

ÉTAT DE DROIT ET DROITS DE L'ÉTAT AU MAROC.

Réflexions à propos du Conseil consultatif des droits de l'homme

Jean-Claude SANTUCCI*

L'État de droit, longtemps considéré comme l'apanage du discours savant des juristes (1), tend à devenir depuis quelques années une valeur de référence commune qui semble traverser tous les courants de pensée et tous les États, qu'ils soient rangés dans le camp libéral ou communiste. Cette posture consensuelle (2) qui érige le statut de la notion en véritable *credo* universel, n'élude pas pour autant les nombreuses interrogations qui se dissimulent derrière ce discours unanimiste et qui relèvent des significations multiples que recouvre cette notion derrière une apparente unité conceptuelle.

L'État de droit est-il une notion strictement juridique dénuée de tout contenu politique, de toute connotation idéologique, voire de toute référence culturelle? L'État de droit renvoie-t-il à un ordre normatif ou à une certaine éthique? Est-ce une notion universellement recevable, abstraction faite des régimes politiques et indépendamment des données socio-culturelles qui déterminent les interactions entre le juridique et le social.

Parmi les réponses les plus communément admises, la notion d'État de droit se rattache à deux conceptions : l'une selon laquelle l'État ne peut être pensé, défini et organisé que par le droit, tout en impliquant de manière corollaire que l'État lui-même soit limité par le droit pour éviter tout arbitraire et toute instrumentalisation du droit au profit exclusif de l'État et des gouvernants (3); l'autre qui assimile l'État de droit à des objectifs de valorisation de l'individu, de protection juridique contre les risques d'arbitraire, de promotion économique et sociale et de participation civique. En somme, au-delà du simple fétichisme d'un ordre juridique fondateur et d'un système normatif formalisé, cette conception vise à travers l'État de droit la référence à une éthique valorisante de l'individu-citoyen et à l'idéal de démocratie, avec son corollaire immédiat que sont les droits de l'homme (4).

* Chercheur CNRS-IREMAM.

(1) CHEVALLIER (J.), *Le discours de l'État de droit*, *Cahiers Français*, Paris, La Documentation Française, 1994, p. 3-8.

(2) CHEVALLIER (J.), *op. cit.*

(3) C'est la conception classique et essentiellement formelle qui assimile l'État de droit à la hiérarchie des normes dont le respect s'impose à toutes les autorités, garanti le cas échéant par une sanction juridictionnelle.

(4) C'est la conception plus idéologique, revisitée par les philosophes et qui va devenir au cours des années 80 un thème central du discours politique. C'est « l'anti-Léviathan », l'État qui « protège les droits de l'homme ». Cf. BARRET-KRIEGL (B.), *L'État et la démocratie*, Paris, La Documentation Française, 1986; MIALLE (M.), *L'État de droit, technologie et/ou idéal? Naqd* (3), juin-novembre 1992, p. 16-22.

Dans quelle mesure peut-on trouver à travers l'expérience marocaine les marques de la consécration de l'État de droit qui répondent à cette double exigence ?

Au plan des affirmations de principe et de la formalisation d'un certain ordonnancement juridique, les marques de consécration de l'État de droit ne manquent pas de caractériser l'ordre juridique marocain. Dans les premières années de l'indépendance, des textes fondamentaux tels que la constitution et les nombreux codes pénal, civil et des libertés publiques, illustrent clairement le souci de l'État d'asseoir ses institutions et son action dans la logique de l'État de droit (5). Mais à l'observation des réalités, notamment à travers les modalités concrètes du fonctionnement des institutions politiques ou autres, comme à travers le vécu quotidien des droits fondamentaux reconnus et garantis, l'État de droit semble bien se traduire au Maroc par certaines entorses notables dans le droit politique, dans le domaine de la protection des libertés publiques et le contrôle de la légalité. Les indices ne manquent pas notamment dans la période 1962-1974 (état d'exception, grands procès politiques, révision à la baisse du Code des libertés publiques...) pour illustrer la soumission du droit marocain à la logique politique de l'État et aux nécessités stratégiques pour l'État de s'opposer à toute atteinte aux fondements idéologiques du pouvoir d'État comme à toute remise en cause des objectifs officiels ou occultes véhiculés par le droit établi (6). Au total et jusqu'au milieu des années 1980, l'État de droit marocain paraît être consubstantiel à l'État du droit marocain, notamment à la nature spécifique d'un ordre normatif et éthique, combinant les ressources de la tradition et de la modernité et fortement rattaché à un contexte socio-culturel dont les valeurs transcendantales délimitent l'espace et les finalités du droit et déterminent du même coup le statut et les fonctions de l'État (7). Il semble être également consubstantiel à la permanence de la culture politique autoritaire du Makhzen, en même temps qu'à la prégnance d'une culture communautaire faisant prévaloir les droits de la société sur les droits du citoyen et acceptant du même coup de reconnaître la prééminence de l'autorité et des droits de l'État.

Introduite dès 1970 dans le discours politique de l'opposition (8), la thématique de l'État de droit à travers la reconnaissance et la défense des droits de l'homme prend dans les années 1980 une dimension hégémonique dans le champ idéologico-politique. Le poids de la nouvelle conjoncture politique

(5) SAAF (A.), *Droit et État au Maroc : De la juridicisation de l'espace néo-patrimonial*, *Naqd* (3), juin-novembre 1992, p. 59-65 ; BASRI (D.), BELHAJ (A.), ESSAID (M.J.), LAROUÏ (A.), et ROUSSET (M.) (dir.), *L'Édification d'un État moderne. Le Maroc de Hassan II*. Paris, Albin Michel, 1986 ; SEHIMI (M.), ROUSSET (M.), *Les institutions politiques, les institutions administratives in La Grande Encyclopédie du Maroc*, Rabat, GEI, 1986.

(6) CAMAU (M.), *Pouvoirs et institutions au Maghreb*, Tunis, Cerès Productions, 1978 ; PALAZZOLI (C.), *L'état d'exception au Maroc in Scritti in Onore di Gaspare Ambrosini*, vol. 3, Giuffrè éd. 1970 ; ROUDAN (M.), *Justice, pouvoir et politique au Maroc*, AAN, 1972, Paris, CNRS, 1974.

(7) SANTUCCI (J.C.), *État de droit et changement socio-politique : réflexions à propos de l'expérience marocaine in Droit et Pratiques au Maroc*, Fès, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales, 1994, 278 p.

(8) KAREM (M.), *La question des droits de l'homme au Maghreb in Gema MARTIN MUNOZ (éd.), Democracia y derechos humanos en el mundo árabe*, Madrid, Ediciones ICMA, 1993, p. 125-147.

mondiale et de la pression idéologique internationale, joint à l'intégration des forces partisans marocaines au jeu institutionnel et politique du régime, vont réactiver le discours sur l'État de droit et la contestation juridique au point de faire du droit un véritable enjeu du changement politique. La société civile y joue un rôle prépondérant à travers l'action militante de nouveaux acteurs sociaux tels que les associations de défense des droits de l'homme (9), et l'association des Barreaux du Maroc, symbolisée notamment par l'adoption en 1990 de la Charte nationale des droits de l'homme (10).

À partir de 1990, c'est dans un contexte de critiques et d'accusations de plus en plus difficile à contenir sur le front interne comme sur la scène internationale (11), que le roi se décide à exposer sa conception des droits de l'homme non sans s'être livré à une certaine autocritique et à la traduire au plan institutionnel par la création du Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH), un organisme dont la composition et la mission relèvent de la plus pure stratégie néo-makhzénienne de contrôle social et d'intégration politique. Dans son discours du 8 mai, Hassan II, tout en s'appuyant sur les références historiques qui accréditent la tradition de l'État de droit au Maroc, convient simplement mais solennellement qu'il y a lieu de « le parachever » ; dans l'exposé des motifs du dahir (12), l'institution du CCDH est présentée comme résultant de la « volonté commune du Souverain et de la Nation », expression vivante et récurrente de la symbiose du Roi et de son peuple, toujours invoquée face à de pareils enjeux, mais qui sert à marquer en même temps qu'à légitimer les limites dans la composition comme dans le champ des compétences de cette instance. Le CCDH comprend en effet des représentants issus des formations politiques, des centrales syndicales, des associations de défense et des organisations professionnelles (13). Mais cette volonté d'associer toutes les sensibilités de la société politique marocaine a laissé l'OADP sur le bord du chemin et n'a pas eu raison du refus de l'association marocaine des droits de l'homme, l'association la plus radicale, animée par des dissidents de l'USFP qui entendait préserver son indépendance. Ses 37 membres sont au demeurant choisis par le

(9) Sur l'histoire des ces associations, leur activité sur le terrain de la lutte juridique, leurs liens avec les partis politiques, leur influence politique, voir WALTZ (Susan), Marking waves : the political impact of human rights groups in North Africa, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 29 (3), 481-504 ; BENNOUNA (Mehdi), *Le Mouvement des droits de l'homme au Maroc : du sujet au citoyen*, Mémoire IEP, Paris, 1993 ; KAREM (Mohamed), *La Notion des droits de l'homme au Maghreb : essai sur une nouvelle culture politique*, Thèse pour le doctorat en Science Politique, 1991, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille ; NACIRI (Khalid), Les organisations marocaines de défense des droits de l'homme, in BASRI (D.), ROUSSET (M.), VEDEL (G.), dir. *Le Maroc et les droits de l'homme : Positions réalisations et perspectives*, Paris, l'Harmattan, 1994, p. 449-472.

(10) Sur les circonstances de son adoption et sur le contenu de ce texte, voir AL-AHNAF (M.), Maroc : force et faiblesses des acteurs juridiques, *Monde Arabe Maghreb-Machrek* (142), oct.-déc. 1993.

(11) Sur les tensions liées à la controverse avec Amnesty International, et à la polémique franco-marocaine, autour du livre de PERRAULT (G.), *Notre Ami le roi*, voir SANTUCCI (J.C.), Chronique marocaine, *AAN 1990*, Paris CNRS, 1992.

(12) Dahir n° 1-90-12 du 20/4/1990, *BORM* (4044), 2/5/90, p. 306-307. Sur ce texte et sur le discours royal, voir le commentaire judiciaire de E. VAN BUU, Chronique Juridique Maroc, *AAN 1990*, Paris CNRS, 1992, p. 853-860.

(13) Pour une analyse détaillée de la composition, de l'organisation et des missions du CCDH, voir JALAL ESSAID (Mohamed), Le CCDH : représentation des courants politiques, in *Le Maroc et les droits de l'homme*, op. cit.

roi soit directement soit sur proposition des différentes formations. En outre, la société politique s'y trouve sur-représentée en la personne de quatre ministres – cinq après la création en 1993 du ministère des Droits de l'homme – le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, paradoxe ou nécessité oblige, le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Habous et des Affaires islamiques ; ministres dont la présence pourrait être jugée encombrante pour la sérénité des débats et l'autorité morale des avis du Conseil. On y trouve des personnalités « indépendantes » assez contrastées, bien que choisies pour leur crédibilité, leur expérience et leur attachement à la patrie. En revanche on n'y compte aucune femme et aucun juriste qualifié qui ne soit pas marqué politiquement, comme l'ont souligné certains partis d'opposition.

Quant à la définition de ses compétences, le CCDH est appelé à exercer un rôle essentiellement consultatif en formulant des avis et des recommandations destinées à inspirer les décisions du roi. Privé de tout pouvoir d'interprétation, et placé directement auprès du roi et sous son autorité, le CCDH est chargé de mieux l'informer sur « tous les dossiers » et d'enquêter sur tout ce qui se passe dans les commissariats et les prisons afin de « rendre justice à ceux qui ont été lésés ». Ce travail d'investigation doit s'inscrire dans une démarche collective et exaltante qui doit « hisser le Maroc au rang des pays civilisés où règne l'État de droit... afin que plus jamais un homme, même condamné, ne soit privé de sa dignité ». Mais cette volonté appuyée du Roi visant à préparer son pays à relever le défi des droits de l'homme, et à s'ouvrir à la civilisation juridique, ne saurait excéder les limites « hassaniennes » explicitement assignées au Conseil et qui tiennent dans le triangle sacré, Dieu, la Patrie, en l'occurrence le Sahara, et la Monarchie (14). En d'autres termes, le « jardin secret » ou encore ces valeurs intangibles et irréductibles à toute référence de l'ordre juridique international, encore moins du discours juridique d'inspiration « jusnaturaliste ». Tout ce qui y touche ne peut être pris en compte par le Conseil et tout ce qui y porte atteinte ne peut être considéré comme délit d'opinion. Cette délimitation très spécifique des droits de l'homme n'a pas semblé dissuader les organisations humanitaires, ni même accréditer dans l'opinion internationale l'idée d'un « exceptionnalisme » marocain introduit par cette distinction subtile entre les droits de l'État et l'État de droit. Elle laissait cependant un large champ d'action au CCDH pour tout ce qui touche à la reconnaissance et à la garantie des droits des citoyens « vis à vis de l'autorité, de l'administration et de l'État »,... « même ceux condamnés par les tribunaux ». Enfermé dans les limites de cette sorte d'*habeas corpus* royal, le nouveau Conseil pouvait être perçu à l'origine sous le seul angle de sa double finalité stratégique : déconcentrer les pressions interne et internationale provoquées par le traitement hétérodoxe des droits de l'homme au Maroc, ou encore servir au Roi de paravent institutionnel pour lui éviter les risques d'assumer en première ligne et à lui seul les réajustements nécessaires sur un terrain aussi sensible et aussi conflictuel (15).

(14) Discours royal du 8/5/1990 in *L'Opinion* 10/5/1990.

(15) VAN BUU (E.), *Chronique Juridique Maroc*, *op. cit.*

En fait, sans partager totalement l'auto-satisfaction bien naturelle qui imprègne les bilans dressés dans le discours ou la littérature officiels (16), on peut avancer que ce Conseil a su tirer le meilleur parti de ses limites voire de ses paradoxes pour apporter une contribution non négligeable à la promotion des droits de l'homme (17).

Lieu de rencontre et de débat, dominé dans son fonctionnement par la recherche du consensus, le Conseil a remis en œuvre la formule traditionnelle du *mémorandum* comme mode privilégié de communication pour faire état de ses travaux, de ses missions ou de ses propositions. Comme ses statuts l'y autorisent, le Conseil a mis en place des groupes de travail ponctuels sur des sujets jugés sensibles ou générateurs de désaccords (18). Une commission d'enquête a même été constituée sur les événements tragiques de Fès en 1990 et les suites judiciaires dont les pratiques et les verdicts jugés expéditifs ont inspiré les premières propositions du Conseil pour un meilleur respect des droits des prévenus et des détenus.

En 1991, dans les trois mémorandums remis au roi, le Conseil a formulé des propositions sur l'amélioration de la situation des prisons, la normalisation des relations avec les organisations internationales et les organisations non-gouvernementales, et sur une meilleure diffusion de l'information auprès des médias nationaux et étrangers. Il a également mis au point une profonde réforme portant sur le régime de la garde à vue et de la détention préventive, et sur l'introduction de l'enseignement des droits de l'homme, accords et conventions compris, dans des établissements comme l'Institut national des études judiciaires, ou les Écoles de police et de gendarmerie (19); durant les années 1993 et 1994, ses activités ont pris une certaine extension et ses recommandations ont acquis une autorité certaine, au point de conforter son statut d'intercesseur entre les citoyens et les pouvoirs publics et de renforcer le rôle de son magistère dans la rénovation libérale de l'ordre juridico-politique et dans sa transcription formalisée par le législateur. Parmi les textes soumis à son examen figurent notamment le projet de loi relatif à certaines dispositions du code pénal et le projet de décret sur la réorganisation des établissements pénitentiaires (20). Dans ses rapports avec les organisations de défense des droits de l'homme, internationales aussi bien que nationales, le Conseil a misé sur la transparence de l'information et le dialogue constructif, sans hésiter à se poser en médiateur actif auprès des autorités concernées pour instruire les plaintes de toutes sortes, dénoncer les abus de pouvoir, les privations injusti-

(16) BASRI (D.), ROUSSET (M.), VEDEL (G.), (s. la dir.), *Le Maroc et les droits de l'homme*, op. cit.

(17) Les partis et les syndicats, notamment de l'opposition se sont montrés assez critiques, les premiers temps, sur l'activité « réduite » du CCDH, son allégeance gouvernementale, et son penchant légaliste à cultiver le secret. Aux termes du dahir, « les avis du Conseil et de ses groupes de travail peuvent être publiés sur les instructions du Roi ». Mohammed JALAL ESSAÏD, op. cit.

(18) En 1995 ils étaient au nombre de cinq : législation pénale et droits de l'homme, état des prisons, information et contacts avec les organisations, situation dans les camps de Tindouf, droits économiques, sociaux et culturels. Cf. MIKOU (M.), Le CCDH : création et vocation in *Le Maroc et les droits de l'homme*, op. cit.

(19) L'ensemble de ces propositions a été approuvé par le roi et publié dans *Le Matin du Sahara et du Maghreb* (7335), 22/2/1991.

(20) *Le Matin du Sahara* a reproduit le texte des quatre mémorandum, 20, 21 et 22/3/94.

fiées de passeports, les grèves de la faim légitimes. Sans doute la présence des ministres en personne a-t-elle pu faciliter le traitement voire le règlement effectif de certains contentieux tels que celui des passeports. C'est sur la base de ses recommandations que le parlement a adopté à l'unanimité au printemps 1991 la loi portant sur la réduction presque de moitié des durées de la garde à vue et de la détention préventive (21). Le même texte a prévu entre autres, l'assistance du prévenu par un avocat durant l'instruction, la possibilité d'accorder la liberté provisoire sous caution, et l'obligation de soumettre l'accusé à une « expertise médicale d'office ou sur demande ». Le Conseil est également à l'origine de la proposition d'instituer les tribunaux administratifs au niveau régional, mesure réclamée de longue date afin de garantir un meilleur contrôle de l'administration et de parachever le système de protection des administrés face à l'État (22). Enfin on lui doit une part déterminante dans la décision tant attendue d'abroger en 1994 (23) le dahir du 29 juin 1935 relatif aux atteintes à l'ordre public et au respect dû à l'autorité, qui servait toujours de base légale à l'État marocain pour fonder sa propre politique de répression... Ce texte jugé « scélérat » et frappé d'indignité nationale de par sa résonance et sa facture colonialistes, avait focalisé à maintes reprises les oppositions les plus farouches de la plupart des partis politiques et des associations de défense des droits de l'homme, impatients d'obtenir son abrogation. En outre, depuis 1962, ce texte était dénué de tout fondement juridique, puisqu'il était contraire au principe de légalité des délits et peines inclus dans la première constitution du Maroc indépendant. C'est dire la portée symbolique et politique considérable de cette mesure qui apparaît comme tout à fait symptomatique d'une évolution positive dans le respect de l'État de droit. Au total, le Conseil aura déployé depuis sa création une activité normative importante, à travers la préparation d'avant-projets de textes destinés à assouplir ou à améliorer leurs dispositions juridiques, et à vérifier la conformité de leur contenu avec les normes internationales en matière de respect des droits de l'homme.

Mais au-delà de ce travail et de ses retombées aux niveaux législatif et réglementaire, le Conseil aura contribué, par le poids spécifique de sa présence institutionnelle et du fait de l'influence non négligeable de son pouvoir d'évocation, à faire aboutir la politique longuement controversée d'élargissement des détenus politiques et le règlement difficile d'un certain nombre de problèmes niés ou occultés jusque là.

Sans doute faut-il y voir aussi les effets d'une intense synergie avec l'acharnement militant des associations de défense des droits de l'homme (24),

(21) Dahir n° 1-91-110 du 30/12/91, *BORM* 1/1/92.

(22) Dahir du 10/9/93 promulguant la loi 41-90. *BORM* (4227), 3/11/93. Pour une première appréciation du système juridictionnel mis en place voir ROUSSET (Michel), La création des tribunaux administratifs et le système de protection des administrés face à l'administration, *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération* (1), 1995.

(23) Dahir n° 1-94-288 du 25/7/94 portant loi n° 28-94, *BORM*, 3/8/94.

(24) Au Maroc essentiellement, mais solidement relayée à l'étranger, aux Etats-Unis, au Parlement européen, et surtout en France. Voir sur ce point le sévère bilan dressé dans *Le Livre Blanc sur les droits de l'homme au Maroc* par la Ligue des droits de l'homme et le collectif Temps des droits de l'homme au Maroc, Paris, EDI, 1991, 126 p.

qui ont cherché inlassablement à démasquer le silence du régime sur le problème des détenus politiques et des « disparus », en particulier l'OMDH qui a osé pour la première fois en public évoquer l'existence du bagne de Tazmamert, un lieu considéré comme imaginaire et un mot tabou jusque là dans l'opinion marocaine (25). En près de cinq ans, le chemin parcouru paraît immense et l'évolution considérable au regard de l'ampleur du dossier des prisonniers et de l'extrême gravité de certaines situations : au fil des ans (26), le roi aura le plus souvent usé de son droit de grâce pour autoriser des vagues plus ou moins importantes de libérations touchant diverses catégories : militants de l'organisation Ila al-Amam, prisonniers de droit commun, prisonniers d'opinion, détenus de Tazmamert, prisonniers notoires comme la famille Oufkir, les frères Bourequat, Abraham Serfaty... Apogée de cette série notable de libérations, la « grâce royale » aux accents d'amnistie générale intervenue en juillet 1994 et qui a porté sur une liste de 424 noms, élaborée après d'âpres discussions par le CCDH (27) sur la base d'un inventaire établi par toutes les organisations indépendantes de défense des droits de l'homme (28). Enfermé dans le discours officiel de dénégation des « prisonniers politiques » et très partagé sur les critères de leur définition, le CCDH a visé à l'essentiel en dénombrant officiellement 11 « prisonniers politiques », sauvant ainsi les apparences, et en présentant la presque totalité des graciés – 413 – comme des « détenus de droit commun ». En fait on y recense de très nombreux islamistes, des émeutiers et des manifestants emprisonnés pour voies de fait et les derniers partisans du mouvement marxisant Ila al-Amam. Le chiffre exceptionnel des graciés retenus par le roi, a largement occulté la surprenante logique qui a inspiré le Conseil dans sa dénomination des « prisonniers politiques » où coexistent des manifestants contre la fraude électorale, des militants « berbéristes », un islamiste ayant troublé l'ordre public... Si imparfaite soit-elle en regard d'une certaine logique formelle, et si incomplète soit-elle de l'avis des partis d'opposition et de certaines associations, cette mesure semble bien augurer de la volonté du roi sinon de « tourner définitivement la page des détenus politiques » (29) du moins de poursuivre le processus qui doit permettre au Maroc, plus que jamais soucieux de renforcer son ancrage européen, de retrouver toute sa respectabilité internationale. Le retour en juin 1995 après 29 ans d'exil du dirigeant historique de l'opposition de gauche Mohamed « Fqih » Basri (30) est un indicateur de tendance encourageant sur le sort des autres exilés marocains, sans qu'ils soient pour autant assurés de l'impunité à leur retour... Il est à craindre en effet que l'on n'accorde point le même traitement à des personnes

(25) Cette prison « fantôme » sera finalement détruite le 17/9/91. SANTUCCI (J.C.), *Chronique Maroc*, in AAN 1991, Paris, CNRS, 1993.

(26) Se reporter aux chroniques intérieures Maroc dans l'*Annuaire de l'Afrique du Nord*, volumes 1991 à 1994.

(27) Le Conseil, qui fonctionne habituellement à l'unanimité, a été autorisé à se prononcer exceptionnellement à la majorité des deux tiers.

(28) Selon les Organisations marocaines et l'Association des Barreaux du Maroc, il y avait probablement 353 détenus politiques dans le pays (in BENHLAL (M.), *Chronique Maroc 1994*, AAN, Paris, CNRS, 1996).

(29) Discours à la Nation de S.M. Hassan II pour la fête de la jeunesse. *Le Matin du Sahara*, 10/7/94.

(30) *Libération* 10-11/6/95, *Le Monde* 11-12/6/95.

comme A. Moutei, responsable de la Jeunesse Islamique, plusieurs fois condamné à mort par contumace, ou à certains irréductibles à la cause saharienne, tels que A. Serfaty, candidat au retour dans son pays après avoir été expulsé en France comme « brésilien »...

Il serait par ailleurs injuste de passer sous silence les protestations persistantes de certaines organisations, notamment de l'OMDH, contre les injustices qui pèsent encore sur les prisonniers d'opinion « oubliés » et les sérieuses inquiétudes que nourrissent les incertitudes sur le sort des nombreux « disparus », les sahraouis indépendantistes entre autres, et sur la suite des procédures d'indemnisation engagées par les anciens détenus de Tazmamert ou encore sur la délivrance toujours repoussée des passeports de la famille Oufkir... Loin de chercher à dissiper le scepticisme ambiant qui entoure le règlement de ces derniers dossiers, le régime a même semblé récemment donner quelques signes de durcissement (31), au risque d'épuiser tout le crédit accumulé en termes d'image de marque et d'entacher sa respectabilité internationale toujours sous haute surveillance. En effet aux yeux de l'étranger, le constat est nuancé, partagé entre l'appréciation des avancées réelles (32) et la recension des progrès à faire, surtout si la situation marocaine des droits de l'homme est « mesurée aux standards universels tels que reconnus dans les accords internationaux signés par les pays eux-mêmes » (33).

Au plan institutionnel, la création en novembre 1993 du ministère des Droits de l'homme (34) s'inscrivait, au-delà de la stratégie de neutralisation des associations que permettait cette étatisation de leur discours (35), dans une démarche de changement réel du système. Sous l'impulsion de son premier titulaire, O. Azziman, universitaire humaniste et président fondateur de l'OMDH, ce ministère a pu faire avancer la réflexion sur la thématique des droits de l'homme par une politique d'ouverture systématique vers la société civile et a permis en synergie avec le CCDH de faire aboutir le traitement de nombreux dossiers, ainsi que l'enseignement des principes et des matières de droits de l'homme dans les programmes scolaires.

(31) En 1995, la Cour d'Appel de Fès a condamné à mort au terme d'un procès jugé « expéditif » trois Beurs « islamistes » auteurs de l'attentat de Marrakech en août 1994 ; ce verdict qui se voulait exemplaire a jeté un certain discrédit sur l'image de la justice marocaine. *Le Monde, Libération* 28, 29, 30/1/95. En novembre 1994, le gouvernement marocain a délégué au siège du Comité contre la torture des Nations Unies l'ex-directeur de la prison de Derb Moulay Chérif, accusé de graves sévices dans les années 1970 in, BENHLAL (M.), *Chronique Maroc, AAN 1994, op. cit.*

(32) Le Maroc qui présentait à Genève son 3^e rapport périodique devant les experts de la 52^e session du Comité des droits de l'homme a été félicité pour les progrès réalisés. *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, 25/10/1994.

(33) Dans son rapport annuel au Congrès sur les droits de l'homme dans le monde, le département d'État américain dresse un constat sévère sur leur situation au Maroc et estime qu'il « reste beaucoup à faire ». *Maroc Hebdo*, 11-17 mars 1994.

(34) Dahir n° 1-93-447 du 17/11/93 portant nomination des membres du gouvernement institué pour la première fois au Maroc un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Droits de l'homme. *BORM* (4229).

(35) Sur ces aspects de contrôle, de neutralisation et de récupération par l'État de certaines associations, voir G. DENEUX et L. GATEAU, *L'essor des associations au Maroc : à la recherche de la citoyenneté ? Monde Arabe Maghreb Machrek* (150), octobre-décembre 1995, p. 33-37.

Au plan normatif, les avancées liées aux modifications du code de procédure pénale et du code de statut personnel intervenues en 1991 et 1993 peuvent être jugées insuffisantes à certains égards : de nombreuses associations féminines n'ont pas cru y percevoir les améliorations significatives de leur statut juridique qu'elles en attendaient (36). Au plan pénal, la diversité des mesures renforçant les droits du prévenu, aussi exemplaire soit-elle, ne fait qu'effacer les aspects les plus manifestes d'une aggravation incessante de la législation depuis le Code de 1959.

La révision constitutionnelle de 1992 comporte de son côté des innovations appréciables qui marquent un réel progrès dans l'alignement du royaume du Maroc aux normes universelles de l'État de droit (37). Le préambule en porte un premier témoignage avec l'affirmation solennelle de l'attachement du Maroc « aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus » (38). Le texte introduit par ailleurs le contrôle de la constitutionnalité des lois, contrôle inconnu jusque là, confié désormais à la juridiction d'un Conseil constitutionnel, une autorité reconnue dans les vieilles démocraties comme le paradigme de l'État de droit. La constitution prévoit également, toujours à l'instar des États libéraux, la faculté d'instaurer des commissions d'enquête pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et les soumettre à la Chambre des représentants.

De nombreux et importants projets de textes élaborés par les ministères permettraient également de sérieux espoirs de changements s'il n'en restaient pas toujours à l'état de projet. Il est ainsi du nouveau code de procédure pénale qui a fait l'objet d'un examen conséquent par le CCDH et qui revient sur les restrictions des garanties accordées aux prévenus, introduites par la réforme judiciaire de 1974 et qui sont toujours applicables... Il en est de même pour le régime pénitentiaire dont la réglementation largement désuète, en date de 1915 et 1930, attend d'être réaménagée par le projet de décret sur les prisons qui a été soumis également au CCDH pour être mis en conformité avec l'ensemble des normes minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (39).

La ratification récente par le Maroc de plusieurs conventions internationales relatives aux droits de l'homme (40) laisse planer quelques doutes quant

(36) AL-AHNAF (M.), Maroc. Le code du statut personnel, *Monde Arabe, Maghreb-Machrek* (145), juillet-septembre 1994, p. 3-26.

(37) ROBERT (J.) Les innovations du projet de constitution in D. BASRI, M. ROUSSET, G. VEDEL (éd.), *Révision de la constitution marocaine (1992), Analyses et Commentaires*, Rabat, Imprimerie royale 1992, p. 55-72.

(38) IHRAI (Saïd), Les droits de l'homme dans le projet de constitution révisée 1992, in *Révision de la Constitution Marocaine*, op. cit., 87-97.

(39) Pour une analyse critique de la politique législative du Maroc en la matière, se reporter à l'étude de Michèle ZIRARI-DEVIF, Les droits de l'homme au Maroc : évolution récente et perspectives, *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law*, vol. I, 1994, Center of Islamic and Middle Eastern Law – School of Oriental and African Studies, University of London, 1995, p. 34-46.

(40) Le Maroc a ratifié le 21 juin 1993 la convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels inhumains ou dégradants, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme, et la convention relative aux droits de l'enfant. (M. BENHLAL, Maroc-Annexes – Chronologie, AAN 1993, Paris, CNRS, 1995, p. 553).

à leur impact réel sur l'ordre juridique interne. Sans doute lui doit-on l'adoption en 1993 des modifications législatives introduites dans les codes de statut personnel et de procédure pénale ; mais ces quelques ajustements sont loin de régler le problème de toutes les disparités existant entre les dispositions des conventions et la législation interne, sur lequel travaille toujours la division des Études juridiques du ministère des Droits de l'homme. Quant à la supériorité des conventions internationales sur le droit interne, elle reste tout à fait aléatoire et dénuée de tout fondement, dès lors qu'aucune disposition constitutionnelle ne la stipule expressément et qu'elle ne saurait être induite de la simple affirmation de principe du préambule aux termes duquel le Maroc... » souscrit aux principes, droits et obligations des chartes des organismes internationaux ». Certes, la jurisprudence de la Cour suprême a eu l'occasion de l'affirmer dans plusieurs affaires, mais sous réserve que la convention ait été régulièrement publiée au Bulletin officiel, ce qui n'est toujours pas le cas pour lesdites conventions ratifiées en 1993 (41).

La force obligatoire des textes juridiques, qu'ils soient conventions ou lois, ne tient pas seulement à l'existence d'un système juridictionnel qui puisse garantir le respect du sacro-saint principe de la hiérarchie des normes. Les amendements du dispositif législatif et réglementaire sont même parfois moins indispensables à la promotion réelle des droits de l'homme que le simple volontarisme entièrement axé sur l'exécution et le respect des lois existantes. Or, au Maroc, plus qu'ailleurs, se pose le problème de l'ineffectivité du droit qui atteint dans certains secteurs comme le droit du travail ou le droit pénal, des proportions excessives (42).

Cette ineffectivité, dont les causes sont généralement attribuées à une certaine inadéquation du droit à la société, tient aussi à d'autres facteurs qui relèvent soit ou à la fois de l'ordre des mentalités, des pratiques sociales ou des carences fonctionnelles du système institutionnel. Ainsi la réforme de l'organisation judiciaire fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas suffi à empêcher les caïds de continuer à exercer, en toute illégalité, un pouvoir judiciaire circonscrit à des affaires minimes, mais très souvent sollicité. Dérive coupable certes, mais parfois nécessaire en raison des dysfonctionnements du système judiciaire liés au sous-équipement des tribunaux et à la sous-qualification de certains personnels et qui finissent par entraîner la désaffection des justiciables (43).

Par ailleurs, dans une société encore profondément marquée par les ressorts autoritaires d'une culture communautaire, il n'est pas sûr que l'idée des droits de l'homme soit bien reçue auprès de larges secteurs de l'opinion qui les jugerait plutôt incompatibles, avec « l'ordre public ». Ainsi dans les villes gagnées par une certaine recrudescence de la criminalité, une campagne de

(41) ZIRARI-DEVIF (Michèle), Les droits de l'homme au Maroc... *op. cit.*, p. 44.

(42) Cf. *Droit et environnement social au Maghreb*, *op. cit.*, *Droit et pratiques au Maroc*, *op. cit.*

(43) Cf. La justice au Maroc, Réalité et perspective, *Revue de Droit et d'Économie de la Faculté de Fès* (6), 1990. (Actes du colloque des 24 et 25/11/89).

dénigrement s'est développée, qui a cru bon d'imputer l'aggravation de l'insécurité urbaine aux traitements plus humains que la police réservait aux nouveaux suspects (44).

C'est dire le chemin qui reste à faire pour que la promotion des droits de l'homme ne soit pas seulement liée aux vertus magiques des normes imposées par l'État; elle tiendra surtout à l'apprentissage des citoyens à une culture politique qui permette de transformer leur relation au pouvoir, de dissiper leur crainte révérencielle de l'État, et de surmonter leur résistance mentale à l'assigner en justice (45). Du côté de l'État, des plus hautes autorités jusqu'aux divers représentants de l'administration, les droits de l'homme gagneront à être conçus et vécus comme une exigence de tous et de tous les jours en veillant notamment à s'imposer un respect exemplaire de la loi, pour donner ainsi son vrai sens à la définition première de l'État de droit. Les autorités de police ont commencé à ouvrir la voie dans ce sens, en prêtant une plus grande attention aux droits individuels et en assurant un meilleur respect des délais de garde à vue. Les récentes campagnes de lutte contre la contrebande et le trafic de drogue que le gouvernement a semblé mener dans la plus grande transparence et sans la moindre complaisance, parfois au prix de certaines libertés avec les règles de procédure, témoignent pour le moins d'une certaine volonté étatique de moraliser la vie publique et de réhabiliter les principes vertueux du fonctionnement de l'État impartial (46). L'annonce enfin d'une nouvelle révision du texte constitutionnel en 1996 laisse augurer de nouvelles avancées dans le rééquilibrage des pouvoirs, la représentation du pays réel et la défense des droits économiques (47), et du même coup, la forme étant liée au fond, dans la régularité et l'authenticité des consultations électorales.

Cela étant, aucun progrès durable n'est réellement concevable sans un véritable enracinement social de la culture des droits de l'homme, ce qui suppose un engagement constant et quotidien de tous et une mobilisation active et vigilante de la société civile.

En dépit de leurs faiblesses, les acteurs juridiques marocains y ont déjà beaucoup contribué en plaçant la contestation «politique» sur le terrain juridique, et en axant leur discours juridique d'inspiration «jusnaturaliste» à la fois sur la question des libertés fondamentales et sur la thématique de l'État de droit (48).

(44) NACIRI (Khalid), Les difficultés d'enracinement de la culture des droits de l'homme, *Revue marocaine de droit et d'économie du développement* (29), 1993, p. 69-77. (Actes du colloque L'ordre public et les libertés individuelles dans le système pénal marocain, des 22-23/1/93).

(45) Sur ces blocages particulièrement sensibles chez les justiciables à l'occasion du contentieux administratif, voir ROUSSET (M.), La création des tribunaux administratifs, *op. cit.*

(46) SIMON (Catherine), Le Maroc est engagé dans une vigoureuse lutte contre la corruption. *Le Monde* 18-19/2/96.

(47) Evoquée dans son discours royal du 20 août 1995, Hassan II a annoncé dans le discours du trône du 3 mars 1996 la prochaine création d'une deuxième chambre, «une sorte de Sénat», qui représenterait les régions et les catégories socio-professionnelles, ce qui modifierait le système de l'élection au suffrage indirect actuellement appliqué au tiers du Parlement, et rétablirait l'élection au suffrage universel direct de la première chambre. *Le Matin du Sahara*, 11/8/95, 4/3/96.

(48) AL-AHNAF (M.), Maroc, force et faiblesses des acteurs juridiques, *op. cit.*

L'essor et la vitalité persistante du tissu associatif laissent même espérer l'amorce d'un processus d'émergence d'une certaine citoyenneté. Mais le sujet est encore trop sensible, le poids des habitudes et des structures trop présent, et l'espace public trop soumis à l'emprise du Makhzen (49), pour que l'on s'attende à voir un développement des droits de l'homme qui puisse échapper totalement au contrôle de l'autorité royale. En tant qu'instance de médiation et de négociation des différentes demandes de la société civile, le CCDH a su dégager les consensus nécessaires pour favoriser une évolution incontestable du régime sur cette question. Sans doute la réponse institutionnelle que constitue ce Conseil, à l'instar des autres instances du même type, ne manque-t-elle pas pour le régime d'arrière-pensées stratégiques, dont les objectifs visent, soit (ou à la fois) à impliquer, compromettre, neutraliser, récupérer les acteurs sociaux influents ou militants de la société civile. Malgré ces aspects qui relèvent d'une tradition constante du jeu politique makhzénien, et bien qu'enserrée entre les limites de son rôle consultatif et celles de l'étatisation de son discours, l'expérience du CCDH est, somme toute, porteuse d'un bilan suffisamment positif pour que l'on doute de la volonté réelle du régime de consolider le progrès accompli dans le domaine des Droits de l'homme.

Après le remplacement en mars 1995 de M. Omar Azziman par M. Mohamed Ziane, un ancien avocat du gouvernement au profil dérangent, on pouvait redouter que ce choix quelque peu provocateur ne puisse ouvrir la voie à certaines inflexions voire des renversements de tendance, à l'initiative du Roi. Son élimination du gouvernement au début de 1996 (50), en pleine opération « mains propres », tendrait plutôt à dissiper ces craintes, même si la situation des droits de l'homme au Maroc demeure pour certains (51) encore préoccupante et toujours perfectible.

(49) BEN ALI (D.), Émergence de l'espace socio-politique et stratégie de l'État au Maroc, in *État, Espace et pouvoir local* (A. SEDJARI éd.), Rabat, Guessous, 1991, p. 62-72.

(50) M. Mohamed Ziane a été « à sa demande » démis de ses fonctions par le roi Hassan II le 25 janvier 1996. Il s'était à plusieurs reprises opposé à la campagne officielle de lutte contre la contrebande, qu'il jugeait « illégale », allant jusqu'à demander la libération de toutes les personnes arrêtées... *Le Monde*, 27/1/96.

(51) Dans son rapport annuel du 17 février 1996, l'Association Marocaine des Droits de l'Homme (AMDH) a dénoncé la « dégradation » de la situation des droits de l'homme au Maroc où « torture » et « abus de pouvoir » ont « encore cours », ainsi que des « morts suspectes » survenues « pendant des détentions préventives », *Le Monde*, 20/2/96.