

**RAPPORT**  
**DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU**  
**MAROC**

Mars 2003



# I. La fraternité dans les Constitutions : fondements textuels et terminologie retenue

## I-1. – Les fondements constitutionnels

### *I-1.1. – Votre Constitution consacre-t-elle et sous quel(s) chapitre(s)/titre(s), le principe de fraternité ?*

La Constitution marocaine ne consacre expressément, sous aucun titre, le principe de fraternité. Néanmoins, depuis la révision constitutionnelle de 1992, elle le reconnaît d'une façon implicite et indirecte à travers l'assertion figurant au préambule et selon laquelle le Royaume du Maroc « réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus ». Cette référence du préambule aux droits de l'homme pris dans leur acception universaliste renvoie naturellement à l'un des textes fondateurs de ces derniers, en l'occurrence la Déclaration universelle des droits de l'homme votée par l'assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948. Celle-ci consacre en effet dans son article 1<sup>er</sup> le principe de fraternité lorsqu'elle proclame à côté des principes de liberté et d'égalité que « tous les êtres humains... doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ». Cette consécration indirecte par le biais de la Déclaration universelle, tend à se déployer tant à l'égard du genre humain en entier qu'à l'égard de la communauté internationale et nationale.

### *Si la notion de fraternité est consacrée uniquement dans le préambule de votre Constitution, celui-ci a-t-il valeur constitutionnelle ?*

Quant à la valeur constitutionnelle du préambule, elle n'est pas encore tranchée du fait qu'il n'existe pas de jurisprudence constitutionnelle en la matière. Néanmoins, il est à signaler que les deux premières décisions de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, devancière du Conseil constitutionnel actuel, semblent conférer au préambule valeur constitutionnelle. Il s'agit des décisions n<sup>os</sup> 1 et 2 du 31 décembre 1963 (B.O. n<sup>o</sup> 2672 du 10 janvier 1964 P : 50 et P : 53) rendues toutes les deux en matière de contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires. C'est ainsi que, sans avoir cité expressément le préambule dans les visas des

deux décisions, se contentant de faire mention de la seule Constitution, le juge constitutionnel a eu à évoquer le préambule dans leurs motifs et ceci pour déclarer inconstitutionnels l'article 69 du règlement intérieur de la Chambre des représentants de 1963 et l'article 52 dernier paragraphe du règlement intérieur de la Chambre des conseillers de la même année, qui prévoyaient la sanction d'admonestation avec exclusion temporaire de l'assemblée à l'encontre de tout parlementaire coupable d'offense ou d'injure à l'égard de la devise du Royaume « Dieu, la Patrie, le Roi ». Le juge constitutionnel avait estimé que ces deux articles étaient non conformes, entre autres, au principe stipulé dans le préambule de la Constitution marocaine de 1962 « Le Royaume du Maroc État musulman ». À travers ces deux décisions, il semble que la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême en visant seulement la Constitution sans référence expresse au préambule, tout en se basant sur l'une de ses dispositions pour censurer le texte soumis au contrôle, sous-entend que le préambule a valeur constitutionnelle.

## **I - 2. – La terminologie retenue**

### ***I - 2.3. – Des principes équivalents ou voisins sont-ils consacrés dans la Constitution (par exemple la notion de solidarité, de justice sociale, de République sociale...)?***

L'absence du terme de fraternité du corpus constitutionnel marocain ne signifie pas l'exclusion par le constituant de la notion de fraternité dans la mesure où il se réfère à des notions voisines. Au contraire, cette notion est diffuse dans le texte constitutionnel du fait de la nature musulmane de l'État marocain. Dans ce sens, l'article 6 de la Constitution stipule que « l'Islam est la religion de l'État qui garantit à tous le libre exercice du culte ». Cette disposition insérée dans les diverses Constitutions depuis 1962 met à la charge du Roi, commandeur des croyants, la préservation des conditions adéquates pour l'exercice par les citoyens marocains de leur culte dans un esprit de fraternité et en toute liberté. Dans ce cadre, le Souverain est appelé à défendre les citoyens menacés dans la célébration de leur culte ou victimes de discriminations du fait de leur appartenance religieuse. Il convient à cet égard de rappeler que Mohammed V, grand-père de Sa Majesté Mohammed VI, a refusé aux représentants du Gouvernement de Vichy au Maroc l'application aux Marocains de confession juive des lois discriminatoires et antisémites inspirées de l'idéologie nazie ; ceci est l'exemple éclatant de cette mission dévolue aux rois du Maroc. Du reste ce rôle confié au Monarque marocain est confirmé par l'article 19 de la Constitution qui déclare « le Roi... protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités ».

Par ailleurs, au-delà de son fondement religieux, la notion de fraternité est aussi adoptée par le constituant sur de nouvelles bases. C'est ce qui ressort en filigrane de la vocation sociale et démocratique de la forme de l'État. En effet, l'article 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup> de la Constitution intitulé « des dispositions

générales : des principes fondamentaux » affirme que « le Maroc est une Monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale ». Une autre manifestation du principe de fraternité suggérant la nécessaire cohabitation des opinions politiques figure à l'article 3 du même titre qui stipule qu'« il ne peut y avoir de parti unique ». En outre les articles 17 et 18 se réfèrent à une fraternité à vocation nationale. Ainsi, l'article 17 instaurant les fondements constitutionnels de l'impôt progressif dispose que « tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques ». Alors que l'article 18 stipule que « tous supportent solidairement les charges résultant des calamités nationales ». Cette adoption par la charte fondamentale de la notion de fraternité, même sous une autre terminologie, n'est ni antérieure ni postérieure à la consécration des principes d'égalité et de liberté, elle leur est concomitante et ce depuis l'avènement au Maroc de l'ère constitutionnelle moderne en 1962.

## **II. L'organisation de la société démocratique, espace de mise en œuvre du principe de fraternité**

### **II-1. – La Constitution de votre pays est-elle unitaire ou fédérale ?**

La Constitution du Maroc est unitaire.

### **II-2. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de communautés (notamment des ethnies, des groupes linguistiques, des groupes religieux) ?**

Sans parler expressément de communautés religieuses, la Constitution reconnaît l'existence de la liberté de tous les citoyens de pratiquer leur culte. Ainsi, bien que l'Islam soit la religion d'État, ce dernier selon l'article 6 de la Constitution « garantit à tous le libre exercice des cultes ». Pour ce qui est des groupes linguistiques, la Constitution n'y fait pas expressément référence. Cependant, elle évoque la langue officielle, qui selon le préambule, est l'Arabe. Ce qui n'exclut pas la reconnaissance de langues parlées dont l'Amazigh (la langue des premiers habitants connus du Maroc). Il existe même une volonté étatique visant le développement de cette dernière et dont l'une des manifestations est la création de l'Institut Royal de la culture Amazigh qui a pour objectif la promotion et la préservation de la langue Amazigh (dahir n° 1-01-299 du 17 octobre 2001 portant création de l'Institut Royal de la Culture Amazigh. B.O. n° 4948 du 1<sup>er</sup> novembre 2001).

### **II - 3. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire ?**

Tout en optant pour la décentralisation dans le Titre XI de la Constitution intitulé « Des collectivités locales » à travers trois niveaux territoriaux : les régions, les préfectures ou provinces et les communes, la Constitution du Maroc ne reconnaît pas l'existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire.

### **II - 4. – Les hypothèses de reconnaissance juridique de critères de différenciation objectifs entre individus conduisant à la reconnaissance de droits et d'obligations spécifiques**

#### **• Au niveau constitutionnel**

*II - 4.1. – Quels critères de différenciation (par exemple le sexe, la race, l'origine nationale ou ethnique, la citoyenneté, l'origine sociale, la religion, l'âge, le niveau de revenus et de richesse, le handicap physique et mental, les opinions ou l'appartenance politique, la langue, ou encore l'orientation sexuelle) ont été explicitement consacrés / retenus par le texte constitutionnel en faveur de certains individus ?*

L'un des principes de base sur lequel est fondée la Constitution marocaine est l'égalité, égalité devant la loi (article 5), égalité des sexes dans la jouissance des droits civils et politiques (article 8), égalité dans l'accès aux fonctions publiques (article 17).

Toutefois, il existe certains critères de différenciation objectifs dans le texte constitutionnel traduisant l'esprit de fraternité et agissant en faveur de certains individus. C'est ainsi que sur la base du critère du niveau de revenu, l'article 17 dispose que « tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques ». Parallèlement, le constituant a reconnu une autre différenciation basée sur l'appartenance partisane. Cette différenciation cependant, n'est génératrice d'aucune discrimination entre citoyens fondée sur le type d'appartenance ou sur l'inexistence de celle-ci. Cette situation est acquise d'une part parce que le constituant a confié les mêmes fonctions à toutes les formations politiques (article 3 de la Constitution qui stipule que « les partis politiques... concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens »), et d'autre part du fait que les citoyens quelle que soit leur position à l'égard des partis politiques bénéficient des mêmes droits en matière politique. Pour ce qui est des autres critères de différenciation objectifs, notamment ceux basés sur le sexe, le constituant s'y réfère pour les subsumer dans le concept de citoyen dans le cadre d'une intégration fraternelle des hommes et des femmes appelés à assumer les mêmes

responsabilités politiques conformément à l'article 8 de la Constitution qui déclare que « l'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux ».

• *Au niveau législatif*

***II-4.2. – Quels critères de différenciation ont conduit à l'élaboration d'une législation spécifique en faveur de certains individus ?***

Divers critères de différenciation objectifs ont été pris comme base à l'élaboration d'une législation, favorable à certains individus, imprégnée du principe de fraternité. Il serait difficile d'en détailler les domaines et d'en exposer le contenu intégral. Pour ce, il convient de se limiter à quelques exemples significatifs. Cependant, il faut écarter au départ quelques critères tels que le critère de la race, de l'origine ethnique ou de l'appartenance régionale.

– Le critère de l'âge : il a servi à l'élaboration de la législation protectrice de l'enfance telle la loi n° 15-01 relative à la prise en charge (la Kafala) des enfants abandonnés, promulguée par le Dahir n° 1-02-172 du 13 juin 2002 (B.O. n° 5036 du 5 septembre 2002). Aussi, ce critère est la base sur laquelle est déterminé l'âge de vote, récemment ramené de vingt à dix huit ans.

– Le critère du handicap physique : il a conduit à l'édiction d'une législation spéciale en faveur des non-entendants et des non-voyants, ou en général des personnes handicapées. C'est le cas par exemple de la loi n° 5-81 relative à la protection sociale des aveugles et des déficients visuels promulguée par le Dahir n° 1-82-246 du 6 mai 1982 (B.O. n° 3636 du 7 juillet 1982) et de la loi n° 07-92 relative à la protection sociale des personnes handicapées promulguée par le dahir n° 1-92-30 du 10 septembre 1993 (B.O. n° 4225 du 20 octobre 1993).

– Le critère de la religion : le principe de fraternité donne aux citoyens marocains quelle que soit leur appartenance religieuse un statut personnel conforme à leur conviction religieuse. Dans ce sens, les citoyens marocains de confession musulmane sont soumis au statut personnel musulman, alors que ceux de confession juive sont soumis au statut hébraïque marocain. C'est ce que stipule l'article 3 du Dahir n° 1-58-250 du 6 septembre 1958 portant Code de la nationalité marocaine (B.O. du 12 septembre 1958). D'ailleurs, la fraternité à l'égard des marocains de confession juive est une pratique constante. C'est ce qui a été rappelé récemment par Sa Majesté le Roi Mohamed VI lors de l'inauguration le 20 décembre 2002 de la place Mohammed V à Paris. Sa Majesté le Roi avait notamment souligné que « C'est au nom de ces mêmes valeurs que feu Sa Majesté le Roi Mohammed V avait fait prévaloir son éthique au reste de la Communauté internationale, en refusant que soient appliquées aux Marocains de confession juive les lois discriminatoires et antisémites du gouvernement de Vichy. »

– Le critère de l'utilité publique : afin de favoriser l'un des instruments de la fraternité en l'occurrence le don, le législateur a prévu un type d'associations dénommées « associations reconnues d'utilité publique ayant vocation à recevoir les dons contrairement aux associations n'ayant pas cette qualité ». Ce type d'associations est régi par un cadre fiscal avantageux notamment par le biais de la loi n° 16-85 promulguée par le Dahir n° 1-85-101 du 17 août 1985 instituant au titre de l'ensemble des impôts actuels sur le revenu, la déductibilité des dons en argent ou en nature accordés aux Habous (fondations pieuses), ainsi qu'aux associations sans but lucratif et autres personnes morales qui œuvrent dans un domaine charitable, scientifique, culturel, littéraire, éducatif, sportif, d'enseignement et ou de santé.

### **III. Les modalités juridiques de mise en œuvre de l'esprit de fraternité : mécanismes institutionnels, usages et pratiques**

#### **III - 1. – Dans les relations avec l'État**

##### ***III - 1.1. – Quels sont les mécanismes de participation mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?***

Depuis la première Constitution de 1962, le constituant a opté pour une configuration institutionnelle dont l'architecture comprend des niveaux territoriaux intermédiaires entre l'État et les citoyens servant d'assise à la participation de ces derniers en vue de la promotion, par des procédés démocratiques, du principe de fraternité. Dans cette logique, le constituant à travers le titre XI de la Constitution a créé des collectivités territoriales dénommées « Des collectivités locales ». Elles sont, selon l'article 100 de la Constitution, « les régions, les préfectures ou provinces et les communes ». Ces collectivités « élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi » (article 101 de la Constitution). De même, elles servent de base à la composition de la Chambre des conseillers (seconde chambre du Parlement). Selon l'article 38 de la Constitution de 1996 « La Chambre des conseillers comprend dans la proportion de 3/5 des membres élus dans chaque région un collège électoral composé de représentants des collectivités locales ». De plus, à côté des partis politiques et des organisations syndicales, « les collectivités locales... concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens » (article 3 de la Constitution).

Par ailleurs, au niveau législatif, les différentes législations intervenues dans ce domaine, notamment depuis la charte communale de 1976, ont



consenti une certaine autonomie de gestion aux collectivités locales. C'est ainsi que la loi n°00-78 relative à la charte communale promulguée par le dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 (B.O. n° 5058 du 21 novembre 2002) a renforcé l'autonomie de ces collectivités afin qu'elles puissent gérer les affaires de la commune d'une manière efficace dans le but d'assurer à la collectivité locale son plein développement économique, social et culturel. Pour assurer leur mission, les collectivités locales bénéficient d'un concours financier de l'État par le biais de l'affectation d'une part des impôts nationaux tels l'Impôt sur les sociétés (IS) et l'Impôt général sur le revenu (IGR). Ce système d'aide et de redistribution est renforcé par l'instauration de mécanismes de solidarité entre collectivités locales ; c'est notamment le cas des groupements de communes (article 78 à 83 de la charte communale précitée) et des comités inter-régionaux de coopération (article 61 à 64 de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le Dahir n° 1-97-84 du 2 avril 1997. B.O. n° 4470 du 3 avril 1997) ayant pour but la réalisation d'un intérêt commun.

En outre, dans le cadre régional, la législation a institué un fonds de péréquation et de développement régional permettant « au moyen de subventions de l'État et de la mise en œuvre de la solidarité inter-régionale, de promouvoir le développement et de réduire les disparités régionales » (extrait de l'exposé des motifs de la loi sur la région).

En somme, la philosophie présidant à la création des collectivités locales est liée dans une certaine mesure à celle de la fraternité. C'est ce qui est explicité par l'exposé des motifs de la loi sur la région qui déclare qu'avec celle-ci « le Maroc sera doté d'un nouvel instrument de solidarité qui ne peut que renforcer la cohésion nationale que constitue le ciment de l'identité marocaine ».

### ***III-1.2. – Quels sont les mécanismes de protection et de promotion (par exemple des mesures d'interdiction aux fins de protection) mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?***

Le principe de fraternité suggère un devoir d'action à l'État lui imposant de mettre sur pied des mécanismes de protection et de promotion en faveur des individus surtout ceux vivant dans des conditions précaires et vulnérables eu égard à leur âge ou leurs conditions physiques. Dans cette perspective, plusieurs mécanismes de ce genre ont été institués par les pouvoirs publics au Maroc. Nous nous limiterons dans ce propos à n'exposer que l'intitulé et le fonctionnement général. Il est à rappeler que cette énumération n'est pas limitative :

– Le premier mécanisme ayant institutionnalisé le principe de fraternité au Maroc est « l'Entraide Nationale ». Établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, cette institution « est chargée de dispenser l'aide et l'assistance sous toutes ses formes et de concourir à la promotion familiale et sociale » (article 2 alinéa 6 du décret

n° 2-71-625 portant statut de l'Entraide Nationale du 28 février 1972). Ce mécanisme est aussi une sorte de plate-forme consultative en matière de fraternité puisqu'il peut être « consulté sur l'opportunité de la création de toute œuvre publique à caractère social ou charitable ainsi que sur les mesures générales ou particulières intéressant la solidarité et l'entraide » (article 2 alinéa 3 du décret précité). Ses ressources sont constituées par les subventions de l'État et des collectivités locales et certaines taxes (article 9 du dahir n° 1-57-099 du 27 avril 1957 portant création de l'Entraide Nationale B.O. du 17 mai 1957).

– Un mécanisme mis en œuvre à l'initiative du Roi est la Fondation Mohamed V pour la solidarité, devenue l'instrument essentiel de la politique de solidarité au niveau national. Présidée par S.M. le Roi Mohamed VI, cette fondation comme l'article 4 de son statut l'indique « a essentiellement pour objectif de lutter contre toute forme de pauvreté et de marginalisation sociale et d'œuvrer par tous les moyens, particulièrement par une action de solidarité, pour venir en aide aux personnes démunies ou dans une situation précaire ».

– Un autre mécanisme est l'Agence de Développement social qui s'assigne comme objectif fondamental l'atténuation du déficit social qui touche plus particulièrement les couches vulnérables (la loi n° 12-99 portant création de l'Agence de Développement social promulguée par le Dahir n° 1-99-207 du 25 août 1999, B.O. n° 4732 du 7 octobre 1999).

– Un mécanisme de fraternité, à vocation économique, est le micro-crédit qui a pour visée de permettre à des personnes économiquement faibles de créer ou de développer leur propre activité de production ou de services en vue d'assurer leur insertion économique (article 2 de la loi n° 18-97 relative au micro-crédit promulguée par le Dahir n° 1-99-16 du 5 février 1999, B.O. n° 4678 du 1<sup>er</sup> avril 1999).

– Les différentes caisses de retraite et de couverture sociale, ainsi que la caisse de compensation sont aussi d'importants outils de fraternité.

### ***III - 1.3. – Quels sont les outils d'égalisation des droits ou comment se réalise l'aménagement de l'égalité à des fins de fraternité ?***

Le texte constitutionnel marocain, comme signalé plus haut (voir II-4.1.), est imprégné du principe d'égalité. Ceci n'a pas été un obstacle pour le législateur d'encourager l'instauration de certains outils de discrimination positive ; c'est-à-dire des mesures favorables à un groupe ou à une catégorie d'individus sur la base de critères objectifs, à des fins de fraternité. Ainsi, au niveau de la participation politique et dans un objectif de favoriser l'accès des femmes au mandat parlementaire, bien qu'en marge du texte constitutionnel qui consacre l'égalité des deux sexes (article 8 et article 12 de la Constitution), le critère du sexe a été à l'origine d'une pratique de quotas en faveur des femmes. Dans ce sens et sans que la nouvelle loi organique n° 06-02

modifiant et complétant la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants (B.O. n° 5018 du 4 juillet 2002) ne le dise expressément ; elle stipule seulement que « 30 membres sont élus à l'échelle nationale » (article 1<sup>er</sup> alinéa 3), les partis politiques se sont mis d'accord pour que la liste nationale relative aux élections législatives, prévue à l'article 1<sup>er</sup> sus-mentionné de la loi organique, soit réservée aux femmes.

En outre et sur la base du critère de l'handicap physique, le législateur a instauré des quotas au niveau de l'accès aux emplois publics au profit des personnes handicapées. Pour ce, l'article 20 de la loi 07-92 relative à la protection sociale des personnes handicapées stipule que « le pourcentage des emplois à réserver aux handicapés par rapport à l'ensemble des travailleurs et employés des administrations du secteur public, semi-public et privé est fixé, dans le cadre des listes visées à l'article précédent, par voie réglementaire ».

### **III - 2. – Dans les relations des communautés / collectivités / groupes entre eux**

#### ***III - 2.1. – Quelles solutions juridiques et normatives sont mises en œuvre en cas de conflits entre communautés / collectivités / groupes ?***

Dans ce cas, le recours à l'autorité de tutelle ou au juge permettent la résolution des conflits.

## **IV. La consécration par la juridiction constitutionnelle du principe de fraternité**

Pour l'instant, alors que le juge de droit commun et le juge administratif ont consacré le principe de fraternité, le Conseil constitutionnel n'a pas eu jusque-là l'occasion de le faire.

## **V. Voies d'avenir**

### **V - 1. et V - 2. – Quelles sont les perspectives des relations des individus et/ou communautés dans leurs rapports à autrui ? Quels sont les principaux défis à relever en la matière ?**

La réponse à ces deux questions implique la prise en compte de trois niveaux. Le premier niveau concerne les relations inter-individuelles

caractérisées par le primat de l'individualisme. Le principe de fraternité, dans ce cadre, ne s'oppose pas à l'autonomie de l'individu, il en atténue les exagérations. Ce qui suggère non pas la condamnation de l'individualisme au nom de la fraternité, mais plutôt leur jonction en un principe fédérateur permettant de fortifier le lien entre l'individu et ses semblables afin de remédier aux exclusions et aux marginalisations et de promouvoir une culture de la solidarité en faveur des plus vulnérables.

Le second niveau est relatif aux relations intercommunautaires au sein d'un État. En effet, dans les sociétés pluriculturelles, mues par un réveil identitaire, où chaque communauté s'identifie à sa culture dans sa dimension exclusive et négatrice des autres cultures, ces relations revêtent souvent un caractère conflictuel, d'où le besoin pressant de la réactivation et de la mobilisation, par l'État régulateur, de la fraternité intercommunautaire porteuse de tolérance et de reconnaissance de l'Autre. Ceci ne peut aboutir que par le biais de l'approfondissement des mécanismes démocratiques de participation à tous les niveaux de l'État, horizontaux et verticaux, permettant l'expression de la diversité culturelle sous toutes ses formes.

Le troisième niveau s'attache aux relations inter-étatiques reflétant deux dynamiques antinomiques; d'un côté une tendance à l'universalisation des valeurs du fait d'une mondialisation véhiculant un modèle unique et parfois inique, et de l'autre côté un repli identitaire des exclus de la mondialisation. La fraternité, dans ce cadre, est le principe catalyseur qui doit rendre possible la synthèse positive de ces deux dynamiques en favorisant la redistribution et le partage des richesses, tant matérielles qu'immatérielles, entre les membres de la société universelle. La réconciliation de ces deux tendances par l'entremise de la fraternité est de nature à atténuer les antagonismes et à servir la compréhension entre les peuples, elle vise dans ce sens une finalité suprême qui est l'instauration de mondes convergents et complémentaires où la paix est le maître mot.

Cependant, l'effort d'intériorisation de la fraternité – que ce soit entre individus, entre communautés, entre États ou entre individus, communautés et État – ne peut donner de résultats positifs que si au préalable l'accent est mis sur la conversion sur le terrain juridique de l'engagement moral sous-tendant la fraternité.