sociale et civile les handicapés physiques sensori-moteurs et mentaux et faciliter leur jouissance des droits et libertés reconnus à tous.* » Enfin, *last but not least*, l'Article 35 fait obligation à l'Etat de « *veiller à garantir l'égalité des chances pour tous et une protection spécifique pour les catégories sociales défavorisées.* »

Notons, pour clore ce point, que dans le souci de généraliser l'accès à la jouissance effective des droits humains économiques et sociaux, la Constitution ne se contente pas d'énoncer des dispositions ... constitutionnelles. Dans un cas au moins elle empiète, selon le goût de l'auteur de ces lignes, sur un domaine qui n'est pas le sien. C'est lorsqu'elle prescrit, dans l'Article 142, la création de deux fonds : le *Fonds de Mise à Niveau Sociale* (dans les régions défavorisées) et le *Fonds de Solidarité Interrégionale*. Il est vrai que la pertinence, voire l'urgence politique et sociale de ces deux mesures ne saurait être contestée.

3. S'agissant justement du rapport entre Constitution et politiques publiques, nous maintenons que ce rapport doit rester aussi distant, et aussi hiérarchique si l'on peut dire, que possible. Une Constitution définit certes les buts et les objectifs que les politiques publiques doivent permettre d'atteindre, ainsi que les principes qui doivent être respectés dans les modalités de leur mise en œuvre. Mais elle ne va pas jusqu'à dicter une ou plusieurs politiques publiques et les figer dans le temps constitutionnel. Cela, d'un autre côté, ne l'empêche pas, si le Législateur le juge nécessaire et utile, de prescrire la création d'organes spécifiquement chargés de l'aide à la conception, du suivi de l'exécution et de l'évaluation des politiques publiques, organes de concertation et de surveillance de la bonne gouvernance qui deviennent alors constitutionnels. C'est précisément ce que fait, avec une certaine largesse, la nouvelle Constitution du Royaume du Maroc. Elle fonde en effet la mise en place d'un grand nombre d'institutions consultatives dont les plus importantes du point de vue qui nous intéresse ici sont :

- ✓ Le Conseil National des Droits de l'Homme
- ✓ L'Institution du Médiateur du Royaume
- ✓ L'Autorité de la Parité et de la Lutte contre toutes les Formes de Discrimination
- ✓ Le Conseil Consultatif de la Famille et de l'Enfance
- ✓ Le Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative

Dans tous ces organes les catégories concernées sont censées être fortement représentées et habilitées à défendre leurs intérêts, de manière à infléchir les politiques publiques vers un maximum de conformité par rapport aux principes, buts et objectifs énoncés dans la Constitution.

4. Les avancées effectuées au niveau du texte constitutionnel, ainsi d'ailleurs qu'au niveau de la ratification des conventions internationales, pavent la voie vers l'établissement définitif de la justiciabilité des droits humains économiques et sociaux, qui signerait la véritable consécration de ces droits humains. Cependant, au Maroc comme ailleurs, cet objectif semble encore relativement éloigné, en partie en raison de la nature même des droits humains concernés qui, contrairement aux droits humains civils et politiques par exemple, sont des « droits-créances » qui ne peuvent être satisfaits que progressivement et qui souvent sont collectifs et/ou requièrent une organisation collective pas toujours existante ou adéquate. Dans ce genre de conditions, ce qui importe le plus c'est qu'en face de l'Etat—y compris ses institutions consultatives censées être indépendantes—il y ait différentes possibilités de faire pression pour que les droits humains économiques et sociaux des individus et des groupes soient respectés et que leur justiciabilité soit diligentée, et que ces différentes possibilités soient à l'avance légitimées dans le texte de la Constitution. C'est désormais le cas au Maroc où, à travers le texte de la Constitution, et nonobstant évidemment les recours administratifs, on peut dénombrer quatre grandes possibilités :
- a. L'objection d'inconstitutionnalité (ou « *exception d'inconstitutionnalité* »). Chaque fois que dans un procès une partie argue que « *la loi dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution* », l'affaire peut être renvoyée devant la Cour Constitutionnelle (Article 133).
 - b. L'action syndicale. La nouvelle Constitution du Royaume du Maroc garantit la liberté d'action des organisations syndicales, qui « *contribuent à la défense et à la promotion des droits et des intérêts socio-économiques des catégories qu'elles représentent* » (Article 8). En outre, elle stipule que les organisations syndicales, comme les partis politiques d'ailleurs, « *ne peuvent être dissous ou suspendus par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice* » (Article 9).
 - c. L'action associative. « *Les associations de la société civile et les organisations non-gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles [non plus] ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice* » (Article 12).
 - d. La présentation de motions et de pétitions citoyennes. « *Les citoyennes et les citoyens disposent [...] du droit de présenter des propositions en matière législative. Un ou plusieurs groupes de la Chambre parlementaire concernée peut parrainer ces motions et les traduire en propositions de loi, ou interpeller le gouvernement*

« dans le cadre des prérogatives conférées au Parlement » (Article 14). De même, « les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics » (Article 15).

5. Il est ainsi clair que le texte de la nouvelle Constitution du Royaume du Maroc offre un cadre référentiel très satisfaisant à la protection des droits humains économiques et sociaux, à celle des droits humains en général et plus généralement encore à l'observance des grands principes de la démocratie. On peut certes, malgré le souci d'exhaustivité qui le gouverne, et s'agissant spécialement des droits humains économiques et sociaux, y relever quelques omissions importantes. Par exemple, il n'y est pas question *littéralement* de droit à un niveau de vie suffisant. Mais la plupart des sous-droits en quelque sorte qui composent ce droit s'y retrouvent. Et surtout nul ne peut nier que l'*esprit* qui traverse tout le texte de la Constitution est tout entier acquis à la cause des droits humains, y compris des droits humains économiques et sociaux.

Maintenant, il faut bien admettre qu'un grand nombre des dispositions de la nouvelle Constitution relatives aux droits humains économiques et sociaux, en particulier, n'entreront effectivement en vigueur qu'une fois que les lois organiques y afférentes auront été adoptées. Or à cet égard on constate déjà un retard sensible. Plus inquiétant est le fait que l'adoption de lois organiques suppose une certaine capacité de partis politiques par ailleurs rivaux à taire momentanément leurs différends et laisser prévaloir l'intérêt national immédiat et futur. Malheureusement, à suivre le comportement des différents partis politiques au Parlement, l'on ne peut s'empêcher de craindre que le scepticisme ne s'introduise dans les esprits à propos d'une telle capacité.

Une autre crainte difficile à repousser est que tous les acteurs concernés, administration, corps judiciaire, partis politiques, syndicats, associations de la société civile et citoyennes et citoyens ne puissent pas s'élever à la hauteur de leur responsabilité historique et contribuer, chacun à partir de sa position, à traduire et l'esprit et la lettre de la nouvelle Constitution en acte. Contre cette crainte il n'y a malheureusement pas de garantie.

Notes

1. En 1983, Abderrahim Bouabid et d'autres dirigeants de l'Union Socialiste des Forces Populaires, principal parti d'opposition, étaient arrêtés et condamnés à des peines de prison pour avoir contesté la décision du roi Hassan II d'accepter le principe de l'organisation d'un référendum d'autodétermination dans les provinces sahariennes
2. Les années du Programme d'Ajustement Structurel ont été marquées par trois vagues majeures de protestation sociale : en 1981, en 1984 et en 1991