



Le cadre légal relatif à **la liberté  
d'association et de réunion au Maroc**

الإطار القانوني المتعلق بحرية  
تأسيس الجمعيات وحرية التجمع **بالمغرب**

Février  
2020

Le cadre légal relatif à la **liberté**  
d'association et de réunion **au Maroc**

# Le cadre légal relatif à **la liberté** **d'association et de réunion** au **Maroc**

Février 2020

Auroreprint  
Dépôt légal: 2020MO1100  
ISBN: 978-9954-9539-9-0



Ce rapport a été élaboré dans le cadre du projet intitulé « Favoriser la mise en œuvre effective d'un cadre légal propice à la liberté d'expression, d'association et de réunion au Maroc », et mis en œuvre depuis juillet 2017 par l'association Adala pour le droit à un procès équitable, IREX Europe, l'organisation ARTICLE 19 MENA et le secteur Communication et Information du bureau de l'UNESCO à Rabat.

Les points de vue exprimés dans cette publication sont ceux de l'auteur et des personnes consultées dans le cadre du projet ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue des partenaires du projet et n'engagent en aucune façon leurs organisations.

Auteur : Largou Boubker  
Réviseur : Jocelyn Grange

## Présentation

Depuis sa création, l'association Adala «pour le droit à un procès équitable» accorde une attention particulière à la promotion et à la protection des libertés publiques, principalement la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information, la liberté d'association et de rassemblement pacifique, par le biais de ses divers mécanismes de travail, de recherche et d'étude, renforcement des capacités, suivi et établissement de rapports ou plaidoyers.

L'objectif est de cadrer ces libertés avec une série de garanties, qu'il s'agisse de lois ou de pratiques, ainsi que de la protection juridictionnelle de ces droits et libertés, qui constituent un levier essentiel du développement démocratique au sens des articles 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de l'article 68 de la Charte des Nations Unies, ainsi que de la Constitution du 1er Juillet 2011, dont la deuxième partie est consacrée aux droits et libertés fondamentaux ainsi qu'à d'autres dispositions relatives à ces droits et libertés dans d'autres sections de la Constitution tel que les chapitres: 25, 27, 28 et 29.

Néanmoins, plus de six ans après l'adoption d'une nouvelle constitution garantissant la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information, le droit d'association et de rassemblement des citoyens marocains, nous avons insisté sur le fait que le droit actuel de jouir de ces libertés n'est pas encore suffisamment pris en compte dans les lois qui lui sont relatives, et les dispositions de la Constitution relatives à ces mêmes droits et libertés n'ont pas été pleinement concrétisées et mises en œuvre.

En outre, certains des problèmes et défis associés aux violations répétitives des lois par les autorités persistent, parfois de manière graduelle, de même que les restrictions juridiques et pratiques qui restreignent l'exercice de ces droits et libertés.

Et nous invoquons ici les arrestations de plusieurs journalistes ainsi que l'utilisation de la violence et le recours excessif à la force pour contrer les manifestations pacifiques et les arrestations massives des militants du Hirak du Rif, poursuivis pour de graves chefs d'accusations pour avoir participé aux manifestations d'Al-Hoceima durant lesquelles ils réclamaient des revendications sociales et économiques, mais qui ont abouti à leur condamnation et à des sanctions sévères et des peines d'emprisonnement de longues durées à l'encontre de la majorité d'entre eux.

Ce qui fait qu'avec le reste des composantes du mouvement des droits de l'Homme et conformément à notre mission de protection des droits et libertés énoncés dans les législations internationales et nationales, et en tant qu'acteurs dans leur promotion par le biais de la défense et la protection des normes de justice et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, nous nous posons des questions sur la manière dont le législateur marocain gère les grands changements qui se produisent dans le monde, principalement dans les pays arabes et du Maghreb, concernant ces droits et libertés.

Comment faire face aux défis actuels des gouvernements dans la relation avec la société civile qui est devenue un acteur central de la démocratie et une force de proposition efficace ? Et quels sont les manières d'appliquer correctement les lois et d'ouvrir le champ de la participation des associations à la formulation, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ? Quels sont les mécanismes politiques, juridiques, institutionnels et administratifs qui devraient être consacrés et renforcer leurs rôles pour maintenir la liberté d'association ? Ainsi que la liberté d'expression et de manifestation pacifique ? Est-il nécessaire d'établir des restrictions qui devraient limiter l'exercice de ces droits, qui sont imposées par la loi et qui sont des mesures nécessaires ? Quelles sont les implications des termes et contenus vagues qui caractérisent les textes juridiques et qui entravent l'exercice du droit de réunion, de rassemblement et de manifestation pacifique ?

Le rapport sur « Le cadre légal relatif à la liberté d'association et de réunion au Maroc » tente de répondre à toutes ces questions. Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un projet mené en partenariat par l'Association Adala «pour le droit à un procès équitable», l'organisation IREX Europe, l'organisation ARTICLE 19 MENA, et le bureau de l'UNESCO au Maghreb qui vise principalement à promouvoir la mise en œuvre effective d'un cadre juridique propice à la liberté d'expression, d'association et de rassemblement, conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques internationales en vigueur au Maroc, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables et / ou marginalisés, afin d'évaluer leur accès effectif à ces droits fondamentaux et leur intégration dans le cadre juridique actuel.

Cela se fait à travers deux composantes principales :

- (1) Promouvoir le soutien de la société civile et des médias à un cadre juridique protégeant les libertés d'expression, d'association et de rassemblement.
- (2) soutenir et renforcer la capacité des avocats, des journalistes, des professionnels des médias et de la société civile à agir en tant qu'observateurs afin de mettre en œuvre les lois et réglementations existantes conformément aux normes internationales.

A cette occasion, l'association Adala «pour le droit à un procès équitable», IREX Europe et leurs partenaires tiennent à remercier M. Boubker Largou, expert en droit humains, qui a réalisé le présent rapport et contribué à l'encadrement du séminaire où il a été présenté. Nous tenons également à remercier toutes celles et tous ceux dont les suggestions et la participation au débat ont contribué à l'enrichissement du contenu d'un tel travail.

**Me Jamila Sayouri**  
**Présidente Association Adala**  
**Pour le droit à un procès équitable**

## Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>7</b>
<b>1. Le cadre constitutionnel relatif à la liberté d'association et de réunion</b>	<b>9</b>
<b>2. Le cadre légal relatif à la liberté d'association</b>	<b>12</b>
2.1. Un régime déclaratif entravé par des obstacles administratifs arbitraires	12
2.2. Interdiction, suspension et dissolution	16
2.3. Des obstacles au financement des associations	18
2.4. Les associations étrangères et les associations de Marocains résidant à l'étranger	21
2.5. Un large consensus sur les modifications à apporter au cadre légal	22
<b>3. Le cadre légal relatif à la liberté de réunion</b>	<b>23</b>
3.1. Un régime d'autorisation déguisé	24
3.2. Des restrictions disproportionnées	26
3.3. Des pouvoirs discrétionnaires utilisés de manière arbitraire	28
3.4. Obligation positive de protéger les rassemblements et recours excessif à la force	31
3.5. Des sanctions excessives, incluant des peines privatives de liberté	33
3.6. Les recommandations du CNDH et de la société civile	35
<b>4. Recommandations</b>	<b>36</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>40</b>

## Résumé

La Constitution adoptée par référendum en juillet 2011 consacre à nouveau « les libertés de réunion et d'association », mais elle va plus loin que ses devancières en étendant le champ des droits garantis aux libertés de « rassemblement » et de « manifestation pacifique », et en énonçant des principes et des engagements relatifs aux droits humains tels qu'ils sont universellement reconnus. Elle affirme par ailleurs le principe de « démocratie participative » et prévoit à cette fin l'instauration de « mécanismes de dialogue et de concertation » permettant aux associations de contribuer « à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics ».

La nouvelle Constitution innove également en introduisant le principe de primauté du droit international. En effet, « le Royaume s'engage à accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale ». La reconnaissance de cette primauté est toutefois partielle puisque la compatibilité des engagements internationaux du Maroc reste conditionnée au respect des « constantes du Royaume » : la forme monarchique de l'État, l'Islam, l'intégrité territoriale et le respect dû au Roi, – des sujets sensibles, connus sous l'expression « lignes rouges ». Ces limitations sont difficilement conciliables avec les obligations du pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 que le Maroc a ratifié en 1979. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui est chargé de surveiller la mise en œuvre du PIDCP, affirme en effet que la protection de la forme constitutionnelle de l'État, d'une religion ou d'une autorité publique, ne peut justifier de restrictions indues aux libertés garanties par le pacte.

La reconnaissance de la primauté des engagements internationaux du Maroc dans la Constitution suscite donc autant d'espoirs que de réserves. De manière générale, le contenu des lois adoptées depuis 2011 pour mettre le cadre juridique en adéquation avec les nouvelles exigences constitutionnelles en matière de droits civils et politiques se révèle en deçà des attentes de la société civile. C'est le cas, par exemple, de la loi organique sur les partis politiques du 22 octobre 2011 qui a repris l'essentiel des dispositions restrictives de la précédente législation, ou des lois organiques sur les pétitions et les motions législatives qui ont été adoptées en juillet 2016 sans tenir compte des propositions formulées par les associations signataires de l'Appel de Rabat en 2012. La réforme du cadre légal applicable aux associations, que le gouvernement actuel s'est engagé à harmoniser avec la Constitution, sans toutefois donner trop de précisions sur le contenu de ses projets, inquiète donc la société civile notamment celle constituée par les associations de défense des droits humains qui opèrent dans le contexte de la répression accrue du « Hirak-Anhezzi », le mouvement de protestation socioéconomique né en 2016 dans la région du Rif.

Selon la législation actuelle, les associations sont libres de décider de leur objet, de leurs activités et de la composition de leurs instances directrices à condition, toutefois, de respecter les « bonnes mœurs » et les « Constantes du Royaume ». Dans les faits, la très grande majorité des 130.000 associations recensées dans le pays exercent librement ces droits et ne rencontrent pas de difficultés majeures dans leur relation avec l'administration publique, laquelle est chargée par la loi d'enregistrer les déclarations de constitution des associations ou de tout changement intervenant dans leur direction ou leurs statuts. La situation des associations de défense des droits humains et de celles qui remettent en cause certaines politiques de l'État ou du gouvernement est en revanche très différente. Elles se heurtent aux dispositions répressives de la loi, mais également au non-respect par l'administration des aspects les plus libéraux

de la législation. Les procédures de déclaration font ainsi l'objet de multiples entraves contre lesquelles l'institution judiciaire se révèle un faible rempart. A ces obstacles s'ajoute un régime fiscal et financier complexe et peu propice au développement des associations, ainsi qu'un accès aux financements publics pouvant être rendu très aléatoire par des critères d'éligibilité mal définis et des procédures qui manquent de transparence.

Les associations de défense des droits humains s'inquiètent également du flou entretenu par le gouvernement sur ses intentions en ce qui concerne la réforme du cadre légal relatif à la liberté de réunion dont les carences et les ambiguïtés sont incompatibles avec les engagements contenus dans le PIDCP. C'est le cas, par exemple, de la procédure déclarative pour la tenue des rassemblements publics que les autorités peuvent aisément transformer en régime d'autorisation. En effet, si la loi établit que le récépissé qui doit être remis aux organisateurs d'une réunion publique au moment du dépôt de leur déclaration est la pièce justificative de la légalité de ce rassemblement, elle ne prévoit pas, en revanche, de sanction contre les fonctionnaires qui refusent de délivrer ce document. Il suffit donc aux autorités publiques de ne pas remettre le récépissé pour rendre un rassemblement illégal. En outre, distinguer la « réunion publique » de la « manifestation publique », comme le fait la loi marocaine, pour réserver ensuite l'organisation des manifestations aux seules associations reconnues, constitue une restriction disproportionnée de cette liberté fondamentale. Ainsi les citoyens qui ne font pas partie d'organisations constituées n'ont pas la possibilité de manifester légalement, la notion de « manifestation spontanée » n'étant pas codifiée en droit marocain. Enfin, la loi donne à l'administration un large pouvoir d'appréciation pour interdire une manifestation si elle estime qu'elle est de nature à troubler la « sécurité publique », sans soumettre ce pouvoir discrétionnaire à une obligation de motivation écrite, ni prévoir de procédure de recours accéléré auprès d'un tribunal pour contester la décision d'interdiction.

Dans la pratique, le gouvernement joue fréquemment sur les carences et les imprécisions de la loi pour restreindre, entraver ou interdire des rassemblements qui sont organisés par des organisations dont il réprime l'action et les revendications. Le choix de réprimer ou non une manifestation non-déclarée ou pour laquelle les organisateurs n'ont pas obtenu de récépissé, est tout aussi partial. Tolérant à l'égard de nombreux mouvements sociaux, le gouvernement l'est tout autant vis-à-vis des forces de sécurité lorsque celles-ci font un usage excessif de la force pour disperser les rassemblements qu'il a fait le choix de réprimer. Les forces de l'ordre sont rarement inquiétées par la justice pour leurs excès, au contraire des organisateurs et des participants aux manifestations non-tolérées qui s'exposent à de lourdes sanctions, incluant des peines de prison. Le 26 juin 2018, le tribunal de première instance de Casablanca a ainsi condamné 53 activistes du mouvement social du Rif à des peines allant d'un à vingt ans de prison pour des chefs d'inculpation incluant des violences contre la police et l'organisation de manifestations non autorisées, au terme d'un procès collectif que plusieurs organisations de défense des droits humains, telles qu'Amnesty International et Human Rights Watch, ont jugé inéquitable.

## 1. Le cadre constitutionnel relatif à la liberté d'association et de réunion

La Constitution adoptée par referendum en juillet 2011 dans le sillage du « Printemps arabe » avec l'ambition proclamée par le roi Mohamed VI de démocratiser les institutions et d'instaurer une monarchie constitutionnelle, garantit dans son article 29 « les libertés de réunion et d'association ». Ces libertés étaient déjà consacrées par les précédentes constitutions (1962, 1970, 1972, 1992 et 1996) mais de manière sommaire. Le nouveau texte est beaucoup plus exhaustif en étendant le champ des droits garantis aux libertés de « rassemblement » et de « manifestation pacifique », mais également à travers les principes et les engagements stipulés dans son préambule qui affirment dans le détail l'attachement du Maroc aux droits humains tels qu'ils sont universellement reconnus .

La Constitution de 2011 renforce par ailleurs le statut des associations. Celles-ci « se constituent librement et exercent en toute liberté leurs activités », et « ne peuvent être dissoutes ou suspendues qu'en vertu d'une décision de justice. »<sup>2</sup> . Plus encore, elle reconnaît un rôle important aux « associations intéressées par la chose publique et aux organisations non-gouvernementales » en affirmant dans son article 12 qu'elles « contribuent dans le cadre de la démocratie participative à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics ». Il est prévu que cette « démocratie participative » s'exerce aussi bien à un niveau national, par le biais « d'instances de concertation » créées à cet effet (article 13), que territorial grâce à l'instauration de « mécanismes de dialogue et de concertation » qui incluent un droit de pétition en vue d'inscrire une question à l'ordre du jour du Conseil d'une collectivité territoriale (article 139). Ces instruments s'ajoutent à deux nouveaux droits reconnus aux citoyens, et que les membres d'une association peuvent donc exercer en tant que tel: le droit de présenter des motions en matière législative (article 14) et le droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (article 15).

La nouvelle Constitution innove également en reconnaissant dans son préambule le principe de primauté du droit international. Le Maroc s'engage en effet à « accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale ». Il s'agit au premier abord d'une avancée importante dans la mesure où la Constitution précédente se contentait de « souscrire aux principes, droits et obligations découlant des chartes des organismes internationaux »<sup>3</sup> , sans reconnaître la primauté juridique des engagements internationaux du Maroc alors même que celui-ci avait ratifié en 1979 le pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966, la pierre angulaire du droit international en matière de liberté de réunion et d'association.

La reconnaissance de cette prééminence, à laquelle une partie de la jurisprudence administrative tente de donner une effectivité directe en mobilisant le référentiel international pour fonder ses jugements<sup>4</sup>, est toutefois bornée par des limitations qui en vident une partie importante de sa substance. En effet,

---

<sup>1</sup> « Le Royaume du Maroc, État uni, totalement souverain, appartenant au Grand Maghreb, réaffirme ce qui suit et s'y engage : (...) Protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'homme et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité (...).

<sup>2</sup> Article 12.

<sup>3</sup> Préambule de la Constitution de 1996, considérant 3 : « Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes desdits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. »

<sup>4</sup> On citera, par exemple, l'arrêt N° 5793 du 21 novembre 2014 dans lequel le tribunal administratif de Rabat a recouru aux dispositions des articles 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et 21 du PIDCP pour annuler la décision du Wali de la Région de Rabat Salé Zemmour Zaer qui avait interdit à l'Association marocaine des droits humains (AMDH) d'organiser un colloque sur le thème « Médias et démocratie » à la Bibliothèque nationale du Royaume du Maroc.

le préambule de la Constitution ne proclame l'adhésion du Maroc aux conventions internationales que lorsque celles-ci respectent son « identité nationale immuable ». Cette réserve, sujette à confusion<sup>5</sup>, est précisée par l'article 19 qui soumet, dans une contradiction évidente, l'effectivité des libertés consacrées par la Constitution au respect des spécificités nationales du Maroc. Ainsi les citoyens « jouissent à égalité des droits et libertés (...) énoncés dans la Constitution et les conventions et pactes dument ratifiés par le Maroc (...) dans le respect des Constantes du Royaume et de ses lois ». La primauté des conventions internationales ratifiées sur le droit interne reste donc conditionnée au respect de la forme monarchique de l'État, de l'Islam, de l'intégrité territoriale et du respect dû au Roi, – des sujets sensibles, connus sous l'expression « lignes rouges ».

Ces limitations sont problématiques au regard du droit international. Certes il existe de nombreuses monarchies constitutionnelles et de nombreux États proclamant constitutionnellement l'intégrité de leur territoire. Néanmoins, il ne doit pas en découler de dispositions incompatibles avec les engagements internationaux contractés par les États concernés. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui est chargé de surveiller la mise en œuvre du PIDCP, l'a rappelé dans son Observation Générale n°31 consacrée spécifiquement à la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte<sup>6</sup> : « Si le paragraphe 2 de l'article 2 [les] autorise à donner effet aux droits reconnus dans le Pacte en suivant leur procédure constitutionnelle interne, c'est le même principe qui joue afin d'empêcher que les États parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet.».

La reconnaissance de la primauté des engagement internationaux du Maroc dans la Constitution suscite donc autant d'espoirs que de réserves et, de manière générale, le contenu des lois adoptées depuis 2011 pour mettre le cadre juridique en adéquation avec les nouvelles exigences constitutionnelles en matière de droits civils et politiques se révèle en deçà des attentes de la société civile. C'est le cas, par exemple, de la loi organique sur les partis politiques du 22 octobre 2011 qui a repris l'essentiel des dispositions restrictives de la précédente législation<sup>7</sup>, ou du nouveau Code de la presse qui a suscité une levée de bouclier parmi de nombreux professionnels du secteur médiatique<sup>8</sup>. C'est également le cas des lois organiques n°44-14 et 64-14, concernant respectivement les pétitions et les motions législatives, qui ont été adoptées en juillet 2016<sup>9</sup> sans vraiment tenir compte des propositions formulées par le Dialogue national sur la société civile et les nouveaux rôles constitutionnels (DNCS), une instance créée en 2013 à l'initiative du ministre chargé des Relations avec le parlement et la société civile. Elles n'ont pas non plus répondu aux attentes exprimées par la Dynamique de l'Appel de Rabat (DAR), une structure de

<sup>5</sup> Voir BENDOUROU Omar, « Réflexions sur la Constitution du 29 juillet 2011 », in « La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique », Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, coordonné par BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ Rkia et MADANI Mohammed, Éd. La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014, page 134 : « Ainsi, les conventions internationales qui sont en contradiction avec l'Islam, qui constitue l'une de ses composantes essentielles, n'ont pas leur place dans le droit interne. On songe particulièrement à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979 et ratifiée par le Maroc avec des réserves liées au droit musulman, notamment à la question de l'héritage ».

<sup>6</sup> Observation générale No 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (Quatre-vingtième session), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004).

<sup>7</sup> BENDOUROU Omar, « Les droits de l'homme dans la Constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », La Revue des droits de l'homme 6 | 2014.

<sup>8</sup> Voir « Rapport sur le cadre légal relatif à la liberté d'expression » rédigé dans le cadre du projet « Favoriser la mise en œuvre effective d'un cadre légal propice à la liberté d'expression, d'association et de réunion au Maroc », et mis en œuvre depuis juillet 2017 par IREX Europe, l'association Adala pour le droit à un procès équitable, ARTICLE 19 MENA et le secteur communication et information du bureau de l'UNESCO à Rabat.

<sup>9</sup> Dahir n°1-16-107 du 28 juillet 2016 portant promulgation de la loi organique N° 44-14 relatif aux conditions et aux modalités d'exercice du droit de présentation des pétitions aux pouvoirs publics, et Dahir du 28 juillet 2016 portant promulgation de la loi organique N° 64-14 relatif aux conditions et aux modalités d'exercice du droit de présentation des motions en matière législative.

dialogue alternatif créée dans le sillage de la Déclaration de Rabat à laquelle ont souscrit près de 500 associations lors de son lancement en 2012. Il est notamment reproché à ces deux lois de soumettre la société civile « à des procédures lourdes au point de réduire à peu de chose sa marge d'action »<sup>10</sup>. On lui reproche également, s'agissant du dialogue et de la concertation au niveau territorial, d'avoir confié à chaque collectivité le pouvoir de définir les modalités de ces mécanismes dans son règlement intérieur et de favoriser ainsi des pratiques de démocratie participative très différenciées d'une région à l'autre<sup>11</sup>.

La société civile reste donc assez dubitative quant à la réelle volonté du pouvoir exécutif de réformer en profondeur le cadre législatif et réglementaire applicable à la liberté d'association et de réunion comme il s'est engagé à le faire dans son programme gouvernemental 2016–2021<sup>12</sup>. Celui-ci prévoit en effet « l'adoption d'une politique gouvernementale intégrée en matière de droits de l'Homme », ainsi que la mise à jour du Plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'Homme (PANDDH), un cadre de coordination lancé en 2008 pour consolider les réformes politiques et institutionnelles initiées par le Roi Mohammed VI pour rompre avec les « années de plomb » qui avaient marqué le règne de son père. Ce processus a débouché sur l'adoption le 13 décembre 2017 d'un plan d'action national pour la période 2018–2021 qui est composé de quatre axes principaux : la démocratie et la gouvernance (Axe 1) ; les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux (Axe 2) ; la promotion et la protection des droits catégoriels (Axe 3) ; et le cadre institutionnel et juridique (Axe 4). Néanmoins, l'attitude du gouvernement, qui n'a pas encore dévoilé le contenu de ses projets de lois sur la liberté d'association et de réunion, inquiète la société civile, notamment celle constituée par les organisations de défense des droits humains qui opèrent dans le contexte de la répression accrue des mouvements de protestation socioéconomique nés en 2016 dans la région du Rif.

---

<sup>10</sup> Communiqué de la Dynamique de l'Appel de Rabat du 13 décembre 2015.

<sup>11</sup> Voir Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), « Statut et dynamisation de la vie associative au Maroc », Auto-saisine n°28/2016, pages 48–50, « Pétitions et présentations de motions en matière législative ».

<sup>12</sup> Le programme gouvernemental 2016–2021 a identifié cinq priorités, dont la cinquième concerne la « démocratie participative avec les partenaires économiques et sociaux et les représentants de la société civile » et inclue « l'adaptation de la législation actuelle relative au droit à la création d'associations aux dispositions de la constitution. »

## 2. Le cadre légal relatif à la liberté d'association

Le droit d'association au Maroc est régi par le Dahir n°1-58-376 promulgué le 15 novembre 1958, puis modifié et complété par les lois n°1-73-293 du 10 avril 1973, n° 75.00 du 23 juillet 2002 et n° 07-09 du 19 février 2009. Selon cette législation, les associations sont libres de décider de leur objet, de leurs activités et de la composition de leurs instances directrices à condition, toutefois, de respecter la loi, les « bonnes mœurs » et les « constantes du Royaume »<sup>13</sup>. Dans les faits, la très grande majorité des 130,000 associations recensées dans le pays exercent librement ces droits et ne rencontrent pas de difficultés majeures dans leur relation avec l'administration publique, laquelle est chargée par la loi d'enregistrer les déclarations de constitution des associations ou tout changement intervenant dans leur direction ou leurs statuts.

La situation des associations de défense des droits humains et de celles qui remettent en cause certaines politiques de l'État (les « lignes rouges ») ou du gouvernement (répression des mouvements sociaux du Rif) est en revanche très différente. Elles se heurtent aux dispositions répressives de la loi que le législateur marocain n'a toujours pas amendées pour les mettre en adéquation avec la nouvelle Constitution, mais également au non-respect par l'administration des aspects les plus libéraux de cette législation. Les procédures de déclaration font ainsi l'objet de multiples entraves contre lesquelles l'institution judiciaire, qui a développé une jurisprudence plutôt libérale en la matière, se révèle un faible rempart. A ces obstacles s'ajoutent un régime fiscal et financier complexe et peu propice au développement des associations, ainsi qu'un accès aux financements publics pouvant être rendu très aléatoire par des critères d'éligibilité mal définis et des procédures manquant de transparence.

### 2.1. Un régime déclaratif entravé par des obstacles administratifs arbitraires

Le Dahir de 1958 instaure un régime de déclaration préalable qui n'a été remis en cause que lors de la « parenthèse autoritaire » consacrée par les amendements de 1973. La version actuelle de la loi entre donc dans la catégorie des régimes d'inspiration libérale par opposition aux régimes d'autorisation préalable qui soumettent la création d'une association à l'approbation des autorités publiques. Lorsqu'ils créent une association, les citoyens marocains doivent simplement déposer auprès de l'autorité administrative locale<sup>14</sup>, directement ou par l'intermédiaire d'un huissier de justice, une déclaration accompagnée d'une série de pièces justificatives en trois exemplaires. Ces pièces incluent la liste des membres du bureau et les copies de leurs cartes d'identité nationale, ainsi que le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'association et ses statuts. L'obligation de fournir la copie de l'extrait de casier judiciaire des membres du bureau, qui figurait dans la version initiale du Dahir, a été supprimée par amendement en 2009. Cette mesure fut saluée à l'époque comme un élargissement des libertés publiques car cette condition pouvait avoir pour effet de dissuader les citoyens de créer des associations ou d'être membres de leurs bureaux. Il faut en effet s'adresser au tribunal du lieu de naissance pour obtenir ce document et le demandeur doit s'y présenter personnellement.

Cependant, le législateur a donné le sentiment de reprendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre puisque les amendements de 2009 introduisent également la possibilité pour les autorités publiques de

<sup>13</sup> Article 2 (« Les associations de personnes peuvent se former librement sans autorisation sous réserve des dispositions de l'article 5 ») et Article 3 (« Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou de faire appel à la discrimination est nulle »).

<sup>14</sup> « Dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association ».

conduire des enquêtes sur les déclarants et d'obtenir, en ce cas, la fiche n°2 de leur casier judiciaire<sup>15</sup>. Ce pouvoir d'enquête n'était jusque-là reconnu qu'au parquet du tribunal de première instance compétent, à qui l'administration a l'obligation de transmettre un exemplaire de la déclaration et des pièces justificatives et qui peut, le cas échéant, formuler un avis. La dernière mouture de la loi renforce donc de facto la capacité d'obstruction de l'administration, laquelle était déjà devenue la seule instance habilitée à enregistrer les déclarations après l'adoption des amendements de 2002. Cela n'était pas le cas auparavant car les déclarants pouvaient aussi le faire auprès du « tribunal régional de la circonscription judiciaire »<sup>16</sup>.

La loi, dans sa version actuelle, conserve toutefois des garde-fous qui lui permettent de rester dans la catégorie des régimes de nature libérale. L'administration est ainsi tenue de délivrer « sur-le-champ » un récépissé provisoire lors du dépôt de la déclaration. Si toutes les pièces justificatives prévues par la loi sont jointes et valides, l'administration est ensuite tenue de « délivrer obligatoirement dans un délai maximum de 60 jours » un récépissé définitif. Même en l'absence de ce dernier document, l'association déclarée est considérée comme légale et habilitée à exercer les activités prévues par ses statuts. Ce système s'applique également à tout renouvellement de l'association, de même qu'à tout changement survenu dans son administration, sa direction, ses statuts ou sa structure<sup>17</sup>, lesquels doivent être déclarés dans le mois de survenance et sont opposables à des tiers à partir du jour où ils ont été déclarés. Au sens de la loi, l'administration locale est donc essentiellement cantonnée à un rôle de « chambre d'enregistrement » des déclarations tandis que le tribunal de première instance est explicitement désigné comme l'organe « compétent pour connaître des demandes de déclaration de nullité des associations »<sup>18</sup>. De même que l'autorité judiciaire est l'unique détenteur du pouvoir de suspendre ou de dissoudre les associations. Par conséquent, une enquête déclenchée par l'administration n'autorise pas celle-ci à déroger à ses obligations en matière de délivrance de récépissé, de même que les conclusions de son enquête, si elles sont défavorables aux déclarants, ne l'autorisent pas à suspendre ou à dissoudre une association. Ce pouvoir ne revient qu'à la seule autorité judiciaire qui peut être saisie « à la demande de toute personne concernée ou à l'initiative du ministère public »<sup>19</sup>.

Bien que la procédure de déclaration marocaine ne réponde pas parfaitement à tous les critères établis par le droit international – elle n'est pas totalement gratuite et les 60 jours nécessaires pour obtenir le récépissé définitif demeure trop long<sup>20</sup>, Maina Kiai, alors Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et d'association (ci-après dénommée le « Rapporteur spécial ») a tout de même estimé dans son rapport du 21 mai 2012 que le Maroc observait une pratique optimale en la matière dans la mesure où « les associations se voient automatiquement accorder la personnalité juridique dès que ses fondateurs en notifient la création aux autorités »<sup>21</sup>. Le Rapporteur spécial précise toutefois dans ce même rapport qu'il est essentiel, dans le cadre d'un système de déclaration déposée auprès de l'administration, que « les fonctionnaires compétents agissent de bonne foi, en temps voulu

<sup>15</sup> Loi n° 07-09 du 18 février 2009 modifiant l'article 5 du dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958 réglementant le droit d'association, tel qu'il a été modifié et complété

<sup>16</sup> Voir article 5 de la loi de 1958 avant sa modification par la loi n° 75.00 du 23 juillet 2002.

<sup>17</sup> Par exemple, la « création de succursales, filiales, ou établissements détachés ».

<sup>18</sup> Article 7 : « Le tribunal de première instance est compétent pour connaître des demandes de déclaration de nullité de l'association prévue à l'article 3. Il est également compétent pour connaître des demandes de dissolution de l'association si cette dernière est en situation non conforme à la loi, à la demande de toute personne concernée ou à l'initiative du ministère public. Le tribunal peut ordonner à titre de mesure conservatoire, et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association. »

<sup>19</sup> La justice administrative consacre elle-aussi le rôle du pouvoir judiciaire en tant que seul pouvoir habilité à décider la suspension ou la dissolution d'une association ; Voir Arrêt du tribunal administratif de Rabat, N°501/5/2012 du 21 mars 2013.

<sup>20</sup> Voir le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et d'association du 21 mai 2012, A/HRC/20/27, III. Pratiques optimales relatives au droit à la liberté d'association, para.51 à 76.

<sup>21</sup> Ibidem, para.58.

et de manière non sélective. »<sup>22</sup> Or ce n'est pas le cas au Maroc où l'application de la loi est entravée par l'administration qui ne respecte pas toujours les dispositions légales, en particulier à l'égard des associations dont les objectifs et les activités lui déplaisent. Le Rapporteur spécial le note lui-même dans son rapport du 3 juin 2015 dans lequel il s'inquiète du refus des autorités marocaines de délivrer le récépissé d'enregistrement à certaines associations conformément à la procédure prévue par la loi<sup>23</sup>. Farida Shaheed, experte indépendante dans le domaine des droits culturels, le constatait déjà aussi en 2011 au terme d'une mission effectuée pour le compte du Conseil des droits de l'homme à l'invitation du gouvernement marocain<sup>24</sup>. Plus récemment, à l'occasion de l'Examen périodique universel (EPU) du Maroc en mai 2017, le Comité des droits de l'homme a formulé plusieurs recommandations demandant au gouvernement de respecter ses obligations internationales et sa propre constitution, notamment en approuvant rapidement les demandes d'enregistrement des organisations de la société civile, y compris celles travaillant sur le Sahara occidental<sup>25</sup>.

Ces obstacles administratifs arbitraires sont observés de manière récurrente depuis une dizaine d'années par de nombreuses organisations nationales et internationales de défense des droits humains<sup>26</sup>. Le Réseau des associations victimes d'interdiction (RAVI), constitué pour soutenir les organisations subissant des restrictions, a ainsi recensé au moins 60 cas de refus d'enregistrer des associations ou sections d'associations entre juillet 2014 et l'été 2015. De son côté, l'Association marocaine des droits humains (AMDH) affirme que le nombre de ses sections privées de récépissé de dépôt de dossier de renouvellement de bureau s'élève à 68 cas, parmi lesquels 10 concernent des structures régionales, sur les 99 sections ayant renouvelé leurs instances depuis avril 2015<sup>27</sup>.

Ces obstructions administratives, dont le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) a dressé le panorama dans son « Mémoire relatif à la liberté associative adressé au gouvernement en novembre 2015 », revêtent de multiples formes<sup>28</sup>. Dans de nombreux cas, les autorités refusent d'enregistrer la déclaration de création qui est déposée en mains propres par les fondateurs d'une association ou bien retournent par la poste l'enveloppe contenant la déclaration et les pièces justificatives envoyée par courrier et enregistrée avec demande d'un avis de réception. Il arrive aussi que les autorités refusent de réceptionner les documents lorsque ceux-ci sont déposés par – ou en présence d'un huissier de justice. Elles ne donnent parfois aucun motif à leur refus ou bien avancent des motifs très fantaisistes, par exemple, en arguant qu'il est illégal de renouveler le bureau d'une association lorsque celle-ci vient déclarer un changement dans la composition de son organe dirigeant<sup>29</sup>. Plus fréquemment, les autorités administratives refusent de réceptionner la déclaration d'une association au motif – toujours exprimé verbalement – que le bureau comprend parmi ses membres une personne défendant des idées contraires à l'unité territoriale, au rite malékite, ou au régime monarchique.

Une autre pratique consiste à délivrer le récépissé provisoire mais à ne jamais délivrer le récépissé définitif. De même que les autorités délivrent parfois les récépissés provisoire et définitif mais refusent, par la suite, de délivrer les récépissés en cas de changement de situation de l'association ou de renouvellement

<sup>22</sup> Ibidem, para.57.

<sup>23</sup> A/HRC/29/25/Add.3, para.566.

<sup>24</sup> Rapport de l'experte indépendante dans le domaine des droits culturels, Mission au Maroc (5–16 septembre 2011), A/HRC/20/26/Add.2, paras. 56 et 57.

<sup>25</sup> Comité des droits de l'homme (CCPR), Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc, CCPR/C/MAR/CO/6, 1 décembre 2016.

<sup>26</sup> Voir en particulier : Human Rights Watch, « Maroc : La liberté de créer des associations », étude de cas, 7 octobre 2009, et Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, « Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018.

<sup>27</sup> Données fournies par l'AMDH le 25 mars 2019.

<sup>28</sup> Pages 15 et 16 (paras.33 à 36).

<sup>29</sup> Human Rights Watch, « Maroc : La Liberté de créer des associations : un régime déclaratif seulement sur le papier », 2009, page 14.

de ses statuts. Dans un registre similaire, les autorités ne délivrent pas le récépissé définitif dans le délai légal de 60 jours et opposent ensuite une fin de non-recevoir à toute demande de l'association concernée au motif que le récépissé provisoire est « périmé »<sup>30</sup>. Il n'est pas rare non plus que les membres fondateurs d'une association se voient demander de fournir un plus grand nombre d'exemplaires des pièces justificatives que celui requis par la loi ou que l'administration exige d'eux qu'ils produisent un extrait de leur casier judiciaire ou des documents qui ne sont pas prévus par la loi comme, par exemple, un certificat de bonne conduite ou le règlement intérieur de l'association. Enfin, les autorités retardent fréquemment la délivrance du récépissé provisoire jusqu'à l'accomplissement de l'enquête prévue par l'article 5 de la loi, alors que celle-ci n'établit aucun rapport entre ces deux opérations.

Ces pratiques, qui ont pour effet de transformer le régime déclaratif en régime d'autorisation préalable, ne sont pas sans conséquences pour les associations qui les subissent. Elles les vulnérabilisent en les privant arbitrairement des protections juridiques qui leurs permettent d'opérer librement. En effet, pour exister juridiquement les associations doivent justifier de leur enregistrement au moyen du récépissé provisoire ou définitif, lequel est notamment requis pour l'ouverture d'un compte bancaire, pour recevoir des subventions publiques ou même simplement pour percevoir des cotisations des adhérents. Une association qui n'est pas déclarée dans les règles n'aura pas non plus le statut requis pour ester en justice, pour organiser des réunions publiques ou pour appeler à manifester, dans la mesure où la loi ne reconnaît ce droit qu'aux organisations juridiquement constituées<sup>31</sup>. De nombreuses associations à qui le récépissé fait défaut continuent d'opérer malgré tout, mais leur statut juridique incertain les place dans une situation constante d'insécurité juridique et peut dissuader certains de leurs membres de poursuivre leur engagement.

Les cas de refus de dépôt de déclaration ou de délivrance de récépissé sont régulièrement portés à l'attention de la justice administrative marocaine qui confirme unanimement la nature déclarative du régime de création des associations et annule pour excès de pouvoir toute décision de l'administration qui dépasse la simple réception de la déclaration de constitution de l'association<sup>32</sup>. Le refus de délivrer le récépissé provisoire est considéré comme illégal<sup>33</sup> et comme une faute de service ouvrant droit à indemnisation<sup>34</sup>. Néanmoins, la diversité des pratiques arbitraires de l'administration donne lieu à une très grande variété de contentieux à l'égard desquels les tribunaux marocains n'ont pas encore dégagé une jurisprudence qui soit protectrice des droits de manière systématique et uniforme. Dans son Mémoire de 2015, le CNDH note que sur les dix-sept arrêts et décisions rendus par les différents tribunaux l'année précédente, neuf ont été en faveur des associations requérantes et huit en faveur de l'administration. Certaines affaires débouchent parfois sur des décisions ubuesques. Un des cas les plus emblématiques est celui de Freedom Now en 2014. Faisant face à un refus de réception de sa déclaration de constitution, cette association a saisi la justice mais s'est vu débouter de sa demande par le tribunal administratif de Rabat au motif qu'elle ne pouvait ester en justice faute de personnalité juridique puisque, selon le droit marocain, la personnalité juridique d'une association s'acquiert après que celle-ci ait été régulièrement déclarée<sup>35</sup>. Dans une décision rendue en 2013, la Chambre administrative avait pourtant

<sup>30</sup> Ibidem, page 13.

<sup>31</sup> Voir ce rapport, Chapitre 3 : Le cadre légal applicable à la liberté de réunion.

<sup>32</sup> CNDH, Mémoire relatif à la liberté associative adressé au chef du gouvernement en novembre 2015, page 9, para.22.

<sup>33</sup> Arrêt du tribunal administratif d'Agadir N° 84 du 02 août 2007 (Association ennakhil pour le développement socioculturel et sportif, Takmout Taghijit).

<sup>34</sup> Arrêt de la Cour de cassation (chambre administrative) du 10/01/2007, N°4)29 (Association professionnelle AMAL des vendeurs du marché aux puces).

<sup>35</sup> Décision du 7 février 2017. Citée par Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme in « Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018, page 8. Voir également A/HCR/29/25 a/hrc/29/25/add.3 du 10 juin 2015, para. 566. En réponse à une communication du Maroc sur le refus d'enregistrement de Freedom Now, le Rapporteur spécial « demeure préoccupé par le fait que la justice ne s'est pas prononcée sur le fond de la requête, à savoir le refus des autorités de délivrer le récépissé d'enregistrement, alors même que la procédure pour créer une association est soumise à un simple régime de notification. [Il] appelle les

estimé que le refus du dépôt de la déclaration de constitution de l'association ne peut constituer un motif légal pour priver l'association de son droit d'ester en justice<sup>36</sup>. Selon la Chambre, il s'agit en effet de motifs non fondés car le recours en annulation est une action in rem, et c'est la notion d'intérêt qui est en jeu et qui motive ce recours.

Enfin, il n'est pas rare que les autorités publiques s'exonèrent de respecter les décisions judiciaires qui leurs sont défavorables en continuant de refuser l'enregistrement d'une association ou de lui délivrer un récépissé<sup>37</sup>.

## 2.2. Interdiction, suspension et dissolution

L'article 3 de la loi sur les associations stipule qu'une association ne peut exister légalement si son objet ou ses buts « portent atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, ou au régime monarchique » ou sont jugés « contraires aux bonnes mœurs » ou bien encore s'il est considéré que l'association fait « appel à la discrimination ». Les restrictions liées aux « lignes rouges » sont par nature difficilement compatibles avec le PIDCP qui impose aux États parties « une obligation négative de ne pas entraver indûment l'exercice du droit à la liberté d'association »<sup>38</sup>. En effet, si le Rapporteur spécial reconnaît que « la constitution d'une association défendant des vues ou des croyances minoritaires ou dissidentes peut parfois créer des tensions », il insiste néanmoins « sur l'obligation de l'État de veiller à ce que chacun puisse exprimer son opinion librement et sans crainte. »<sup>39</sup>. Par conséquent, « les associations devraient jouir des droits d'exprimer une opinion, de diffuser des informations, de s'adresser à la population et d'intervenir auprès des gouvernements et devant les organes internationaux des droits de l'Homme pour, par exemple, promouvoir la préservation et le développement d'une culture minoritaire ou demander une modification de la loi, y compris de la Constitution »<sup>40</sup>.

La loi marocaine ne donne aucune précision sur les restrictions pouvant découler des « lignes rouges », pas plus qu'elle n'apporte de détails sur les restrictions pouvant toucher les associations dont les objectifs sont « contraires aux bonnes mœurs » ou qui font « appel à la discrimination ». Formulés en termes très généraux, les motifs d'interdiction, de suspension ou de dissolution ouvrent donc la voie à une interprétation plus subjective que ceux, plus étroits, énoncés à l'article 22 du PIDCP. Celui-ci dispose en effet que « toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts ». Il précise dans son second paragraphe que l'exercice de ce droit « ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui ». Le Rapporteur spécial rappelle par ailleurs que « la suspension d'une association et sa dissolution forcée (...) ne devraient être possibles qu'en cas de danger manifeste et imminent résultant d'une violation flagrante de la législation nationale, conformément au droit international des droits de l'homme (...) et utilisées uniquement lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes. »<sup>41</sup>. De même

---

autorités à mettre en œuvre les dispositions légales afin de permettre aux membres de l'association – dont les objectifs visent à défendre la liberté d'expression, de la presse et de l'information au Maroc – mener librement leurs activités. ».

<sup>36</sup> Décision n°1/816, du 26/09/2013, dossier administratif n°1108/4/2/2011.

<sup>37</sup> Voir décision du Tribunal administratif de Rabat AMDH c. le Wali de Rabat Salé Zemmour Za'ir, Tribunal administratif de Rabat, 21 novembre 2014 et AMDH c. Centre Bouhhal du ministère de la Jeunesse et des Sports, Tribunal administratif de Rabat, 16 janvier 2015. Dans ces deux affaires, l'administration a été déboutée en appel mais n'a pas appliqué les décisions. Cités par Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme in « Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018, page 10.

<sup>38</sup> A/HCR/20/27, 2012, para.64.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> A/HCR/20/27, 2012, para.75.

que pour la jurisprudence de l'Organisation internationale du travail (OIT), la dissolution d'organisations syndicales est une mesure réservée aux « cas de gravité extrême » et qui ne devrait pouvoir intervenir qu'à la suite d'une décision judiciaire afin de garantir pleinement les droits de la défense <sup>42</sup> .

La législation marocaine respecte cette seconde condition, le pouvoir judiciaire étant le seul habilité à suspendre ou dissoudre une association, à l'exception des « groupes de combat et des milices privées » qui peuvent l'être par décret<sup>43</sup> . Néanmoins, les restrictions prévues par l'article 3, auxquelles s'ajoutent celle de l'article 36 stipulant que toute association se livrant à une activité autre que celle prévue par ses statuts peut être dissoute, permettent aux autorités publiques d'invoquer un grand nombre de motifs pour s'opposer à la reconnaissance d'une association, ou pour demander aux tribunaux de dissoudre une association trop critique à leur égard. Les associations sahraouies de défense des droits humains, dont les demandes d'enregistrement sont presque systématiquement refusées au motif que leurs revendications portent atteinte à « l'intégrité territoriale » du Maroc, sortent ainsi très rarement vainqueurs de leur contentieux avec l'administration<sup>44</sup>.

La décision rendue le 26 décembre 2018 par le Tribunal de première instance de Casablanca contre l'association Racines rappelle par ailleurs qu'il existe une épée de Damoclès sur toutes les organisations exprimant des critiques trop acerbes sur l'exercice du pouvoir monarchique. Cette association, qui œuvre « pour l'intégration de la culture dans les politiques publiques de développement humain, social et économique », a été dissoute sur demande du ministère de l'Intérieur au motif qu'elle avait « organisé une activité incluant des interviews parsemées d'outrages évidents aux institutions [et dans lesquelles] ont été exprimées des opinions politiques très éloignées des objectifs pour lesquels l'association a été créée. ». L'activité en question était un épisode de l'émission « 1 Dîner 2 Cons », un talk-show diffusé sur YouTube et pour l'enregistrement duquel Racines avait prêté ses locaux. Au cours des débats, des invités, incluant un membre marocain de Human Rights Watch, avaient critiqué les discours et la politique du roi Mohammed VI<sup>45</sup> . Certes, le ton particulièrement osé des débats et la présence de bouteilles d'alcool sur une table avaient donné lieu à des articles incendiaires dans la presse et pesé sur le verdict. Mais c'est bien l'article 36 de la loi sur les associations, qui stipule que « toute association se livrant à une activité autre que celle prévue par ses statuts peut être dissoute », qu'a invoqué en premier lieu le jugement écrit du tribunal et ce, bien que les statuts actualisés (en 2018) de Racines mentionnent qu'« une partie de sa mission consiste à mettre en œuvre des « débats (...) concernant la liberté d'expression citoyenne. ».

En outre, l'article 36 présente lui-même une faiblesse au regard du droit international puisqu'il ne prévoit pas d'alternative à la dissolution, telle que, par exemple, la suspension de la seule activité mise en cause ou le simple avertissement assorti d'une amende proportionnelle à la faute commise. Or, et comme mentionné précédemment dans ce rapport, une pratique optimale du droit international en la matière est de n'utiliser la dissolution que lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes.

Le pouvoir donné aux autorités publiques de dissoudre par décret des mouvements de lutte armée ou des milices privées, tel qu'il est prévu par l'article 29 de la loi sur les associations, est également problématique puisqu'il n'est assorti d'aucun recours en référé pour un contrôle à posteriori par l'institution judiciaire. L'absence de mention explicite de cette garantie par la loi tend en effet à légitimer une pratique de dissolution extrajudiciaire que le droit international condamne fermement.

<sup>42</sup>Recueil de décisions et de principes, para.699.

<sup>43</sup>Article 29 du Titre VI de la loi sur les associations.

<sup>44</sup>Selon l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, seule l'Association sahraouie des victimes des violations graves des droits de l'Homme commises par l'État du Maroc (ASVDH) a été autorisée à s'enregistrer par les autorités marocaines en 2015, 10 ans après le dépôt de sa demande. Note 48 du rapport. « Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018.

<sup>45</sup>Voir le communiqué commun de Human Rights Watch et Amnesty International du 18 janvier 2019 « Maroc : Renoncer à dissoudre une association culturelle ».

### 2.3. Des obstacles au financement des associations

La possibilité pour les associations d'avoir accès à des fonds et des ressources est garantie par le PIDCP en tant que partie intégrante du droit à la liberté d'association. Dans sa communication n° 274/2004 le Comité des droits de l'homme considère en effet que « les activités de collecte de fonds sont protégées par l'article 22 du Pacte et [que] les restrictions de financement qui empêchent les associations d'accomplir les activités pour lesquelles elles ont été créées constituent une atteinte à l'article 22. »<sup>46</sup> Par conséquent, les associations doivent avoir « le droit de solliciter des fonds et des ressources auprès d'entités nationales, étrangères et internationales et de recevoir de tels fonds, notamment d'individus, d'entreprises, d'organisations de la société civile, de gouvernements et d'organisations internationales.»<sup>47</sup> Le Rapporteur spécial demande par ailleurs aux États de traiter les associations « de manière équitable dans l'accès aux ressources » et de « prendre des mesures pour protéger et faciliter la liberté d'association, notamment en réduisant le fardeau lié à la comptabilité et en offrant des mesures d'incitation fiscale (...) »<sup>48</sup>.

À certains égards, la loi marocaine sur les associations est conforme au droit international puisque son article 6 dispose que « toute association régulièrement déclarée peut acquérir à titre onéreux, posséder et administrer les subventions publiques, les droits d'adhésion et cotisations annuelles de ses membres » ainsi que « l'aide du secteur privé, d'une partie étrangère ou d'organisations internationales ». Néanmoins, les associations dont l'enregistrement est entravé de manière arbitraire par les autorités publiques sont privées de fait de leur droit d'accéder à des subventions, y compris des subventions internationales puisqu'elles doivent fournir aux bailleurs une preuve légale de leur existence.

Outre ce cas spécifique, la loi instaure également un certain nombre de limitations qui restreignent l'accès des associations à certaines ressources. Par exemple, les legs et donations entre vifs ou par voie testamentaire ne sont permises, et sous certaines conditions, qu'aux seules associations ayant obtenu du gouvernement la reconnaissance d'utilité publique (RUP)<sup>49</sup>. De plus, la fiscalité marocaine comprend peu de dispositions spécifiques aux associations, lesquelles se trouvent le plus souvent soumises au même régime fiscal que les sociétés notamment en matière de droits d'enregistrement et de timbre, mais aussi d'impôt sur le revenu, ce qui a pour effet de grever considérablement leurs fonds et donc de limiter leur recours à des ressources humaines qualifiées et leurs possibilités de pérennisation des projets<sup>50</sup>. Il en est de même pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), dont seules sont exonérées – et pour les seuls dons<sup>51</sup> –, les associations s'occupant des personnes en situation de handicap et les associations ayant la RUP. Le statut d'utilité publique, dont dispose actuellement un peu moins de 250 associations, ouvre également le droit à des options d'exonération dans la fiscalité des collectivités locales<sup>52</sup> et en matière d'impôts sur les sociétés<sup>53</sup>. Il permet aussi de faire appel, une fois par an et sans autorisation préalable, à la générosité

<sup>46</sup>Voir également la résolution du Conseil des droits de l'homme n°22/6 du 21 mars 2013 qui demande aux États de veiller à ce que les exigences en matière d'établissement de rapports « n'entravent pas l'autonomie fonctionnelle [des associations] » et à ce « qu'aucune restriction ne soit imposée de façon arbitraire aux sources potentielles de financement ».

<sup>47</sup>A/HRC/20/27, 2012, para.68.

<sup>48</sup>A/HRC/23/39, 24 avril 2013, présenté au Conseil des droits de l'homme, en application des résolutions 15/21 et 21/16 du Conseil.

<sup>49</sup>Article 11 : « Toute association reconnue d'utilité publique peut, dans les conditions prévues par ses statuts et après autorisation par arrêté du Premier ministre, acquérir à titre gratuit entre vifs ou par testament et acquérir à titre onéreux, qu'il s'agisse de deniers, valeurs, meubles ou immeubles. Aucune association reconnue d'utilité publique ne peut accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur. »

<sup>50</sup>Rapport du Conseil Economique Social et Environnemental (CESA) sur le « Statut et dynamisation de la vie associative », Auto-saisine n°28/2016, page 16.

<sup>51</sup>Circulaire du Secrétariat général du gouvernement, n°1/2005 du 8 février 2005.

<sup>52</sup>CNDH, Mémoire sur la liberté associative au Maroc, para 30 D).

<sup>53</sup>Ibidem, para 30 A). Le CNDH observe que l'article 6 du Code général des impôts (institué par l'article 5 de la loi des finances N° 43-06 pour l'année budgétaire 2007) prévoit une exonération totale au profit des associations (pour les seules opérations conformes à l'objet défini dans leurs statuts), mais que « l'analyse de la structure des dons qui figurent sur la liste des charges déductibles de l'impôt sur les sociétés révèle que ce dispositif d'incitation fiscale est réservé uniquement aux associations reconnues d'utilité publique ». Des options d'exonération existent aussi dans la fiscalité des collectivités locale mais sont également réservées à certaines catégories d'association, y compris celles reconnues d'utilité publique.

publique pour la collecte de fonds<sup>54</sup> et de se constituer, dans la limite de son objet statutaire, en tant que partie civile dans toute action civile en réparation du dommage directement causé par un crime, un délit ou une contravention<sup>55</sup>. À ces problèmes structurels de cohérence de droits et de régime d'exonérations fiscales, s'ajoutent, entre autres, la lourdeur de la procédure du remboursement de la TVA, l'absence de mesures fiscales incitatives aux dons personnels et l'absence de cadre juridique propice au mécénat ou au volontariat associatif.

Les conditions d'octroi de la RUP restent par ailleurs sujettes à caution. Ce label est attribué sur la base d'une demande déposée auprès du Secrétariat général du gouvernement qui adresse ensuite un courrier au département ministériel concerné par le domaine d'action de l'association pour avis. Ce département dispose alors d'un délai de six mois pour statuer sur la base des critères prévus par le décret N° 2 -04-969 du 10 janvier 2005. Selon ce texte, l'association candidate doit démontrer qu'elle dispose « des moyens matériels et financiers pour accomplir les objectifs fixés dans ses statuts » ; qu'elle poursuit « un but d'intérêt général à l'échelon local, régional ou national » ; qu'elle respecte « des règles de démocratie interne » ; et qu'elle tient « une comptabilité en bonne et due forme ». Vagues (la notion « d'intérêt général » n'est pas définie par la loi) et assez peu contraignants, ces prérequis offrent de fait à l'exécutif gouvernemental un pouvoir presque totalement discrétionnaire pour accorder la RUP. Ils constituent par conséquent un terrain propice au clientélisme comme l'ont illustré les débats suscités par l'octroi du statut à la fondation Saham, investie dans la prise en charge sanitaire des personnes démunies, mais rattachée organiquement au groupe industriel éponyme qui opère tout à la fois dans l'assurance, les cliniques et l'industrie pharmaceutique<sup>56</sup>.

La RUP peut être aussi utilisée comme une arme de dissuasion contre les organisations de défense des droits humains qui deviennent trop critiques puisque la loi autorise le gouvernement à la retirer par simple décret en cas de non-respect par une association de ses obligations légales et statutaires<sup>57</sup>. L'AMDH fait ainsi l'objet depuis juin 2017 d'une demande de retrait de RUP par le ministre de l'Intérieur<sup>58</sup> qui, selon elle, découle du soutien qu'elle apporte aux mouvements sociaux du Rif et de sa dénonciation des cas de tortures parmi les personnes emprisonnées<sup>59</sup>.

Le financement public des associations, dont le gouvernement marocain reconnaît lui-même qu'il demeure insuffisant<sup>60</sup>, manque également de transparence. Selon le premier rapport annuel sur le partenariat entre l'État et les associations présenté en 2017<sup>61</sup>, un quart des 130.000 associations enregistrées dans le pays ont bénéficié du financement public (d'un montant annuel de 6,423 milliards de dirhams) accordé par les départements ministériels, les établissements et les entreprises publiques. Néanmoins, les financements accordés par les seuls départements gouvernementaux, qui représentent près d'un tiers de l'enveloppe globale, ont été répartis entre 1.431 associations, dont 1,10 milliard provenant des comptes spéciaux pour seulement 142 d'entre-elles<sup>62</sup>. Le Conseil économique social et environnemental (CESE), une institution indépendante consultative créée en février 2011 par dahir royal, estime ainsi que

<sup>54</sup>La loi de 1971 sur les appels aux dons impose aux associations de demander une autorisation avant toute levée de fonds.

<sup>55</sup>Article 7 du Code de procédure pénale. Il faut noter, cependant, que les avantages de la RUP sont accompagnés d'un contrôle plus rigoureux que pour les associations ordinaires. La loi 75 - 00 modifiant le dahir de 1958 donne ainsi obligation de certification des comptes pour les associations RUP : elles doivent tenir une comptabilité dans les conditions fixées par voie réglementaire et sont tenues de soumettre un rapport annuel au secrétariat général du gouvernement comportant l'affectation des ressources qu'elles ont obtenues pendant une année civile.

<sup>56</sup>« Le cadeau d'El Othmani au groupe Saham », le360.ma, 19 novembre 2017.

<sup>57</sup> Article 9 de la loi sur les associations.

<sup>58</sup>« L'AMDH annonce que le ministère de l'Intérieur va retirer sa reconnaissance d'utilité publique », Yabiladi, 24 juin 2017.

<sup>59</sup>« Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, janvier 2018, page 8.

<sup>60</sup>« El Khalfi annonce une réforme du système de financement des associations », Maroc Hebdo, 15 novembre 2018.

<sup>61</sup>« Présentation du premier rapport annuel sur la situation du partenariat entre l'État et les associations », Le matin.ma, 26 juillet 2017 ; et « Partenariat État/ONG : Les associations insatisfaites interpellent le porte-parole du gouvernement », Huffpost, 26 juillet 2017.

<sup>62</sup>Idem

« les conditions ne sont pas réunies pour un partenariat État/associations égalitaire basé sur une logique de réciprocité et d'autonomisation des acteurs associatifs [car] la transparence dans le processus d'appel à projets n'est pas toujours garantie »<sup>63</sup>. Il en est de même pour les conventions de partenariat que les associations sont autorisées à conclure avec les collectivités locales pour la réalisation d'un projet d'intérêt local » sur la base de lois organiques adoptées en 2014<sup>64</sup>.

Face à la gronde de la société civile, le gouvernement s'est engagé à poursuivre ses efforts pour réformer le système de financement public des associations, en renforçant la transparence dans l'accès à ce soutien et en consolidant les mécanismes de gouvernance y afférents. Il rappelle notamment qu'un nombre toujours plus croissant d'appels d'offre sont publiés sur le portail numérique national charaka-association.ma créé en 2016 et qu'une note diffusée au niveau des collectivités territoriales en avril 2018 stipule le recours aux appels d'offres et l'adoption de cahiers de charges garantissant les principes de transparence et d'égalité des chances<sup>65</sup>. Le programme gouvernemental (2016-2021) prévoit par ailleurs l'adoption de nouvelles lois qui incluront des dispositifs d'incitation fiscale, simplifieront la procédure d'accès à la RUP, offriront un cadre juridique pour les fondations et le volontariat contractuel, et opérationnaliseront des observations de la Cour des comptes, notamment celles relatives à la mise en place d'un mécanisme de contrôle et de prévention contre les financements multiples. Le dépôt, en mars 2018, par le ministère de l'Économie et des Finances d'un projet de loi offrant un cadre au financement participatif en ligne est un premier pas que la société civile a jugé encourageant<sup>66</sup>.

En contrepartie, le gouvernement entend améliorer la gouvernance financière du secteur associatif. En 2014, et selon le Haut-commissariat au plan (HCP) – l'organisme chargé de la production, de l'analyse et de la publication des statistiques officielles –, 95% des associations ne présentaient pas de comptes contrairement à la réglementation en vigueur<sup>67</sup>. Selon la loi en effet, les « associations qui reçoivent périodiquement des subventions d'une collectivité publique sont tenues de fournir leur budget et leurs comptes aux ministères qui leur accordent lesdites subventions. »<sup>68</sup>. Il en est de même pour les associations qui reçoivent des subventions d'un montant supérieur à 10.000 dirhams d'une collectivité locale, d'un établissement public ou d'une société ayant des capitaux publics<sup>69</sup>. Si une application plus stricte qu'auparavant de ces contrôles se justifie pour un certain nombre d'associations, dont l'opacité financière est incompatible avec les règles édictées pour l'usage de fonds publics, cette perspective ne manque pas, en revanche, d'inquiéter les associations de défense des droits humains qui les perçoivent comme un levier de pression supplémentaire aux mains de l'exécutif gouvernemental.

Une autre forme de contrôle, qui concerne les financements venus de l'étranger, fait également débat. Depuis les amendements de 2002, la loi impose aux associations qui reçoivent des aides étrangères d'en « faire la déclaration au secrétariat général du gouvernement en spécifiant le montant obtenu et son origine et ce dans un délai de 30 jours francs à compter de la date d'obtention de l'aide<sup>70</sup> ». Cette obligation n'est pas forcément incompatible avec le PIDCP<sup>71</sup> mais le fait qu'elle se double désormais

<sup>63</sup> « Statut et dynamisation de la vie associative », auto-saisine 28/2016, page 11.

<sup>64</sup> La loi organique n°111.14 relative aux régions (art 162) ; la loi organique n°112.14 relative aux préfectures et provinces (art 141) et la loi organique n°113.14 relative aux communes (art. 92, 231 et 234). Dans son rapport (page 57), le CESE cite notamment des pratiques pointées du doigt par des associations : « Selon des témoins, on trouve aussi des pratiques d'élus, ou des personnes liées aux autorités, utilisant des associations créées par leurs soins pour capter des ressources et / ou pour appuyer des visées électorales ».

<sup>65</sup> « El Khalfi annonce une réforme du système de financement des associations », Maroc Hebdo, 15 novembre 2018.

<sup>66</sup> Maroc : ce que va changer la loi sur le financement collaboratif », Jeune Afrique, 2 avril 2018.

<sup>67</sup> « Un rapport sur les financements des associations et une nouvelle loi », Media 24, 8 décembre 2014.

<sup>68</sup> Article 32.

<sup>69</sup> Article 33 ter.

<sup>70</sup> Article 32 bis.

<sup>71</sup> A/HCR/23/39, para. 37 « Fondamentalement, le Rapporteur spécial estime que les associations devraient rendre des comptes aux donateurs et, tout au plus, être soumises, de la part des autorités, à une simple procédure de notification de réception des fonds et de présentation de rapports sur leurs comptes et activités. »

d'un système de contrôle a priori la rend plus problématique qu'auparavant. En effet, dans une note datée du 27 mars 2017, la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères (MAE) « demande à l'ensemble des missions diplomatiques et consulaires, représentations des organisations internationales et régionales et agences de développement de veiller, systématiquement, à informer le MAE et se concerter avec celui-ci préalablement à toute interaction, accord ou financement à conclure avec des organismes gouvernementaux, établissements publics, ou organisations non gouvernementales marocaines »<sup>72</sup>. La note vise officiellement à lutter contre le financement des mouvements terroristes, mais les associations de défense des droits humains qui sont dans le collimateur des autorités redoutent qu'elle puisse être aussi utilisée à leur dépend. Ainsi des membres de l'Association marocaine des droits numériques (ADN), de l'Association marocaine pour le journalisme d'investigation (AMJI), de l'Association marocaine pour l'éducation de la jeunesse (AMEJ) et du Centre Ibn Rochd d'études et de communication sont poursuivis depuis 2014 pour « atteinte à la sécurité de l'État » sur la base de l'article 206 du Code pénal<sup>73</sup>. Il leur est notamment reproché d'avoir animé des formations portant sur l'utilisation de l'application de journalisme mobile « Story Maker » et d'avoir reçu pour cela un financement de l'ONG néerlandaise Free Press Unlimited dont ils ont omis de notifier la réception au secrétariat général du gouvernement<sup>74</sup>.

Dans son rapport du 24 avril 2013, le Rapporteur spécial se dit conscient « que les États sont soucieux de protéger « la sécurité nationale ou la sûreté publique », au nom desquelles il est légitime de restreindre la liberté d'association », mais il souligne « qu'en luttant contre le terrorisme ils doivent aussi respecter le droit international des droits de l'homme ». Par conséquent, et selon le PIDCP, « ce n'est que lorsque des groupes se livrent aux activités susdites qu'ils peuvent être qualifiés de groupes terroristes (...). Prendre des mesures antiterroristes ou « anti-extrémistes » pour, en réalité, réprimer l'expression d'opinions dissidentes ou réduire la liberté d'action d'une société civile indépendante constitue une violation du droit international »<sup>75</sup>.

#### 2.4. Les associations étrangères et les associations de Marocains résidant à l'étranger

Les associations étrangères ont un statut distinct dans le Dahir de 1958 qui leur consacre un titre entier<sup>76</sup>. Elles sont définies comme des associations qui sont soit des représentations locales d'associations ayant leur siège à l'étranger, soit des regroupements associatifs créés par des étrangers et dont la moitié des membres sont de nationalité étrangère. Comme les associations marocaines, elles sont soumises à une procédure de déclaration préalable qui s'apparente cependant davantage à un régime d'autorisation. En effet, ces associations ne peuvent commencer à exercer leurs activités qu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter du jour de leur déclaration, et le gouvernement a le droit de s'opposer à leur constitution durant ce délai<sup>77</sup>.

Ce régime distinct est contraire aux engagements du PIDCP, dont l'article 26 « garantit à toutes les personnes, y compris les non-ressortissants (...) une protection égale et efficace ». Il n'empêche pas

<sup>72</sup>« Les affaires étrangères reprennent la main sur la coopération en contrôlant les financements étrangers au Maroc », Telquel, 7 avril 2017.

<sup>73</sup>Selon l'article 206 du Code pénal marocain : « Est coupable d'atteinte à la sûreté intérieure de l'Etat et puni de l'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1 000 à 10 000 dirhams quiconque, directement ou indirectement, reçoit d'une personne ou d'une organisation étrangère et sous quelque forme que ce soit, des dons, présents, prêts ou autres avantages destinés ou employés en tout ou en partie à mener ou à rémunérer au Maroc une activité ou une propagande de nature à porter atteinte à l'intégrité, à la souveraineté, ou à l'indépendance du Royaume, ou à ébranler la fidélité que les citoyens doivent à l'Etat et aux institutions du peuple marocain ».

<sup>74</sup>Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, « Maroc : Trois ans de harcèlement à l'encontre de Maâti Monjib et de six défenseurs des droits humains », 2 juin 2017.

<sup>75</sup>A/HCR/23/39, 1) Financement du terrorisme, para.22.

<sup>76</sup>Titre 5, articles 21 à 28.

<sup>77</sup>De même que le gouvernement peut mettre un veto « à toute modification aux statuts, à tout changement dans le personnel de direction ou d'administration, [et] à toute création de succursales, filiales, établissements détachés d'une association étrangère existante. »

cependant de nombreuses organisations étrangères d'opérer au Maroc, y compris celles qui œuvrent pour la défense des droits humains telles qu'Amnesty International, Attac, ou Avocats sans frontières. Certaines, parmi celles dont les sections locales se sont constituées en association de droit marocain, parviennent même à obtenir la RUP. C'est le cas, par exemple, de Transparency Maroc, depuis 2009 et de l'organisation humanitaire CARE, laquelle a obtenu le label un an seulement après la création de son bureau marocain en 2017. Néanmoins, ce régime de quasi-autorisation fragilise les associations opérant dans les secteurs les plus politiquement sensibles et qui se heurtent aux mêmes entraves que les associations marocaines. Ainsi, Transparency Maroc a vu ses activités interdites à plusieurs reprises depuis 2013, de même que la section marocaine d'Amnesty International<sup>78</sup>.

Les associations enregistrées dans d'autres pays que le Maroc mais dont les membres sont des expatriés marocains ne font l'objet d'aucun régime spécifique et sont de fait assimilées aux associations étrangères opérant sur le territoire marocain. Communément désignées « associations MRE » (Marocains résidant à l'étranger) ou « associations MDM » (Marocains du monde), ces organisations sont de plus en plus présentes dans le champ de la coopération internationale, mais aussi de la défense des droits des expatriés marocains en tant que citoyens. Une de leurs principales revendications est le droit de vote, que la nouvelle Constitution a institué mais qui n'est toujours pas effectif<sup>79</sup>. La Dynamique de l'Appel de Rabat (DAR) plaide pour que ces associations soient incluses dans le Dialogue national sur la société civile et les nouveaux rôles constitutionnels (DNCS) et qu'elles soient représentées « au sein des deux chambres du Parlement ».

## 2.5. Un large consensus sur les modifications à apporter au cadre légal

Dans son « Mémoire relatif à la liberté associative » transmis au gouvernement en novembre 2015, le CNDH propose une série de recommandations visant à « apporter des solutions juridiques et institutionnelles à une série de problématiques fondamentales afin de retrouver pleinement la logique libérale et déclarative du cadre juridique régissant les associations ». Il recommande pour cela de remplacer les peines privatives de liberté par des amendes, d'aligner le statut juridique des associations étrangères sur celui des associations nationales, de prévoir la possibilité de déposer par voie électronique la déclaration de constitution ou de renouvellement des associations, et d'exonérer ces déclarations des frais du timbre de dimension. En outre, et pour promouvoir la transparence dans la façon dont la loi est appliquée, le CNDH estime que le gouvernement devrait publier régulièrement une liste des associations dont la déclaration a été refusée par des fonctionnaires ou dont la constitution légale a été contestée par l'administration devant les tribunaux tout en consignand dans ce registre les motifs de son recours. Il recommande aussi d'amender l'article 7 du Code de procédure pénale afin de permettre à toutes les associations légalement constituées, et pas seulement celles ayant le statut de l'utilité publique, de se constituer, dans la limite de leur objet statutaire, en tant que partie civile dans toute action civile en réparation du dommage directement causé par un crime, un délit ou une contravention.

Le CNDH voit par ailleurs dans la simplification du régime fiscal et financier des associations un moyen important de développer les ressources du tissu associatif. Il recommande notamment de faire reconnaître par la loi le droit des associations de bénéficier d'aides sous forme d'exonérations de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes ou droits applicables aux cotisations, fonds et biens reçus de donateurs ou d'organismes gouvernementaux ou internationaux. De même qu'il se prononce en faveur d'une mise en cohérence des

<sup>78</sup> « Au Maroc, des ONG de plus en plus muselées », Libération, 28 janvier 2018.

<sup>79</sup> Article 17 : « Les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles ».

régimes des exonérations prévus au Code général des impôts et d'une généralisation du régime des exonérations, des déductions et des réductions prévues actuellement au seul profit des associations reconnues d'utilité publique. Concernant ces dernières, le CNDH suggère que le statut de RUP, dont il remarque qu'il « ne subsiste pratiquement qu'en France », soit abandonné et qu'à titre transitoire les critères qui permettent d'y accéder soient mieux clarifiés. Il est en effet nécessaire, selon le Conseil, « d'encadrer le pouvoir d'appréciation confié aux représentants de l'exécutif en instaurant des critères explicites sur lesquels ladite appréciation peut être fondée. ». Dans un registre similaire, et de manière plus générale, le CNDH appelle à davantage de transparence dans les modalités d'octroi du financement public aux associations. Il recommande de s'inspirer de la démarche proposée par la Cour des comptes en 2010 pour redéfinir les critères d'éligibilité, mais aussi de créer un portail gouvernemental unique qui regroupe tous les programmes publics de financement ouverts aux associations.

Les recommandations formulées par le CESE dans son rapport d'auto-saisine de 2016 sont assez similaires à celles du CNDH, y compris sur la nécessité de développer l'emploi associatif dans toutes ses formes et de « promouvoir une vision du partenariat État/associations basée sur une logique de réciprocité et de respect des orientations stratégiques des associations ». La plupart figurent également dans les livrables du DNCS, qui a lui-même élaboré un avant-projet de loi relative à la vie associative. Il en est de même pour l'Appel de Rabat qui considère que les lois et règlements applicables aux associations sont « dépassés » et qu'ils doivent être mis en adéquation avec les normes internationales et les dispositions de la Constitution<sup>80</sup>. Selon la DAR, la nouvelle loi sur les associations devrait être basée notamment sur les principes suivants :

- Envisager la liberté d'association comme une liberté individuelle et collective ;
- Ne soumettre les associations qu'au seul contrôle de l'institution judiciaire ;
- Annuler le régime des deux déclarations et permettre aux associations d'entamer l'ensemble de leurs activités dès la date de dépôt de la déclaration ;
- Motiver – et réglementer – les cas de refus en assurant des voies de recours aux concernés ;
- Reconnaître aux associations le droit de plaider devant les tribunaux et de se constituer en partie civile ;
- Affirmer la responsabilité de l'État dans la préservation et la promotion des associations ;
- Garantir le droit des associations à participer à la vie publique, et à l'élaboration, le suivi, et l'évaluation des politiques publiques ;
- Abroger les sanctions pénales et réduire le montant des amendes ;
- Renforcer la représentation paritaire femmes-hommes au sein des structures associatives.

### 3. Le cadre légal relatif à la liberté de réunion

Le droit des rassemblements publics est régi par le Dahir n° 1-58-377 promulgué le 15 novembre 1958, puis modifié et complété par la loi du 23 juillet 2002 n° 76.00<sup>81</sup>. Cette législation englobe et distingue quatre types de rassemblement :

- Les « réunions publiques »
- Les « manifestations sur la voie publique »
- Les « attroupements armés »
- Les « attroupements non armés qui pourraient troubler la sécurité publique »

La « réunion publique » est définie comme « toute assemblée temporaire mais concertée, ouverte au

<sup>80</sup>Principales conclusions des délibérations du dialogue civil de la Dynamique des associations démocratiques non gouvernementales, 2013.

<sup>81</sup>Promulguée par le Dahir n° 1-02 du 23 juillet 2002.

public, et pour laquelle l'ordre de jour est déterminé à l'avance», tandis que la « manifestation sur la voie publique » est un rassemblement statique ou en déplacement<sup>82</sup>. Les attroupements sont qualifiés d'« armé » lorsque plusieurs individus « portent des armes dissimulées ou apparentes, ou d'autres objets dangereux ». Les attroupements armés sont interdits, de même que « les attroupements non-armés qui pourraient troubler la sécurité publique ».

La loi omet cependant de définir le terme d'« attroupement non-armé qui pourrait troubler la sécurité publique ». S'agit-il des rassemblements qui n'ont pas respecté la procédure de notification préalable prévue par la loi, et qui sont par conséquent interdits, ou bien cela englobe-t-il aussi d'autres formes de rassemblement (sit-in, manifestation spontanée, etc.) dont l'appréciation de la légalité est laissée aux seuls soins de l'administration ? Les deux interprétations sont possibles et cette ambiguïté pose un premier problème au regard du PIDCP. Celui-ci estime en effet que « les États devraient veiller à ce que toutes les lois relatives à la gestion des rassemblements soient rédigées sans ambiguïté » et que « lorsqu'il existe une ambiguïté, les dispositions pertinentes devraient être interprétées en faveur de ceux qui souhaitent exercer leur droit »<sup>83</sup>. Or, ce n'est pas la pratique qui prévaut de manière systématique au Maroc où les autorités ont tendance à étouffer des mouvements de contestation politique et sociale en jouant sur les ambiguïtés de la loi, lorsque celle-ci ne contient pas elle-même de dispositions incompatibles avec les obligations contenues dans le PIDCP<sup>84</sup>.

### 3.1. Un régime d'autorisation déguisé

Selon le droit international, toute personne physique ou morale a le droit d'organiser librement des réunions publiques et l'exercice de ce droit ne peut être soumis à aucun régime d'autorisation préalable<sup>85</sup>. Seules les procédures de déclaration (ou de notification) sont considérées comme légitimes à condition cependant de ne pas être trop bureaucratiques<sup>86</sup>. Le Rapporteur spécial indique qu'une procédure de déclaration entre dans cette catégorie dès lors qu'elle impose aux organisateurs, entre autres, que « le nom de plus d'un organisateur soit mentionné », que « des documents officiels d'identité, tels que passeports ou cartes d'identité, soient présentés », et que « les raisons du rassemblement soient indiquées<sup>87</sup> ». Ces trois conditions figurent dans la procédure de notification préalable pour l'organisation de réunion publique prévue par le Dahir de 1958, lequel est donc, de ce point de vue, contraire à la norme internationale. Selon l'article 3 du Dahir, la tenue d'une réunion publique est en effet soumise au dépôt d'une déclaration préalable indiquant le jour, l'heure, le lieu et l'objet de la réunion. Elle doit être signée par trois personnes domiciliées dans la préfecture ou la province où la réunion doit avoir lieu, et indiquer les noms, qualités et adresses des signataires avec une copie certifiée conforme de chaque carte d'identité nationale.

Trop bureaucratique au sens du droit international, la procédure marocaine peut être aussi considérée comme un régime d'autorisation déguisé. En contrepartie du dépôt de leur déclaration, les intéressés doivent en effet obtenir un récépissé cacheté. S'ils ne parviennent pas à obtenir ce document, ils peuvent

<sup>82</sup>Article 11 : « tous cortèges, défilés et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique. »

<sup>83</sup>Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires du 2 février 2016, A/HRC/31/66, par 17 b).

<sup>84</sup>Voir à ce sujet, les Principes relatifs à la protection des droits humains dans le contexte des protestations élaborés par ARTICLE 19 <https://www.article19.org/resources/the-right-to-protest-principles-on-the-protection-of-human-rights-in-protests/>

<sup>85</sup>A/HRC/31/66, 2016, para.21 : « La liberté de réunion pacifique est un droit, non un privilège ; son exercice ne devrait donc pas être sujet à une autorisation préalable des autorités. »

<sup>86</sup>Idem, para.21 : « Les autorités de l'État peuvent mettre en place un système de notification préalable leur permettant de faciliter l'exercice de ce droit », et para. 22 : « Les procédures de notification ne devraient pas être trop bureaucratiques, et elles devraient faire l'objet d'une évaluation de la proportionnalité ».

<sup>87</sup>Rapport annuel 2013 du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/23/39, para.54.

adresser la déclaration par lettre recommandée avec accusé de réception. Néanmoins, la loi n'oblige pas l'autorité compétente à délivrer le récépissé, ni ne prévoit de sanction contre les fonctionnaires qui refusent de le faire. Elle exige en revanche des demandeurs la présentation de ce document (ou de l'accusé de réception de la lettre recommandée) comme pièce justificative de la légalité de la réunion. Par conséquent, les autorités publiques ont toute latitude pour empêcher l'organisation d'une réunion sans avoir à le justifier. Il leur suffit pour cela de refuser la remise du récépissé ou de ne pas signer l'accusé de réception. Cette possibilité offerte de facto à l'administration est interdite par le PIDCP<sup>88</sup> et constitue une régression par rapport à la version initiale de la loi – celle d'avant les amendements de 2002 –, où la condition de l'accusé de réception était absente, ce qui permettait aux déclarants de se contenter du récépissé de l'envoi recommandé<sup>89</sup>.

Fréquemment utilisée pour entraver la tenue de réunions d'associations de défense des droits humains, la non-remise de récépissé est presque systématiquement condamnée par les tribunaux marocains lorsque la justice est saisie. En 2016, le tribunal administratif de première instance a stipulé, dans deux affaires différentes, que le refus de fournir des récépissés à l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH) constituait une violation de la loi<sup>90</sup>. L'année précédente, la cour d'appel administrative avait statué en faveur de cette même association dans quatre appels du gouvernement face aux décisions du tribunal inférieur<sup>91</sup>. Il convient toutefois de rappeler que la pratique consistant à exiger des associations de défense des droits humains qu'elles se soumettent à la procédure de notification est elle-même contraire au droit marocain. Dans son dernier alinéa, l'article 3 de loi de 1958 stipule en effet que « les réunions des associations et groupements légalement constitués ayant un objet spécifiquement culturel, artistique ou sportif ainsi que les réunions des associations et des œuvres d'assistance ou de bienfaisance, sont dispensées de la déclaration préalable ». Or, il paraît difficilement contestable que les associations de défense des droits humains entrent bien dans la catégorie des « œuvres d'assistance ou de bienfaisance ». Les tribunaux ont rappelé le gouvernement à l'ordre sur ce point à plusieurs reprises sans que cela ne modifie toutefois son comportement<sup>92</sup>.

L'organisation des manifestations (qui se déroulent sur la voie publique) est également soumise à une procédure de notification très bureaucratique<sup>93</sup> et utilisée de facto comme un système d'autorisation préalable. Bien que la jurisprudence marocaine ait consacré le principe selon lequel la déclaration d'organisation d'une manifestation ne constitue pas une demande<sup>94</sup>, la société civile marocaine est unanime pour dire que la non-remise du récépissé (ou la non-signature de l'accusé de réception) est couramment utilisée par l'administration pour empêcher la tenue d'une manifestation. Dans ses observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc, le Comité des droits de l'homme relève ainsi « que les rassemblements dans les lieux publics sont soumis par le droit interne à l'obtention

---

<sup>88</sup>A/HRC/31/66, 2016, para.28, recommandation b) « (...) Lorsqu'il existe un système de notification, il doit viser à faciliter la tenue de la réunion, et non pas correspondre de fait à une obligation d'autorisation préalable » et recommandation e) « (...) Il n'est pas nécessaire d'obtenir une réponse des autorités pour que la notification soit effective ou pour que la réunion puisse avoir lieu ».

<sup>89</sup>La phrase suivante a été ajoutée à l'article 3 par les amendements : « récépissé destiné à être présenté à toute réquisition des agents de l'autorité. »

<sup>90</sup>Human Rights Watch, « Maroc : Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains », 20/02/2017.

<sup>91</sup>Ibidem.

<sup>92</sup>Voir, notamment, AMDH c. le Wali de Rabat Salé Zemmour Za'ir, Tribunal administratif de Rabat, 21 novembre 2014 et AMDH c. Centre Bouhhal du ministère de la Jeunesse et des Sports, Tribunal administratif de Rabat, 16 janvier 2015, cités par l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme in « Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018.

<sup>93</sup>La déclaration doit être signée par trois personnes parmi les organisateurs dont le domicile se trouve dans la préfecture ou la province où la manifestation doit avoir lieu, et doit être déposée auprès de l'autorité administrative locale trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de l'organisation de la manifestation. Si les déclarants n'obtiennent pas de récépissé, ils peuvent adresser la déclaration par lettre recommandée avec accusé de réception.

<sup>94</sup>Tribunal administratif de Rabat : l'Association marocaine de soutien au peuple palestinien vs le Wali de la région Rabat Salé Zemmour Zaer, arrêt N° 81 du 17 janvier 2002.

d'une notification préalable, dont l'octroi est parfois soumis à des obstacles injustifiés ». <sup>95</sup>

### 3.2. Des restrictions disproportionnées

Selon l'article 11 du Dahir de 1958, seuls les partis politiques, les syndicats, les organismes professionnels et les associations régulièrement déclarées peuvent organiser une manifestation publique. Les autres personnes morales et les personnes physiques sont exclues du bénéfice de ce droit. Cette restriction est contraire au PIDCP. Dans sa résolution 15/21, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies rappelle que le droit à la liberté de réunion pacifique s'applique à tous les individus ainsi qu'aux associations, y compris les groupes non enregistrés<sup>96</sup>. Cette position est établie par les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte qui autorisent des restrictions où des dérogations<sup>97</sup> et reprise par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans ses Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique<sup>98</sup>. Dans son rapport sur les pratiques optimales relatives au droit à la liberté de réunion pacifique, le Rapporteur spécial rappelle par ailleurs qu'une réunion, selon l'acception la plus courante, « englobe les manifestations, les réunions en local clos, les grèves, les défilés, les rassemblements ou même les sit-in »<sup>99</sup>. En effet, « les réunions jouent un rôle moteur dans la mobilisation de la population et la présentation de ses griefs et aspirations, dans la célébration d'événements et, surtout, dans l'inflexion des politiques publiques des États »<sup>100</sup>. Distinguer la « réunion publique » de la « manifestation publique », comme le fait loi marocaine, pour réserver ensuite l'organisation des manifestations aux seules associations reconnues constitue donc bien une restriction disproportionnée de cette liberté fondamentale. Elle représente également une régression par rapport à la version initiale du Dahir de 1958 qui autorisait un groupe de personnes à organiser une manifestation publique <sup>101</sup>.

En l'état actuel du droit, les citoyens qui ne font pas partie d'organisations constituées n'ont donc pas la possibilité de manifester légalement : d'une part, car il n'existe pas d'exemption prévue pour la procédure de notification ; d'autre part car la notion de « manifestation spontanée » n'est pas codifiée en droit marocain. Lorsqu'ils organisent une manifestation sur la voie publique, que celle-ci soit « statique » ou « en déplacement », les personnes physiques ou les groupes de personnes non-constituées en association s'exposent donc toujours à la qualification d'« attroupement non armé qui pourrait troubler l'ordre public ». Cette question est d'autant plus essentielle que le Maroc connaît depuis deux décennies de nouveaux modes d'action collective, tels que les sit-in et les « rassemblements débout » (« waqfa »), qui sont utilisés par des groupes de citoyens non-constitués en association. Selon une étude réalisée par le Forum des Alternatives (FMAS), près de 17.000 rassemblements de ce type ont été recensés en 2012, sans compter les manifestations et les rassemblements du mouvement du 20 février auxquels ont participé 320.000 personnes<sup>102</sup>. Cette dynamique n'a pas faibli au cours des années suivantes.

<sup>95</sup>CCPR/C/MAR/CO/6, 1er décembre 2016, para. 45.

<sup>96</sup>Voir également le paragraphe 24 du Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association du 21 mai 2012 (A/HRC/20/27) : « Par « réunion », on entend tout rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques. Ce terme englobe donc les manifestations, les réunions en local clos, les grèves, les défilés, les rassemblements ou même les sit-in. Les réunions jouent un rôle moteur dans la mobilisation de la population et la présentation de ses griefs et aspirations, dans la célébration d'événements et, surtout, dans l'inflexion des politiques publiques des États. »

<sup>97</sup>E/CN.4/1985/4, 28 septembre 1984

<sup>98</sup>Para. 67 : « Le droit à la liberté de réunion s'applique à tous les individus, groupes, peuples, associations non enregistrées et enregistrées ».

<sup>99</sup>A/HRC/20/27, 21 mai 2012, III. Pratiques optimales relatives au droit de réunion pacifique, para.24.

<sup>100</sup>Ibidem.

<sup>101</sup>BENDOUROU Omar, Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés, Revue des droits de l'homme 6/2014, para.52.

<sup>102</sup>Étude du Forum Alternatives Maroc, Libertés de rassemblement et de manifestation au Maroc, Abderrahmane Rachik, 30 avril 2014 cité dans « L'opposition bâillonnée : La Liberté de Réunion menacée dans la région euro-méditerranéenne », rapport du Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), 2014.

Selon le ministre d'État chargé des droits de l'homme, Mustapha Ramid, l'année 2017 a été marquée par l'organisation de 17.511 « protestations » auxquelles ont participé 852.904 personnes, soit une moyenne de 48 protestations par jour<sup>103</sup>.

Face à ces rassemblements, l'attitude des autorités varie selon les enjeux ou la période : un très grand nombre de manifestations réclamant des réformes et protestant contre la politique gouvernementale sont tolérées, mais d'autres sont très sévèrement réprimées, malgré leur caractère souvent pacifique<sup>104</sup>. Les rassemblements convoqués par les associations de droits humains trop critiques ou par des groupes auxquels le droit de se constituer en association est refusé, tels que les mouvements qui remettent en cause les « constantes du Royaume », le sont presque systématiquement. Dans son rapport du 10 juin 2015, le Rapporteur spécial se dit ainsi préoccupé par « la tendance faisant état d'interruption de manifestations pacifiques, de menaces et de violences policières contre des manifestants ou d'arrestation et de détention arbitraires d'individus prenant part ou couvrant des manifestations au Sahara occidental »<sup>105</sup>. Certains mouvements de contestation sociale font aussi l'objet de répression. C'est le cas dans la région du Rif depuis septembre 2016 ou d'un grand nombre des sit-in cycliques qui furent organisés devant le Parlement par le « mouvement des diplômés-chômeurs » et dont les demandes d'autorisation de se constituer en association ont toujours été rejetées.

Les tribunaux ont eu à se prononcer à plusieurs reprises sur ces nouvelles formes de mobilisation citoyenne : tantôt pour restreindre l'exercice de la liberté de réunion, en assimilant un sit-in à une manifestation<sup>106</sup>, tantôt pour en élargir le périmètre comme l'a fait la Cour suprême (aujourd'hui Cour de cassation) dans un arrêt de 1999<sup>107</sup>. Les juges ont estimé que « le regroupement des gens dans un endroit déterminé ne constitue pas, en soi, une manifestation mais seulement un rassemblement » au motif que « l'élément matériel qui constitue la participation à une manifestation ne se réalise qu'à travers le passage des manifestants par la voie publique ». Si l'on s'en tient à une lecture littérale de la loi de 1958, il n'est pas déraisonnable de penser que la Cour suprême a voulu signifier qu'un « rassemblement sur la voie publique » qui n'est ni « une manifestation » ni un « attroupement non-armé pouvant troubler la sécurité publique » ne peut être qu'une « réunion publique ». Or, selon la loi, une réunion publique peut être organisée par n'importe quelle personne physique ou morale qui se soumet à la procédure de notification préalable. Une partie de la jurisprudence va plus loin encore en estimant que les sit-in sont exemptés de l'obligation de déclaration<sup>108</sup>. Elle permet ainsi d'introduire dans le droit marocain la notion de « réunion spontanée » et de s'aligner sur le droit international qui établit le principe selon lequel « les réunions spontanées devraient être exemptées de l'obligation de notification [et] facilitées par les forces de l'ordre à l'instar de n'importe quel autre rassemblement »<sup>109</sup>.

<sup>103</sup> Menera.ma du 16 novembre 2018 <https://urlz.fr/8EIl>.

<sup>104</sup> Le ministère d'État chargé des droits de l'homme du Maroc a déclaré que les services de sécurité n'avaient dispersé que 3 % des 17 511 manifestations organisées dans le pays en 2017. Ces dispersions, selon le ministère, ont été menées d'une manière compatible avec « le respect des libertés fondamentales et de l'État de droit ». Cependant, en 2017 et 2018, Human Rights Watch a documenté plusieurs cas de recours excessif à la force pour disperser des manifestations, ainsi que des arrestations de manifestants pacifiques pour des motifs tels que manifestation sans autorisation et agression de policiers. Voir Rapport annuel 2019 Human Rights Watch.

<sup>105</sup> Rapport 2015 du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, A/HRC/29/25/Add.3, para. 568.

<sup>106</sup> Dans son arrêt N° 325/2006 du 10 mai 2006 le Tribunal administratif de Fès a considéré que « le sit-in, quoiqu'il constitue une forme statique de manifestation, est assimilé aux manifestations publiques, vu qu'il se caractérise par l'occupation de la place publique afin d'exprimer une volonté collective sous forme d'opinion ou de position. De ce fait, les sit-in sont soumis à la déclaration préalable selon les modalités et les délais prévus par la loi ».

<sup>107</sup> Arrêt N° 4/1781 du 7 juillet 1999. Dans le même sens, la Cour d'appel de Rabat a considéré dans son arrêt N° 6997 du 21 novembre 2001 « qu'un simple rassemblement de personnes dans un endroit déterminé dans le cadre d'un sit-in ne constitue pas une manifestation ».

<sup>108</sup> Tribunal de 1ère instance d'El Jadida (1996) et de Rabat (2000), Tribunal administratif d'Oudja, Cour d'appel administrative de Marrakech (2007). Cités par Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) dans « L'opposition bâillonnée : La Liberté de Réunion menacée dans la région euro-méditerranéenne », 2014, page 4

<sup>109</sup> A/HCR/31/66, 2016, para.23.

Pour peu que la jurisprudence marocaine la plus libérale l'emporte, elle se heurte toutefois à l'article 4 du Dahir de 1958 stipulant que « les réunions ne sauraient être tenues sur la voie publique ni se prolonger au-delà de minuit ou de l'heure fixée par l'administration ». Cette restriction, dénoncée par le Réseau des associations victimes d'interdiction (RAVI) dans le cadre d'une campagne lancée en juillet 2017 « contre la pression de l'État et pour le droit de rassemblement »<sup>110</sup>, constitue une autre limitation disproportionnée à la liberté de réunion au regard du droit international. Celui-ci estime en effet qu'« une mesure essentielle pour permettre la tenue de réunions pacifiques consiste à mettre un espace public à la disposition des organisateurs et des participants »<sup>111</sup>. De même qu'il considère qu'« accéder à l'espace public signifie que les organisateurs et les participants doivent pouvoir utiliser les rues, routes et places publiques pour y tenir des rassemblements pacifiques », que ceux-ci soient « statiques ou itinérants<sup>112</sup> ». Il prohibe par ailleurs les interdictions générales, incluant l'interdiction d'exercer un droit à certains endroits ou à certains moments, y compris pour des raisons de sécurité ou de circulation. Celles-ci sont considérées comme « intrinsèquement disproportionnées car elles empêchent de prendre en compte les circonstances propres à chaque réunion proposée »<sup>113</sup>.

D'autres législations marocaines recèlent un potentiel important de restrictions disproportionnées à la liberté de réunion et de manifestation. C'est le cas du Code pénal qui, selon le Comité des droits de l'homme, définit de manière large et peu précise les actes constitutifs de terrorisme<sup>114</sup>. C'est aussi le cas de la loi antiterrorisme du 28 mai 2003 qui pêche par son imprécision. Elle prévoit que les initiateurs d'une « entreprise collective » peuvent être accusés d'infraction terroriste tout en définissant de manière assez floue les deux éléments pouvant constituer ce type d'infraction : « a. les destructions, dégradations ou détériorations de biens appartenant à autrui ; b. l'existence d'une relation intentionnelle (de ces dégradations) avec une entreprise collective ayant pour but une atteinte grave à l'ordre public par l'intimidation, la terreur ou la violence ». Un rassemblement public étant par nature une « entreprise collective », il suffit donc que des éléments perturbateurs se joignent à un rassemblement pour que les autorités puissent le qualifier en infraction terroriste. La rhétorique gouvernementale assimile d'ailleurs parfois le travail des associations de défense des droits humains au terrorisme ou à l'extrémisme religieux. En juillet 2014, lors d'une séance de questions orales à la Chambre des représentants, le ministre de l'Intérieur a ainsi affirmé que ces associations portaient « atteinte à la réputation et à l'image » du pays en entravant l'action des autorités dans leur lutte contre le terrorisme et en servant des « agendas étrangers »<sup>115</sup>.

### 3.3. Des pouvoirs discrétionnaires utilisés de manière arbitraire

Bien qu'il établisse le principe de liberté des réunions publiques dans son article premier, le Dahir de 1958 donne à l'administration un large pouvoir d'appréciation pour interdire une manifestation si elle estime qu'elle est de nature à troubler la « sécurité publique »<sup>116</sup>. Cette disposition pose un certain nombre de problèmes au regard du droit international.

<sup>110</sup> « Contre la pression de l'État et pour le droit de rassemblement, un réseau d'associations lance une pétition », Huffpost, 11 juillet 2017.

<sup>111</sup> A/HCR/23/39, 2013, para.65. Voir aussi la recommandation 4 de la résolution du 24/03/2014 du Conseil des droits de l'homme sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques » où les États sont priés « instamment de faciliter les manifestations pacifiques en donnant aux manifestants accès à l'espace public » (A/HRC/25/L.20).

<sup>112</sup> A/HCR/23/39, 2013, para. 66.

<sup>113</sup> Ibidem, para. 63.

<sup>114</sup> Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc, CCPR/C/MAR/CO/6, 1er décembre 2016, para. 17.

<sup>115</sup> Communiqué de presse de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme du 29 juillet 2014, <https://urlz.fr/8EmC>.

<sup>116</sup> Article 13 : « Si l'autorité administrative locale estime que la manifestation projetée est de nature à troubler la sécurité publique, elle l'interdit par décision écrite notifiée aux signataires de la déclaration à leur domicile ».

- Premièrement, le pouvoir d'interdiction reconnu à l'autorité administrative n'est pas compensé par la mention du principe de « présomption favorable à la tenue de réunions pacifiques » qui, selon le Rapporteur spécial devrait être « clairement et explicitement établie dans la loi, et inscrite soit dans les constitutions soit dans les lois régissant les réunions pacifiques »<sup>117</sup>. Ce principe, solidement établi dans le droit international<sup>118</sup>, signifie qu'une réunion doit être présumée légale et pacifique et qu'une interprétation large du terme « pacifique » doit être adoptée. Il permet ainsi de rappeler aux États parties au PIDCP que « toute restriction doit être l'exception plutôt que la norme, sans jamais porter atteinte à l'essence des droits »<sup>119</sup>.
- Deuxièmement, le terme de « sécurité publique », couplé à l'absence de référence aux critères de « nécessité et de proportionnalité au but recherché » qui encadrent l'exercice des restrictions prévues par le PIDCP, laisse une trop grande marge d'interprétation, et donc d'arbitraire, à l'administration. Selon le Rapporteur spécial, l'État, lorsqu'il invoque la sécurité nationale et la protection de l'ordre public, doit prouver la nature précise de la menace et les risques spécifiques encourus. En effet, « il ne peut pas se contenter de se référer de manière générale à la situation en matière de sécurité car l'intérêt national, politique ou gouvernemental et la sécurité publique ou l'ordre public ne sont pas synonymes »<sup>120</sup>. De même que pour être conformes aux critères de « nécessité et de proportionnalité », les mesures restrictives doivent être « appropriées pour remplir leurs fonctions de protection » et « constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché ». Ainsi la simple existence d'un risque de dérapage ne suffit-elle pas à justifier l'interdiction d'une réunion, l'obligation faite à l'État de faciliter les réunions lui imposant d'adopter des mesures de protection contre la violence à l'égard des personnes qui exercent leurs droits<sup>121</sup>.
- Troisièmement, le Dahir de 1958 ne contient pas d'obligation de « solutions de remplacement raisonnables » en cas d'interdiction. Cette obligation découle également des critères de « nécessité et de proportionnalité » établis par le PIDCP. Lorsque les autorités déterminent le moyen le moins perturbateur pour obtenir le résultat recherché, l'interdiction ne doit intervenir qu'en dernier ressort. Elles ont donc l'obligation de proposer en priorité aux organisateurs « des solutions de remplacement raisonnables (...) qui, fondamentalement, soient adaptées au public ciblé pour que le message qu'ils souhaitent lui transmettre lui parvienne »<sup>122</sup>.
- Quatrièmement, le Dahir de 1958 exige que l'interdiction soit notifiée par écrit aux signataires de la déclaration à leur domicile mais elle n'oblige pas l'administration à motiver sa décision. Or selon la résolution 25/38 du Conseil des droits de l'homme, les pouvoirs publics ont l'obligation de justifier leur restriction. Ils doivent le faire par le biais d'une « explication écrite détaillée » et « fournie en temps opportun » afin qu'elle puisse être, le cas échéant, « soumise à un contrôle judiciaire indépendant, impartial et rapide »<sup>123</sup>.
- Cinquièmement, le Dahir de 1958 ne prévoit pas de procédure de recours accélérée auprès d'un tribunal pour contester la décision d'interdiction, comme le réclame le droit international<sup>124</sup>. Certes un

<sup>117</sup> A/HRC/20/27, para. 26.

<sup>118</sup> Voir notamment les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, para. 30 : « Étant donné que le droit international reconnaît le droit inaliénable de prendre part aux réunions pacifiques, il existe une présomption en faveur de la tenue de telles réunions. Les réunions devraient être présumées légales, sous réserve des restrictions prévues par l'article 21 du PIDCP ».

<sup>119</sup> Observation générale sur la liberté de circulation no 27 (1999) du Comité des droits de l'homme, para.13.

<sup>120</sup> A/HCR/31/66, 2016, para. 31.

<sup>121</sup> Ibidem, para. 25.

<sup>122</sup> A/HRC/23/39, para.60. Voir également, BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, paras. 99 et 101.

<sup>123</sup> A/HCR/23/39, para.81c.

<sup>124</sup> A/HCR/23/39, para.64 « Les organisateurs devraient pouvoir faire usage d'une procédure de recours accéléré pour obtenir une décision judiciaire d'un tribunal indépendant et impartial avant la date signalée du rassemblement. »

recours est toujours possible devant un tribunal administratif et les tribunaux marocains, lorsqu'ils ont été saisis, se sont souvent inscrits dans une logique libérale en matière d'appréciation de l'atteinte à la sécurité publique<sup>125</sup>. Néanmoins les délais en vigueur dans la pratique ne permettent pas aux recours disponibles de remplir les conditions d'une « procédure d'appel rapide » afin de maintenir la manifestation à la date prévue dans le cas où la justice donne raison aux organisateurs.

Dans la pratique, les autorités publiques marocaines jouent fréquemment sur les carences et les imprécisions du Dahir de 1958 pour restreindre, entraver ou interdire des rassemblements qui sont organisés par des organisations dont elles réproouvent les desseins et les revendications. Selon l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, les associations marocaines de défense des droits humains font l'objet d'une campagne d'obstruction et de harcèlement grandissante qui menace les acquis de la constitution de 2011. Cette campagne se serait accélérée à partir de 2014, suite au discours du ministre de l'Intérieur devant le Parlement<sup>126</sup>.

L'AMDH a ainsi dénombré l'interdiction d'au moins 125 de ses réunions, conférences et autres événements entre juillet 2014 et décembre 2016<sup>127</sup>. Selon elle, ces restrictions sont intervenues, dans la très grande majorité des cas, sans notification préalable, au dernier moment, et de manière informelle<sup>128</sup>. Beaucoup ne s'appuient par ailleurs sur aucun fondement légal ou sont décidées en violation de la loi. Il est ainsi fréquent que les autorités refusent de mettre des locaux publics à disposition des associations en dépit de la circulaire du Premier ministre du 5 novembre 1999 concernant l'utilisation des salles publiques par les associations, les partis politiques et les syndicats<sup>129</sup>. De même qu'il arrive que les autorités publiques mettent sous scellés, et sans donner de motif valable, des locaux privés dans lesquels un événement doit se tenir ou qu'elles exercent des pressions sur les propriétaires de salles où des associations envisagent d'organiser une réunion<sup>130</sup>. Enfin, il n'est pas rare que les autorités s'affranchissent des décisions de justice qui leurs sont défavorables. Dans deux affaires l'opposant à l'AMDH, le gouvernement, qui était poursuivi pour non-émission de récépissés et entrave aux rassemblements, a fait appel aux décisions rendues en première instance<sup>131</sup>. Il a perdu dans les deux cas sans toutefois appliquer systématiquement les décisions des tribunaux ou payé les dommages et intérêts auxquels il a été condamné.

Le Dahir de 1958 reconnaît par ailleurs à l'administration d'autres pouvoirs discrétionnaires que celui d'interdire une manifestation. Le représentant de l'autorité administrative locale peut notamment « prendre, à tout moment, des décisions écrites interdisant l'exposition ou le port d'emblèmes, de drapeaux ou de tout autre signe de ralliement (...) en vue de maintenir l'ordre public » (article 22). Ces dispositions, qui enfreignent le droit international<sup>132</sup>, sont fréquemment utilisées par l'administration

<sup>125</sup>C'est le cas, par exemple, de la Cour d'appel administrative de Marrakech qui a désigné la justice comme étant la seule à pouvoir décider de la fermeture de lieux de réunion et de l'interdiction de rassemblement (Décision 159 du 10 juillet 2007), ou bien de la Cour d'appel d'El Jadida qui a considéré que « l'organisation d'un sit-in pacifique pour revendiquer le droit au travail est un acte légitime » (Arrêt N° 01/1236 du 21 mars 2001).

<sup>126</sup>« Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018.

<sup>127</sup>Ibidem.

<sup>128</sup>Selon l'AMDH, les autorités n'ont fourni un avis écrit d'interdiction des réunions que 7 fois sur 125. Ces 125 cas incluaient des réunions internes réservées au personnel et des événements ouverts au public, tels que réunions, conférences et ateliers, dans des lieux publics ou privés. Les rassemblements avaient pour but de couvrir des sujets tels que les droits des femmes, les droits des travailleurs et la situation globale des droits humains au Maroc.

<sup>129</sup>« Des associations s'insurgent contre l'interdiction d'accès aux espaces publics », Huffpost, 22 juin 2017.

<sup>130</sup>Human Rights Watch « Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains », 20 février 2017.

<sup>131</sup>En novembre 2014, le Tribunal administratif de Rabat a statué que le gouvernement avait fait erreur en interdisant l'AMDH d'organiser une conférence et lui a ordonné de payer des dommages et intérêts (AMDH c. le Wali de Rabat Salé Zemmour Za'ir, Tribunal administratif de Rabat, 21 novembre 2014). Dans une autre affaire portée devant le même tribunal, le siège de l'AMDH à Rabat a attaqué en justice le ministère de la Jeunesse et des Sports pour avoir interdit à l'organisation d'utiliser un lieu appartenant au ministère pour un événement. En janvier 2015, le tribunal a statué en faveur du groupe de défense des droits et a également ordonné au gouvernement de payer des dommages et intérêts (AMDH c. Centre Bouhral du ministère de la Jeunesse et des Sports, Tribunal administratif de Rabat, 16 janvier 2015).

<sup>132</sup>Sur le premier point, la jurisprudence internationale consacre le principe d'autonomie des organisateurs de la manifestation en ce qui concerne le choix du lieu et du moment de la manifestation. Elle estime par ailleurs que les alternatives proposées par les autorités publiques

marocaine. On citera, par exemple, le cas du Forum des Femmes qui, à l'occasion des manifestations que cette association a organisées en mars 2013 et 2014, a dû donner des explications aux autorités sur les banderoles et les slogans qui allaient être utilisés<sup>133</sup>.

### 3.4. Obligation positive de protéger les rassemblements et recours excessif à la force

En vertu du droit international, les États ont l'obligation positive, non seulement de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique mais aussi de protéger activement ceux qui exercent ce droit<sup>134</sup>. Cette obligation s'applique à tous les rassemblements pacifiques, qu'ils soient autorisés ou non<sup>135</sup>, et « les actes de violence sporadique ou d'autres actes punissables commis par autrui ne privent pas les participants animés d'intentions pacifiques de leur droit »<sup>136</sup>. Au contraire, les forces de l'ordre ont l'obligation de prendre des mesures pour les protéger contre des individus ou des groupes d'individus malintentionnés, y compris des agents provocateurs et des contre-manifestants<sup>137</sup>. Avant d'opter pour une dispersion, elles doivent donc chercher à identifier les individus violents, les isoler du reste de la manifestation et faire une distinction entre eux et le reste des participants<sup>138</sup>.

Le devoir de facilitation et de protection des réunions pacifiques a aussi pour corollaire la mise en place d'un mécanisme de médiation entre les participants et les forces de l'ordre. Il vise à la désescalade des tensions par la communication et la négociation<sup>139</sup>, et doit permettre de réduire au maximum le recours à la dispersion, lequel n'est admis que s'il est absolument inévitable, par exemple, lorsque la violence est généralisée et grave, et qu'elle représente une menace imminente pour l'intégrité physique ou les biens<sup>140</sup>. De même que le recours à la force ne doit s'exercer que de manière proportionnelle au but recherché et que s'il s'avère absolument nécessaire pour atteindre ce but. Enfin, les organisateurs d'un rassemblement pacifique ne peuvent en aucun cas être tenus pour responsables du comportement illicite d'autrui<sup>142</sup>.

Dans tous ces domaines, la loi et la pratique marocaines comportent de nombreuses faiblesses.

- Premièrement, la loi de 1958 n'établit pas expressément l'obligation positive de l'État d'assurer la protection des réunions pacifiques et, dans les faits, les forces de l'ordre n'assurent pas de réelle protection des manifestants. Selon la société civile, elles auraient plutôt tendance à disperser par la force une manifestation au moindre débordement sans chercher à identifier distinctement les auteurs de trouble, ou

---

doivent être dans tous les cas préalablement négociées avec les organisateurs, le lieu alternatif devant permettre aux organisateurs d'atteindre le public cible, ainsi que les objectifs sociopolitiques de la manifestation (A/HCR/ 31/66, para. 34). Sur le second point, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples rappelle dans ses Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique que les États sont tenus d'assurer aux individus exerçant leur droit de réunion pacifique la protection offerte par le droit à la liberté d'expression. Par conséquent, « toute restriction imposée quant au message que les organisateurs et les participants souhaitent transmettre, en particulier s'il s'agit d'un message de critique envers la politique gouvernementale, devrait être proscrite, à l'exception des cas où ces messages contiennent une incitation explicite à la violence, à la guerre ou à la haine raciale, ethnique ou religieuse » (A/HRC/23/39, 2013, para.59).

<sup>133</sup>Cités par le Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) dans le rapport « L'opposition bâillonnée : La Liberté de Réunion menacée dans la région euro-méditerranéenne », 2014, page 4.

<sup>134</sup>A/HRC/20/27 para. 27, 2012.

<sup>135</sup>A/HCR/31/66 para. 23.

<sup>136</sup>Ibidem para. 20. Voir aussi la résolution du Conseil des droits de l'homme du 24 mars 2014 sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques » (A/HRC/25/L.20).

<sup>137</sup>A/HCR/20/27 para. 33.

<sup>138</sup>A/HCR/31/66, 2016, para. 61.

<sup>139</sup>A/HCR/31/66, Recommandations pratiques, para. 67 b.

<sup>140</sup>Ibidem, paras. 61 et 62.

<sup>141</sup>Dans sa résolution du 24 mars 2014 sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques » le Conseil des droits de l'homme : « Engage tous les États à éviter le recours à la force durant des manifestations pacifiques et à veiller, lorsque celle-ci s'avère absolument nécessaire, à ce que nul ne subisse un usage excessif et sans discernement de la force » (A/HRC/25/L.20, Recommandation 9).

<sup>142</sup>A/HCR/31/66, 2016, para.27 : « Les organisateurs d'une réunion devraient faire des efforts raisonnables pour respecter la loi et encourager le déroulement pacifique du rassemblement, mais ils ne devraient pas être tenus pour responsables du comportement illicite d'autrui. Le contraire constituerait une violation du principe de responsabilité individuelle, affaiblirait la confiance et la coopération entre les organisateurs, les participants et les autorités, et découragerait les organisateurs potentiels de réunions d'exercer leurs droits. »

bien à adopter une pratique de neutralité passive dans les cas de manifestations et contre-manifestations simultanées. Ce fut le cas, par exemple, à Nador le 15 janvier 2017 lors d'une manifestation pacifique organisée en solidarité avec le Mouvement du Rif et durant laquelle des personnes non-identifiées ont attaqué les manifestants en présence des forces de l'ordre sans que celles-ci n'interviennent. Des faits similaires ont été observés à Tanger le 28 Septembre 2017 lors de la manifestation pacifique de soutien aux détenus en grève de la faim dans les prisons, et de manière récurrente pendant les manifestations du mouvement du 20 février qui se sont déroulées à Casablanca, Rabat et Tanger entre 2015 et 2017<sup>143</sup>.

- Deuxièmement, la loi ne contient pas de disposition donnant l'obligation au responsable des forces de l'ordre (ou toute autre personne habilitée par lui) de mener une tentative de négociation-médiation avant de procéder à la dispersion d'un rassemblement. Certes, une circulaire d'octobre 2015 du ministre de la Justice et des Libertés précise que l'intervention policière n'est justifiée qu'en cas d'attroupement armé et/ou susceptible de troubler l'ordre public. Mais cette instruction semble peu suivie, ou peu connue des forces de l'ordre. Il en résulte une attitude très variable de la police (ou de la gendarmerie dans les zones rurales) face aux manifestations pacifiques qui, tantôt les laissent se dérouler sans intervenir, tantôt les dispersent en recourant à la force. Celle-ci est régulièrement utilisée lors de rassemblements organisés par des associations de défense des droits humains et des syndicats professionnels sans que ceux-ci n'aient à aucun moment démontré d'intentions belliqueuses<sup>144</sup>. Selon la société civile, certaines manifestations autorisées connaissent par ailleurs des affrontements entre les forces de l'ordre et les manifestants en raison de la faiblesse du dialogue et de la communication en amont, ainsi que du manque de culture policière en matière de gestion de l'espace public durant une manifestation<sup>145</sup>. De son côté, le gouvernement marocain affirme, dans sa réponse du 3 février 2012 au questionnaire du Rapporteur spécial, que des « matières théoriques et pratiques en rapport avec des domaines des droits de l'homme, et du droit de réunion en particulier, ont été introduites dans le cursus de formation de base et de formation continue des forces de l'ordre.<sup>146</sup> » .

- Troisièmement, la police recourt à la violence sans toujours respecter les dispositions relatives à la dispersion des attroupements contenues dans la loi. En effet, l'article 19 du Dahir de 1958 prévoit trois sommations adressées, par porte-voix, par l'agent dépositaire de la force publique avant de faire intervenir les forces de l'ordre. Cette procédure est rarement suivie à la lettre et la violence utilisée l'est souvent de manière excessive<sup>147</sup>. La loi ne donne par ailleurs aucune indication sur la manière dont les rassemblements doivent être dispersés après la procédure de sommation, ni sur le type et la nature de la force à utiliser pour encadrer le travail de la police et de la gendarmerie afin d'éviter tout excès de leur part. Dans ses Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc, le Comité des droits de l'homme se dit ainsi « préoccupé par l'usage excessif et disproportionné de la force pour disperser les réunions pacifiques non autorisées.<sup>148</sup> ». Amnesty international, dans son rapport annuel 2018, et Human Rights Watch, de façon régulière, pointent également les dérapages de la répression par les forces de l'ordre contre les mouvements sociaux du Rif<sup>149</sup>.

<sup>143</sup>Source Organisation marocaine des droits humains (OMDH)

<sup>144</sup>Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, Rapport annuel 2007 - Maroc, <https://www.refworld.org/docid/486e0538c.html>.

<sup>145</sup>Faits observés par l'OMDH lors des manifestations des enseignants contractuels à Tanger, Er-Rachidia, Beni Mellal et Rabat les 20 février et 23 mars 2019.

<sup>146</sup>Réponse du gouvernement du Maroc au questionnaire du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 3 février 2012, page 2.

<sup>147</sup>Voir Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), « La situation des droits de l'homme au Maroc et au Sahara occidental », 2015, page 6.

<sup>148</sup>CCPR/C/MAR/CO/6, 1er décembre 2016, para. 45.

<sup>149</sup>Voir, par exemple, communiqué Human Right Watch du 4 juin 2018 : « Maroc : Encore des manifestations réprimées / Usage excessif de la force, arrestations et traitements abusifs de prisonniers dans une ville minière ». De son côté, Amnesty International affirme que « les autorités

- En matière de responsabilité enfin, le Dahir de 1958 charge le bureau des associations de maintenir l'ordre dans une réunion<sup>150</sup>, y compris en interdisant l'accès à toute personne portant des armes apparentes ou cachées<sup>151</sup>, et l'expose à des sanctions pénales en cas d'infraction<sup>152</sup>. La loi ne dit rien concernant les manifestations sur la voie publique mais elle demeure suffisamment ambiguë pour que les organisateurs d'un rassemblement pacifique puissent être tenus pour responsables des éventuelles violences qui s'y déroulent. En effet, aux termes de l'article 18 alinéa 2, un attroupement sur la voie publique (qui peut être un rassemblement spontané ou un rassemblement pacifique non déclaré) peut devenir « un attroupement armé » dès lors qu'« un seul individu porteur d'armes ou d'engins dangereux apparents n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là même qui en font partie ». Cette disposition est d'autant plus problématique que la loi ne prévoit pas que les organisateurs d'un rassemblement puissent déployer un service d'ordre capable de faciliter l'événement en coordination avec la police.

### 3.5. Des sanctions excessives, incluant des peines privatives de liberté

Le Dahir de 1958 prévoit des sanctions en cas d'infraction aux dispositions relatives à la tenue de réunion. Les contrevenants s'exposent à une amende de 2.000 à 5.000 dirhams, ainsi qu'à une peine d'un à deux mois de prison en cas de récidive, et « sans préjudice des sanctions encourues pour les crimes ou délits commis au cours de ces réunions »<sup>153</sup>. Les infractions à la législation sur les manifestations sur la voie publique sont tout aussi sévères (un à six mois de prison et/ou amende de 1.200 à 5.000 dirhams). Y sont exposés ceux qui ne respectent pas à la lettre la procédure de déclaration préalable ou qui convoquent une manifestation après son interdiction<sup>154</sup>, de même que ceux qui ont participé à l'organisation d'une manifestation non déclarée ou qui a été interdite<sup>155</sup>. En outre, l'article 21 dispose que toute personne faisant partie d'un attroupement non armé (ce qui peut être le cas d'une manifestation pacifique non déclarée) et qui n'a pas décidé d'abandonner après les sommations d'usage encourt une peine d'un à trois mois de prison et/ou une amende de 1.200 à 5.000 dirhams. Enfin, la loi antiterrorisme prévoit des sanctions encore plus sévères qui permettent de condamner à des peines de deux à six ans d'emprisonnement et/ou à des amendes de 10.000 à 200.000 dirhams quiconque ferait l'éloge d'une action à caractère terroriste à travers des discours, des slogans ou des menaces prononcés dans des espaces publics ou lors de réunions publiques<sup>156</sup>.

De manière générale, ces peines sont disproportionnées au regard du PIDCP. Selon le Rapporteur spécial, « la participation à une manifestation pacifique non déclarée » ne peut être en aucun cas une infraction<sup>157</sup> et une « déclaration inexacte » est une infraction mineure qui ne devrait pas être sanctionnée<sup>158</sup>. Il en va de même pour les réunions spontanées, lorsque les organisateurs ne peuvent pas se soumettre à l'obligation

---

ont procédé à un déploiement des forces de sécurité, d'une ampleur sans précédent ces dernières années, pour empêcher des manifestations dans la région du Rif, et elles se sont livrées à des arrestations massives de manifestants majoritairement pacifiques, dont des mineurs, souligne Amnesty ».

<sup>150</sup>Article 6 « Le bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à une infraction. »

<sup>151</sup>Article 8 : « Il est interdit à toute personne portant des armes apparentes ou cachées ou des engins dangereux pour la sécurité publique de pénétrer dans le lieu où se tient la réunion. »

<sup>152</sup>Article 9 : « Toute infraction au présent livre sera punie d'une amende de 6.000 à 24.000 francs et d'un emprisonnement de quinze jours à deux mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice des sanctions encourues pour les crimes ou délits commis au cours de ces réunions. »

<sup>153</sup>Article 9

<sup>154</sup> Article 14, alinéa 1 : « ceux qui auront fait une déclaration inexacte de nature à tromper sur les indications prévues à l'article 12 de la présente loi ou qui auront adressé, par un moyen quelconque, une convocation à prendre part à une manifestation après son interdiction.

<sup>155</sup> Article 14, alinéa 2

<sup>156</sup> Article 218-2 du Code pénal

<sup>157</sup> A/HRC/31/66, para.27 : « Nul ne devrait être tenu responsable pénalement, civilement ou administrativement pour le simple fait d'organiser un mouvement de protestation pacifique ou d'y participer. »

<sup>158</sup> A/HRC/23/39 para.77

de notification préalable ou lorsqu'il n'y a pas d'organisateur connu<sup>159</sup>. Quant aux organisateurs qui ont délibérément omis de respecter la procédure de déclaration, ils ne devraient pas être condamnés à des amendes disproportionnées qui soient de nature à les dissuader d'organiser des réunions à l'avenir, les peines de prison étant par ailleurs totalement exclues pour ce type d'infraction<sup>160</sup>.

Dans les faits, les sanctions au Maroc sont appliquées essentiellement aux groupements (juridiquement constitués ou non) qui questionnent « les lignes rouges », ainsi qu'aux mouvements de protestation socioéconomique que le gouvernement ne parvient pas à enrayer par la négociation politique. C'est le cas, par exemple, du « Hirak », qui avait organisé plusieurs grandes manifestations pacifiques jusqu'à ce qu'une vague de répression policière en mai 2017 se solde par l'arrestation de plus de 400 activistes. 53 d'entre eux, dont les leaders du mouvement, ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour des chefs d'inculpation incluant des violences contre les forces de police, l'organisation de manifestations non autorisées et la réception de fonds étrangers. Le 26 juin 2018, le tribunal de première instance de Casablanca les a tous condamnés à des peines allant d'un à vingt ans de prison au terme d'un procès collectif que plusieurs organisations de défense des droits humains ont jugé inéquitable, les juges ayant rejeté les affirmations des accusés selon lesquels leurs aveux avaient été obtenus sous la torture et la contrainte, malgré des rapports médicaux apportant un certain crédit à leurs affirmations. D'autre part, et selon le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH), plusieurs syndicalistes, activistes du mouvement du 20 février, défenseurs des droits humains, ou activistes sahraouis ont été poursuivis et condamnés depuis 2012 sous des chefs d'accusation de droit commun, tel que le trafic de drogue, afin de dissimuler la nature politique de leurs procès<sup>161</sup>.

Les associations de défense des droits humains sont par ailleurs unanimes pour dire que les membres des forces de l'ordre qui violent la loi ou qui agissent en dehors de tout cadre légal pour disperser une manifestation ne sont que très rarement poursuivis. Elles estiment que les recommandations de l'Instance équité et réconciliation (IER), mis en place en 2004 par le roi Mohammed VI pour réconcilier le peuple marocain avec son passé durant les « années de plomb », en matière de gestion de la liberté de manifestation pacifique n'ont pas été mis en œuvre. Selon l'IER, les autorités publiques devraient publier des rapports « sur les opérations sécuritaires, les dégâts conséquents aux interventions, les causes qui sont à l'origine des faits ainsi que les dispositions prises pour remédier à la situation<sup>162</sup> ». De même que les « opérations sécuritaires et les interventions de la force publique, actuellement subordonnées aux autorités provinciales et locales, devraient être mises sous le contrôle de commissions locales ou provinciales multidisciplinaires »<sup>163</sup>.

<sup>159</sup>A/HCR/31/66 para. 23 et A/HRC/20/27, para. 29

<sup>160</sup>A/HCR/23/39 para 77

<sup>161</sup>Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), « La situation des droits de l'Homme au Maroc et au Sahara occidental », 2015.

<sup>162</sup>Rapport de l'IER, livre IV, page 84

<sup>163</sup>Voir CNDH, Mémoire relatif au rassemblement public adressé au chef du gouvernement en novembre 2015, page 6 : « Concernant l'usage de la force dans le contexte des manifestations, l'Instance a recommandé: D'astreindre tout service ou agent d'autorité ou de sécurité à conserver tous les éléments documentant la décision d'intervention ou de l'usage de la force publique, ainsi que tous les rapports, avis et correspondances les concernant ; De rendre nuls et sans effet les ordres et instructions donnés oralement, sauf en cas de danger imminent, et à condition que les ordres oraux donnés dans ce cas soient suivis d'ordres écrits et signés les confirmant ; D'instaurer des sanctions administratives et pénales sévères contre toute personne coupable de taire les dégâts humains ou matériels, ou coupable d'usage abusif de la force publique, ou qui a falsifié ou détruit ou dissimulé des documents ou informations relatives aux abus éventuellement commis. »

### 3.6. Les recommandations du CNDH et de la société civile

En novembre 2015, le Conseil national des droits de l'homme (CNDH) a transmis au gouvernement un « Mémoire relatif au rassemblement public » afin de mettre le Dahir de 1958 en conformité avec la Constitution, les engagements internationaux du Maroc et les meilleures pratiques. Fruit d'une vaste consultation, ce document s'appuie sur les recommandations issues des ateliers thématiques que le CNDH a organisés avec le mouvement associatif, des magistrats, des avocats, ainsi que les représentants des différentes administrations concernées par la gestion des libertés de réunion, de rassemblement et de manifestation pacifique<sup>164</sup>. Neuf articles de la loi devraient être retouchés selon le mémoire. Certains concernent les mesures communes aux réunions et aux rassemblements publics, et d'autres le recours à la force.

Concernant les premières, le CNDH recommande d'élargir la dispense de la déclaration préalable pour les réunions publiques à toutes les associations légalement constituées et juge « urgent » de reconnaître le droit d'organiser des manifestations sur la voie publique à toute personne physique ou morale. Quant aux procédures de notification, elles devraient être simplifiées : les organisateurs devraient pouvoir le faire par voie électronique et les copies certifiées des cartes d'identité nationales (ou de la carte de résident) devraient être remplacées par la simple mention du numéro desdites cartes.

Le mémoire recommande également l'introduction d'une disposition qui engage les autorités, lorsqu'une réunion (ou une manifestation) fait l'objet de restrictions conformément aux critères du PIDCP, à proposer des solutions de remplacement raisonnables aux organisateurs, lesquelles devraient par ailleurs avoir la possibilité d'introduire un recours en référé contre la décision d'interdiction de manifester auprès du tribunal administratif. Enfin, le CNDH propose de remplacer la définition actuelle de la réunion publique par une définition reprenant les termes de la définition du Conseil des droits de l'homme des Nations unies<sup>165</sup> et de codifier la notion de « manifestation spontanée » afin d'en faciliter l'exercice : d'une part, en ajoutant au principe de liberté des réunions publiques – déjà contenu dans l'article 1 du Dahir de 1958 –, le principe de « présomption de légalité des réunions jusqu'à preuve du contraire », et, d'autre part, en abrogeant toute sanction contre les personnes ayant participé à une manifestation non déclarée.

Concernant la gestion des manifestations, le CNDH propose de consacrer l'obligation positive des autorités publiques de faciliter et de protéger les réunions pacifiques dans l'article premier de la loi, mais aussi d'ajouter une disposition accordant aux organisateurs « la possibilité de déployer un service d'ordre clairement identifiable ». Celui-ci serait chargé de veiller au bon déroulement du rassemblement, sans pour autant empiéter sur les prérogatives de la police ou de la gendarmerie. Le responsable des forces de l'ordre aurait par ailleurs l'obligation de mener une tentative de « négociation-médiation » avant de procéder aux sommations. Quant aux mesures concernant le recours à la force, le CNDH estime que leurs modes opératoires devraient être clairement définis par des textes réglementaires élaborés sur la base des principes de « nécessité et de proportionnalité », et que toute opération de ce type devrait être conduite « sous le contrôle du procureur du Roi près le tribunal de première instance ».

<sup>164</sup> Le ministère de l'Intérieur, la Direction générale de la sûreté nationale, la Gendarmerie royale, les Forces auxiliaires et la Protection civile.

<sup>165</sup> Voir ce rapport, section 3.2.

## 4. Recommandations

### Recommandations générales

Les recommandations de ce rapport ont été formulées par des représentants de la société civile et de l'institution judiciaire réunis en atelier en octobre 2017 et janvier 2018 dans le cadre du projet intitulé «Favoriser la mise en œuvre effective d'un cadre légal propice à la liberté d'expression, d'association et de réunion au Maroc », et mis en œuvre depuis juillet 2017 par IREX Europe, l'association Adala pour le droit à un procès équitable, ARTICLE 19 MENA et le secteur communication et information du bureau de l'UNESCO à Rabat. Outre ces organisations, les institutions suivantes ont également participé aux débats et délibérations : le Club des magistrats du Maroc (CMM), l'Association des radios associatives Maroc (ARAM), la Société nationale de radiodiffusion et de télévision (SNRT), la Fédération nationale des associations amazigh (FNAA), l'Organisation marocaine des droits humains (OMDH), l'Observatoire marocain des libertés publiques (OMLP), l'Organisation pour les libertés d'information et d'expression «Hatim» (OLIE), et la Commission régionale des droits de l'homme (CRDH). Des représentants des médias et du monde de la recherche ont également participé aux discussions.

Aux termes des ateliers, les participants ont :

- rappelé qu'il est essentiel de poursuivre et d'accélérer le processus d'harmonisation du cadre juridique relatif aux libertés d'association et de rassemblements publics avec les nouvelles exigences constitutionnelles, les meilleures pratiques et les normes internationales, notamment celles contenues dans le PIDCP que le Maroc a ratifié, ainsi que la jurisprudence libérale que les tribunaux marocains ont commencé à développer sur ces fondements.
- souscrit à l'ensemble des recommandations figurant dans les mémorandums du CNDH sur la liberté associative et la liberté de rassemblements publics, ainsi qu'aux propositions formulées par le mouvement associatif, notamment la Dynamique de l'Appel de Rabat, et demandé au législateur marocain de les opérationnaliser ou de s'en inspirer lorsqu'il révisera la législation en vigueur ou adoptera de nouvelles lois dans ces domaines.
- rappelé aux autorités exécutives et législatives que les engagements internationaux du Maroc les obligent à adopter l'approche des droits humains lors de la formulation de toute proposition de loi ou réglementation relative aux droits civils et politiques dans la perspective d'élargir les libertés et de réduire les contraintes et limites aux strictes proportions prévues par les normes internationales et les règles démocratiques.

### Recommandations relatives aux associations

#### Constitution des associations

- Redéfinir le concept d'association dans la loi en tenant compte du nouveau rôle reconnu aux associations dans la Constitution.
- Réviser l'article 3 de la loi sur les associations dont la formulation est beaucoup trop générale et invite à l'interdiction ou la dissolution d'associations pour des motifs politiques. L'article révisé devrait reprendre les motifs de restrictions énoncés dans l'article 22 du PIDCP et introduire les critères de «nécessité et de proportionnalité au but recherché».

- Introduire dans la loi sur les associations l'obligation pour les autorités publiques de présenter de manière écrite, explicite et détaillée leurs motifs lorsqu'elles décident, en vertu de la loi, de s'opposer à la reconnaissance juridique d'une association.
- Ne soumettre la constitution des associations qu'au seul contrôle de l'institution judiciaire, appliquer les arrêts des tribunaux administratifs favorables aux associations qui ont été confrontées à des obstacles administratifs arbitraires lors du dépôt de leur déclaration, et introduire dans la loi une procédure de recours accélérée auprès d'un tribunal en vue de limiter les dommages pouvant être causés à une association par les abus de pouvoir d'une autorité administrative.
- Garantir le respect des dispositions légales relatives au récépissé de dépôt du dossier de constitution d'association (conformément à la mesure 67 du « Plan d'action national 2018–2021 en matière de démocratie et des droits de l'Homme ») en stipulant dans la loi que le refus de délivrer le récépissé est un abus de pouvoir entraînant une obligation redditionnelle, ainsi qu'en prévoyant des sanctions contre les fonctionnaires refusant d'enregistrer la déclaration de constitution d'une association ou refusant de délivrer aux déclarants le récépissé de dépôt provisoire et/ou définitif.
- Annuler le régime des deux déclarations et permettre aux associations d'entamer l'ensemble de leurs activités dès la date de dépôt de la déclaration.
- Réduire le nombre de copies des pièces justificatives à fournir avec la déclaration de constitution d'une association.
- Abrogation du recours à la fiche n° 2 du casier judiciaire lorsque les autorités publiques décident d'effectuer une enquête sur les fondateurs d'une association, ainsi que du timbre de dimension (lequel a déjà été annulé dans la loi de finance).
- La loi sur les associations devrait inclure une disposition stipulant que le récépissé de l'envoi recommandé contenant la déclaration de constitution d'une association doit être considéré comme le récépissé provisoire de la constitution de l'association au bout de 15 jours si, au terme de ce délai, l'administration n'a pas accusé réception du courrier recommandé.
- Réviser le régime des sanctions applicables aux activités des associations en abrogeant les amendes exorbitantes, en supprimant les peines privatives de liberté, et en introduisant le principe de la proportionnalité.
- Aligner le statut juridique des associations étrangères sur celui des associations nationales dans une perspective d'égalité des droits.
- Renforcer la représentation paritaire femmes–hommes au sein des structures associatives.

### Financement des associations

- Allouer une subvention publique annuelle fixe à toutes les associations.
- Élargir l'accès au statut d'utilité publique à toutes les associations, simplifier les conditions d'octroi de ce statut, et encadrer le pouvoir d'appréciation confié aux représentants de l'exécutif en instaurant des critères explicites sur lesquels ladite appréciation peut être fondée.
- Lever toute restriction et condition au droit des associations de recevoir des fonds étrangers.
- Mettre en place un plan comptable spécifique aux associations.
- Exonérer toutes les associations de l'impôt sur le revenu et mettre en place d'autres mesures d'exonération ou d'incitation fiscale en leur faveur.

### Droit d'ester en justice

- Reconnaître aux associations le droit de plaider devant les tribunaux et de se constituer en partie civile.
- Habilitier les associations à intenter des procès pour les torts causés à une victime ou des victimes de violation des droits humains qui ne sont pas membres de ladite organisation, conformément à l'article 7 du Code de procédure pénale.

### Utilisation des salles publiques

- Opérationnaliser en tant que décret la circulaire du Premier ministre du 5 novembre 1999 concernant l'utilisation des salles publiques par les associations, les partis politiques et les syndicats.

### Recommandations relatives aux rassemblements publics

Accélérer la mise en œuvre des mesures définies dans le Plan d'action national 2018–2021 en matière de démocratie et des droits humains, notamment :

- Prendre en considération l'obligation de proportionnalité lors de l'usage de la force dans la dispersion des rassemblements publics et des manifestations pacifiques (mesure 50).
- Documenter, par voie audiovisuelle, les interventions des forces de l'ordre visant à disperser les rassemblements publics (mesure 51).
- Réviser les lois régissant les libertés publiques afin d'en assurer la conformité avec la Constitution en ce qui concerne les règles juridiques fondamentales et les procédures de dispersion des réunions publiques, des rassemblements et des manifestations, conformément aux normes internationales et aux règles démocratiques (mesure 64).
- Préciser les règles et les procédures juridiques relatives aux différentes formes et types de manifestations (sit-in, rassemblement, manifestation sur la voie publique...) en termes de trajectoire, de circulation et d'horaire (mesure 65).
- Simplifier les procédures relatives à l'autorisation des rassemblements publics, en vue de promouvoir et de garantir l'exercice des libertés publiques pour tous les acteurs sociaux (associations et

syndicats), et d'assurer la bonne application des procédures en vigueur (mesure 66).

- Faciliter les libertés de réunion, de rassemblement et de manifestation pacifique en termes de détermination des lieux réservés à cet effet, et en assurant la médiation et la négociation (mesure 69).
- Renforcer les mécanismes de médiation, de conciliation et d'intervention institutionnelle et civile anticipée, pour éviter les cas de tensions et prévenir les violations (mesure 70).
- Encourager les recours administratifs et judiciaires pour sauvegarder le principe de responsabilité et faire en sorte que les victimes aient accès aux recours appropriés (mesure 79).

#### Autres recommandations relatives à la loi sur les rassemblements publics :

- Introduire dans la loi un article consacrant le principe de « présomption favorable à la tenue de réunions pacifiques » afin de rappeler que toute restriction doit être l'exception plutôt que la norme, sans jamais porter atteinte à l'essence du droit à la liberté de rassemblement.
- Réviser l'article 11 de la loi en accordant le droit d'organiser des manifestations sur la voie publique à toute personne morale et physique, et non plus seulement aux partis politiques, syndicats et associations légalement constituées.
- Définir de façon claire et adéquate les notions de « rassemblement », « d'attroupement », de « sit-in » et de « rassemblement debout » (waqfa), lesquels sont considérés comme des acquis majeurs par les mouvements de protestation marocains.
- Maintenir la condition de trois personnes au moment de la déclaration des rassemblements publics et l'organisation d'une manifestation, mais remplacer le terme « Bureau » par « Comité » afin de permettre aux citoyens non constitués en association d'exercer leur droit à manifester.
- Réviser l'article 13 de la loi afin de la rendre conforme aux normes internationales relatives à la liberté de rassemblement pacifique en y introduisant les motifs de restrictions énoncés dans l'article 22 du PIDCP et les critères de « nécessité et de proportionnalité au but recherché », ainsi qu'une obligation de « solutions de remplacement raisonnables » en cas d'interdiction. L'article 13 révisé devrait également inclure l'obligation pour les pouvoirs publics de motiver toute restriction par une « explication écrite et détaillée » et prévoir une procédure de recours accélérée auprès d'un tribunal pour contester la décision d'interdiction afin que le rassemblement puisse se tenir dans le cas où le jugement du tribunal serait favorable aux organisateurs.
- Instaurer dans la loi une obligation positive de protéger les rassemblements publics afin que les autorités publiques assurent la protection des manifestants lors de toute attaque par un tiers et/ou que les diverses formes de rassemblement et de manifestation ne nuisent pas aux biens ou à la sécurité d'autrui.
- Abroger toutes les sanctions contre les personnes qui ont organisé et/ou participé à une manifestation pacifique non déclarée, que celle-ci soit un rassemblement, un sit-in, ou une manifestation.
- Stipuler précisément dans la loi les règles de conduite à adopter par les forces de l'ordre durant les manifestations sur la base des principes établis en la matière par les Nations unies et le Comité des droits de l'homme.

## Bibliographie

Amnesty International, Rapport annuel 2017/18

ARTICLE 19, « Le droit de protester : Principes relatifs à la protection des droits humains dans le contexte des protestations », 2016

RACHIK Abderrahmane, « Les mouvements de protestation sociale au Maroc. De l'émeute à la manifestation », édition Forum des Alternatives du Maroc, 2015

BENDOUROU Omar, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », Revue des droits de l'homme 6/2014

BENDOUROU Omar, « Réflexions sur la constitution du 29 juillet 2011 », in « La nouvelle Constitution marocaine à l'épreuve de la pratique », Actes du colloque organisé les 18 et 19 avril 2013, Coordonné par BENDOUROU Omar, EL MOSSADEQ Rkia, MADANI Mohammed, Éditions La Croisée des Chemins, Casablanca, 2014

Conseil économique social et environnemental (CESE), « Statut et dynamisation de la vie associative au Maroc », Auto-saisine n°28/2016

Conseil national des droits de l'homme (CNDH), Mémoire relatif au rassemblement public adressé au chef du gouvernement en novembre 2015

Conseil national des droits de l'homme (CNDH), Mémoire relatif à la liberté associative adressé au chef du gouvernement en novembre 2015

Coordination maghrébine des organisations des droits humains (CMODH), « Rapport alternatif de la société civile sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 16 décembre 2015

Dynamique de l'Appel de Rabat, Principales conclusions des délibérations du dialogue civil de la Dynamique des associations démocratiques non gouvernementales, 1er décembre 2013

Human Rights Watch, « Maroc : La Liberté de créer des associations : un régime déclaratif seulement sur le papier », 2009

Human Rights Watch, « Maroc : Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains », 20 février 2017.

Human rights watch, Rapport mondial 2014, 2015, 2016, 2017, et 2018, Maroc/Sahara occidental

IREX Europe, association Adala pour le droit à un procès équitable, Article 19 MENA et secteur communication et information du bureau de l'UNESCO à Rabat, « Rapport sur le cadre légal relatif à la liberté d'expression au Maroc », 2019.

Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Observatoire Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association », janvier 2018

Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, Rapport annuel 2007 – Maroc

Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Maroc : Recrudescence des entraves à l'action des ONG », 7 octobre 2014

Plan d'action national (du Maroc) en matière de démocratie et des droits de l'homme (PANDDH)

Programme gouvernemental (du Maroc) 2016–2021

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH), « La situation des droits de l'homme au Maroc et au Sahara occidental », 2015.

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH), L'opposition bâillonnée : La liberté de réunion menacée dans la région euro-méditerranéenne, 2014

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH), Étude régionale : le droit à la liberté de réunion dans la région euro-méditerranéenne, Partie I : Cadre législatif, novembre 2013

Recommandations de l'Instance équité et réconciliation (IER)

## Législations et conventions

### Maroc

Constitutions (1962, 1970, 1972, 1992, 1996 et 2011)

Code pénal

Dahir n°1-58-376 réglementant le droit d'association promulgué le 15 novembre 1958 puis modifié et complété par les lois n°1-73-293 du 10 avril 1973, n° 75.00 du 23 juillet 2002 et n° 07-09 du 19 février 2009

Dahir n°1-58-377 du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics et complété par la loi du 23 juillet 2002 n° 76.00

Loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme du 28 mai 2003

Dahir du 28 juillet 2016 portant promulgation de la loi organique N° 44-14 relatif aux conditions et aux modalités d'exercice du droit de présentation des pétitions aux pouvoirs publics

Dahir du 28 juillet 2016 portant promulgation de la loi organique N° 64-14 relatif aux conditions et aux modalités d'exercice du droit de présentation des motions en matière législative

## Internationales

Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948

Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée le 27 juin 1981

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée le 4 novembre 1950

Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 83<sup>ème</sup> session plénière le 4 juin 2010

Comité des droits de l'homme (CCPR), Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc, CCPR/C/ MAR/CO/6, 1 décembre 2016

Comité des droits de l'homme, Observation générale No 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (Quatre-vingtième session, 2004)

Comité des droits de l'homme, Observation générale sur la liberté de circulation no 27 (1999)

Conseil des droits de l'homme Résolution N° 19/35 sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques, adoptée le 23 mars 2012

Conseil des droits de l'homme Résolution N° 25/38 sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques, adoptée le 28 mars 2014

Conseil des droits de l'homme, résolution sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques A/HRC/25/L.20, 2014

Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois. Adoptés à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990 par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, 28 Septembre 1984, E/CN.4/1985/4  
Rapport de l'experte indépendante dans le domaine des droits culturels, Mission au Maroc, 5-16 septembre 2011, Document de l'ONU A/HRC/20/26/Add.2, 2 mai 2012

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/20/27, 2012

Rapport annuel du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/23/39, 2013

Rapport annuel du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/29/25, 2015

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Observations sur les communications transmises aux gouvernements et réponses reçues 2014-2015, (A/HRC/29/25/Add.3), 10 juin 2015.

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/72/135, 2017

Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, 2016

Réponse du gouvernement du Maroc au questionnaire du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, 3 février 2012

Recueil de décisions et de principes de l'organisation internationale du travail

