

Négocier le changement avec le *Makhzen*

Projet sur la liberté associative au Moyen-Orient et en Afrique du Nord



Kristina Kausch

About FRIDE

FRIDE is an independent think-tank based in Madrid, focused on issues related to democracy and human rights; peace and security; and humanitarian action and development. FRIDE attempts to influence policy-making and inform public opinion, through its research in these areas.

Working Papers

FRIDE's working papers seek to stimulate wider debate on these issues and present policy-relevant considerations.

Négocier le changement avec le *Makhzen*

Projet sur la liberté associative au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Kristina Kausch

Février 2008

Kristina Kausch est chercheuse dans le programme de démocratisation de FRIDE. Son travail se concentre sur les politiques européennes de promotion de la démocratie dans la Voisinage Européenne.



© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

All FRIDE publications are available at the FRIDE website: www.fride.org

This document is the property of FRIDE. If you would like to copy, reprint or in any way reproduce all or any part, you must request permission. The views expressed by the author do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on this document or any other suggestions, please email us at comments@fride.org

Préface

Les associations sont indispensables à la pérennité même d'une démocratie et aux progrès de la société. Les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'Homme aux niveaux local, national ou international sont les piliers de la sauvegarde des libertés fondamentales ; elles constituent généralement le seul moyen de faire entendre leur voix pour les minorités et d'autres membres vulnérables de la population afin d'assurer le respect de leurs droits et la garantie de leur participation. Le niveau de respect effectif de la liberté associative représente donc un indicateur considérable permettant de déterminer la situation réelle de la démocratie, des droits de l'Homme et de la participation dans un pays.

La liberté associative est elle-même un droit fondamental et c'est également une condition préalable à la défense et à la préservation des droits collectifs et à la liberté de conscience et de religion : elle doit par conséquent faire l'objet d'une attention toute particulière et d'un contrôle attentif. Avec la montée du terrorisme transnational, la suppression de la liberté associative a été observée dans de nombreux pays au cours de ces dernières années au nom de la défense de la sécurité nationale.

Les obligations des fondateurs des associations qui sont soumis à des critères d'admission arbitraires, à des vérifications redondantes et à des difficultés administratives superflues sont des indicateurs des efforts gouvernementaux visant à exercer un contrôle politique. C'est le cas de manière officielle, avec l'adoption de lois autorisant l'instauration de limites inappropriées à la liberté associative, ou de manière officieuse, avec des lacunes quant à la mise en application pratique de la loi et à la prépondérance de lois officieuses qui remplacent l'État de droit.

À travers la reconnaissance de la définition fondamentale de la liberté associative et une société civile active et florissante permettant la participation

des citoyens et le dynamisme de la démocratisation, le Club de Madrid a lancé son projet en février 2007 ; il s'agit d'une organisation non gouvernementale indépendante constituée de 70 anciens chefs d'États et du gouvernement qui consacrent leur temps à la pratique de la démocratie dont le projet vise à renforcer le dialogue autour de la liberté associative dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Avec le soutien de l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme de la Commission européenne (IEDDH) et du fonds pour la démocratie des Nations unies, l'objectif du projet était d'améliorer les moyens mis à la disposition de la société civile et des autorités permettant la mise en place d'une vision unique de la promotion de la liberté associative. En collaboration avec FRIDE et des partenaires locaux, le Club de Madrid (CoM) s'est engagé dans des efforts de renforcement du dialogue entre la société civile et le gouvernement afin d'encourager la promotion de l'inclusion de la société civile sur la base de l'expérience passée de leadership des membres du CoM. Dans cette optique, le projet tentera de proposer des réformes juridiques et politiques constructives contribuant ainsi à la participation accrue des citoyens aux débats politiques nationaux autour de la liberté associative et de la réforme démocratique en général.

Ce rapport fait partie d'une série de six rapports nationaux offrant une analyse indépendante des niveaux atteints par la liberté associative et par la société civile au Maroc, en Jordanie, à Bahreïn, en Égypte, en Tunisie et en Arabie Saoudite respectivement. Ces rapports visent à accompagner et à apporter leur soutien au projet mené par le Club de Madrid qui a été mentionné antérieurement : ils identifient à la fois les défis qui se présentent toujours à nous et les idées proposées par la société civile pour les surmonter. Chaque rapport se base sur un nombre considérable de consultations et d'entretiens menés au cours de 2007 et 2008 auprès de personnalités influentes de la société civile locale, de représentants du gouvernement à tous les niveaux, de parlementaires, de représentants des partis politiques, de journalistes, de militants syndicaux, de militants de la défense des droits de la femme et de l'Homme et d'analystes

politiques et d'avocats. L'analyse indépendante vise à encourager un dialogue public plus fluide et un dialogue de société approfondi sur la liberté associative dans le pays concerné. Les principales conclusions et recommandations fournissent les points de vue exprimés par les nombreuses personnalités influentes de la localité qui ont eu la gentillesse de nous accorder un peu de leur temps pour un entretien.

Résumé

La liberté associative, le droit de fonder une association pouvant mener librement ses activités fait partie des droits qui sont souvent négligés au cours des transitions vers la démocratie. Le Maroc représente un exemple positif dans la région en termes de progrès démocratiques ; on le considère souvent comme le modèle de la libéralisation politique progressiste arabe que ce soit pour les autorités marocaines et les observateurs internationaux. Cependant, la réforme démocratique marocaine n'est pas si évidente. Même si le roi Mohammed VI et le gouvernement ont mis en place un certain nombre de réformes très importantes et de qualité, celles-ci demeurent ad hoc et souvent sélectives et superficielles. Il est important de noter que les principaux pouvoirs politiques demeurent aux mains du palais de manière centralisée. L'organisation de la société civile marocaine est connue dans la région comme étant parmi les plus diverses et les plus fructueuses. Même si la vie associative a bénéficié d'une série de progrès politiques et juridiques ces dernières années, la liberté associative est toujours confrontée à un certain nombre de défis importants. Le présent rapport, visant à s'associer aux efforts du Club de Madrid¹ afin de renforcer la liberté associative dans toute l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, offre une analyse indépendante de la situation de la société civile

au Maroc. Les conclusions et les recommandations se basent sur des entretiens auprès de personnalités influentes du gouvernement marocain ou en dehors du gouvernement.

Les membres de la société civile qui ont été interrogés ont identifié quatre domaines principaux dans lesquels demeurent d'importants obstacles à la liberté associative en terme de dispositions juridiques et de mise en application pratique de celles-ci. En premier lieu, les ONG dans leur ensemble ont décrit le grand nombre de difficultés rencontrées au cours du processus d'inscription des associations et leur capacité à mener librement leurs activités par la suite. Certaines difficultés étaient attribuées aux lacunes concernant les lois qui régissent les libertés publiques mais la plupart semblaient provenir de la prépondérance des règles officieuses et de l'absence de mise en application pratique des dispositions juridiques.

En second lieu, l'accès limité des associations à la sphère publique, en termes de réunion publique et d'accès à une audience élargie à travers des médias indépendants, a été sévèrement critiqué. Les obstacles administratifs superflus et les règles officieuses autour de la liberté associative, le contrôle de fait de l'État sur les médias et l'organisation juridique sélective concernant la liberté d'expression et de la presse ont été placés au centre du débat à ce sujet.

En troisième lieu, les mesures de sécurité et anti-terroristes, et en particulier la loi anti-terroriste adoptée au lendemain des attentats terroristes de 2003 à Casablanca, semblaient porter principalement atteinte aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales dont la liberté associative. La discrimination ou l'exclusion fréquentes de certains secteurs, en particulier certains groupes Islamistes et Sahraouis, ont fait l'objet d'une attention particulière. En quatrième lieu, le manque d'indépendance du judiciaire comme étant une garantie et une protection de toutes les libertés fondamentales définies a été souligné par tous les participants comme étant un problème récurrent à résoudre avant de pouvoir appliquer de manière efficace tout amendement juridique aux

¹ Projet du Club de Madrid "Renforcement du dialogue et des discours démocratiques à travers la liberté associative dans la région méditerranéenne et au Moyen-Orient" dont ce rapport fait partie, en collaboration avec l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme de la Commission européenne (IEDDH) et le fonds pour la démocratie des Nations unies. Pour en savoir plus sur le projet, rendez-vous sur <http://www.clubmadrid.org>

lois correspondantes. Toutes les réformes visant à renforcer la liberté associative doivent par conséquent débiter par des efforts qui consistent à mettre en place un pouvoir judiciaire fort et indépendant. Cependant, le pouvoir judiciaire ne peut être indépendant sans une séparation effective des pouvoirs ancrée dans la constitution et en pratique, associé aux efforts conséquents visant à combattre la corruption répandue des juges.

Enfin, les réformes, pour être durables, doivent se baser sur un consensus élargi de la population comprenant l'État ainsi que les représentants indépendants de l'État. Le grand nombre d'initiatives et de propositions concernant les réformes autour des problèmes mentionnés antérieurement qui ont déjà été élaborées et promues par la société civile marocaine requiert la mise en place d'une tribune de discussion régulière

permettant l'institutionnalisation des consultations et de la participation de la société civile aux processus de réforme.

Les consultations ad hoc actuelles doivent s'engager vers l'institutionnalisation afin de garantir la participation de la société civile à la résolution des problèmes de société et en particulier les problèmes controversés et délicats politiquement. Les institutions intermédiaires existantes peuvent potentiellement jouer un rôle important mais doivent être complètement indépendantes de l'État pour devenir des médiateurs crédibles. Ces structures ou de nouvelles structures de consultation institutionnalisées devraient canaliser les propositions et les recommandations concernant la réforme en vue de générer un dialogue élargi menant ainsi à un consensus durable de société autour de la réforme démocratique.

Table des matières

Résumé	1
Introduction: la liberté associative, une garantie de la démocratie	2
Réformes démocratiques sous Mohammed VI	4
Secteur des associations	6
Cadre juridique	7
Principaux obstacles à la liberté associative	12
Déficiences de la procédure d'inscription	12
Accès limité à la sphère publique	17
Mesures de sécurité/antiterroristes	20
Points faibles du pouvoir judiciaire	20
Dialogue entre l'État et la société civile	24
Appels locaux à la réforme	31
Conclusion	34

Résumé

La liberté associative, le droit de fonder une association pouvant mener librement ses activités, fait partie des droits qui sont souvent négligés au cours des transitions vers la démocratie. Le Maroc représente un exemple positif dans la région en termes de progrès démocratiques ; on le considère souvent comme le modèle de la libéralisation politique progressiste arabe, que ce soit pour les pouvoirs marocains ou pour les donateurs internationaux. Cependant, la réforme démocratique marocaine n'est pas si évidente. Même si le roi Mohammed VI et le gouvernement ont mis en place un certain nombre de réformes très importantes et de qualité, celles-ci demeurent sélectives, ad hoc et elles sont souvent défectueuses et superficielles. Plus important encore, la concentration de tous les pouvoirs politiques au palace demeure en place.

Le secteur marocain des associations est reconnu comme faisant partie des secteurs les plus variés et pleins de vie de la région. Même si la vie associative a bénéficié d'une série d'améliorations juridiques et politiques au cours de ces dernières années, la liberté associative fait toujours face à un certain nombre de défis importants. Le présent rapport, visant à accompagner les efforts du Club de Madrid¹ de renforcer le dialogue de société et le consensus sur la liberté associative dans tout le nord de l'Afrique et au Moyen-Orient, offre une analyse indépendante de la liberté associative et de société civile au Maroc. Le rapport se base sur une multitude d'entrevues avec les membres du Gouvernement marocain et les autres parties prenantes non gouvernementales. Les conclusions et les résultats principaux sont entièrement tirés de ces entrevues.

Les personnes interrogées dans la société civile ont identifié quatre domaines principaux dans lesquels demeurent des obstacles importants à la liberté associative. Les défis clés auxquels fait face la vie

associative marocaine sont liés aux dispositions juridiques d'une part et à leur application pratique d'autre part. Premièrement, les ONG dans leur ensemble ont décrit un grand nombre de difficultés concernant le processus d'inscription d'une association et leur capacité à mener librement leurs activités par la suite. Même si les difficultés décrites étaient attribuées aux défauts du Code des libertés publiques, la plupart semblaient provenir des règles non officielles prédominantes et du manque d'application pratique des dispositions juridiques. En second lieu, l'accès limité des associations à la sphère publique, en termes de réunion publique et en termes d'accès à une audience plus large grâce aux média indépendants de diffusion des informations, était lourdement critiqué. Les obstacles administratifs inutiles et les règles non officielles qui régissent la libre réunion, le contrôle permanent de fait de l'État sur les média de diffusion des informations et le contexte juridique défectueux pour la liberté d'expression et de la presse ont été placés au centre du débat à ce sujet. En troisième lieu, les mesures de sécurité et antiterroristes, et en particulier les lois antiterroristes adoptées après les attentats terroristes de Casablanca en 2003, semblaient porter principalement atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dont la liberté associative. La discrimination fréquente ou l'exclusion de certains secteurs, en particulier certains groupes islamistes et sahraouis ont fait l'objet d'une mention spéciale. En quatrième lieu, la manque d'indépendance du judiciaire comme garantie et sécurité de toutes les libertés fondamentales codifiées a été souligné par tous les interlocuteurs car cela paraît être le principal problème devant être résolu avant que tout amendement aux lois spécifiques ne puisse avoir un effet significatif. Les efforts de séparation du judiciaire qui sera indépendant et fort doivent donc se situer avant toute réforme visant à renforcer la liberté associative. Le judiciaire ne peut cependant pas être indépendant sans une séparation des pouvoirs ancrée dans la constitution.

Enfin, les réformes seront des réformes durables si elles se basent sur un large consensus de société impliquant des acteurs de l'État et des intervenants indépendants

¹ Nom complet du projet, & reconnaissance des fondateurs

de l'État. Le grand nombre de projets et de propositions de réformes variées concernant ces problèmes qui ont déjà été rédigés et préconisés par la société civile marocaine a besoin d'une tribune régulière ou toute autre structure permettant l'institutionnalisation des consultations et de l'implication de la société civile dans les processus de réformes. Les consultations ad hoc actuelles doivent être approfondies et institutionnalisées afin de garantir l'implication de la société civile dans tous les problèmes de société y compris les sujets controversés et délicats politiquement. Les institutions intermédiaires existantes peuvent jouer un rôle important mais elles doivent être entièrement indépendantes de l'État afin de devenir des intermédiaires crédibles. Ces structures ou de nouvelles structures de consultation institutionnalisées devront canaliser les propositions et les recommandations actuelles de réformes détaillées afin de créer un dialogue élargi impliquant tous les segments de la société menant ainsi à un consensus durable dans la société concernant la réforme démocratique.

Introduction: La liberté associative, une garantie de la démocratie

La LA comme droit : Les associations sont indispensables à la pérennité même d'une démocratie. La déclaration de Philadelphia de 1944 précise : « La liberté d'expression et d'association est essentielle pour un progrès durable ». Les associations ou les organisations non gouvernementales (ONG) qui défendent les droits de l'homme à un niveau local, national ou international sont la garantie du respect des libertés fondamentales. Celles-ci, ainsi que d'autres ONG, représentent souvent le seul moyen pour des minorités et d'autres segments vulnérables de la population de faire entendre leurs voix, de faire res-

pecter leurs droits et de garantir leur participation. Le niveau d'utilisation efficace de la liberté associative représente donc un baromètre important permettant d'évaluer la situation réelle de la démocratie, des droits de l'homme et de la participation dans un pays.

La LA comme garantie des autres droits : Le droit à la liberté associative a été énoncé pour la première fois en 1948 dans la déclaration des droits de l'homme et il a été confirmé dans le pacte international sur les droits civils et politiques de 1966. Il représente l'un des piliers du système universel de protection des droits de l'homme et de la démocratie. Il s'agit non seulement d'un droit fondamental mais la liberté associative représente également la condition préalable et la garantie de la défense des droits collectifs, de la liberté d'opinion et de religion ; elle mérite donc bien une attention et un contrôle particuliers.

La LA en danger : Avec la montée du terrorisme transnational, nous avons assisté au cours de ces dernières années à la suppression de la liberté associative au nom de la sécurité nationale dans un nombre croissant de pays. Les obligations imposées aux fondateurs d'associations concernant les critères d'admission arbitraire, les vérifications superficielles et les obstacles administratifs inutiles sont des indicateurs des efforts menés par le gouvernement visant à exercer un contrôle politique. Cela se produit officiellement par l'adoption de lois permettant des limites inadaptées sur la liberté associative ou non officiellement par le manque d'application de la loi en pratique et la prédominance de règles non officielles qui remplacent les règles de loi.

Déclaration contre autorisation : Il existe, de manière générale, deux types d'approches législatives : celles qui prennent en considération toutes les implications de la notion de liberté associative en les respectant à la lettre et celles qui prétendent la respecter mais qui introduisent, à différentes échelles, des éléments permettant sa restriction. Pour les premières, le principe de déclaration est indispensable. Cela signifie qu'un groupe de personnes souhaitant constituer une association ne devrait pas être confronté à des obs-

tacles et ils devraient simplement informer les autorités de la création de l'association, des modalités sous la forme de règles simples visant à la transparence. Une fois que toutes ces conditions sont remplies, l'association doit obtenir le statut d'entité légale afin de devenir opérationnelle.

Contrairement au principe de déclaration, le principe d'autorisation limite l'inscription officielle de l'association et l'acquisition des statuts d'entité légale en fonction de l'attribution du permis émis par un organe administratif ou un juge, sur la base de critères autres que la transparence uniquement (par exemple, l'affiliation politique des fondateurs, l'utilité des objectifs du groupe, les garanties financières, la participation de fonctionnaires aux réunions, etc.). Certains pays ont déclaré dans leur constitution que la liberté associative est irréfragable et totale mais en même temps ils ont mis en place des dispositions légales et administratives impliquant des conditions préalables techniques qui diminuent cette liberté.²

PROJET CdM : Reconnaisant la signification fondamentale de la liberté associative et d'une société civile pleine de vie et active pour la participation des citoyens et la dynamique de la démocratisation, le Club de Madrid, une organisation non gouvernementale indépendante constituée de 66 anciens chefs d'États et du gouvernement engagés pour la pratique de la démocratie, a lancé un projet au printemps 2007 visant à renforcer le dialogue autour de la liberté associative au Moyen-Orient et dans la région du nord de l'Afrique. Avec le soutien de l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et le fonds des Nations unies pour la démocratie, l'objectif du projet était d'améliorer la capacité de la société civile et des autorités afin de construire une vision partagée sur la promotion de la liberté associative.

Le Maroc, même s'il jouit d'une réputation de leader dans la région en termes de liberté de la société civile et de réformes démocratiques, fait toujours face à

d'importants défis en ce qui concerne la liberté associative et la société civile. En association avec son partenaire local Maroc 2020 (et *FRIDE*), le Club de Madrid a maintenu ses efforts pour le renforcement du dialogue entre la société civile marocaine et le gouvernement concernant ces problèmes ; il visait à contribuer à encourager l'inclusion de la société civile en se basant sur l'expérience même de leadership des membres du CdM. En maintenant ceci à l'esprit, le projet souhaite proposer des réformes politiques et juridiques qui soient constructives et qui contribuent à faire progresser la participation des citoyens aux débats politiques nationaux sur la liberté associative et plus largement sur la réforme démocratique.³

Méthodologie : Le présent rapport fournit une analyse indépendante de l'état de la liberté associative et la société civile au Maroc. Il vise à accompagner et à compléter le projet mentionné antérieurement en identifiant les défis actuellement non résolus ainsi que les idées de la société civile marocaine concernant la manière de les résoudre. Le rapport se base sur un nombre substantiel de consultations et d'entrevues auprès des parties prenantes de la société civile marocaine, les représentants du gouvernement à tous les niveaux, les parlementaires, les représentants des partis politiques, les journalistes, les membres des syndicats, les membres des associations de défense des droits de la femme et des droits de l'homme, les avocats et analystes politiques, menées entre mars et décembre 2007. L'analyse indépendante vise à faciliter le débat public et le dialogue de société approfondi sur la liberté associative au Maroc. Les principaux résultats résument les points de vue exprimés par les parties prenantes au Maroc au cours des entrevues.

² Michel Doucin (ed.) : *Guide de la liberté associative dans le monde*. La Documentation française, Paris, 2007.

³ Des activités similaires ont été menées en Jordanie et à Bahreïn tout au long de 2007. Au cours de la seconde étape du projet en 2008, le Club de Madrid espère partager les expériences et les leçons tirées en Egypte, en Tunisie et en Arabie Saoudite.

Réformes démocratiques sous Mohammed VI

Niveau des attentes élevé : Depuis l'accession du roi Mohammed VI au trône en 1999, la communauté internationale a considéré le Maroc comme un exemple brillant de la réforme démocratique dans une région généralement fragile. Le Maroc jouit de la réputation d'un pays relativement progressiste car la transition démocratique avance grâce à un leadership politique orienté vers la réforme et relativement proactif. En comparaison avec les autres pays de la région, le Maroc se trouve en tête en ce qui concerne la libéralisation sociale et politique ; les attentes ambitieuses concernant le jeune roi qui aurait pu définitivement mener le pays vers la vraie démocratie et la modernisation ont été largement déçues. Même si Mohammed VI s'est engagé dans ses discours à mener une transition démocratique et il a effectivement considérablement accéléré le processus de réformes en mettant en place des changements dans un certain nombre de domaines importants, les réformes ont été sélectives et ce qui est plus important encore, la centralisation du pouvoir exécutif de fait dans le palace demeure en place.

Le Makhzen : La constitution nomme le roi comme étant non seulement la plus haute autorité politique mais également le commandant des fidèles. Cette autorité suprême double politique et religieuse unique fournit l'impunité politique au monarque justifiée par la religion. La constitution de 1996 définit le Maroc comme une monarchie démocratique, sociale et constitutionnelle. Cependant, la dénomination du roi, la monarchie exécutive, décrit plus précisément la distribution des pouvoirs au Maroc. Grâce à son dispositif étendu de pouvoirs, connu sous le nom de *Makhzen* (entrepôt fortifié), le roi gouverne comme chef de l'exécutif de fait. Il préside le conseil des ministres et nomme le gouvernement ainsi que les hauts officiers

des ministères stratégiquement importants (Intérieur, Affaires étrangères, Défense et Religion). Les conseillers du roi, des technocrates fidèles appartenant à l'entourage proche du roi, parfois nommés vice-ministres sont les véritables preneurs de décision dans les ministères. Au niveau local, les Walis, habituellement proches du palais, prennent toutes les décisions significatives. Le roi approuve également et adopte la législation, il peut gouverner par décret et appliquer le veto pour toute décision parlementaire ou gouvernementale. En un mot, le pouvoir de prise de décisions concernant les changements politiques significatifs n'incombe pas aux élus et la séparation des pouvoirs n'est pas en place que ce soit institutionnellement et en termes de pratique politique. En outre, le judiciaire n'est pas reconnu comme un pouvoir politique et il n'est pas indépendant de l'exécutif ; par conséquent, il ne prévoit pas d'État de droit. Dans ce contexte, la liberté associative devient relative car l'absence d'un État de droit signifie qu'aucun droit ne peut finalement être garanti. Toute évaluation de l'état des droits politiques et des libertés fondamentales doit par conséquent prendre en compte le cadre juridique et politique requis pour que ces droits existent.

Progrès effectués à ce jour : Même si le palais détient l'ensemble des pouvoirs exécutifs, le roi a mis en place un certain nombre de réformes d'une portée considérable. On note en particulier la mise en place d'une commission, l'Instance équité et réconciliation (IER) qui, malgré ses défauts visait à faire toute la lumière sur les violations des droits de l'homme commis entre 1956 et 1999, une initiative révolutionnaire dans la politique marocaine, sans précédent dans le monde arabe. Les autres réformes notables comprenaient la révision complète et très observée du code de la famille (*mudawanna*), une réforme de la loi sur les associations (en 2002) et une nouvelle loi sur les partis politiques (en 2006). De plus, le code pénal et le code de la presse sont actuellement en cours de révision.

Il n'est pas surprenant de voir que ces réformes sont mises en avant par les autorités comme étant des réussites démocratiques et des indicateurs de l'engagement

réel du gouvernement marocain pour la réforme. En même temps, les hauts fonctionnaires du gouvernement admettent qu'une culture démocratique véritable de la société marocaine n'a pas encore été développée (*y compris la perception du citoyen de lui-même comme étant un participant proactif*).

Contretemps : En conséquence, certains domaines ont connu un renforcement ou même l'introduction de contraintes au cours du règne de Mohammed VI. Dans le domaine juridique, ceci inclut certains aspects de la nouvelle loi du parti et le cadre électoral général, le code de la presse et les limites aux droits de l'homme liés à la loi antiterroriste adoptée après les attentats terroristes de Casablanca en 2003. La ratification de certaines conventions sur les droits internationaux est également en cours car le régime considère qu'elles réduisent la souveraineté du monarque. La liberté de la presse est forte par rapport au reste de la région mais elle reste limitée en termes absolus car le roi est sacré et exécutif à la fois. En théorie, aucune décision exécutive ne peut être critiquée sans signifier un blasphème. Même si en pratique les tabous de la société limitant la liberté d'expression faiblissent (la monarchie, l'Islam, le Sahara occidental), les journalistes subissent toujours une lourde pression de la part du gouvernement et on a assisté au cours de ces dernières années à des condamnations des plus étendues de journalistes indépendants suite à des reportages remplis de critiques.

D'après certains critiques, le roi possède un intérêt véritable pour son peuple mais cela signifie plutôt de les rendre heureux à travers le développement économique et la consommation plutôt que des réformes politiques. En termes de relations internationales (aide à la démocratie), le 11 septembre a représenté un choc plus important pour le Maroc que pour les États Unis car la communauté internationale nous considère à présent comme l'un des cas « faciles » qui requiert relativement peu d'attention.

Le cadre régional du processus de réforme marocain confirme l'image du pays comme pionnier arabe de la réforme. Selon les hauts fonctionnaires du

gouvernement (*le ministre de l'Intérieur Ben Moussa*), le processus de réforme démocratique relativement avancé du Maroc et son approche moderne du développement humain font l'envie de certains pays moins démocratiques de la région et les inquiètent ; ils ont critiqué le Maroc car ils prétendent que leur propre stabilité interne est maintenant en péril. Les militants marocains des droits soulignent cependant que cette image favorable entraîne un blocage temporaire du processus de réforme politique interne car on assiste à l'affaiblissement de la pression étrangère subie par le gouvernement marocain visant à consolider le processus initial vers une démocratisation véritable. En particulier depuis le 11 septembre, événement qui a concentré l'attention internationale sur la valeur d'une gouvernance démocratique, les intervenants étrangers considèrent le Maroc comme l'un des cas faciles ; ainsi, ils lui accordent relativement peu d'attention mais ils ont également souvent contribué à établir le pays comme un modèle même si les progrès de la démocratisation et de la réforme politique demeurent en fait superficiels et ne réussissent pas à établir la responsabilité des preneurs de décisions par rapport aux citoyens.⁴

Débat de société : Le débat dans le pays, même si un consensus général existe quant au besoin de réformes démocratiques, indique que la société est partagée en ce qui concerne la rapidité et la nature des réformes. Certaines personnes indiquent que la transition doit être progressive pour être durable (en particulier des personnes proches du *Pouvoir*). Selon les critiques, cependant, les réformes sélectives et le discours concernant la démocratie ont été non seulement

⁴ Certains militants des droits de l'homme ont exprimé leur indignation quant à la manière dont le Maroc est présenté comme étant un modèle en termes de démocratie dans la région par certains représentants internationaux et quant à la manière dont la position du Maroc par rapport à ses voisins méditerranéens du sud est mise en avant dans le pays comme une preuve des progrès démocratiques du pays ce qui fournit une excellente raison pour ne pas continuer rapidement vers des réformes approfondies. Au lieu d'être comparés aux autocraties de la région de la Méditerranée du sud, les militants des droits disent souhaiter voir effectuer une comparaison avec les pays du nord de la Méditerranée pour évaluer les progrès du Maroc : « nous ne sommes pas satisfaits par une démocratie semi-autocratique, uniquement officielle tout simplement parce que nous sommes entourés d'autocraties. Comme les citoyens européens, nous souhaitons une démocratie totale et nous aimerions que les partenaires internationaux du Maroc ne nous discriminent pas et qu'ils élèvent le niveau de la démocratie ».

insuffisants mais ils ont également été utilisés par le *Pouvoir* afin de réduire les demandes du peuple qui pourraient porter atteinte à la suprématie du palais ou mettre en péril l'image du modèle supposé de démocratie arabe.

Le rôle de la société civile dans le débat concernant la réforme : Même si la libéralisation sous Mohammed VI a permis d'élargir partiellement la voie permettant le débat politique, les mécanismes de la gouvernance démocratique ont à peine connu de développement et la participation du peuple reste largement superficielle. Pour la société civile, cela signifie que (à quelques exceptions près), les ONG principales et les forces d'opposition ne sont plus interdites mais elles sont mises sous contrôle discret. Les dispositions juridiques prévoient une vie associative largement libre mais les critiques indiquent qu'en pratique, la participation à travers une société civile organisée a été évitée dans une large mesure en mettant en place une « façade de la participation ». Des consultations concernant les réformes politiques sont organisées de manière sélective et ad hoc mais elles ne sont pas institutionnalisées. Une société civile florissante existe donc bien au Maroc en dehors de la sphère de la politique traditionnelle.

La marocaine mise en échec de manière subtile La société civile florissante au Maroc qui est généralement libre de se constituer elle-même et de développer ses activités, représente une réussite immense par rapport aux autres pays de la région. De manière absolue cependant, il ne suffit pas de garantir la liberté associative selon la loi et en pratique pour garantir la participation des différents publics comme condition préalable d'un processus de réforme durable. La création des associations et le soutien qui leur est apporté doit intervenir dans un cadre politique, juridique et social permettant à une société civile critique de développer librement ses activités. Des garanties effectives, non seulement de la liberté associative à un niveau strictement juridique mais également de la liberté de réunion, d'expression, d'information et de presse sont des conditions préalables pour obtenir une société civile qui participe

activement au façonnage du futur du pays. Enfin, ce sont les mécanismes d'application des lois qui donnent toute leur valeur aux lois : en l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant et de mécanismes d'application de loi efficaces, aucune liberté publique ne peut être garantie. Le fossé entre la théorie juridique et la pratique, entre l'officiel et le non officiel, ainsi que l'absence d'État de droit et d'un système efficace d'application des lois, font du Maroc un exemple affaibli en terme de liberté associative (même si ce n'est que de manière subtile).

Secteur des associations

Résumé : Le développement de la société civile devient évident, à divers niveaux, dans l'ensemble du Moyen-Orient et dans la région du nord de l'Afrique. Ceci s'illustre par la mobilisation croissante des citoyens dans la pratique afin de les convertir en acteurs de leur propre développement. Dès la fin des années 80, le secteur des ONG marocain a connu un essor considérable. Malgré certaines restrictions (*selon une étude récente menée par le fonds des NU pour la population*), les évaluations déterminent qu'entre 30 000 et 80 000 associations sont inscrites au Maroc ; le pays est donc le leader régional en termes quantitatifs. Cependant, la non disponibilité de statistiques officielles rend impossible la vérification du nombre exact d'associations inscrites.

Typologie : Ici encore, l'absence de statistiques officielles ou d'une base de données complète des associations au niveau national signifie que la typologie du secteur des ONG marocaines ne peut être évaluée qu'approximativement. Plusieurs ONG marocaines qui travaillent à la promotion de la société civile tentent de mettre en place des bases de données contenant des informations statistiques complètes.⁵ Les associations

⁵ Le site marocain www.tanmia.ma qui se consacre à la vie associative offre une base de données interactive des ONG par thèmes et régions et les associations peuvent s'inscrire en ligne.

couvrent un large éventail de secteurs de la vie économique et publique en particulier dans les secteurs de la santé, des enfants, de l'intégration des femmes dans la vie active, de la promotion du statut personnel de la femme et des droits de la femme en général en plus du développement rural et national, de la jeunesse, de l'éducation et des droits de l'homme. De plus, il existe 17 syndicats au Maroc. Une grande partie des associations se consacrent à la promotion de l'action collective associative et elles encouragent l'alphabétisation, l'éducation, la défense des femmes et de l'environnement et soutiennent le développement rural et local.

En plus des organisations non gouvernementales, la forme juridique d'association est souvent employée par les autorités pour organiser leurs activités dans les domaines des services sociaux et humanitaires à travers des ONG organisées par le gouvernement (GONGO). L'exemple le plus significatif de ces GONGO est la fondation Mohammed V pour la solidarité.

Cadre juridique

Traités et conventions internationaux : Le 3 mai 1979, le Maroc a ratifié le pacte international sur les droits civils et politiques, dont l'article 22 proclame la liberté associative. De plus, le haut commissaire des NU aux droits de l'homme cite deux autres conventions internationales dont l'intérêt est direct en raison de leur importance pour la liberté associative : la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (N° 98, 1949) ratifiée par le Maroc le 20 mai 1957 et la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (N° 87, 1948) que le Maroc n'a pas encore ratifié.

Constitution : Depuis 1962, la liberté associative fait partie des droits constitutionnels au Maroc, contrairement à la plupart des autres pays de la région (sauf Israël). Le Maroc garantit la liberté associative de manière officielle sans aucune restriction constitutionnelle depuis 1996. Il fait partie du nombre

réduit de pays (avec la Jordanie, le Liban et Israël) à avoir adopté de manière officielle le principe de déclaration dans leur législation en ce qui concerne les associations, les autres ayant introduit, à plus ou moins grande échelle, des éléments de l'autorisation officielle passée.⁶

Le principe de liberté associative est reconnu à l'article 9 de la constitution qui indique : « La constitution garantit à tous les citoyens :

- a) la liberté de circuler et de s'établir dans toutes les parties du royaume ;
- b) la liberté d'opinion, la liberté d'expression sous toutes ses formes et la liberté de réunion ;
- c) la liberté d'association et la liberté d'adhérer à toute organisation syndicale et politique de leur choix.

Il ne peut être apporté aucune limitation à l'exercice de ces libertés que par la loi ».

Lois applicables : Sur la base de la constitution, la vie associative est réglementée par le Dahir (décret royal) N° 1-58-376 du 15 novembre 1958 sur la loi des associations qui a été modifiée et complétée en 2002 (ci-après appelée « loi sur les associations »).⁷ La loi sur les associations associée à la loi sur les réunions publiques⁸ et le code de la presse⁹, constituent le code des libertés publiques.¹⁰ La plus récente des modifications apportées à la loi sur les associations en 2002 a introduit des mesures considérables de libéralisation y compris l'introduction du principe de déclaration, une meilleure capacité financière pour les

⁶ Michel Doucin (ed.) : *Guide de la liberté associative dans le monde*. La Documentation française, Paris, 2007.

⁷ Dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) relatif au droit d'association (1958), tel qu'il a été modifié et complété par les lois n° 75.00 et n° 36.04 (2002).

⁸ Dahir n° 1-58-377 relatif aux réunions publiques.

⁹ Dahir n° 1-58-378 formant code de la presse.

¹⁰ Autres dispositions légales de réglementation des statuts particuliers de certaines associations : Dahir du 10 novembre 1917 sur les associations syndicales de propriétaires urbains ; loi n° 6-87 relative à l'éducation et aux sports, promulguée par le dahir du 19 mai 1989 ; loi n° 2-84 sur les associations des usagers des eaux d'irrigation promulguée par le dahir du 21 décembre 1990 ; loi bancaire du 6 juillet 1993 instituant les associations professionnelles des établissements bancaires et de crédit ; loi n° 18-97 qui prévoit une réglementation propre aux associations micro-crédit promulguée par le dahir n°1-99-16 du 5 février 1999.

associations inscrites et des informations concernant la procédure de reconnaissance du statut d'utilité publique.

Définition d' « association » : Conformément à l'article 1 de la loi sur les associations, une association est la « convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre

que de partager des bénéfices ». Il existe des dispositions spéciales pour les syndicats, les réseaux d'associations ou fédérations, les coopératives *ainsi que les organisations coutumières de fait comme le Jam'a*.¹¹

Inscription des associations : Afin d'être légalement constituée, toute association doit obtenir la reconnaissance légale de la part des autorités. Cette reconnaissance est définie officiellement par le régime de la simple déclaration. L'association *existe légalement* dès qu'elle a déclaré ses statuts et une série d'autres pièces à l'autorité administrative locale. Ensuite, l'autorité locale doit délivrer un récépissé provisoire sur le champ qui sera suivi par un récépissé définitif délivré dans un délai maximum de 60 jours. Le récépissé provisoire devra être impérativement délivré afin de prouver la déclaration conforme aux statuts.

Ensuite, les autorités doivent répondre à l'association si le dossier de déclaration ne remplit pas les exigences officielles ou matérielles de la législation en vigueur. S'il n'existe aucune objection légale contre la déclaration, un récépissé définitif doit être délivré dans un délai maximum de soixante jours. À défaut, l'association peut exercer son activité librement conformément à l'objet prévu dans ses statuts (art.5). Par conséquent, s'il n'existe aucune condition juridique ou technique de rejet de la demande, en théorie, l'association est inscrite légalement de manière

¹¹ Le Jam'a, une réunion dans les Douars, est constitué de chefs de familles/clans. Il s'agit d'une organisation de loi coutumière qui n'est pas reconnue légalement mais qui néanmoins est libre d'exercer ses activités. Si les pouvoirs publics sont peu présents ou éloignés géographiquement (dans les milieux ruraux), le Jam'a tend à les remplacer. Cependant, de par son manque de reconnaissance par la loi, le Jam'a ne détient pas de capacité patrimoniale.

automatique. Cependant, cette légalité automatique n'existe pas si les autorités ne délivrent pas le récépissé provisoire au départ. Dans ce cas, les associations ne possèdent pas de preuve de dépôt du dossier et ne disposent pas de recours légal.

En cas d'objections et si la déclaration est refusée, les fondateurs de l'association peuvent engager des poursuites en justice comme l'indique la loi de 2002 qui contraint les autorités à préciser les raisons de toute décision administrative individuelle à l'encontre de la partie concernée.¹² L'obligation de la motivation des décisions administratives négatives permet aux fondateurs de l'association d'engager des poursuites en justice contre le refus devant le tribunal administratif (ou la cour d'appel).¹³

Toute association régulièrement déclarée dispose du statut d'entité légale et peut acquérir et administrer librement les subventions publiques, les droits d'admission de ses membres, les cotisations annuelles de ses membres, l'aide du secteur privé, les aides que les associations peuvent recevoir d'une partie étrangère ou d'organisations internationales, sous réserve de limitations (cf. financement), des biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de son activité et à la réalisation de ses objectifs (article 6).

Dissolution et suspension : Avant 2002, les associations pouvaient être dissoutes sur simple décision administrative mais suite à la pression massive de la société civile, la loi sur les associations a été modifiée en 2002 et toute possibilité de dissolution d'une association sans décision judiciaire est éliminée. Une association peut être déclarée comme étant nulle et non avenue par une décision judiciaire si elle est fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite,

¹² Loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, promulguée par dahir n° 1-02-202 du 23 juillet 2002 (*Bulletin officiel* n° 5030 du 15 août 2002, p. 882).

¹³ Des poursuites peuvent être engagées conformément à : loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs, promulguée par dahir n° 1-91-225 du 10 septembre 1993, complétée par la loi 54-99 promulguée par dahir n° 1-99-199 du 25 août 1999. Décret n° 2-92-59 pris en application de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs (*Bulletin officiel* du 17 novembre 1993, p. 644).

contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou de faire appel à la discrimination (article 3). Une fois qu'elle a été déclarée comme étant nulle, l'association peut être dissoute, les locaux fermés et toute réunion des membres de l'association interdite, le tribunal compétent étant le tribunal de première instance (article 7). Toutes les actions répressives ou civiles en matière d'associations sont du ressort des tribunaux de première instance (article 39).

Reconnaissance d'utilité publique : Le statut d'utilité publique (articles 9-13) implique une série de privilèges en particulier en termes de financement et de régime fiscal. À l'exception des partis politiques et des associations à caractère politique (visés par la loi sur les partis politiques), toute association, après enquête préalable de l'autorité administrative sur son but et ses moyens d'action peut être reconnue d'utilité publique par décret sur demande présentée à cet effet (article 9). De même, le statut d'utilité publique peut être retiré par décret royal. L'autorité locale doit statuer sur chaque demande de reconnaissance d'utilité publique par décision motivée dans un délai maximum de six mois courant à partir de la date de dépôt.

Les conditions nécessaires à l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique sont fixées par voie réglementaire (*administrative*). Conformément au décret du 10 janvier 2005, toute association qui demande la reconnaissance d'utilité publique doit remplir un certain nombre de conditions parmi lesquelles : « son objet répond à un besoin d'intérêt général affirmé au niveau local, régional ou national » et « elle respecte les obligations d'information et s'engage à s'astreindre au contrôle administratif prévu par la législation en vigueur ». Les autres critères comprennent des problèmes liés à la gestion, la capacité, les aspects juridiques et comptables.¹⁴ Monsieur le gouverneur doit, dans un délai de trois mois à compter

¹⁴ Une liste complète des critères d'attribution de la qualité d'utilité publique est fournie dans le décret n° 2-04-969 du 28 kaada 1425 (10 janvier 2005) pris pour l'application du dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association (*Bulletin officiel* du 4 août 2005, p. 583).

de la date de dépôt de la demande, transmettre un rapport d'analyse préalable concernant les objectifs et les moyens d'actions de l'association au secrétariat général du Gouvernement. Le premier ministre prend la décision finale (suit finalement une annonce par décret et comprend la valeur maximum des biens que peut posséder l'association).

La décision ou le refus d'attribuer le statut d'utilité publique doit être pris dans un délai maximum de six mois à partir de la date de dépôt de la demande auprès des autorités locales. En cas de refus, les autorités doivent motiver leur décision et l'association peut faire appel. Cependant, la loi ne prévoit pas de recours en justice de la part des associations si le délai de six mois n'a pas été respecté.

Associations étrangères : Conformément à l'article 21 de la loi sur les associations, une association est réputée étrangère si son siège se trouve à l'étranger ou si ses dirigeants sont des étrangers ou la moitié des membres sont étrangers.

Le processus d'inscription est identique à celui des associations nationales conformément aux conditions fixées à l'article 5 de la loi sur les associations. Cependant, contrairement aux associations marocaines, les organisations définies comme étrangères n'obtiennent pas la reconnaissance légale complète avant trois mois (article 24). Pendant cette période, le gouvernement marocain peut s'opposer à la constitution de l'association étrangère (régime d'autorisation de fait). Une fois que la capacité légale est obtenue, la législation marocaine n'effectue pas de distinction entre les associations marocaines et les associations étrangères, ces dernières bénéficiant du même statut légal.

Les associations étrangères peuvent également signer une convention avec le ministère correspondant (par ex. une association médicale signera une convention avec le ministère de la Santé publique). Certaines associations ont signé des accords avec le ministère des Affaires étrangères (directorat des traités et des affaires judiciaires) afin de pouvoir mener leurs

activités. D'autres associations étrangères travaillent en partenariat avec des associations inscrites sous la loi marocaine. Cette pratique a des conséquences sur leur capacité judiciaire car elles ne possèdent pas de statut d'entité légale de plein droit en ce qui concerne le territoire judiciaire marocain.

Partis politiques : Le régime des partis politiques diffère des autres associations et il est réglementé par la loi sur les partis politiques.¹⁵ Conformément à cette loi, tout parti politique qui (est contraire à la constitution et aux lois et réglementations en vigueur) et a pour but de porter atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité du territoire du royaume, est considéré comme nul et non avenu (article 4). De même, tout parti basé sur la religion, la langue, l'ethnie ou la région ou toute autre discrimination contraire aux droits de l'homme est interdit. Les partis politiques ne peuvent pas être financés par des sources internationales (article 31).

Si les activités d'un parti politique peuvent interférer avec l'ordre public, le ministère de l'Intérieur et le président du tribunal administratif de Rabat peuvent demander la suspension du parti et la fermeture provisoire de ses bureaux. À défaut de demande de dissolution dans un délai de quatre mois (avec extension possible jusqu'à six mois) pour la fermeture permanente, le parti recouvre tous ses droits (art. 50 et 51).

La loi sur les partis politiques de 2005 (adoptée après des débats approfondis entre les partis politiques et le ministère de l'Intérieur) a créé une controverse importante en particulier en ce qui concerne l'introduction de l'interdiction de toute parti politique basé sur la religion, la race, la région, la catégorie socioprofessionnelle ou la langue. Pour nombre d'observateurs, cette disposition avait été rédigée sur mesure pour exclure, en particulier, les partis islamistes (notamment l'interdiction de fait de Justice et charité) de la participation aux processus de la vie politique.

¹⁵ Dahir n° 1-06-18 du 15 moharrem (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 36.04 relative aux partis politiques (2006).

Financement : En ce qui concerne le financement, l'article 6 de la loi sur les associations permet aux associations inscrites légalement d'acquérir librement, de posséder et d'administrer les subventions publiques, les cotisations annuelles de ses membres, l'aide du secteur privé, les aides que les associations peuvent recevoir d'une partie étrangère ou d'organisations internationales (sous certaines conditions mentionnées ci-après), les locaux et matériels destinés à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres et les immeubles strictement nécessaires à la réalisation de ses objectifs. Le moyen de financement d'une association doit être précisé dans ses statuts.

Depuis juillet 2002, les associations peuvent recevoir des fonds de la part du secteur privé marocain et étranger. Les subventions publiques sont attribuées au cas par cas. Toute subvention publique équivalente à 50 000 dirhams (4 520 euros) ou plus pour un projet unique doit faire l'objet d'un accord entre l'association et le ministère correspondant. Les projets doivent a priori être examinés par un comité d'admissibilité qui prend en compte les contributions financières attribuées. Un régime de suivi, d'évaluation et de contrôle financier a été mis en place afin d'examiner et de superviser l'application de la gouvernance interne et des principes de gestion.

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 (article 32). Les associations reconnues d'utilité publique conformément à leur capacité de recevoir des fonds publics, sont tenues de remplir un certain nombre de conditions supplémentaires en ce qui concerne la gestion interne, la transparence et la responsabilité envers les autorités marocaines et de soumettre un rapport annuel adressé au secrétariat général du gouvernement comportant l'affectation des ressources qu'elles ont obtenues. (Article 9)

Les associations reconnues d'utilité publique possèdent une capacité patrimoniale supérieure et jouissent de dégrèvement fiscal et d'autres avantages financiers.

Indépendamment des avantages prévus à l'article 6 ci-dessus pour les associations ordinaires, les associations peuvent recevoir des dons et des legs et posséder les biens mobiliers et immobiliers nécessaires pour atteindre leurs objectifs tant que ces actifs ne dépassent pas le montant fixé par le décret de reconnaissance. En outre, elles peuvent réaliser un appel public pour obtenir des dons une fois par an (*appel à la générosité publique*¹⁶).

La région se soucie énormément de l'intervention internationale et le financement étranger d'ONG marocaines est donc strictement contrôlé. Les associations sont tenues de faire la déclaration de toutes les aides étrangères au secrétariat général du gouvernement dans un délai de 30 jours francs à compter de la date de l'obtention de l'aide en spécifiant le montant obtenu et son origine (article 32 bis). Le financement et l'investissement étrangers de la presse marocaine sont illégaux.

Régime fiscal : Les associations (mises à part les associations d'utilité publique reconnues et les associations humanitaires) sont considérées comme des entreprises privées en termes de fiscalité et elles paient les mêmes charges que les entreprises privées. Les associations d'utilité publique et les associations humanitaires sont cependant exonérées du paiement de la TVA et elles jouissent de plusieurs autres avantages fiscaux.

Liberté de réunion : Il n'existe aucune limitation légale ni réglementation en ce qui concerne les réunions privées. Les réunions publiques peuvent, conformément à la loi sur les réunions publiques,¹⁷ se produire librement et sans autorisation préalable mais elles doivent être déclarées antérieurement auprès des autorités locales. La déclaration auprès des autorités doit inclure le jour, l'heure et le lieu de la réunion ainsi que son objectif et elle doit comporter les informations

¹⁶ Appel à la générosité publique : « toute sollicitation adressée au public en vue d'obtenir au profit total ou partiel d'une œuvre ou d'un groupement ou de tiers bénéficiaires, des fonds, des objets ou produits par un moyen quelconque notamment quête, collecte, souscription, vente d'insignes, fête, bal, kermesse, spectacle, audition, indépendamment des loteries qui sont régies par des textes propres ». Loi n° 004-71 du 12 octobre 1971 relative aux appels à la générosité publique.

personnelles et les signatures de trois personnes résidentes dans la préfecture en question. L'autorité locale doit délivrer un récépissé au moment de la déclaration ; ce récépissé sert de preuve de l'inscription. La réunion publique ne peut pas avoir lieu avant une période minimum de 24 heures suivant l'émission du récépissé. Les associations dont l'objectif est sportif, humanitaire, culturel ou artistique sont exemptes de déclaration préalable.

La loi établit une distinction entre les réunions publiques et les manifestations. Les réunions publiques ordinaires ne peuvent pas avoir lieu sur les voies ou les places publiques. Toute réunion publique doit être représentée par l'un des signataires de la déclaration et deux assesseurs chargés de maintenir l'ordre, d'empêcher les activités illégales, d'inhiber tout discours contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou comprenant toute provocation de porter atteinte à la loi. Le responsable de l'autorité locale peut envoyer un observateur qui pourra également dissoudre la réunion si les dispositions légales ne sont pas respectées.

Les manifestations/grèves sur les voies publiques doivent faire l'objet d'une déclaration préalable et le droit de les organiser est limité aux partis politiques, aux syndicats, aux organisations professionnelles et autres associations inscrites légalement. La déclaration appropriée doit être délivrée aux autorités locales entre trois et 15 jours à l'avance. Elle comprend les mêmes informations que pour les autres réunions publiques y compris des données sur les groupes participants et invités ainsi que l'itinéraire de la manifestation. Un récépissé doit également être délivré sur le champ. Si les autorités locales estiment ensuite que la manifestation envisagée est de nature à interférer avec la sécurité publique, elles peuvent l'interdire en le notifiant de manière écrite envoyée aux signataires de la déclaration. L'organisation d'une manifestation interdite ou non déclarée ou la participation à celle-ci peut être punie de six mois de prison et/ou une amende comprise entre 1 200 et 5 000 dirhams. Les attroupements sur les voies publiques qui pourraient interférer avec la sécurité publique sont interdits.

Liberté d'expression : Le code de la presse marocain régit les rapports entre l'État et les médias. Il n'existe cependant aucune loi qui définit le rôle des médias dans ses rapports avec la société. Le code de la presse a fait l'objet de nombreuses critiques entre autres en raison du caractère vague et potentiellement exploitable de ses dispositions ; il est actuellement en cours de révision.¹⁸ Un projet de texte pour le nouveau code de la presse a été proposé au secrétaire général du gouvernement et il a été diffusé aux membres du gouvernement. Le projet de texte sera finalement présenté au parlement pour une révision législative et une adoption comme loi.

Le code de la presse actuel garantit de manière officielle la liberté de la presse, la liberté d'information ainsi que le droit de la presse à l'accès libre aux sources d'information sauf si les informations en question sont traitées comme confidentielles par la loi. Ces libertés doivent être pratiquées conformément aux principes constitutionnels, aux dispositions légales et à la déontologie de la profession, ce terme étant un terme extrêmement vague qui peut facilement être interprété de manière arbitraire. *Les médias doivent transmettre l'information « honnêtement et fidèlement ».*

Toute offense contre sa majesté le roi, les princes et princesses royaux ou toute atteinte portée à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité territoriale est punissable d'une amende comprise entre 10 000 et 100 000 dh. En cas de condamnation, la suspension du journal ou de l'écrit pourra être prononcée par la même décision de justice (article 41). De plus, le ministre de l'Intérieur peut interrompre la publication de tout journal ou écrit qui comporte les faits visés à l'article 41 ou *porte atteinte ou gêne l'ordre public*.

L'exception principale à la liberté de presse est l'acte de diffamation défini comme suit : («*Toute allégation ou*

imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération des personnes ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. Toute expression outrageante, terme de mépris portant atteinte à la dignité ou invective qui ne referme l'imputation d'aucun fait est une injure»). Toute diffamation ou injure, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés mais dont l'identification est rendue possible. Toute diffamation contre les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer et de l'air, les corps constitués ou les administrations publiques du Maroc, les ministres, les fonctionnaires ou autres employés des pouvoirs publics ou tout dépositaire de l'autorité publique ou en charge d'un mandat public sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et/ou d'une amende comprise entre 1 200 et 100 000 dh. Dans tous ces cas, la diffamation peut être établie par simple décision administrative.

Principaux obstacles à la liberté associative

Questionné sur les défis à venir auxquels devra faire face la liberté associative au Maroc, le ministre de l'Intérieur Chakib Ben Moussa a répondu qu'il « ne connaissait aucun de ces problèmes particuliers ». Cependant, les représentants de la société civile ont identifié cinq obstacles principaux auxquels est confrontée la liberté associative, obstacles liés aux défauts de la législation actuelle ou, ce qui est plus important encore, au manque d'application et de mise en application pratique ce qui limite la marge de manœuvre des associations marocaines.

Déficiences de la procédure d'inscription

Les dispositions légales et/ou le manque d'application de la loi au cours des processus d'inscription et du développement libre des activités ont représenté un obstacle majeur pour la liberté associative.

¹⁷ Dahir n° 1-58-377 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) relatif aux rassemblements publics, tel qu'il a été modifié et complété par la nouvelle loi n° 76.00 (2002).

¹⁸ Dahir n° 1-58-378 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) formant Code de la presse et de l'édition, tel qu'il a été modifié et complété par la nouvelle loi n° 77.00 (2003).

Refus de délivrer le récépissé : Le principal progrès introduit par la loi sur les associations de 2002 consistait en l'abolition par le nouveau système du principe d'autorisation et débutait le principe de déclaration ce qui signifie que l'inscription légale d'une association ne requiert plus d'acte administratif et elle est automatique si les autorités ne formulent pas d'objection dans un délai déterminé. En pratique cependant les faits diffèrent souvent. Même si la loi prévoit une simple déclaration qui suffit pour inscrire l'association, en pratique, les autorités refusent souvent de délivrer le récépissé provisoire ce qui contourne le principe de légalité automatique attribuée aux associations. Par conséquent, le processus d'inscription est bloqué sans requérir de refus officiel. Lorsque la date limite est atteinte, les associations sont obligées de travailler illégalement.

Le second récépissé et définitif n'étant pas délivré après un délai maximum de 60 jours, la reconnaissance de l'association à expiration du délai devrait être automatique mais cette garantie automatique n'est pas fournie si le premier récépissé provisoire n'est pas délivré et la déclaration n'est donc pas inscrite. Si l'administration s'abstient de délivrer le récépissé provisoire, le dossier peut également être remis au ministère de la Justice par l'intermédiaire d'un huissier qui peut ensuite certifier du dépôt à une date fixe. Cependant, les récépissés sont souvent refusés une fois de plus.

Le manque d'application correcte de la loi par les employés locaux chargés de le faire crée un processus d'inscription souvent arbitraire et exclut certains groupes de la possibilité d'obtenir une autorisation. Le refus fréquent des employés de confirmer la réception des dossiers, parfois visant à éviter la mesure de rejet officielle si impopulaire, force de nombreuses organisations à opérer illégalement ou sur la base d'autorisations temporaires de trois mois qui leur retire toute protection juridique. En outre, le statut d'association inscrite légalement étant lié au statut d'entité légale, l'absence de statut empêche l'association, entre autres, d'engager des poursuites, d'ouvrir un compte bancaire, de louer des bureaux, de

payer des salaires ou autres coûts administratifs, d'organiser des rencontres publiques ou des manifestations et de recevoir des aides privées ou publiques. Dans ces conditions, il est difficile de fonctionner efficacement.

Même si le gouvernement affirme que de telles irrégularités sont exceptionnelles, les représentants de la société civile affirment le contraire et certaines estimations indiquent que dans *environ 90 pourcent des cas* les associations qui demandent leur inscription ne reçoivent pas le récépissé requis au moment du dépôt de leur dossier.¹⁹ De nombreuses organisations (par exemple le Forum des Alternatives) qui travaillent depuis des années sans être inscrites officiellement, dépendent des lacunes administratives pour faire face à l'application arbitraire de la loi et pouvoir fonctionner dans un environnement austère légalement. Par exemple, il est possible d'ouvrir un compte bancaire avec un reçu d'expédition postal pour prouver le dépôt du dossier de déclaration ; au lieu de se rassembler dans un lieu de réunion public, les personnes se retrouvent chez quelqu'un. L'incapacité de prouver leur déclaration représente une lourde charge, en particulier pour les plus petites organisations peu connues qui manquent d'expertise légale, de moyens et d'expérience pour faire connaître au public les cas de comportement arbitraire. La plupart des associations réussissent à fonctionner malgré tout mais ces conditions sont lourdes en particulier pour les petites ONG et apportent peu d'aide à la consolidation d'une société civile forte et professionnelle.²⁰

En somme, même si le texte législatif de la loi sur les associations suggère que le récépissé représente uniquement une formalité administrative permettant d'obtenir une preuve de la date de dépôt de la demande, la pratique de refus fréquent du récépissé

¹⁹ Un militant de la société civile basé à Rabat-Salé a indiqué que depuis la révision de la loi sur les associations en 2002, seule une association a reçu le récépissé provisoire de la part des autorités dans son quartier.

²⁰ L'Observatoire des Libertés Publiques travaille par conséquent à la création d'un conseil légal qui fournira des conseils juridiques aux individus et aux associations « qui sont confrontés aux problèmes de non-application de la loi » (mesure de mise en application légale et lacunes).

provisoire transforme le système officiel de déclaration en un système d'autorisation de fait. Malgré la révision de 2002 ayant apporté d'importantes améliorations, les lacunes de la loi demeurent trop nombreuses ; elles permettent des comportements arbitraires et, ce qui est le plus important, le système de déclaration n'est pas établi de manière efficace.²¹

En outre, le refus de récépissé se base souvent sur la sécurité publique et notamment sur la lutte contre le terrorisme. *Remarquable en ce sens, la loi anti-terroriste adoptée après les attentats de Casablanca en 2003 n'apporte aucune autorisation.*²²

Conditions d'inscription complexes : Selon les associations marocaines, les dispositions complexes et inutiles concernant la procédure d'inscription représentent une barrière administrative supplémentaire pour l'inscription. En premier lieu, l'État demande trop de documents dont certains sont difficiles à obtenir. Cette condition représente un obstacle superflu qui défavorise une fois encore les petites organisations dont les capacités sont particulièrement réduites.

En second lieu, les associations doivent déposer leur dossier à la préfecture de leur lieu de résidence. Si elles ne disposent pas de bureaux, elles doivent utiliser un très petit appartement loué, les bureaux d'une autre organisation, une société ou autre (une boîte postale n'est pas suffisante). Les autorités peuvent refuser la domiciliation mais la loi n'est pas claire sur ce point.

En troisième lieu, la condition consistant à devoir apporter le casier judiciaire des fondateurs a été critiquée ; il s'agit en effet d'un obstacle inutile car ces informations sont plus difficiles à obtenir que d'autres informations officielles comme la *fiche anthropométrique* contenant les mêmes informations et dont la

valeur administrative/informative est la même. Contrairement à la *fiche anthropométrique* qui peut être obtenue au lieu de résidence, le casier judiciaire doit être demandé au lieu de naissance de l'individu ce qui implique souvent des déplacements de plusieurs centaines de kilomètres.

Difficultés particulières rencontrées par les associations étrangères : Fonder une association étrangère reste une opération délicate. Les associations étrangères doivent demander l'autorisation de travailler sur le territoire marocain et les autorités doivent répondre dans un délai de six semaines. En pratique cependant, elles ne respectent pas le délai et l'organisation étrangère ne dispose donc pas de la reconnaissance officielle ; les autorités peuvent donc interrompre leurs activités sans préavis à tout moment, un « acquiescement politique de fait dans un vide juridique ». Dans certains cas, les nouveaux bureaux marocains d'ONG internationales comme Transparency et Amnesty International étaient initialement traités comme des associations étrangères.²³

Critères de l'utilité publique : En pratique, très peu d'organisations reçoivent le statut d'utilité publique et même si en théorie les critères d'utilité publique sont plus spécifiques depuis 2002, les raisons de l'attribution ou du refus pour certaines organisations sont encore sombres (*et souvent non confirmées*). En outre, les associations doivent justifier lors de leur demande des raisons qui leur permettraient de recevoir le statut d'utilité publique. Les associations qui bénéficient de ce statut sont : les associations régionales (*parfois qualifiées de GONGO*) car elles ont été fondées dans les années 80 par des individus d'influence issus de l'appareil de l'État ou de la communauté commerciale ; certaines organisations sont reconnues en raison de leur notoriété et la visibilité des résultats de leur action comme les fédérations sportives qui disposent de

²¹ Le régime d'autorisation de fait est également illustré sur le site web du secrétariat général du gouvernement (<http://www.sgg.gov.ma/sgg.aspx>) qui propose un service de suivi par email concernant les « dossiers d'autorisations » individuels.

²² Loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme, promulguée par dahir n° 1-03-140 du 21 mai 2003 (*Bulletin officiel* n° 5114 du 5 juin 2003, p. 416).

²³ Transparency Maroc a été fondée en 1996 sous la forme d'une entité privée et indépendante. Initialement, l'ONG a dû s'affronter à une importante opposition de la part des autorités. Elle a ensuite collaboré avec un réseau d'ONG, pour la plupart des organisations de défense des droits de l'homme, qui l'ont aidée et cela lui a permis d'être enfin reconnue. La demande de reconnaissance de la part de l'association comme entité publique cependant n'a pas été remplie.

capacités légales. *Les deux organisations de défense des droits de l'homme les plus importantes, AMDH et OMDH possèdent le statut d'utilité publique. Elles expliquent le succès de leur demande par le fait que ces deux organisations ont demandé le statut d'utilité publique ensemble et le fait que chacune est liée à l'une des parties principales. « Yousouffi ne souhaitait pas exercer de discrimination contre l'une des parties ».* Les critères d'attribution du statut d'utilité publique sont trop vagues en particulier pour ce qui est des éléments qui constituent une contribution de valeur pour le bien collectif d'où les comportements arbitraires de la part de l'administration.

Régime fiscal lourd : Le régime fiscal applicable aux organisations non gouvernementales à but non lucratif et les entreprises (à but lucratif) privées constitue une lourde charge (financière et administrative) sur les ONG qui est amplifiée par les restrictions appliquées sur la collecte de fonds.

Limitations sur le financement : *Pour avoir droit au financement public (la plupart des différents types de financement publics), une associations doit (a) être reconnue comme étant d'utilité publique et (b) disposer d'une autorisation spéciale de limitation de la part du secrétariat général du gouvernement.*²⁴ À cet effet, certaines ONG doivent attendre pendant plusieurs années. En outre, plusieurs ONG gouvernementales importantes proches du pouvoir (comme la Fondation Mohammed V) reçoivent la plupart du financement public. Des personnes interrogées ont déclaré que les autorités [utilisent les mécanismes de financement et] bloquent les capacités et l'autonomie des ONG en n'autorisant pas celles qui ne sont pas proches du gouvernement. Au contraire, ont-ils contesté, les ONG devraient pouvoir collecter des fonds librement comme elles le souhaitent. De plus, cela constitue une charge considérable pour les ONG car la plupart des petites ONG manquent de fonds et

ont des difficultés à continuer leur travail. Les principales ONG perçoivent également leur financement sur la base des projets (plutôt qu'un financement destiné aux coûts administratifs et de personnel). Les représentants des ONG ont insisté sur le fait que la disponibilité limitée du financement public constitue un obstacle considérable au développement d'une société civile forte et professionnelle.

En ce qui concerne le financement étranger, certains ont indiqué que le financement étranger ne présentait actuellement aucun problème significatif pour les ONG en comparaison avec les précédentes décennies et malgré quelques contraintes. Le problème du risque que pouvait représenter le financement extérieur (interne et international) par rapport à l'indépendance des ONG marocaines était l'un des problèmes controversés. Certains affirmaient que le financement étranger présentait un danger car les projets devaient être adaptés techniquement par rapport aux exigences des appels de proposition ou en raison des tentatives directes d'influence politique. D'autres personnes en revanche affirmaient que les fonds étrangers disponibles en provenance de diverses origines n'étaient pas suffisants ; ainsi, le fait de diversifier les sources de financement pour éviter la dépendance ne devait pas représenter de problème. De même, d'autres personnes indiquaient que l'indépendance de la société civile pourrait être soumise à des risques à tout moment lorsque les sources de financement ne sont pas diversifiées, qu'il s'agisse de sources internes ou étrangères (par ex. : INDH).

Limitations pour des raisons politiques : En ce qui concerne les procédures administratives de dépôt d'une demande d'inscription, afin de garantir la libre association dans un régime de déclaration efficace, les critères d'évaluation devraient viser à vérifier la légalité officielle de la déclaration. Aucune évaluation ne devrait se baser sur des éléments de politique. Même si la législation marocaine sur les associations prévoit uniquement une évaluation technique, en pratique, l'administration révoque également le statut légal des associations en fonction d'activités « problématiques ». Selon un employé du ministère de

²⁴ Le financement des associations par le gouvernement passe principalement par le ministère de la Solidarité qui dispose d'un fond de subventions d'environ 480 millions de dirhams (43 million d'euros) et le INDH (Initiative Nationale pour le Développement Humain) qui dispose d'un budget total de 2 milliards de dirhams (178 millions d'euros) dont une partie est destinée à aider les ONG.

l'Intérieur, l'inscription de certaines associations a été révoquée parce qu'elles étaient trop « actives ou occupées ». Ici encore, les formules vagues proposées par la loi contribuent à la justification de ces actions.

Les groupes et publics les plus touchés par ces discriminations sont les organisations islamistes et de gauche mais également certains groupes Berbère et Sahraoui. Les associations sont considérées comme anticonstitutionnelles si elles s'attaquent publiquement à la monarchie, à l'Islam ou à l'intégrité du territoire du royaume. En pratique, cela signifie que toute association qui exprime son opposition au Makhzen en ce qui concerne le Sahara occidental, les institutions et l'ordre de la monarchie et du roi ou la primauté de l'Islam, peut se voir refusée l'inscription (directement refusée ou indirectement par refus du récépissé ou une autre barrière administrative).

Un représentant de l'association Berbère *Mouvement Amazigh* a déclaré que, après avoir reçu le récépissé provisoire quatre ans après le dépôt du dossier, les autorités leur ont demandé de réviser les statuts proposés en ce qui concerne la recommandation de mettre en place le sécularisme dans le système politique marocain. Comme l'interdiction des associations non désirables n'est pas dans l'intérêt des autorités, ces barrières et d'autres barrières administratives servent à gagner du temps et à éviter que des associations politiquement non souhaitables ne soient fondées de par leur nature (par ex. en conservant les documents d'identité des fondateurs jusqu'à expiration). En outre, des comportements intimidants de la part des autorités qui jouent sur le fait que les citoyens manquent de connaissances juridiques et sur les conséquences psychologiques de la dictature provoquant toujours de la peur envers les autorités locales, sont employés pour encourager l'obéissance anticipée.

Associations et groupes illégaux : Contrairement au refus du récépissé pour un dossier, le refus officiel d'une association déclarée légalement n'est pas courant. Selon les militants des droits de l'homme, l'inscription est réellement refusée dans la plupart des cas pour des organisations islamistes ou d'extrême gauche qui sont

considérées comme anticonstitutionnelles c'est-à-dire : elles ne reconnaissent pas l'autorité politique et/ou spirituelle du roi. Le cas le plus remarquable est le cas de l'organisation islamiste illégale Al Adl Wal Ihsane (Justice et charité), un mouvement islamiste populaire dont les rapports avec les autorités sont devenus de plus en plus conflictuels depuis quelques années.

Contrairement au parti islamiste modéré de la justice et du développement (PJD), Al Adl Wal Ihsane rejette publiquement l'autorité suprême politique et religieuse du roi et demande l'élimination de la monarchie en faveur d'une république islamiste. C'est pour cette raison que le groupe a été déclaré illégal par les autorités, leurs activités ont été interdites et certains de leurs membres ont été arrêtés. Selon les membres de Justice et charité, le groupe était inscrit légalement comme association depuis 1983 avant d'être déclaré illégal par les autorités marocaines en 1998. Antérieurement, en 1981, le mouvement avait demandé l'inscription d'un parti politique qui avait été refusée. Aujourd'hui, les dispositions du cadre juridique actuel rendent impossible l'inscription du mouvement comme parti. Dans ce contexte, les amendements récemment apportés à la loi sur les partis politiques qui ont introduit une clause interdisant toute parti politique basé sur la religion, la langue, l'ethnie ou la région (article 4) sont considérés par le groupe comme ayant été conçus spécifiquement pour empêcher la participation d'Al Adl Wal Ihsane aux élections.

Le refus du statut du groupe comme association inscrite légalement n'a jamais été confirmé explicitement par une décision judiciaire et le groupe continue donc à se considérer comme une association légale. En fait, l'organisation a pu continuer à développer ses activités normalement et sans obstacle majeur de la part des autorités jusqu'à 2000 après les dernières mesures visant à empêcher ces activités (par ex. : les camps d'été pour la jeunesse qui ont été interdits par ordre du tribunal). Le discours officiel des autorités marocaines déclare explicitement le groupe comme illégal et non reconnu et indique que les employés de l'État persécutent le mouvement et traitent toutes ses activités comme illégales (publications, activités

associatives, assemblées, etc.). Le groupe qui mentionne le régime de déclaration mis en place par la loi marocaine sur les associations réclame l'application de son droit d'être pris en compte comme une association enregistrée légalement tant que le tribunal n'en n'a pas décidé autrement et n'a pas ordonné sa dissolution. Le groupe déclare la légitimité de cette position indirectement confirmable par le fait que les accusations faites sur les membres individuels en raison de leur appartenance à une organisation illégale ont été rejetées par le tribunal après plusieurs décisions (cour d'appel de Khouribga en 1990 confirmé par la cour suprême (conseil national de la magistrature) le 10 novembre 1994). Même si les membres de l'association déclarée illégale ne cessent de citer ces décisions judiciaires pour prouver sa légalité, le ministre de l'Intérieur insiste sur l'illégalité du mouvement. D'autres membres soulignent le fait que les tribunaux mentionnés ne sont pas compétents pour déclarer une association légale ou illégale ce qui met en échec le débat sur le mouvement. En pratique, les membres accusés Al Adl sont toujours condamnés et emprisonnés mais pour d'autres chefs d'accusations.

L'illégalité de fait d'Al Adl Wal Ihsane a un impact sur les membres du mouvement mais également sur les autres organisations et sur la liberté d'association en général car tout lien avec le groupe, par exemple la participation d'un membre à un événement ou à une activité entraîne presque automatiquement la suspension de cette activité. Des militants des droits de l'homme mentionnent le cas d'une association de voisins qui n'a pas pu être fondée uniquement en raison d'un membre de Justice et charité qui vivait dans le quartier et de réunions publiques ou tables rondes organisées par d'autres ONG qui ont été interdites en raison de la participation d'individus liés à Al Adl Wal Ihsane. Des lettres de plaintes concernant les associations des droits de l'homme ont été envoyées au ministère pour demander des explications mais aucune réponse n'a été reçue.

Au-delà de la liberté associative, l'existence du mouvement Justice et charité en dehors de la sphère légale présente un certain nombre de risques pour le

développement démocratique au Maroc. Même si le mouvement ne participera sans doute pas au processus politique dans un futur proche, la signification politique d'Al Adl Wal Ihsane reste conséquente. Le PJD modéré ne représente le mouvement islamiste marocain que de manière partielle car Al Adl Wal Ihsane, dont l'influence dans les universités et parmi les populations rurales marginales est beaucoup plus importante, se trouve en dehors de la sphère politico électorale. Les observateurs craignent que la confrontation continue avec le *Pouvoir* n'ait un impact négatif sur les intérêts des Marocains car elle contribue à polariser la société et à renforcer l'extrémisme.

Le gouvernement décrit le groupe comme une force antidémocratique dont les membres visent à boycotter le processus démocratique s'agissant d'obstacles pour la démocratie. Certes, Al Adl souhaite abolir le système actuel en faveur d'un État islamique et il est difficile de savoir dans quelle mesure le discours démocratique qu'il emploie pour critiquer le Makhzen serait conservé sur le long terme. Le gouvernement doit affronter un dilemme identique à celui que connaissent d'autres pays de la région car l'exclusion du groupe est une violation de la liberté d'association, de réunion, d'expression, etc. et serait l'une des manières les moins efficaces de tenter de le surveiller.

Accès limité à la sphère publique

Le second groupe d'obstacles à la liberté associative révélé par les ONG marocaines concernait l'accès à la sphère publique pour les organisations non gouvernementales qui est souvent entravé par une série de dispositions officielles et non officielles.

Autorisation de réunion publique : Le principal obstacle mentionné en ce qui concerne les réunions publiques était la condition non officielle d'obtenir une autorisation des autorités locales avant tout événement public. Comme mentionné auparavant, la loi prévoit que tout refus d'autoriser une réunion publique doit être justifié par les autorités. Malgré la loi qui prévoit un régime de déclaration, les refus se basent

souvent sur les jugements arbitraires personnels ; en effet, une activité prévue peut être classée comme « risquée pour l'ordre public » et par conséquent être interdite. La théorie selon laquelle les activités publiques ne requièrent pas d'autorisation est donc loin d'être une réalité. En pratique, une autorisation est requise et facilement refusée. Les autorisations d'activités publiques ont été refusées le plus souvent à des mouvements radicaux, à des organisations d'extrême gauche ou islamistes mais très rarement à des organisations de défense des droits de l'homme.

Les raisons du refus sont très peu souvent fournies et le refus de l'autorisation officielle mène presque automatiquement à l'annulation de la réservation du lieu de conférence ; en effet, les gérants d'hôtels ne s'opposent généralement pas aux autorités locales même si les actions de ces dernières ne sont souvent pas justifiées légalement. Les autorités sont souvent rigoureuses en ce qui concerne l'interdiction des réunions et certaines personnes ont été arrêtées uniquement parce qu'elles se réunissaient dans un hôtel. Le comportement arbitraire des autorités est en partie dû aux formules vagues concernant les limitations de la liberté de réunion par la loi ; cependant, les administrations locales sont peu sensibilisées et l'obéissance anticipée est courante.

Les groupes en conflit avec les autorités (principalement des groupes islamistes, de l'extrême gauche et Amazigh ainsi que des groupes Sahraoui qui réclament l'indépendance) rencontrent peu de problèmes pour se réunir en privé mais ils ne peuvent pas organiser de réunion publique ni de manifestation. De même, les événements organisés par d'autres organisations qui possèdent par exemple Justice et charité sur leurs listes d'invités sont annulés ou leur accès aux lieux de réunions sont refusés ou encore ils sont boycottés par le gouvernement et les médias.

Limitations à la liberté d'expression et à l'accès aux médias : La liberté de la presse et la liberté d'expression en général ont connu des progrès relatifs par rapport à la région et au Maroc des décennies antérieures. Une liberté d'expression véritable et une

liberté de la presse authentique restent une illusion, cependant, en raison des lacunes des lois sur la presse, du manque d'indépendance du judiciaire et du fossé entre les normes légales et leur application dans les faits. L'absence d'autorité de la loi a également entraîné de nombreuses détentions et incarcérations de journalistes malgré les garanties fournies antérieurement par la loi.

La base légale de la liberté d'expression reste légère tant que les formules du code de la presse demeurent vagues en particulier si on emploie le terme de diffamation comme exception sans définir plus spécifiquement ce terme. En outre, ce qui porte atteinte ou pas à l'honneur ou à la réputation de quelqu'un ou ce qui constitue une offense envers le roi dépend largement d'une interprétation arbitraire. De même, la déontologie de la profession est un terme trop vague et exploitable pour définir les limitations de la liberté de la presse.

Il existe un consensus selon lequel les tabous de la société se sont considérablement affaiblis ce qui a permis au débat public de s'ouvrir plus encore. Cependant, plusieurs tabous demeurent et ils continuent à créer des problèmes aux journalistes. En outre, les journalistes au Maroc qui ne limitent pas leurs reportages à certains domaines précis sont confrontés à des difficultés pour obtenir des informations de la part des autorités. Souvent, la presse étrangère possède un accès plus important aux sources du gouvernement pour les reportages sur le Maroc que les journalistes locaux car les autorités préféreraient échanger des informations directement avec les journalistes étrangers afin de promouvoir une image stratégique spécifique en dehors du pays (par exemple dans le cas du conflit avec le Sahara occidental).

En ce qui concerne le pluralisme du débat public, un gros problème se pose car le Makhzen et les partis possèdent le monopole sur les médias à travers des entreprises privées ou d'autres types d'influence directe ou indirecte. Cela signifie que tous les médias de radio et télévision et la grande majorité de la presse

dépendent de l'État. Le ministre de la Communication ne joue pas un rôle important ; à la place, le ministère de l'Intérieur contrôle les médias (*par exemple à travers son rôle prépondérant dans la réforme du code de la presse*). Seuls quelques médias de presse appelés la presse indépendante n'appartiennent pas à l'État et ne suivent pas sa ligne éditoriale. Les médias de la radio et de la télévision, les seuls à posséder une couverture sur l'ensemble du pays, dépendent entièrement du Makhzen. La majeure partie de la couverture des médias reste limitée par le Makhzen et seule la presse indépendante pousse ces limites.

Les rapports entre l'État et la presse indépendante sont souvent tendus et des amendes des plus élevées ont été imposées au cours de ces dernières années suite à une couverture remplie de critiques. Le cas du *Journal Hebdomadaire* (un hebdomadaire indépendant critique dont l'éditeur a dû fuir le pays après avoir été condamné et après avoir versé l'amende la plus élevée de l'histoire en raison de diffamations) a particulièrement attiré une importante attention internationale. Comme pour les associations, l'interdiction d'un groupe ou d'un journal n'est pas courante mais les médias sont sous contrôle et leur travail est entravé par une série de mesures indirectes. Les journalistes et les membres du syndicat de la presse indiquent l'existence de directives fournies aux entreprises privées quant au lieu souhaité pour les publicités ce qui revient à condamner les magazines non-conformistes à la ruine. D'autres méthodes comprennent la corruption, le contrôle des publicités, la mise en opposition de journalistes etc. L'obéissance anticipée joue également un rôle important. Même si les médias publics reçoivent des instructions claires quant à la politique éditoriale, la plupart des médias privés manquent d'indépendance en raison de l'autocensure.

Les médias non indépendants ignorent le mouvement Justice et charité et ne le laissent pas se prononcer à la télévision ou à la radio. Dès qu'un membre d'Al Adl Wal Ihsane est reconnu à un événement public, la plupart des journalistes se retirent ou (dans le cas des médias de l'audiovisuel) effacent ensuite le membre de Justice et charité de leur enregistrement. *D'après*

certaines informations, l'agence de presse de l'État, Maghreb Arabe Presse (MAP) a, à certaines occasions, envoyé des communiqués à la presse avant même les jugements [mentionnés ci-dessus].

La liberté de l'information n'est pas garantie en pratique. Les autorités ne sont jamais loins et leur mentalité ne consiste pas en la transparence et la responsabilité envers le public. Les journalistes dépendent des informations que l'État (ou les fonctionnaires eux-mêmes) choisissent de leur fournir. Cela bénéficie une fois de plus à ceux qui possèdent des rapports rapprochés avec le Makhzen : plus vous êtes proches du Pouvoir, plus vous aurez de chances de recevoir des informations pour mener votre enquête. La presse indépendante est invitée aux points de presse officiels mais ses apparitions (en matière de reportage et d'émissions-débats) sont pratiquement inexistantes à la télévision.

Le financement international de la presse est interdit conformément au code de la presse (sauf sur autorisation spéciale du premier ministre). Cette disposition représente une entrave importante à la situation de la presse indépendante. L'incapacité d'obtenir des fonds étrangers associée à la réduction des revenus issus des publicités et les récentes amendes incommensurables imposées aux éditeurs, constituent une lourde charge qui met la survie même des quelques médias indépendants en danger.

Contrairement à des hypothèses fréquemment avancées, c'est seulement depuis le règne de Mohammed VI que les contraintes les plus importantes subies par la liberté de la presse ont été mises en place. Selon des journalistes indépendants, il est plus difficile dans ce contexte, avec la version moderne du nouveau régime, d'émettre des critiques internes et d'attirer l'attention et le soutien international. La stratégie de l'État est de choisir, dans chaque secteur de la société civile, un petit groupe acteur qui est encouragé sous la forme d'un alibi alors qu'il s'efforce de contrôler les autres par moyens détournés d'obstruction. Selon certains journalistes indépendants, le Pouvoir souhaite institutionnaliser la presse pour la contrôler afin de

tenter de créer une façade qui montre une presse diversifiée.

Mesures de sécurité/antiterroristes

Les mesures antiterroristes et les autres mesures de sécurité prises après les attentats de Casablanca en 2003 ont généralement signifié des réglementations plus strictes quant à la liberté associative réduisant ainsi les avantages apportés par les améliorations antérieures de la législation en ce qui concerne la liberté associative, de réunion et de la presse.

La loi antiterroriste passée en mai 2003 (Loi 03.03) a donné des pouvoirs étendus de contrôle de la société civile aux autorités ce qui a énormément réduit les libertés fondamentales telles que la liberté associative, d'expression, de réunion et de circulation. La loi définit les infractions terroristes et les sanctions correspondantes, augmente le nombre de délits punissables par la peine de mort, modifie la procédure pénale avec des mesures spécifiques en cas de terrorisme et sanctionne les interférences dans les mailings, en contrôlant les appels téléphoniques et en surveillant les personnes. Les contraintes sont énormes pour le financement étranger des associations avec un contrôle actuel direct de manière officielle ou non officielle du gouvernement.

Sous la nouvelle loi, les actes de terrorisme sont largement définis comme « tout acte prémédité commis par un individu ou un groupe visant à rompre l'ordre public par la terreur et la violence ». Cette définition générale comprend également la « promulgation et la diffusion de la propagande ou de la publicité » pour apporter son soutien à ces actes délibérés dont « l'objectif principal est de porter atteinte à l'ordre public par l'intimidation, la force, la violence, la peur ou la terreur ».²⁵ La loi a également été appliquée pour condamner et emprisonner des journalistes qui « incitent à la violence ». Toute personne qui « connaît des informations concernant

des délits terroristes » et qui ne les déclare pas aux autorités peut être condamnée à une peine de prison pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Depuis l'adoption de la loi de 2003, les libertés et les droits fondamentaux ont été réduits, des arrestations ont été menées (y compris sur des militants des droits de l'homme et des journalistes) et des condamnations ont été prononcées pour des manifestants pacifistes et des journalistes. Les groupes islamistes ont été particulièrement concernés par ces mesures ainsi que bien d'autres personnes telles que des membres de syndicats, d'associations des droits de l'homme, etc. Les nouveaux attentats de 2007 ont conduit à une nouvelle vague de répression y compris des arrestations de masse, une répression violente de manifestations pacifistes, etc.

Les organisations des droits de l'homme marocaines ainsi que les associations de défense (telles que les associations de défense des droits de l'homme, le Comité de protection des journalistes (CPJ), Reporters sans frontières et l'Institut international de la presse) ont durement critiqué la loi. Ils ont indiqué qu'elle réduit les droits de l'homme et les libertés fondamentales des citoyens marocains. En particulier, la loi a été critiquée en raison de sa définition imprécise du terrorisme et l'introduction de dispositions qui pourraient mener l'État à criminaliser les actions de protestation et d'expression pacifistes et légitimes. Selon certains militants des droits de l'homme marocains, la loi, adoptée sans prendre en compte les attentes de la société civile, réduit non seulement les libertés fondamentales mais elle affaiblit également de manière négative le soutien de la société marocaine dans l'effort légitime et nécessaire du gouvernement pour combattre le terrorisme.

Points faibles du pouvoir judiciaire

En quatrième lieu, les points faibles du judiciaire sont importants (et ceux d'autres institutions de l'État) et les participants ont mentionné cet élément comme étant le plus important obstacle à l'encontre de la liberté associative. Ils indiquaient que l'efficacité, la

²⁵ Dahir n° 1-03-140- du 26 rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme.

transparence et la responsabilisation du judiciaire étaient la clé et la condition préalable à la résolution de tous les problèmes mentionnés antérieurement. De même, un large consensus existait quant aux points faibles du judiciaire qui étaient directement liés au manque significatif de séparation entre les pouvoirs pouvant uniquement être mise en place à travers une réforme constitutionnelle complète.

Absence de séparation entre les pouvoirs : Le pouvoir judiciaire n'est pas reconnu par la constitution comme étant un pouvoir séparé ; les pouvoirs exécutif et législatif sont soumis au pouvoir de veto du roi. Le premier ministre et le parlement manquent de pouvoirs réels. En d'autres termes, les anciennes institutions démocratiques sont privées de leur contenu démocratique car le pouvoir de prise de décision (lors de décisions stratégiques) ne dépend pas des organes représentatifs élus. Au contraire, les trois pouvoirs sont en fait entre les mains de la même personne et ils ne remplissent donc pas leur fonction de surveillance efficace et de contrôle les uns sur les autres. En pratique, le roi possède non seulement le pouvoir exécutif principal mais il exerce également des fonctions significatives en matière de justice et de législatif. Les changements en matière de fonctionnement peuvent être menés par le gouvernement élu uniquement mais les sujets à teneur stratégique ou sensible sont traités par le palais et son entourage. Avec un pouvoir de prise de décision concentré et aucun mécanisme de contrôle efficace en place, la prise de décision politique et les procédures légales ne sont pas transparentes et ne peuvent être attribuées à personne.

Le dualisme entre les règles officielles et les règles non officielles devient évident dans la législation et est reflété également dans les institutions officielles : derrière une gouvernance démocratique de manière officielle, le Makhzen représente une structure de pouvoir dans l'ombre qui s'étend du palais sur les médias, les entreprises, etc. et jusqu'aux mairies locales. Les conseillers du roi sont les véritables preneurs de décisions dans tous les ministères d'importance politique stratégique. Le rôle du

gouvernement, nommé par le roi, suivra les élections législatives et se convertira en responsable du fonctionnement de l'État uniquement, ses pouvoirs de prise de décision indépendants étant réduits aux domaines peu importants politiquement. De même, les pouvoirs du parlement sont réduits et il ne dispose pas du pouvoir législatif sans l'approbation du roi.

Le fossé entre les dispositions légales et l'application existe non seulement au niveau central mais également dans la distribution des compétences à divers niveaux régionaux et locaux. Par exemple, le président du conseil régional élu est responsable de l'application du plan de développement régional mais en pratique c'est le « wali » qui contrôle véritablement le budget et décide de la destination des investissements.

Manque d'indépendance : Le judiciaire n'est pas reconnu comme étant un pouvoir par la constitution et il est largement contrôlé par l'exécutif. La quasi-totalité du judiciaire est politisée c'est-à-dire : les décisions quant aux jugements ne sont pas prises par les juges mais elles sont ordonnées par le ministère (de la justice ou parfois d'autres ministères). *Il n'existe aucune preuve de ce fait mais tout le monde en est conscient.* Le conseil national de la magistrature est une entité constitutionnelle qui décide des mesures disciplinaires contre les juges et de l'éradication des mauvaises pratiques et il est présidé par le roi. En outre, nombre de ses membres sont nommés par le roi ce qui réduit l'indépendance de l'organe ne devant pas être contrôlé par l'exécutif de par sa nature. De plus, la corruption est rampante. La place du Maroc dans l'indice de perceptions de la corruption de TI a empiré entre 70 et 79 (avec un score autour de 3,2 sur 10, moins le chiffre est important, plus le pays est corrompu) ce qui signifie qu'il existe une corruption systémique importante qui tend à empirer. Selon l'enquête de TI en 2006, le baromètre de la corruption mondiale, au moins 60 % des Marocains ont déclaré avoir dû payer des pots-de-vin au cours de l'année précédente. Lorsqu'on leur a demandé ce qu'ils pensaient des mesures prises par le gouvernement pour lutter contre la corruption, 77 % les considéraient comme inefficaces ou inexistantes et 15 % ont même

déclaré que le gouvernement encourageait la corruption plutôt que de la combattre. Le judiciaire, la police, le registre public, les services des autorisations et les services médicaux étaient considérés comme les secteurs les plus corrompus par les Marocains (un chiffre de plus de 4 sur 5 (5 étant le maximum de corruption) leur était attribué à chacun).²⁶

Absence de l'État de droit : La faiblesse et le manque d'indépendance du judiciaire empêchent l'application impartiale et efficace des lois démocratiques actuelles. *La coexistence de l'officiel rempli de lacunes et du non officiel puissant ne s'applique pas uniquement aux lois mais c'est une situation qui se retrouve à tous les niveaux de la structure de gouvernance et à tous les niveaux du gouvernement.* L'impact sur les associations est important car les ressources juridiques dont elles disposent pour défendre leurs droits ne sont pas efficaces.²⁷ Comme l'ont indiqué plusieurs participants, afin de faire appel au judiciaire dans ces conditions, il faut tout d'abord consulter l'administration. Cela signifie ensuite une dépendance envers le comportement arbitraire des fonctionnaires locaux. En un mot, le dualisme de l'officiel et du non officiel, des élus et des puissants, des lois et de la pratique légale, en plus de l'inefficacité du recours en justice pour ceux qui souhaitent réclamer leurs droits codifiés, portent lourdement atteinte à la liberté associative.

Selon certains représentants de la société civile, lorsque certains tabous sont rompus, la persécution légale s'ensuit. Par exemple, les personnes qui dénoncent des cas de corruption (au sein du gouvernement ou du judiciaire) sont persécutées et condamnées même si elles disposent de preuves valables pour la défense de leurs arguments. Les témoins à la corruption ne sont pas protégés par la loi et sont

souvent persécutés pour diffamation. Les avocats qui défendent ces affaires ont été sanctionnés par la perte de leur licence professionnelle comme conséquence directe de leur condamnation dans des cas de corruption. Une résistance importante existe pour contrer les efforts des ONG qui font pression pour l'adoption d'une loi de protection des témoins de corruption car il existe un groupe de pression puissant qui souhaite conserver ses revenus. La corruption est un problème important et le consensus de la société est large à ce sujet. Malheureusement, ce consensus n'est pas partagé par l'exécutif.

Réforme constitutionnelle : Le cadre constitutionnel n'établissant pas la séparation des pouvoirs, créant un judiciaire faible, un gouvernement et un parlement largement privés de leurs pouvoirs mais accordant tous les pouvoirs exécutifs importants au roi, la responsabilité et l'État de droit ne disposent pas de garantie constitutionnelle. La plupart des représentants de la société civile considèrent donc la réforme constitutionnelle comme la priorité numéro un pour renforcer efficacement la liberté d'association en se basant sur la participation réelle. La reconnaissance du judiciaire comme « pouvoir » et la modification de l'article 19 qui traite des compétences du roi²⁸ sont considérées comme les modifications requises les plus importantes et les plus délicates.

Le débat sur la réforme de la constitution est un débat sur la distribution des pouvoirs dans le pays et il concerne donc le centre même du Makhzen. La distribution réelle et les centres de pouvoirs ne sont plus vraiment tabous sauf si quelqu'un demande un véritable changement. Le Pouvoir peut cependant mobiliser les forces contre des débats non souhaités et dispose des moyens et des méthodes pour exclure ceux qui défendent l'espace et le débat publics. Même si les parties d'opposition au parlement et la société civile

²⁶ Transparency International : Indice de perceptions de la corruption 2006 et le baromètre de la corruption mondiale 2006, disponibles sur <http://www.transparency.org>

²⁷ Par exemple, le tribunal administratif et le tribunal de première instance de Casablanca-Anfa ont tous deux refusé d'effectuer le suivi d'une affaire qui leur avait été confiée par Transparency Maroc (par l'huissier) qui dénonçait le refus d'une autorité locale de recevoir un dossier de déclaration et de délivrer le récépissé approprié. Transparency Maroc avait tenté une première fois de déposer son dossier en 1996 mais elle n'avait pas reçu le récépissé avant 2004. L'association avait dû travailler illégalement pendant huit ans.

²⁸ Article 19 : « le roi Amir Al-Muminin (Commandant des fidèles), représentant suprême de la nation, symbole de son unité. Il est le garant de la pérennité et de la continuité de l'État. Il veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques ».

continuent à demander la réforme constitutionnelle, le problème n'est pas à l'ordre du jour pour le gouvernement qui dépend du palais. Lorsqu'il a pris le pouvoir, le roi a indiqué qu'il ne s'opposait pas à ces réformes et même à céder certains de ses pouvoirs. Cependant, quelques années plus tard, il est évident qu'il n'a pas l'intention de céder tout pouvoir significatif (au-delà d'une participation accrue à un certain niveau).

Alors que les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux d'une manière ou d'une autre parlent d'un besoin quelconque de réforme constitutionnelle dans leurs discours, il n'existe pas de consensus en ce qui concerne l'urgence, les délais, les modalités, la portée et le contenu de ces réformes. Une rupture notable s'est produite entre le discours et les demandes des personnes proches du Pouvoir d'une part et les organisations de défense des droits de l'homme d'autre part.

Le ministre de l'Intérieur a souligné le fait que la constitution de 1996 était le résultat d'un consensus de société et que « *toutes les parties avaient voté en sa faveur* » mais qu'elle n'était en aucun cas inaltérable et elle « *pourrait faire l'objet d'amendements futurs* ». Ceci illustre le discours du gouvernement général en ce qui concerne la réforme de la constitution (et d'autres domaines délicats) ; des signes d'ouverture de manière générale ressortent mais pas de détails ni de dates. Selon les critiques, le roi envoie des signaux positifs en soutenant des réformes approfondies (par exemple celles qui étaient recommandées par l'IER), de manière générale, mais il conserve le contrôle sur le processus et le bloque en raison des lacunes concernant le suivi de la mise en application pratique ou concernant les délais concrets.

Pour les associations des droits de l'homme marocaines, le besoin en amendements constitutionnels est un problème qui fait le consensus. De nombreuses personnes demandent une assemblée constitutionnelle qui rédigerait ces amendements ainsi que la consultation et l'implication de la société civile au cours de ce processus. L'article 19 de la constitution

donne des pouvoirs au roi qui devraient incomber au parlement uniquement mais les parlementaires ne sont *pas assez courageux* pour demander un amendement constitutionnel. Il est important de noter que les militants des droits de l'homme qui tentent de soutenir le débat de société sur la réforme constitutionnelle indiquent que ce n'est plus vraiment un tabou de soulever le problème en public mais qu'il est impossible de diffuser ce message sur les médias publics (en particulier à la télévision qui détient de loin la couverture la plus large). Un discours général sur les droits de l'homme et sur la culture démocratique est permis mais aucune proposition de réforme concrète n'est diffusée. Il semble donc crucial de développer le débat sur la réforme constitutionnelle à un niveau plus significatif.

Le débat sur la réforme constitutionnelle revient périodiquement et il est souvent lié à des événements spécifiques (*par ex. : le plan d'autonomie pour le Sahara occidental, la régionalisation, la décentralisation, la réforme constitutionnelle*). Jusqu'à présent, le débat sur la réforme constitutionnelle n'a pas été pris en compte par l'appareil interne afin de convaincre le roi de prendre part activement à ce sujet. Même si on ne conteste pas un certain nombre de problèmes (par exemple, il existe un consensus sur le fait que la seconde chambre du parlement n'ajoute pas de valeur et devrait être supprimée et tout le monde sait que le développement social (INDH) est un problème urgent) ; *c'est seulement lorsque le roi lance une initiative que les mouvements démesurés se mettent en marche*.

La réforme du judiciaire : Le manque d'indépendance problématique du judiciaire est généralement reconnu et de nombreuses organisations ont déjà fait des déclarations sur ce qui doit être fait afin de réformer le judiciaire. Même si le gouvernement et le pouvoir ignorent les demandes publiques de réforme constitutionnelle, le problème et les difficultés qui y sont liées sont traités plus souvent lors de débats publics. Par exemple, le conseil supérieur de la magistrature (CSM) a fait l'objet de réformes. Le CSM est censé superviser et corriger le judiciaire.

Constitutionnellement, l'organisme est présidé par le roi. En pratique, le ministre de la Justice remplit ce rôle depuis trois décennies ce qui signifie cependant qu'un membre de l'exécutif préside le judiciaire. Un projet de loi sur la réforme judiciaire visant à réformer l'organisation de la magistrature qui se base toujours sur une loi datant de 1914 requérant une révision urgente, a été rédigé au parlement. Un autre projet urgent à lancer : la révision du code pénal.

Dialogue: L'État et la société civile

La consultation et l'implication des ONG : Les participants interrogés dans les ONG étaient d'accord pour dire que des échanges réguliers étaient nécessaires entre la société civile et les acteurs de la politique en ce qui concerne tous les problèmes de société (y compris les obstacles à la liberté associative mentionnés ci-dessus) afin de stimuler les nouvelles idées et de proposer des scénarios.

Une circulaire de 2003 par le premier ministre Driss Jettou a jeté les bases de la politique officielle du gouvernement envers les associations en déclarant que cette politique était une politique de partenariat. La *circulaire* « a pour objet de baliser la voie vers la définition d'une nouvelle politique de partenariat, entendu comme l'ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières, en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de services d'intérêt collectif ». ²⁹ Le partenariat caractérise donc la société civile comme étant des agents du développement socio-économique et fournisseurs de services de base (se concentrant particulièrement sur la réduction de la pauvreté, les femmes et les enfants, l'alphabétisation des adultes, la jeunesse et l'éducation et les autres problèmes socio-

économiques) et souligne le besoin de transparence et de bonne gouvernance lors de l'exécution de ces projets. Cependant, la responsabilité apparaît uniquement dans le sens de la responsabilité des ONG envers le gouvernement et non pas vis versa et délimite ainsi la transparence et la bonne gouvernance comme un sens unique. Le partenariat décrit est limité au domaine du développement socio-économique et il ne se rapporte pas en particulier au rôle ou à la contribution de la société civile dans la sphère politique. On ne prévoit pas la consultation et le dialogue concernant les réformes politiques et juridiques ni la démocratisation.

Il existe un certain nombre d'initiatives gouvernementales dans lesquelles les ONG ont participé de manière systématique plus particulièrement l'*Initiative Nationale pour le Développement Humain*, INDH. Une initiative de développement décentralisée était lancée par le roi lui-même, l'INDH a été accueillie par la communauté internationale de donateurs comme la nouvelle manière participative de promouvoir le développement. L'approche d'INDH encourage la participation approfondie des populations rurales qui sont souvent marginalisées. En particulier, l'engagement approfondi des associations pour le développement local permet aux jeunes hommes et femmes qui ne sont pas bien représentés dans le Jam'a local de participer au façonnage de la communauté en concevant et en mettant en place des projets de développement régionaux et locaux. ³⁰

Cependant, selon les critiques, le réseau INDH aide simultanément l'État à contrôler les activités des ONG par les programmes de financement et de planification des projets. Ses institutions étant situées au ministère du Développement social, INDH finance les ONG ce qui aide les petites associations mais signifie également une situation plus proche de l'État. Les fonds sont disponibles mais la planification et la mise en application des projets sont surveillées de près par les agents de l'État et le leadership appartient aux

²⁹ Partenariat entre l'Etat et les Associations, Circulaire N° 7/2003 (27 Juin 2003).

³⁰ Michel Doucin (ed.) : *Guide de la liberté associative dans le monde*. La Documentation française, Paris, 2007.

autorités. Les ONG critiquent donc souvent le risque de cooptation de la société civile alors que le régime tente de manipuler et de contrôler le milieu associatif marocain.

Certains considèrent l'INDH comme un moyen explicite de présenter une image de décentralisation et de participation de la société civile mais en réalité le cadre offert par l'initiative ne permet qu'une participation superficielle et fournit également un moyen de contrôle pratique au Pouvoir. Certains participants interrogés considéraient même le soutien des activités des ONG pour le développement local de la part de l'État comme une tentative de redistribuer partiellement la charge consistant à fournir des services de base entre les institutions de l'État chargées de le faire et les ONG. En même temps, les critiques ont mentionné que l'image de participation accrue créée par l'INDH renforçait la réputation internationale du Maroc comme pionnier du développement humain. *(Certains militants ont même indiqué qu'INDH avait demandé à des proches de constituer des associations fantômes vers lesquelles les fonds pourraient être distribués).* De plus, le succès de l'initiative était contesté mais provenant du roi, personne ne pouvait être tenu pour responsable de son échec.

Selon le gouvernement (*Harrouchi*), l'INDH est un outil essentiel à l'application du nouveau modèle de développement humain marocain basé sur une approche ascendante décentralisée du développement rural en améliorant les capacités et en encourageant les parties prenantes locales à s'impliquer. Le ministère de l'Intérieur (*Ben Moussa*) a indiqué que l'INDH était un moyen conçu pour renforcer la société civile dans son ensemble en favorisant la participation systématique et en améliorant ses capacités. Il a également indiqué que dans le cadre d'INDH, une institution de défense avait été créée pour mesurer l'impact de la mise en application d'INDH sur le terrain et pour aider à coordonner les efforts. Le roi « a lancé le projet dans la bonne direction » et le gouvernement a appliqué le processus, a-t-il affirmé.

Les représentants du gouvernement ont également critiqué la capacité de gestion dont le niveau est incontestablement bas pour la plupart des associations locales et ils ont souligné le besoin de plus de professionnalisme. Alors que les ONG demandent une prise de responsabilités de la part des agences de l'État, ces dernières demandent une prise de responsabilité de la part des ONG qui reçoivent des fonds publics. Selon les critiques, le bas niveau de gestion professionnelle fournit un excellent prétexte au gouvernement pour demander une prise de responsabilités et/ou des mécanismes de contrôle. Les mesures de contrôle sont justifiées par les défauts de gestion générale des ONG et le besoin de prise de responsabilité financière.

Selon le ministère du Développement social, un nouveau modèle de planification locale mené par les comités locaux, constitué de l'administration, d'agents élus et d'ONG (un tiers chacun), lancé en 2002, constitue une nouvelle approche au développement humain qui encourage la participation des populations locales y compris la société civile. L'approche représente un tournant dans l'assistance aux groupes défavorisés vers des projets de développement rural ascendants et décentralisés et inclut des mesures indispensables développement des capacités locales en particulier pour les ONG locales. De cette façon, le ministre a déclaré que les ONG représentaient à présent de véritables partenaires pour le gouvernement, des fournisseurs de services réels pour la société (par ex. pour s'attaquer à l'analphabétisme), des agents de développement, des « accompagnateurs du pouvoir publique » ainsi qu'un baromètre social ». Il a également indiqué que le ministère venait de lancer une enquête nationale sur les associations afin de mieux connaître leurs problèmes et leurs attentes.

Mis à part l'INDH, les ONG ont confirmé que le dialogue était en marche entre le gouvernement et la société civile en ce qui concerne les décisions politiques prises dans l'intérêt public. Le ministre de l'Intérieur a souligné que des débats étaient régulièrement menés avec la société civile et que « la porte était toujours ouverte ». En même temps, il a indiqué clairement que

(lors d'une allusion habile à Justice et charité) les ONG devaient respecter la législation en vigueur sinon « on ne pourrait pas s'en occuper ». Les ONG indiquent que l'opinion des associations qui travaillent sur des problèmes spécifiques est souvent très demandée (par exemple, les études sur la discrimination par le sexe menées par des groupes de femmes ont été employées par le ministère de la Justice lors de la révision du code pénal en 2003 et des consultations avec Transparency Maroc ont été organisées concernant des projets de lois. *Les syndicats sont bien organisés dans tous les secteurs de l'activité économique et prennent une part active aux réunions et aux comités d'enquête ; ils fournissent également leurs conseils au conseil consultatif chargé du suivi du dialogue social, le conseil national de la jeunesse et de l'avenir, le conseil consultatif des droits de l'homme et la commission nationale du dialogue social.*

En 2000, l'organisation de parrainage Espace Associatif a organisé une campagne visant à modifier la loi sur les associations y compris une étude politique et jurisprudentielle de la loi qui comparait la législation marocaine à celle d'autres pays arabes. Il s'agissait d'une campagne considérable qui a mobilisé environ 1200 associations et également quelques groupes parlementaires. La campagne a lancé le dialogue avec le gouvernement à ce sujet (à travers le ministre des Droits de l'homme) qui a mené en 2002 à l'adoption de la nouvelle loi sur les associations révisée. Même si la nouvelle loi requerrait toujours des améliorations, il s'agissait d'un progrès et d'un succès en termes de mobilisation de la société civile. Ce succès était également lié au climat politique du moment (alternance) qui était particulièrement favorable à l'étude de ces dossiers.

Le palais étant particulièrement sensible à certains domaines, les ONG qui recherchent le dialogue doivent adopter un discours prudent et mesuré lors des pressions exercées pour obtenir des réformes. (par exemple, l'une des principales associations des droits de l'homme a exercé des pressions pour la ratification par le Maroc du statut de Rome, lui-même soumis à la juridiction de la cour internationale de justice et pour l'abolition de la

peine de mort. Le ministre des Affaires étrangères indique que la ratification limiterait la souveraineté du roi mais le groupe déclare qu'il s'agit d'une erreur technique car la CIJ agit uniquement lorsque les systèmes de justice nationaux sont défectueux)

Le gouvernement invite régulièrement les ONG à des conférences concernant des problèmes d'intérêt national qui mènent à l'adoption de recommandations communes (par exemple, les groupes des droits de l'homme ont participé aux débats du comité parlementaire des droits de l'homme pour la réforme du code pénal et la loi antiterroriste). Ensuite, les ONG exercent leur pression pour la mise en application de ces recommandations.

En principe, les réunions des comités parlementaires sont confidentielles. Selon un membre du comité parlementaire des droits de l'homme, cette règle est justifiée pour conserver la liberté d'expression au cours des comités mais elle constitue également un « problème important en termes de transparence ». Des changements considérables ayant été apportés en ce qui concerne le rôle de la société civile au cours de ces dernières années et la participation des ONG ayant été de plus en plus courante, certains membres du parlement « ferment souvent un peu les yeux et passent les informations de manière non officielle ». Cependant, il a souligné que des consultations institutionnalisées avec la société civile n'étaient pas prévues car il s'agissait « plus du travail des partis ».

En effet, plusieurs membres du gouvernement et de la société civile interrogés ont indiqué que les rapports entre la société civile et l'État demeuraient obscurs ; en particulier, un consensus concernant la nature et la portée du rôle de la société civile dans le processus politique était absent. Même si les associations ne sont pas autorisées à participer à la politique des partis, en pratique, de nombreuses ONG maintiennent des rapports rapprochés avec un parti précis (*pour des raisons historiques, ex : les organisations des droits de l'homme importantes, comme les partis principaux, sont le fruit de la résistance contre le régime répressif de Hassan II*). Même si les ONG ne cherchent pas à

prendre la place des partis politiques, il est évident que plus les partis et le parlement sont affaiblis comme organismes de représentation publique traditionnelle, plus il faut ouvrir les autres canaux permettant aux personnes d'exercer une influence significative sur les prises de décisions publiques. La consultation de la société civile et le renforcement du parlement doivent donc aller de paire pour garantir la participation élargie. *Le gouvernement et les militants des ONG sont donc d'accord pour dire qu'il est essentiel d'accroître le dialogue à ce sujet.*

La plupart des membres des ONG interrogés ont reconnu l'existence d'activités de dialogue et de consultations concernant des projets de réformes dans le passé. En somme, les personnes interrogées ont souligné que ces dialogues en place constituaient une bonne base mais qu'ils avaient uniquement été ouverts à certains groupes, à certains sujets et ce qui est le plus important, aucune institutionnalisation significative concernant le dialogue et la consultation à propos de problèmes majeurs de société n'avait été organisée.

Les militants des droits de l'homme soulignent que l'institutionnalisation du dialogue est nécessaire afin de garantir la participation de la société civile avant l'adoption des lois en particulier en ce qui concerne la législation relative à des domaines politiques délicats. Si des consultations se déroulent uniquement après la prise de décision ou si les problèmes les plus délicats (pour lesquels la consultation est cruciale) sont écartés, les initiatives louables de dialogue se convertissent en consultations pour la forme qui instrumentalisent la société civile afin de donner leur légitimité aux nouvelles lois. En revanche, il reste à mettre en place une implication véritable dans le processus législatif à travers une consultation obligatoire sur tous les problèmes significatifs de société qui permettrait de prendre en compte les soucis et les propositions de la société civile.

Certaines personnes interrogées ont également souligné le fait que le débat sur des projets de réforme politique spécifiques ne doit pas se limiter à l'élite mais se baser sur un débat public élargi afin de créer un

consensus de société durable. À cet effet, des médias libres sont nécessaires pour agir comme interlocuteurs. Les journalistes indépendants ont précisé qu'ils souhaiteraient contacter la monarchie afin d'organiser des rencontres et parler de problèmes relatifs aux défis à venir concernant la liberté de la presse au Maroc mais ils disent n'avoir pas encore pu établir ce type de dialogue. *En outre, la participation accrue de la société civile demanderait un effort relatif à la transparence de la part des autorités pour créer une base de données de la société civile marocaine qui soit complète et disponible publiquement (y compris le nombre et le type d'associations, le statut de l'enregistrement et/ou les raisons du refus, l'utilité publique, le financement, etc.). Cela serait dans de nombreux cas difficile à obtenir.*

Institutions intermédiaires : L'institution nationale principale visant à établir le lien entre les ONG (des droits de l'homme) et le gouvernement est le conseil consultatif des droits de l'homme, CCDH). Placé sous l'autorité directe du roi Mohammed VI, le CCDH remplit une mission consultative, propose et s'attaque à des problèmes concernant la « promotion de la culture des droits de l'homme au Maroc ». Sa mission consiste en partie à « faciliter la coopération entre les autorités, d'une part, et les représentants des associations nationales et internationales ainsi que des militants des droits de l'homme, d'autre part. Il présente parfois également des propositions directes au parlement et au roi concernant des réformes juridiques et il a participé directement au projet de certains textes juridiques, par exemple la révision permanente du code de la presse.

Créé en 1990, ses prérogatives ayant été précisées et élargies en 2001, le CCDH a joué un rôle clé dans l'Instance équité et réconciliation (IER), la commission nationale pour la vérité, une commission unique jusqu'ici dans le monde arabe qui a été mise en place par le gouvernement afin de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme au cours des décennies antérieures au règne de Mohammed VI. Lorsque l'IER a conclu ses travaux, le CCDH était chargé de répondre à ses besoins et attentes concernant le processus de réconciliation. Le CCDH a

travaillé en partenariat avec plusieurs ministères afin de promouvoir les droits de l'homme et l'égalité entre les sexes au sein des structures gouvernementales. Tous les quatre ans, le conseil d'administration du CCDH est au moins en partie remplacé. Les membres sont nommés par le roi qui choisit parmi trois personnes avancées par les représentants de la société civile. Les représentants du gouvernement font partie du conseil et remplissent des fonctions d'observateurs.

Selon les membres du conseil et les représentants des ONG, le projet Justice et réconciliation et la création du CCDH pour apporter son soutien et garantir la réconciliation et la justice sont un succès et représentent la collaboration la plus réussie jusqu'à ce jour entre le gouvernement et la société civile. Ils attribuent largement cette réussite au soutien et au dévouement du roi (et du gouvernement) et des principales organisations des droits de l'homme. Le dialogue entre l'État et la société civile était particulièrement important lors du processus de réconciliation et la production des dossiers sur les violations graves des droits de l'homme sous le règne d'Hassan II sur lesquels les ONG marocaines travaillaient. L'IER a finalement émis des recommandations. Le roi a donné son appui pour ces recommandations mais il n'a pas donné l'ordre de les appliquer (en revanche, il a mandaté l'IER pour analyser les conditions et les options de l'application des recommandations et soumettre ensuite ces propositions au roi). En ce qui concerne les indemnités matérielles, l'application a débuté et le CCDH a récemment émis des chèques à des victimes. L'IER est une réussite admirable et pas seulement pour la forme de la part du gouvernement ; son objectif principal consistait au départ à donner une image générale d'un État marocain qui serait prêt à faire face au passé. Les militants des droits de l'homme sont d'accord pour dire que l'IER est une révolution en soi mais l'application est toujours inachevée et cette situation a mené à un débat controversé.

Le CCDH était le premier conseil marocain à recevoir une accréditation de la part des Nations unies et il est « très apprécié par de nombreux secteurs de la société

marocaine ». Depuis 2004, le CCDH a organisé des réunions annuelles pour la promotion des droits de l'homme dans tout le monde arabe. La réunion de mai 2007 s'est tenue à Rabat et traitait principalement de l'indépendance du judiciaire. Le CCDH a également encouragé la participation des citoyens, l'égalité entre les sexes et la promotion de l'indemnisation de la communauté ; il travaille également sur les violations des droits de l'homme dans le passé en ce qui concerne le processus d'égalité et de réconciliation. En outre, le CCDH prépare actuellement la mise en place d'une commission pour l'indépendance du judiciaire. En terme de coopération institutionnalisée, en 2007, le CCDH a signé un accord avec le ministère de l'Intérieur pour la formation des « agents de l'autorité » (les policiers, les fonctionnaires, le personnel pénitentiaire, etc.) en ce qui concerne la loi et son application correcte.

Les principales critiques concernant le CCDH comprennent son manque d'indépendance par rapport au gouvernement Makhzen et son impact est donc limité. Certains militants des droits de l'homme affirment que souvent le CCDH ne respecte pas les Principes de Paris³¹ visant à garantir son indépendance par rapport à l'État. Dans certains cas, les critiques affirment que l'organisation contribuait même à couvrir certains cas de violation des droits de l'homme. De plus, on regrette souvent que le CCDH ne remplisse que des fonctions consultatives et ne dispose pas de l'influence politique requise pour faire appliquer les changements véritables. Par conséquent, au lieu d'aider à défendre la démocratie, le CCDH fournit un bouclier pratique pour le Pouvoir face aux critiques pro démocratiques.

Les représentants du CCDH ont admis l'existence de controverse quant au niveau d'indépendance de l'organisme mais ils ont indiqué que sa composition même (la plupart des membres sont des militants des

³¹ Les Principes de Paris adoptés par l'assemblée générale des NU en 1993 précisaient que les institutions nationales des droits de l'homme, afin de pouvoir promouvoir et protéger les droits de l'homme de manière efficace, devaient se caractériser par : l'indépendance garantie par statut ou constitution ; l'autonomie par rapport au gouvernement ; le pluralisme y compris parmi les membres ; un mandat élargi basé sur les normes universelles des droits de l'homme ; des pouvoirs d'enquête appropriés et des ressources adaptées.

droits de l'homme importants et/ou des membres essentiels de l'opposition au régime de Hassan II) prouvait une indépendance suffisante et la présence de la société civile au CCDH avait aidé à donner plus de crédibilité à l'institution, aux recommandations de l'IER et pour faire progresser ses plans en général.

En plus du CCDH, il existe d'autres structures qui pourraient potentiellement assurer le lien entre l'État et la société civile comme le conseil supérieur de l'éducation, le conseil d'administration et les conseils municipaux. *Ces institutions, cependant, n'ont pas encore développé d'échanges qui soient suffisamment dynamiques avec la société civile pour garantir la participation élargie concernant les problèmes de politique publique.* En outre, la constitution (article 93-95) prévoit la création d'un conseil économique et social qui n'a pas encore été créé et qui pourrait constituer une autre tribune pour le dialogue et la participation. De même, la création du conseil supérieur de la presse pourrait constituer une tribune de qualité pour les problèmes de liberté d'expression, d'information et des médias. En général, il existe un besoin (accru ou plus efficace) en institutions intermédiaires qui seraient des tribunes et assureraient le lien entre la société civile et le gouvernement pour améliorer le dialogue sur tous les problèmes principaux de société.

Certains militants de la société civile ont souligné qu'un manque d'institutionnalisation du dialogue ne provenait pas uniquement du manque de volonté politique mais également de l'absence d'une institution centrale représentant les intérêts de la société civile qui pourraient servir d'interlocuteur pour le gouvernement. Certaines ONG ont donc souligné le besoin d'une organisation de parrainage pour la société civile marocaine, un conseil national de la société civile qui serait totalement indépendant de l'État, élu et constitué de membres de la société civile et qui pourrait jouer un rôle consultatif lors de négociations avec l'État (propositions de lois, amendements, etc.). Il s'agirait d'un « organe de renouveau et de pacification » (suivant l'exemple positif du Mali). Il a été souligné que le nombre élevé d'organisations régionales et

locales a particulièrement besoin d'une entité qui défende ses intérêts au niveau national et devant l'État. Même si les associations les plus importantes, les plus connues et les mieux financées à Rabat et Casablanca étaient moins touchées, les ONG régionales et locales manquaient d'assistance, de connaissances et de capacités.

D'autres militants craignaient que ce conseil ne monopolise l'« opinion de la société civile » plutôt que de la canaliser et donc sa création n'était pas dans l'intérêt de la société civile marocaine « dont la diversité représente la force ». Au contraire, ils suggéraient qu'un tel conseil pourrait être constitué de manière ponctuelle pour traiter des problèmes et défendre les intérêts dont l'importance et la pertinence sont spécifiques. En somme, un cadre institutionnel pour la défense collective des intérêts de la société civile est requis et l'opinion semble en convenir largement.

Dans le but de créer un interlocuteur unique de la société civile en vue d'un partenariat avec l'INDH, le ministère du Développement social réalise actuellement des efforts pour structurer en partie (les rapports de l'État avec) la société civile en fondant un conseil national d'associations pour le développement. Les représentants des ONG ont exprimé leur préoccupation concernant l'instrumentalisation possible de ce conseil par le gouvernement ; par conséquent, du point de vue de la société civile, il représente plus de risques que d'opportunités pour la liberté associative. En outre, l'objectif supplémentaire indiqué pour le conseil qui consiste à éliminer les « mauvaises pratiques des associations » paraissait confirmer ces préoccupations car aucune réciprocité ne s'appliquait afin de répondre à ces mauvaises pratiques dans l'administration publique. Tous ensemble, ces faits signifiaient que la proposition était peu convaincante pour les ONG. *Mis à part les institutions autres que celles qui sont uniquement consultatives (comme le CCDH), il n'existe aucune institution où les citoyens peuvent demander une prise de responsabilité et l'institutionnalisation de la prise de responsabilité est donc cruciale.*

Approches et possibilités de dialogue : Selon les militants des ONG, le *Pouvoir* a lancé une stratégie dont l'objectif est de tenter la cooptation des participants principaux ou des opposants potentiels afin de minimiser le risque de désobéissance civile tout en évitant d'être considéré comme un oppresseur des dissidents et des libertés publiques. De cette façon, l'exécutif conserve le contrôle sur le milieu politique, contribue à vider de son sens l'espace des partisans et réduit l'efficacité parlementaire. Lors du processus lancé par la nomination du leader de l'opposition Youssoufi comme premier ministre en 1998, nombre des anciens critiques et dissidents au régime de Hassan II ont été intégrés aux institutions et aux processus du gouvernement. En revanche, ceux qui demeurent intraitables sont ignorés et/ou boycottés.

Les défenseurs de la réforme adoptent différentes approches pour faire face à cette réalité. Pour certains, le rapprochement avec le régime signifie nécessairement une absorption qui convertit les anciens dissidents en sympathisants paresseux, fidèles au régime qui reculent devant les critiques véritables. Pour d'autres, la coopération avec le régime ou du moins l'absence de confrontation avec celui-ci est une condition préalable cruciale pour le dialogue sur la réforme.

Différentes approches sont adoptées au sein des associations de la société civile qui tentent d'exercer une pression sur la réforme. Certaines se basent sur une approche plus centrée sur le partenariat avec le gouvernement et tentent d'éviter la confrontation directe. D'autres se considèrent comme une institution de défense qui adopte des positions plus conflictuelles vis-à-vis du gouvernement afin de défendre des positions particulières et accroître la prise de conscience du public.

Selon elles, une approche basée sur le dialogue et la négociation prudente est plus prometteuse et pragmatique. Les organisations des droits de l'homme qui défendent cette approche (par ex. : l'OMDH) encouragent des mesures gouvernementales positives mais les associent toujours à une critique des lacunes et des défis. *Tous les trois mois, nous envoyons*

également un représentant au conseil des droits de l'homme à Genève ; il dénonce, devant le ministre marocain, les violations des droits de l'homme au Maroc (« tout ce que le ministre lui-même n'a pas dit »). Les défenseurs d'approches plus conflictuelle (par ex. AMDH) affirment que l'approche douce basée sur le partenariat mène à la cooptation, à l'absorption et parfois même à l'instrumentalisation par le Makhzen (comme la cooptation ayant absorbé les anciens partis de l'opposition qui sont tout d'abord entrés au gouvernement en alternance dans le but d'obtenir des changements à travers des négociations prudentes sous l'autorité du Makhzen. Les observateurs disent que OMDH et AMDH sont plus efficaces lorsqu'elles représentent des forces complémentaires : l'une exerce la pression requise et l'autre en parle avec le gouvernement.

A sein de la société civile marocaine, il existe un large consensus quant au fonctionnement de la dynamique des réformes marocaines selon certaines règles non officielles. Le roi choisit un domaine sur lequel la société porte un intérêt important et le convertit en une initiative de politique (comme dans le cas de la réforme du code de la famille ou *Mudawanna*). Au lieu de consulter la société civile ou d'attendre des propositions concrètes de sa part, l'État contourne les demandes de réformes trop importantes en les anticipant avec ces propres initiatives de réformes sur mesure. En d'autres termes, les initiatives de l'État définissent l'espace de la société civile. Cependant, les ONG emploient ce mécanisme en exerçant une pression constante sans confronter ouvertement le Pouvoir éventuellement en faisant en sorte que le roi choisisse leur initiative comme s'il s'agissait de sa propre initiative (*principe non officiel de réciprocité/interaction entre le roi et la société*). Il est essentiel de respecter le principe de non remise en question de la monarchie ou de la suprématie du roi. La question principale pour les pro réformateurs de la société civile doit être : comment procéder pour que le roi s'approprie du problème comme s'il s'agissait du sien ? *Il existe un problème à cet égard : « beaucoup d'obéissance anticipée autour du pouvoir » (par ex. : pour la presse et le judiciaire). Par conséquent, «*

toute ouverture politique doit émaner du courage de la province ».

En représentation du point de vue du Makhzen, un conseiller du roi (Azoulay) a indiqué que le Maroc avait atteint un consensus général quant à l'essence des réformes requises et un désaccord persistait uniquement sur certains détails. Il a souligné que le rôle de l'État consistait à « imposer le cadre des négociations » pour ces problèmes et il accusait la société civile d'« envahir » cet espace afin d'« éviter la confrontation positive » ; il a appelé ce comportement une « perversion » du rôle de la société civile. Il regrettait également que, du point de vue du gouvernement, chaque fois que l'État prenait une initiative qui incombait à la société civile, cet acte était interprété comme un acte de manipulation ou de contrôle. Par conséquent, le dialogue entre l'État et la société civile doit tout d'abord et avant tout concerner le rôle des ONG dans la société ou les rôles respectifs de chaque institution/acteur en général. En même temps, il a suggéré que la consultation plus fréquente de la société civile de la part des élus serait utile car la société civile pourrait jouer un « rôle d'alerte » qui informe de la satisfaction de la société par rapport à l'État.

Un militant des droits de l'homme a indiqué que le manque de dialogue institutionnalisé sur la réforme était lié au manque de cadre systématique général pour la réforme démocratique et à l'absence d'évaluation du processus de réforme démocratique de manière systématique et indépendante. En même temps, il a annoncé qu'un niveau significatif de corruption du système et les conflits d'intérêt qui en résultent signifiait que certains membres du Makhzen, les politiciens leaders et la communauté commerciale n'avaient aucun intérêt à permettre l'institutionnalisation du dialogue ou tout type de contrôle ou de prise de responsabilité concernant les mécanismes.

En somme, alors que le dialogue et les consultations se sont produits à une échelle relativement large, la société civile a donné son accord sur son ins-

titutionnalisation nécessaire afin de garantir la participation élargie concernant tous les problèmes importants de société. Les représentants du gouvernement ont signalé l'intérêt porté sur la coopération avec la société civile et ont donné leur accord pour s'engager dans un dialogue régulier qui serait également utile pour le gouvernement. La société civile offre un baromètre social qui reflète les points de vue du peuple concernant les actions du gouvernement. Les défis restants consistent en la création d'un consensus sur les modalités de l'institutionnalisation de ce dialogue ainsi que la création d'institutions intermédiaires appropriées dont la crédibilité proviendrait de leur rôle de médiateurs indépendants et neutres facilitant le dialogue et le débat public sur la liberté associative et le processus élargi de réforme démocratique.

Appels locaux à la réforme

De nombreuses initiatives et propositions ont été formulées par la société civile marocaine qui propose des réformes et recommande les moyens d'application afin de résoudre les problèmes décrits antérieurement.³² Les appels à la réforme visant à garantir la liberté associative et une participation élargie (quant à la réforme démocratique) peuvent être regroupés en quatre catégories : en premier lieu, une réforme constitutionnelle qui garantit l'équilibre efficace entre pouvoirs ; en second lieu, une réforme judiciaire qui garantit l'indépendance et la prise de res-

³² Par exemple, l'observatoire marocain des libertés publiques, à l'initiative du Forum des Alternatives, en avril 2007 a lancé une campagne nationale de révision des lois régissant les associations et les réunions publiques et l'application de toutes les lois en vigueur. La campagne était menée par des représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur et l'ancien ministre des Droits de l'homme ainsi que 617 organisations de la société civile de 17 régions. L'Observatoire a noté l'unanimité au sein de la société civile en ce qui concerne le besoin de renforcer les efforts visant à mettre les associations en contact avec les acteurs appropriés de la politique afin de discuter des libertés publiques au Maroc. Une autre campagne nationale a été lancée s'adressant aux partis politiques concernés par l'État de droit. La campagne défend les informations vraies concernant la loi et son application et elle a bénéficié du soutien de plus de 500 ONG et réseaux d'associations dans tout le milieu associatif.

ponsabilité du judiciaire ; en troisième lieu, des réformes juridiques qui en finissent avec les lacunes de la loi dans le code des libertés publiques (et d'autres lois correspondantes à la liberté associative) et qui comprennent des garanties pour la mise en application effective de la loi ; en quatrième lieu, la mise en place d'un dialogue institutionnalisé entre le gouvernement et la société civile à ce sujet et à propos de tous les problèmes importants de société et/ou les sujets liés à la réforme démocratique.

En ce qui concerne les quatre domaines définis ci-dessus, qui représentent les principaux obstacles à la liberté associative, les représentants de la société civile ont suggéré un certain nombre (non exhaustif) de mesures.

Afin de réduire les obstacles à l'inscription et au fonctionnement des associations :

- Modifier, en établissant le dialogue avec la société civile, les lois qui réglementent la liberté associative afin de garantir la liberté associative de droit et de fait, entre autres, à travers :
 - La mise en place de garanties légales efficaces telles que l'introduction de pénalités et de ressources légales appropriées pour ceux à qui le récépissé devant être délivré sur le champ a été refusé par les autorités locales et pour tout autre acte qui empêche l'application correcte de la loi afin de garantir la mise en place de fait du régime de déclaration ;
 - La validité accordée à la notification postale délivrée au moment de la livraison du dossier aux autorités comme preuve de dépôt (provisoire) ;
 - La simplification des conditions de déclaration autant que possible ;
 - La modification des conditions relatives au casier judiciaire ;
 - La modification des dispositions d'admissibilité pour le statut d'utilité publique avec un dialogue avec la société civile ;
 - La mise en place de garanties efficaces pour une transparence complète concernant les raisons des décisions administratives négatives (déclaration, utilité publique, etc.) ;
- La réduction des limitations de financement pour les associations en particulier en provenance de sources étrangères ;
- L'amélioration du financement public (y compris l'autorisation de subventions publiques institutionnelles et non basées sur des projets) ;
- L'introduction de régimes fiscaux spéciaux pour les associations à but non lucratif y compris de meilleurs dégrèvements fiscaux ;
- Promulguer un décret qui réglemente le statut d'utilité publique définissant les conditions d'application et les critères de prise de responsabilité ;
- Suggérer au ministre de l'Intérieur d'émettre une circulaire aux autorités locales en leur demandant d'appliquer correctement la loi sur la liberté associative et la liberté de réunion de la part des fonctionnaires correspondants chargés de le faire ;
- Encourager la prise de conscience de la part des fonctionnaires chargés de l'application des lois sur l'association et la réunion publique (suivant l'exemple des initiatives antérieures concernant les employés de centres pénitentiaires) ;
- Généraliser les textes juridiques concernant la liberté associative, de réunion publique, d'opinion et d'expression ;

Afin d'améliorer l'accès de la société civile à l'espace public :

- Éliminer les tabous constitutionnels et juridiques concernant la liberté d'expression ;
- Modifier les dispositions légales qui réglementent les réunions publiques afin de :
 - Mettre en place des garanties efficaces (y compris des ressources juridiques et des pénalités) afin de garantir le régime de déclaration de fait pour les réunions publiques ;
 - Réduire les compétences des autorités concernant l'observation et la dissolution des réunions publiques ;
 - Éliminer ou diminuer les limitations pour les réunions publiques en ce qui concerne l' « ordre public » ;
 - Éliminer tous les frais des associations pour l'emploi de locaux publics de réunions ;
- Adopter un nouveau code de la presse visant à :

- Réglementer les rapports entre la presse et la société (au lieu de réglementer les rapports entre la presse et l'État) ;
- Garantir l'accès libre aux sources d'information pour les journalistes et obliger les autorités à fournir les informations à la presse ;
- Interdire toute décision gouvernementale ou administrative concernant une pénalité imposée à des journalistes (en limitant ces prises de décisions à un pouvoir judiciaire impartial et indépendant) ;
- Annuler toutes les peines de prison et éliminer ou réduire considérablement les amendes et autres sanctions contre les journalistes pour des infractions liées à la liberté d'opinion ou d'expression ;
- Déterminer que les délits de diffamation seront traités selon les procédures civiles uniquement ;
- Éliminer toutes les dispositions qui punissent les déclarations considérées comme « offensantes » pour les fonctionnaires marocains ou étrangers ;
- Éliminer ou réduire considérablement la portée des dispositions qui punissent les déclarations considérées comme « nuisibles » pour la monarchie, l'Islam ou l'intégrité territoriale du pays *ou qui comprennent des « nouvelles fausses » ou « portent atteinte à l'ordre public »* ;
- Éliminer ou définir de manière approfondie « la déontologie de la profession » ;
- Définir de manière approfondie, lors du dialogue avec la presse et la société civile, le délit ou la « diffamation » ;
- En accord avec tous les pactes et conventions internationaux en particulier ceux ayant été ratifiés par la Maroc ;
- Garantir la liberté de la presse et élargir la portée ou le champ d'exercice de cette profession dans le cadre d'un code de déontologie de la profession parmi les journalistes, les militants des droits de l'homme et les militants de la société civile, librement et sans souffrir du paternalisme ou de l'interdiction ;
- Mettre en place des garanties pour la protection de la liberté d'opinion et d'expression et la transformation de la presse en un organe de contrôle, de défense des valeurs de la démocratie et de la

préservation du pluralisme et une culture de tolérance et de diversité ;

- Conserver le rôle moral des journalistes et la protection de leurs droits ;
- Permettre les investissements internationaux dans les médias marocains ;
- Vérifier la transparence complète en ce qui concerne l'émission de licences de radiodiffusion ;
- Développer la connaissance d'une culture de la transparence et de la prise de responsabilités parmi les fonctionnaires et en faire la promotion ;

Afin de réduire l'impact négatif des mesures de sécurité et antiterroristes :

- Modifier la législation antiterroriste afin d'établir des garanties efficaces contre l'application arbitraire de la loi et les restrictions disproportionnées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.
- Vérifier l'application de la loi par un pouvoir judiciaire fort et indépendant capable d'agir et souhaitant le faire pour la sauvegarde véritable des droits de l'homme et des libertés fondamentales à travers des considérations juridiques prudentes et compétentes concernant toute limitation de ces droits au nom de la sécurité en annulant les jugements arbitraires.

Afin de renforcer le judiciaire :

- Mettre en place une assemblée constitutionnelle pour rédiger des amendements constitutionnels complets visant à :
 - Établir une séparation véritable entre les pouvoirs ;
 - Améliorer les pouvoirs du premier ministre et du parlement ;
 - Interdire toute implication de l'exécutif dans l'organisation et le fonctionnement du judiciaire ;
 - Réviser les compétences du roi (art. 19) ;
 - Définir le contenu/la substance des libertés fondamentales en particulier la liberté associative, d'expression, de réunion, de manifestation, de circulation et de grève ainsi que les principes de confidentialité de la correspondance, d'inviolabilité du domicile et de respect de la sphère et de la vie privée ;
- Améliorer le contrôle pour garantir la conformité constitutionnelle de toutes les lois adoptées par la

législature et les réglementations autonomes émises par l'exécutif ;

- Adopter une loi organique concernant les statuts du conseil supérieur de la magistrature (CMS) qui définissent le président de la court suprême comme le président du CSM et ouvrent sa composition aux secteurs de la société autres que la magistrature (...) ;
- Définir un plan d'action national pour combattre la corruption (y compris la protection des témoins et l'abolition de l'impunité) ;
- Réviser le code pénal afin d'établir des garanties efficaces par la loi et la procédure contre les violations des droits de l'homme et les libertés fondamentales (basées sur divers processus déjà en place qui ont mené à des recommandations) ;
- Mettre en place des recommandations pour l'IER relatives à l'indépendance du judiciaire.

Afin d'obtenir des réformes durables, les mécanismes de consultation assurant le lien entre le gouvernement et la société civile sont indispensables. Les représentants de la société civile ont donc donné leur accord quant à la nécessité de :

- Institutionnaliser le dialogue véritable entre l'État et la société concernant tous les problèmes significatifs de société ;
- Améliorer la transparence en créant une base de données officielle disponible au public comprenant toutes les associations légalement inscrites ;
- Créer un organisme de représentation de la société civile (permanent ou ad hoc) comme interlocuteur indépendant pour le gouvernement ;
- Créer un conseil social et économique comme prévu par la constitution ;
- Créer d'autres organismes intermédiaires de consultation indépendants qui serviraient de tribune pour divers domaines à traiter (comme un conseil consultatif de la presse) ;
- Encourager le débat national sur le rôle de la société civile et la participation publique au processus de réforme démocratique ;
- Redéfinir, le gouvernement collaborant avec la société civile, la nature du partenariat entre eux ;
- Inclure tous les groupes sans exception dans le dialogue pour les réformes.

Conclusion

Si on effectue une comparaison au niveau régional, le Maroc se démarque nettement comme étant le leader de la libéralisation politique progressiste. La société civile est pleine de vie et peut développer ses activités sans mesures de répression à grande échelle. Cependant, la prédominance de règles non officielles ainsi qu'une série d'obstacles administratifs inutiles indiquent qu'il existe toujours une réalité remplie de lacunes derrière la façade reluisante de l'histoire de la réussite marocaine. Les obstacles clés se trouvent souvent dans les lois défectueuses qui régissent la liberté associative mais également dans les lacunes, en termes de démocratie, des structures plus larges comme l'absence d'un État de droit, la corruption, les points faibles du parlement et la concentration des pouvoirs de l'État au palais ; tous ces éléments requièrent un processus de réforme plus courageux et étendu que les mesures de qualité mais trop sélectives que les autorités marocaines ont entrepris mettre en place jusqu'ici. Comme l'a affirmé un militant marocain des droits de l'homme, ce moment est décisif pour le Maroc car le pays doit décider avec qui se rallier : ses voisins autocratiques du sud de la Méditerranée ou les démocraties consolidées du nord. Il faut espérer que le potentiel du Maroc comme leader dans la région en ce qui concerne la réforme démocratique lui donnera le courage d'aller plus loin et de passer de référence relative à référence absolue et de s'efforcer à se convertir en une démocratie à part entière. Les donateurs internationaux, pour leur part, devraient être encouragés à accompagner le Maroc lors de ce processus au lieu de conserver des politiques de discrimination contre le potentiel démocratique du Maroc.

WORKING PAPERS

- 54 Négocier le changement avec le Makhzen: Projet sur la liberté associative au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, *Kristina Kausch*, Février 2008
- 53 The Stabilisation and Association Process: are EU inducements failing in the Western Balkans?, *Sofia Sebastian*, February 2008
- 52 Haiti: Voices of the Actors. A Research Project on the UN Mission, *Amélie Gauthier et Pierre Bonin*, January 2008
- 51 The Democratisation of a Dependent State: The Case of Afghanistan, *Astri Suhrke*, December 2007
- 49 Peru: the Kingdom of the ONG?, Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study 3, *Enrique Alasino*, February 2007
- 48 The Nicaragua Challenge. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study 2, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz*, January 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Khakee*, December 2007
- 46 Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina, *Sofía Sebastián*, November 2007
- 45 The "Third Populist Wave" of Latin America, *Susanne Gratius*, October 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Griding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 Fusing Security and Development: Just another Euro-platitude?, *Richard Youngs*, September 2007
- 42 Vietnam's Laboratory on Aid. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study 1, *María Delfina Alcaide and Silvia Sanz-Ramos*, September 2007
- 41 Theoretical Framework and Methodology for Country Case Studies. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, September 2007
- 40 Spanish Development Cooperation: Right on Track or Missing the Mark?, *Stefan Meyer*, July 2007
- 39 The European Union and the Gulf Cooperation Council, *Ana Echagüe*, May 2007
- 38 NATO's Role in Democratic Reform, *Jos Boonstra*, May 2007
- 37 The Latin American State: 'Failed' or Evolving?, *Laura Tedesco*, May 2007
- 36 Unfinished Business? Eastern Enlargement and Democratic Conditionality, *Geoffrey Pridham*, April 2007
- 35 Brazil in the Americas: A Regional Peace Broker?, *Sussane Gratius*, April 2007
- 34 Buffer Rus: New Challenges for Eu Policy towards Belarus, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, March 2007
- 33 Europe and Russia, Beyond Energy, *Kristina Kausch*, March 2007
- 32 New Governments, New Directions in European Foreign Policies?, *Richard Youngs (editor)*, January 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis of State and Civil Domains in Africa, *Mariano Aguirre and David Sogge*, December 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan, *Astri Suhrke*, September 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006

WORKING PAPERS

- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, [Luis Peral](#), Julio de 2006
- 23 Angola: Global “Good Governance” Also Needed, [David Sogge](#), June 2006
- 22 Recovering from Armed Conflict: Lessons Learned and Next Steps for Improved International Assistance, [Megan Burke](#), April 2006
- 21 Democracy and Security in the Middle East, [Richard Youngs](#), March 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, [Ben Saul](#), February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; [Martin Doornbos](#), [Susan Woodward](#), [Silvia Roque](#), February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, [Jessica Almqvist](#), January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, [Martin Doornbos](#), December 2005
- 16 The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, [Irene Aguirrezabal Quijera](#), November 2005
- 15 Threats to Human Security: The Need for Action?, [Luis Peral](#), October 2005
- 14 Helping Castro? EU and US policies towards Cuba, [Susanne Gratius](#), October 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, [Kristina Kausch](#) and [Isaías Barreñada](#), October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, [Carlos Espósito](#) and [Jessica Almqvist](#), September 2005
- 11 Political Reform and the Prospects for Democratic Transition in the Gulf, [Jill Crystal](#), July 2005
- 10 Aggression, Crime of Aggression, Crime without Punishment, [Antonio Remiro Brotóns](#), June 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, [Laura Feliú](#), Mayo de 2005
- 8 EU instruments for conflict prevention, [Javier Niño Pérez](#), April 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, [Luis Peral](#), Abril de 2005
- 6 Spain and Morocco: Towards a Reform Agenda?, [Richard Gillespie](#), April 2005
- 5 Which Justice for Perpetrators of Acts of Terrorism? The Need for Guidelines, [Jessica Almqvist](#), March 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, [Carlos Espósito](#), Febrero de 2005
- 3 Political Islam: Ready for Engagement?, [Emad El-Din Shahin](#), February 2005
- 2 Ten years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?, [Richard Youngs](#), January 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, [CITPax](#), an initiative of [Shlomo Ben-Ami](#), November 2004

FRIDE

Le Maroc est considéré souvent comme un modèle de la libéralisation politique progressiste arabe; cependant, les principaux pouvoirs politiques demeurent aux mains du palais de manière centralisée. Néanmoins, la société civile marocaine est reconnue dans la région comme étant parmi les plus diverses et les plus dynamiques. Malgré les progrès politiques et juridiques qui ont favorisé la vie associative dans les dernières années, la liberté d'association continue à faire face à de nombreux défis. Le présent rapport, visant à s'associer aux efforts du Club de Madrid dans le renforcement de la liberté associative dans les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, offre une analyse indépendante de la situation de la société civile au Maroc. Les conclusions et les recommandations se basent sur des entretiens auprès de personnalités/fonctionnaire/représentants du gouvernement et des représentants de la société civile marocaine.

www.fride.org