

Droits de l'Homme et libertés publiques au Maroc (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V

S'il est un domaine qui constitue le point de jonction de l'ensemble de l'activité juridique et qui, au travers des différentes conceptions philosophiques qui se sont tantôt opposées, tantôt complétées, a particulièrement reflété l'image véritable et authentique du visage humain, c'est bien celui des droits et libertés. Parler donc des libertés publiques à l'occasion de la célébration du quarantenaire de la publication des trois principaux textes du 15 novembre 1958 relatifs au droit d'association, aux rassemblements publics et à la presse au Maroc, c'est se résoudre à ne pas s'appesantir uniquement sur ce qui est communément désigné sous le label "code des libertés publiques", et qui, finalement, ne concerne que quelques aspects des libertés, mais à étendre son regard sur tout ce qui touche de près ou de loin l'Homme dans son quotidien avec l'Etat et dans son vécu au milieu de ses concitoyens. Cette résolution est d'autant plus évidente, pour ne pas dire impérative, que, voici quelques années, la plupart des auteurs qui, naguère, ne se penchaient sur l'étude des libertés publiques que dans un sens très limité, s'orientent de plus en plus vers une réflexion nettement plus large où l'éclairage de la notion de droits de l'Homme est devenu constant et d'une utilité dont on ne saurait désormais plus se passer. C'est dire que parler des libertés publiques sans référence aux droits de l'Homme peut paraître fondamentalement insuffisant du simple fait que la fin de siècle que nous vivons se caractérise essentiellement par des progrès que nul ne saurait ignorer, où les deux notions se sont fondues pour former un diptyque dans lequel un élément ne peut plus être viable sans l'appui de l'autre.

*

* *

Pour évidente et d'actualité qu'elle soit, cette interaction n'est pourtant pas si récente. Bien qu'elle n'ait été mise en relief que dans le courant de ce dernier quart de siècle, à la faveur d'un vent nouveau au souffle fort qui a remis la notion de droits de l'Homme à l'ordre du jour, la relation entre les droits et les libertés ne plonge pas moins ses racines dans les fonds de l'Histoire des peuples.

Ainsi, si l'on prend l'exemple de la vieille Angleterre, berceau de la séparation des pouvoirs

* Propos introductif à la journée d'étude et à l'ouvrage « 40 ans de libertés publiques au Maroc », REMALD, Thèmes actuels n° 18, p. 7 et suiv.

et du régime parlementaire, ou celui des Etats-Unis d'Amérique où la déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 a été suivie plus tard par les "Bills of Rights", qui constituent les premières déclarations des droits individuels, ou plus proche de nous, celui de la France, on se rend compte que la notion de droits de l'Homme a été le préalable de toute idée concrète de liberté publique.

Les Pactes anglais qui probablement ont été une précieuse source d'inspiration pour les rédacteurs de la Déclaration d'Indépendance de l'Amérique du Nord, laquelle, selon certains auteurs, aurait servi comme base de réflexion aux révolutionnaires français proclamant la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, constituent les textes qui depuis la Grande Charte de Jean sans Terre du 21 juin 1215 jusqu'à l'Acte d'établissement de 1701, en passant par l'Acte d'Habeas corpus de 1679, ont proclamé des principes et des libertés et la mise en place des garanties contre l'arbitraire. Il ne s'agit pas alors de l'exercice de droits nouveaux, mais de la sauvegarde de droits inhérents à l'Homme. A cet égard, il n'est point étonnant de remarquer que toutes les déclarations qui vinrent par la suite aussi bien en Amérique qu'en France, ont pratiquement reproduit les mêmes principes relatifs à la liberté, la propriété, la légalité, l'égalité et la sûreté. Sans prétendre prendre parti sur l'antique querelle qui avait opposé l'Allemand Jellinek au Français Boutmy à propos de la paternité historique et philosophique de l'ensemble de ces droits et libertés, on se contentera de dire qu'en ce domaine-là, la nationalité importe peu. Partout et quel que soit le moment où il se trouve, l'Homme de par sa qualité d'être humain, aspire au même bien-être, a besoin des mêmes droits et libertés, d'où, du reste, le caractère universel de la notion de droits de l'Homme.

*

* *

Au Maroc, il ne fait aucun doute que les notions de droits et de libertés n'ont été juridiquement consacrées qu'au lendemain du recouvrement de l'indépendance. D'abord, avec le discours du 18 novembre 1955 de Mohammed V, où le Souverain avait exprimé, le jour même de son retour d'exil, sa volonté de reconnaître aux Marocains, les libertés publiques et syndicales, et, plus tard, la proclamation de la Charte Royale du 8 mai 1958. Ensuite, avec le dahir dont nous fêtons aujourd'hui le quarantenaire, mais surtout avec la Constitution du 14 décembre 1962 qui consacre tout son titre premier aux droits et libertés.

Cependant, peut-on soutenir que ce n'est qu'avec ces textes-là que l'idée de droits et de libertés est apparue au Maroc ?

La réponse gagnerait à être nuancée.

Si l'on considère que cette apparition devait comme ailleurs être le fait d'une proclamation solennelle, on doit reconnaître la difficulté de la négative en admettant que ce n'est qu'avec l'ère constitutionnelle que les droits et les libertés ont vu le jour.

Si, par contre, l'on considère les fondements lointains de l'Etat marocain et la référence permanente à l'Islam que tous nos textes constitutionnels, loin de proclamer, n'ont fait que constater, on doit admettre que l'Etat marocain, du simple fait d'avoir l'Islam en tant que religion, est assujéti à des normes supraétatiques le conduisant impérativement vers le respect de tous les droits et libertés qui y sont reconnus.

Il serait fort déplacé que, sans être connaisseur, on s'aventure sur un terrain aussi difficile, mais à la lumière des lectures les plus élémentaires des écrits consacrés tant par des juristes que des théologiens, on peut soutenir sans aucun risque d'erreur que les notions d'égalité, de liberté, de résistance à l'oppression et de propriété que l'on retrouve dans les déclarations américaine et française dont elles constituent les éléments clefs, sont au frontispice de la religion musulmane.

D'ailleurs, il est révélateur que plusieurs auteurs anciens et contemporains ne manquent pas de rattacher la philosophie des droits de l'Homme au Christianisme, à la base qu'il donne à la limitation du pouvoir et surtout à la désacralisation des rapports entre l'homme et l'autorité. Nul doute que dans ce sens, le parallèle entre les deux religions serait riche d'enseignements.

Usant du même exercice ou d'un autre similaire, on observera que si l'on demandait à plusieurs groupes distincts s'engageant à ne pas copier l'un sur l'autre, de réfléchir sur l'ensemble des droits et libertés en relation avec la personne humaine, abstraction faite de tout ce qui a été établi jusqu'à aujourd'hui, et d'en présenter chacun une liste, il ne serait pas étonnant qu'ils aboutissent tous à des résultats fort semblables qui confirmeraient l'idée que le trésor des droits de l'Homme relève du patrimoine universel où les différences ne s'expliquent que par des points bien spécifiques à chacun des groupes considérés. Loin de nous l'idée d'ajouter un élément nouveau à la vieille querelle de l'origine ou de la paternité de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, mais on souhaiterait seulement attirer l'attention sur le fait que depuis bien des siècles la plupart de ces droits sans être nommés n'ont pas moins existé, mais sans cependant revêtir le caractère juridique qui leur donne force aujourd'hui.

*

* *

Au-delà de toutes ces considérations d'ordre purement théorique, il y a lieu de remarquer

que s'il ne fait aucun doute que le dahir formant code des libertés publiques, tout important qu'il fût, en ce sens qu'il a concerné des libertés dont les Marocains avaient été privés durant la période du protectorat pour des raisons somme toute inhérentes à tout régime et à toute logique de colonisation, a été l'un des premiers textes du genre, il demeure, malgré tout, limité à trois domaines qui sont venus s'ajouter à la liberté syndicale instituée par le dahir du 16 juillet 1957.

En fait, c'est la Constitution de 1962, intervenue pour mettre en place les grands principes de la Charte Royale du 8 mai 1958 et de la loi fondamentale du 2 juin 1961, qui a consacré les droits et libertés essentiels à tout homme dans une société organisée.

Toutefois, on ne peut pas dire qu'il s'est agi de droits nouveaux ou de droits qui ne reflétaient que les préoccupations du moment où ils étaient intervenus.

Une grande partie d'entre eux reprend dans leur essence quelques uns des dix sept articles de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1791 ainsi d'ailleurs que certains droits et libertés contenus dans le projet de constitution marocaine du 11 octobre 1908. Cette analogie prouve, encore une fois, s'il en était besoin, qu'en matière de droits fondamentaux, il est difficile de faire preuve d'originalité dans la mesure où toute évolution des droits et libertés est liée à l'apparition de besoins nouveaux se devant d'accompagner certaines contraintes découlant des changements de l'environnement socio-économique. Sur ce plan, le constituant de 1962 s'est voulu éclectique en faisant la synthèse de ce que la doctrine appelle les droits de la première génération, autrement dit, les libertés liées principalement à l'homme et qui n'ont pour limite que l'ordre public et la morale et les droits de la deuxième génération, c'est-à-dire les créances que le citoyen a sur la société, apparues dans la Déclaration universelle de 1948, et adoptées dans la plupart des constitutions de l'après guerre.

S'il est un titre qui n'a guère été modifié à l'occasion des différentes révisions constitutionnelles, c'est bien le titre premier traitant des dispositions générales et des principes fondamentaux. Les seuls rajouts ou modifications mineures qu'il ait connus concernent deux articles. D'une part, l'article trois du texte de 1962 où il n'était question que de partis politiques contribuant à l'organisation et à la représentation des citoyens auxquels furent ajoutés, en 1970, les organisations syndicales, les conseils communaux et les chambres professionnelles. Plus tard, la révision de 1996 remplacera les conseils communaux par le générique plus large de collectivités locales. Et, d'autre part, l'article 15 où, de 1962 à 1992, il n'était question que du droit de propriété auquel la révision de 1996 a adjoint la liberté d'entreprendre.

Néanmoins, bien que paraissant complet à plusieurs égards, dans la mesure où il couvre pratiquement toutes les libertés, le titre premier de la Constitution semble inopérant sur l'un

de ses points. C'est ce vieil article quatorze qui, disons-le franchement, est bien loin d'être en parfaite concordance avec l'esprit général de la Constitution. C'est la fameuse disposition relative au droit de grève qui demeure garanti mais dont une loi organique doit préciser les conditions et les formes dans lesquelles il peut s'exercer, laquelle, depuis trente six ans, n'a jamais vu le jour. C'est, osera-t-on dire, le point négligé de ce titre car il va de soi que la proclamation d'un droit ou d'une liberté ne peut avoir de sens que si les textes qui doivent la concrétiser sont suffisamment clairs et précis sur toutes les conditions nécessaires à l'exercice réel et effectif du droit ou de la liberté en question ; si alors, le texte est inexistant, la proclamation devient dénuée de signification ou, pis encore, génératrice d'équivoque et d'interprétations absolument opposées.

*

* *

Cela étant, force est de constater que les années quatre-vingt dix sont pour le Maroc, celles de la grande avancée en matière de droits de l'Homme et de libertés publiques.

Par le discours Royal du 8 mai 1990, le Souverain, créant le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, a ouvert la voie à un traitement nouveau de problèmes demeurés jusqu'alors pratiquement inaccessibles pour ne pas dire tabous. Modification de plusieurs dispositions du code de procédure pénale, distinction des prisonniers politiques des prisonniers de droit commun, constat de l'état des lieux des prisons, abolition du dahir de 1935, étude des cas des disparus..., bref, des domaines qui quelques temps auparavant étaient au-dessus de tout débat public.

Bien plus, la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, dont la mission est naturellement appelée à prendre fin avec le règlement de l'ensemble des questions en suspens et auxquelles Sa Majesté, présidant l'ouverture de la session du parlement en octobre 1998, a fixé le délai de six mois pour clore définitivement tous les dossiers encore à l'étude, a été renforcée par l'institution des tribunaux administratifs dont l'entrée en fonction a eu lieu en mars 1994. A ce propos, il ne serait pas exagéré d'avancer que lorsque ces tribunaux, dont le nombre doit nécessairement augmenter avec celui des régions, seront connus de la majorité des Marocains, et parviendront à accroître la confiance de ceux-ci en eux tant par la rapidité de leurs jugements que par l'efficacité des solutions qu'ils apportent, ils deviendront le censeur naturel de l'administration, non seulement en matière de légalité, mais, comme partout ailleurs, en matière de protection des droits et des libertés publiques.

*

* *

En fait de droits de l'Homme, faut-il les considérer comme un référentiel nouveau dont l'introduction dans le préambule de la constitution ne s'est faite qu'avec la révision de 1992 ?

Tout le monde se souvient de l'accueil qu'avait suscité la mention dans le préambule de la Constitution de l'attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. La plupart des commentateurs avaient penché vers l'idée d'une ouverture du Maroc sur la notion de droits de l'Homme, mais sans prendre suffisamment le soin de préciser, ne serait-ce que pour l'histoire, qu'il ne s'est agi ni plus ni moins que d'une réaffirmation complétant la souscription du Royaume du Maroc aux principes, droits et obligations des chartes des organismes dont il est un membre actif et dynamique.

Or, cette souscription, qui remonte à la Constitution de 1962, n'était intervenue à l'époque que pour affirmer l'engagement du Maroc envers les organismes dont il faisait déjà partie, notamment, l'Organisation des Nations unies qui fait de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, un acte juridique qui engage l'ensemble de ses membres.

Outre cela, le contenu de cette déclaration a été repris presque dans son intégralité par le texte du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels ainsi que par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signés par le Maroc le 16 décembre 1966, puis ratifié par dahir du 8 novembre 1979 et publié au Bulletin officiel du 21 mai 1980.

N'est-ce pas suffisant pour soutenir que depuis au moins cette date, si ce n'est depuis 1956, année de son adhésion à l'Organisation des Nations-unies, l'engagement du Maroc de respecter les droits de l'Homme était déjà fait ? A cet égard, on peut relever que le Constituant de 1992 s'était comme trahi en révélant le fond intime de sa pensée par l'utilisation du verbe réaffirmer qui signifie non point une simple clause de style, mais le rappel d'un engagement déjà tenu dans des textes antérieurs. Il est évident que ceci ne doit diminuer en aucune façon la portée de la mention expresse de la notion de droits de l'Homme dans le préambule de la Constitution, mais il est utile de signaler que, loin d'être un engagement tout à fait nouveau, l'attachement est réaffirmé. Il n'est pas nécessaire d'être un grand linguiste rompu aux secrets de la syntaxe pour dire qu'on ne réaffirme que lorsqu'on a déjà affirmé!

*

* *

Il est évident que la réaffirmation de l'attachement aux droits de l'Homme, et, par voie de conséquence, les libertés publiques, ne peut avoir de signification que si dans les faits leur exercice est réellement protégé aussi bien contre les écarts du législateur que contre les

illégalités ou les abus des autorités administratives. On a beau faire l'inventaire des textes en admirant leur contenu, mais on conviendra que ce n'est pas à l'aune des dispositions juridiques que l'on peut valablement mesurer et évaluer l'étendu des droits et libertés. Sans contrôle du juge, ils sont à la merci de l'arbitraire.

La mise en place du Conseil constitutionnel avec la révision de 1992 ne doit pas être regardée comme celle d'une juridiction qui, jusqu'alors manquait à la panoplie des institutions d'un Etat aspirant à la modernité. Elle s'inscrit dans la logique de la réaffirmation de l'attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Il ne suffisait pas, en effet, de déclarer ou rappeler dans le préambule de la Constitution que les droits de l'Homme étaient une norme de référence pour que le plus naturellement du monde le législateur se mette au diapason du Constituant. C'est dans cet esprit que le contrôle de la constitutionnalité des lois a été institué.

Cependant, depuis son entrée en fonction, voici presque cinq ans, la haute Instance n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi quant à sa conformité à une norme en rapport avec les droits de l'Homme ou les libertés publiques. La seule fois où elle pouvait le faire, c'était lors de sa décision à propos de la loi ratifiant le décret-loi sur les paraboles, et l'on sait que le Conseil s'était contenté de l'examen de la forme pour déclarer l'inconstitutionnalité, sans se pencher sur le fond, c'est-à-dire la conformité de la mesure par rapport aux principes découlant de la Constitution et des droits et libertés qu'elle proclame. Les saisines du Conseil constitutionnel sont, certes, nombreuses, mais tant qu'elles ne concernent pas le contrôle de la constitutionnalité des lois, raison d'être de l'institution, leur rôle demeurera limité. Car, lorsque le Conseil est saisi, ce n'est pas du point du contentieux, donc du désaccord entre deux parties, que l'on doit se préoccuper, mais c'est de l'enrichissement de la jurisprudence constitutionnelle susceptible d'être en relation avec les droits et libertés que l'on doit se féliciter.

Dans le même sens, la création des tribunaux administratifs a ouvert la voie à une plus grande protection des administrés contre les illégalités administratives, naguère de la compétence exclusive de la Cour suprême. Néanmoins, jusque-là, on ne peut pas dire que les recours en matières de droits et libertés sont nombreux. Sans doute, certains ont-ils concerné la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté de circuler en dehors du territoire national, la voie de fait, le principe d'égalité, mais toujours est-il qu'ils sont loin d'être suffisants pour que l'on puisse affirmer que le juge administratif joue parfaitement le rôle que l'on attend de lui en matière de contentieux des droits et libertés.

Mais, soyons juste! Si, sur les deux plans, constitutionnel et administratif, lacune jurisprudentielle il y a, elle n'est pas due au juge, elle est tout simplement le résultat d'un manque de recours et, comme dirait le professeur Rivero, il serait inconvenant de reprocher à une lampe de ne pas éclairer tant que le contact n'a pas été mis!

*

* *

Pour éviter de trop se disperser car le thème des droits de l'Homme et des libertés publiques et ce qui en découle est de ceux où le "hors du sujet" est aussi redoutable qu'excusable, et dans la perspective de ce qui sera traité le long de cette fructueuse journée, on se propose de revenir au point de notre départ pour faire un témoignage et un souhait.

Malgré son caractère limité à des domaines bien déterminés, le dahir du 15 novembre 1958 dont nous célébrons aujourd'hui le quarantenaire, demeurera pour l'ensemble des juristes, le texte qui, d'un point de vue symbolique, aura brisé les chaînes qui pendant une très longue période avaient empêché tout un peuple de se mouvoir dans un cadre de liberté et d'indépendance. Texte, donc, inaugural, il a été un ferment de liberté qui a donné suite à une production législative et réglementaire qui, par la suite, a touché à tous les domaines avoisinants.

Actuellement que l'arsenal juridique est édifié, et partant de l'idée qu'en la matière on ne peut jamais être entièrement satisfait, il est à espérer que l'usage qu'on en fait soit le plus souvent en parfaite concordance avec les principes qui fondent l'Etat de droit et, corrélativement, les valeurs universelles qui sont à la base des droits de l'Homme et des libertés publiques.