

Conférence Internationale
«Contrôle constitutionnel et protection des droits fondamentaux»

26 Juin 2024, Saint Petersburg

**Séance II «Protection des droits et libertés comme le résultat du contrôle
constitutionnel»**

*Mr Mohammed Amine BENABDALLAH, le Président de la Cour constitutionnelle
du Royaume du Maroc*

Rapport Essentiel

Dans de nombreuses régions du monde, cette fin de siècle a été marquée par la revendication de l'Etat de droit. La justice constitutionnelle, dont la tâche première est de veiller à ce que les lois respectent la Constitution et les droits fondamentaux, apparaît comme l'un des éléments majeurs de ce processus d'encadrement juridique des systèmes politiques.

La justice constitutionnelle est devenue partout dans tous les systèmes comparés la clé de voûte de l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels, mais également une **composante incontestable de l'Etat de droit** et de la protection des droits fondamentaux.

Elle est représentée de plus en plus par des régimes où triomphe une nouvelle légitimité ; celle de l'Etat de droit et où on assiste à la désacralisation de la loi qui ne peut exprimer, selon la formule du Conseil constitutionnel français, la volonté générale que dans le respect de la Constitution¹.

Il en découle que les pouvoirs constitués doivent être subordonnés au pouvoir constituant qui les crée et leur attribue leurs compétences. Car l'exercice du pouvoir constituant se révèle être, comme le souligne le professeur Dominique Rousseau, la

¹ Il s'en déduit donc deux légalités : l'une constitutionnelle qui relève du pouvoir constituant et, l'autre, ordinaire puisqu'elle relève du pouvoir législatif et réglementaire autonome.

« manifestation première et suprême de la souveraineté ». Il s'évince enfin qu'étant acte d'un pouvoir constitué, la loi doit se conformer à la Constitution qui est plutôt acte du pouvoir constituant qui est par définition un pouvoir souverain parce qu'initial, inconditionné et autonome².

Il convient de rappeler que les juridictions constitutionnelles ont souvent été établies principalement pour assurer le contrôle de constitutionnalité des lois. Tirant sa légitimité de la Constitution, le juge constitutionnel s'érige, et c'est le point culminant de sa vocation, en interprète de son contenu et en créateur de normes et principes à valeur constitutionnelle³. C'est à l'aune de cette créativité que se mesure sa participation à la protection des droits et libertés.

Ainsi, il sera question de s'arrêter brièvement sur la place des droits de l'Homme dans la Constitution marocaine de 2011, avant de se pencher sur les mécanismes du contrôle de constitutionnalité au Maroc et d'examiner les orientations jurisprudentielles qui reflètent ainsi l'engagement du Maroc en faveur de l'État de droit et des valeurs démocratiques.

I. La Constitution de 2011: Une véritable Charte des Droits Fondamentaux

Le Maroc s'est distingué par son engagement précoce en faveur des droits et des libertés des citoyens. Bien avant le Printemps arabe⁴, notre pays avait déjà entrepris des réformes significatives pour moderniser ses institutions constitutionnelles. Dès le début du XXe siècle, avec le projet de Constitution du 11 octobre 1908⁵, le pays montrait une volonté claire de consacrer une déclaration des

² ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, 6^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2001, p.474.

³ Amine Benabdallah, « le juge constitutionnel, protecteur des droits et libertés, communication présentée au colloque « contrôle constitutionnel au Maghreb et en Europe » organisé les 12, 13 et 14 novembre 2008 à Venise par European Inter-University Center EINC en collaboration avec la fondation Hanns Seidel et la GIZ

⁴ Les revendications du Printemps arabe ont profondément influencé l'évolution des droits fondamentaux dans les pays du sud de la Méditerranée. Ces mouvements ont intensifié les appels à la dignité humaine, à la liberté d'expression et à l'égalité d'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi, mettant en évidence la nécessité urgente de réformes pour répondre aux aspirations des peuples en matière de droits et de libertés.

⁵ Pour l'histoire, on rappellera que le projet de constitution du 11 octobre 1908 sans instituer un Conseil constitutionnel prévoyait néanmoins une forme de contrôle de constitutionnalité. Son article 54 disposait, en effet, que le conseil des notables devait rejeter toute disposition portant atteinte à la constitution et son article 34, instituait une espèce d'exception d'inconstitutionnalité par la possibilité ouverte à tout sujet marocain de déposer, sans conditions ou précisions de délai, devant le Conseil consultatif une plainte contre tout acte contraire à un article de la Constitution.

droits et des libertés⁶.

La réforme constitutionnelle de 2011 constitue une avancée majeure pour le Maroc, en consolidant les bases d'un État de droit moderne et en renforçant la protection des droits de l'Homme. Elle reflète une vision progressiste et un engagement à répondre aux aspirations des citoyens pour une société plus juste et équitable.

A. La Constitution de 2011 et les droits fondamentaux

Le premier juillet 2011, le Maroc a adopté par référendum une nouvelle constitution. Ce texte fondateur, qui inclut un préambule détaillé, réaffirme, comme l'avaient fait les constitutions de 1992 et 1996, « son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus et s'engage à protéger et promouvoir ces droits dans leur intégralité et universalité. Elle accorde également une primauté aux conventions internationales ratifiées par le Maroc sur le droit interne du pays.

Se trouvent ainsi consacrés dans la Constitution tous les droits de l'Homme, notamment l'égalité homme-femme (art. 19), la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable (art. 23), le droit de grève (art 29), le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et la liberté de concurrence (art 35).

La Constitution marocaine s'engage également à protéger le droit à la vie (art 20) et à prohiber la torture et toutes formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants conformément à la Convention des Nations Unies contre la torture et toutes autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants. « L'inviolabilité du domicile, le secret des communications privées et plus largement encore le respect de la vie privée sont protégés par la Constitution (art. 24).

En même temps certaines libertés fondamentales sont proclamées : la liberté de l'exercice du culte (art 3), la liberté de circuler et de s'établir dans toute les parties du Royaume (art 24), la liberté d'opinion, la liberté d'expression

⁶ Bien que ce projet n'ait jamais été mis en œuvre, il posait les bases d'une évolution continue vers un cadre juridique plus inclusif et respectueux des droits humains. La concrétisation de cette vision est survenue en 1962, lorsque le Maroc a adopté une Constitution moderne reposant sur des principes démocratiques, la monarchie constitutionnelle et l'État de droit. Un aspect remarquable de cette Constitution était l'inclusion d'un titre consacré aux droits et libertés des citoyens, une disposition qui a été préservée dans toutes les révisions constitutionnelles ultérieures.

sous toutes ses formes (art 25) et la liberté de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique de leur choix (art29), le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique (art 25), la liberté de la presse est garantie et ne peut être limitée par aucune forme de censure préalable (art 28).

A ces droits et libertés, il convient d'ajouter, les droits des justiciables dans le fonctionnement de la justice, prévus aux articles 117 à 120 (le droit au recours, le droit à un procès équitable, les droits de la défense etc. ...).

Bien entendu, le principe de légalité est à la base de tous ces droits et libertés. Sans ce principe, il n'y aurait pas d'État de droit, et donc pas de droits de l'homme ni de liberté. Ce principe est consacré par la Constitution dans l'article 6 qui proclame que « La loi est l'expression de la volonté de la Nation. Tous, personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre ».

Il est évident qu'un tel système de proclamation des droits et libertés serait dépourvu d'efficacité si l'on ne prévoyait pas, parallèlement à leur reconnaissance des mécanismes pour leur protection.

B- Les mécanismes de protection des droits et libertés

La Constitution marocaine renforce la protection des droits de l'homme à travers divers mécanismes. D'abord, la Constitution dispose que le Roi est le protecteur des droits et libertés des citoyens, veillant à leur respect et à la pérennité des institutions conformément à l'article 42.

Elle consacre la création d'institutions et d'instances telles que le Conseil national des droits de l'Homme, l'institution du médiateur, l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination, la Haute autorité de la Communication audio-visuelle, l'instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, ainsi que le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance...

Une des avancées majeures de la Constitution de 2011 est la création d'une Cour constitutionnelle, prévue par les articles 129 à 134, pour remplacer le Conseil

constitutionnel.

Dans un premier axe, nous allons évoquer quelques caractéristiques du contrôle de constitutionnalité au Maroc, dresser un bilan (1994-2024), et présenter quelques éléments de jurisprudence illustrant la position de la haute juridiction à l'égard des libertés et droits proclamés par la Constitution.

II. Contrôle de constitutionnalité au Maroc:

1 - Caractéristiques du contrôle de constitutionnalité au Maroc

L'institution de la justice constitutionnelle, incarnée par la Cour constitutionnelle, poursuit et amplifie l'œuvre de la Chambre constitutionnelle (1963-1993) ainsi que celle du Conseil constitutionnel, en fonction de 1994 à 2017. La Cour Constitutionnelle exerce, depuis 2017 les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques⁷.

Au Maroc, le contentieux constitutionnel s'inspire largement du modèle européen de justice constitutionnelle. Il s'agit d'un contrôle abstrait de type préventif exercé par la Cour constitutionnelle, excluant toute intervention du juge ordinaire en tant que juge de constitutionnalité (système américain).

La Cour est obligatoirement saisie des lois organiques avant leur promulgation et des règlements intérieurs des deux Chambres du parlement, du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et du Conseil économique social et environnemental avant leur mise en application. Les lois ordinaires peuvent être déférées avant leur promulgation par le Roi, le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, le cinquième des membres de la première Chambre ou quarante membres de la deuxième (art 132 C).

La Cour constitutionnelle a également compétence pour décider de la conformité des engagements internationaux à la Constitution⁸.

De même, l'article 134 de la Constitution ajoute qu'une disposition

⁷ Cf loi organique n° 066-13 relative à la Cour constitutionnelle détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, ainsi que la procédure qui est suivie devant elle et la situation de ses membres.

⁸ Si elle déclare qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la Constitution, il ne peut être approuvé qu'après la révision de la Constitution (art55 C).

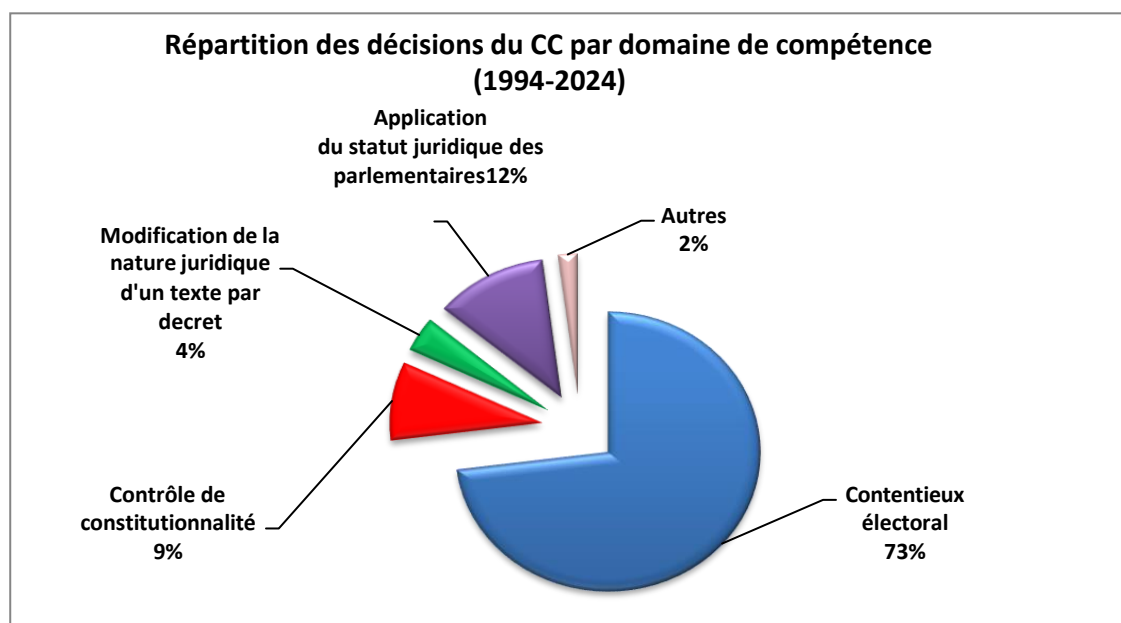
inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application et que les décisions de la Cour ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles⁹.

La publication d'une décision de la Cour déclarant une disposition d'une loi organique, d'une loi ou d'un règlement intérieur non conforme à la Constitution met obstacle à leur promulgation ou à leur mise en application. S'il s'agit d'un engagement international, il ne peut être ratifié qu'après révision de la Constitution.

Toutefois, lorsque la Cour constitutionnelle décide qu'une loi organique, une loi ou un règlement intérieur comporte une disposition non conforme à la Constitution, mais dissociable de l'ensemble de cette loi organique, de cette loi ou de ce règlement intérieur, la loi organique ou la loi peuvent être promulguées et le règlement intérieur peut être mis en application à l'exception de la disposition en cause¹⁰.

2 - Bilan statistique (1994-2024):

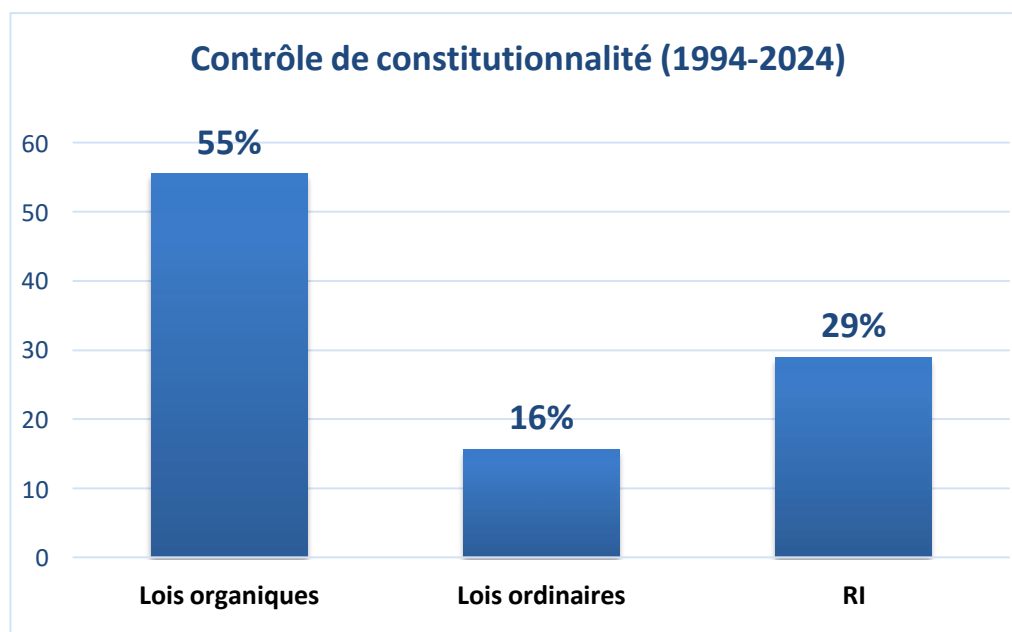
Entre 1994 et 2024, le juge constitutionnel a rendu **1281 décisions**. Parmi celles-ci, 9 % concernent le contrôle de constitutionnalité. Le contentieux électoral, quant à lui, occupe la grande part avec 73 % des décisions.



⁹ Seule une erreur matérielle peut être redressée d'office (art 19 LO CC⁹) ou à la demande de « toute personne intéressée » comme le prévoit l'article 20 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle.

¹⁰ Cf Article 27 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle

La répartition di contrôle de constitutionnalité se décline comme suit : les lois organiques représentent 55 % des cas. Cette prédominance souligne l'importance cruciale accordée aux lois organiques dans la hiérarchie des normes, nécessitant une attention particulière afin d'assurer la cohérence et l'harmonie de l'ensemble du système juridique, ainsi que sa conformité avec la Constitution. Ensuite, les règlements intérieurs représentent 29 %, et enfin les lois ordinaires ne représentent que 16 % des contrôles effectués¹¹.



La Cour constitutionnelle exerce également un contrôle à postériori pour examiner les exceptions d'inconstitutionnalité pouvant émaner directement des citoyens à l'occasion d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

A cet égard, il convient de souligner que ce mécanisme a été introduit dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2011 qui a conféré à la Cour constitutionnelle des compétences élargies et l'a rendue accessible aux justiciables, leur permettant ainsi de défendre les droits et libertés qui leur sont constitutionnellement garantis. En élargissant le champ d'action de la Cour, le

¹¹ Mais quelle que soient les occasions où le juge constitutionnel se prononce obligatoirement sur un droit ou une liberté, on peut observer qu'il ne le fait que de manière tout à fait incidente lorsqu'il s'est prononcé à propos de saisines relatives à des lois ordinaires, et c'est justement celles-là qui peuvent concerner à proprement parler les droits et libertés des citoyens. (Cf article du Professeur Benabdallah, op cité)

Royaume affirme son attachement à la protection des droits fondamentaux.

Ainsi, en prévision de l'adoption de la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité, conformément à l'article 133 de la Constitution, il est important de souligner que cette saisine citoyenne représente « une véritable révolution juridique » en consacrant non seulement un nouveau droit destiné à protéger les droits et libertés des citoyens, mais surtout en permettant l'assainissement de notre arsenal juridique en éliminant les lois qui ne sont plus conformes aux exigences juridiques nationales et internationales actuelles.

Dans ce cadre, rappelons que la Cour Constitutionnelle dans sa décision n°70/18¹², a rejeté la loi organique qui fixe les conditions et les modalités de saisine pour une question préjudicielle de constitutionnalité. Parmi ces considérants le plus patent est que ladite loi permet à la Cour de Cassation de décider de la recevabilité de la saisine, ce qui laisse entrevoir une immixtion dans une sphère de compétence qui relève du juge constitutionnel.

III- une jurisprudence constitutionnelle sensible aux droits fondamentaux

Le Contrôle de la constitutionnalité des lois n'a plus comme objet de maintenir l'équilibre entre les « Princes » c'est-à-dire entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ce contrôle est de plus en plus exercé dans l'intérêt des citoyens pour les protéger contre les abus éventuels du législateur, notamment pour sanctionner les atteintes aux Droits de l'Homme et aux libertés publiques.

À travers une lecture liminaire de quelques décisions significatives, la juridiction constitutionnelle a énoncé des règles et principes essentiels, affirmant le respect de la Constitution et de sa primauté, ainsi que la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux nécessaires au fonctionnement démocratique :

- **la liberté d'expression des magistrats** est un droit important dans le respect du devoir de réserve et l'éthique judiciaire (décision n°211/23 Cour cons);
- **le principe de proportionnalité entre les sanctions et les**

¹² C.C., déc. n° 70/18 du 6 mars 2018, loi organique fixant les conditions et les modalités de l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi

infractions, une disposition mise en lumière dans plusieurs décisions significatives. Parmi celles-ci, on note notamment la loi organique relative à la Chambre des Représentants (Décision n° 817/2011), ainsi que les décisions concernant la Chambre des Conseillers (Décision n° 820/2011) et les partis politiques (Décision n° 818/2011).

- **la liberté intellectuelle et politique des partis:** Le juge constitutionnel considère que les principes démocratiques d'organisation et d'administration des partis politiques ne remettent nullement en cause la liberté intellectuelle et politique des partis (Déc.Cons n°818/2011).

- **le principe de la présomption d'innocence¹³ (décision n° 586/2004).**

- Droits de défense (décision n°921/2013) : le principe de l'équilibre nécessaire entre le bon fonctionnement de l'instruction et les droits de la défense, garantissant ainsi un procès équitable ; droit de défense des particuliers (Dec CC 92/95) ;

- **La liberté des membres du parlement de former des groupes entre eux et d'adhérer aux groupes de leur choix**(Déc. n° 213/98)

- **L'égalité entre les détenus.** Dans sa décision n° 52/1995, le Conseil a souligné ce principe en précisant que « Un parlementaire incarcéré est juridiquement dans la même situation que tous les autres détenus, sans aucune exception. ».

En conclusion, il est à noter que le juge constitutionnel a forgé des principes fondateurs en matière de protection des droits de l'homme lors de sa fonction de contrôle de constitutionnalité. Toutefois, dans une vision proactive, une fois que la loi organique sur l'exception d'inconstitutionnalité verra le jour, elle ouvrira la voie à l'insertion du Royaume dans le cadre du constitutionnalisme moderne. Cette exception permettra aux citoyens de s'approprier davantage leur Constitution. De

¹³ La haute juridiction considère que l'obligation faite au parlementaire, convoqué par le procureur général, de faire une déclaration, constitue dans tous les cas une atteinte à sa liberté et viole ainsi l'un des droits fondamentaux garantis par la Constitution, entendu que même en cas de poursuites, la personne poursuivie est libre de s'abstenir de toute déclaration en application du principe de la présomption d'innocence.

plus, l'exception d'inconstitutionnalité pourrait être le signe précurseur d'une nouvelle ère dans la jurisprudence constitutionnelle, marquant une évolution significative vers une protection accrue des droits fondamentaux.