



Doc. 14659 Add.
07 mai 2019

Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement du Maroc

Addendum au rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Bogdan KLICH, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 11 septembre 2018, la commission des questions politiques et de la démocratie a approuvé un rapport et adopté un projet de résolution sur l'«Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement du Maroc». Leur présentation n'intervenant qu'à la Commission permanente de mai 2019, il a paru opportun de compléter le rapport afin d'informer les membres de l'Assemblée parlementaire des développements récents intervenus dans le pays, d'assurer le suivi de questions particulièrement importantes dans le domaine des droits humains et de rendre compte de certaines activités menées par le Conseil de l'Europe et en particulier par l'Assemblée.

2. Pour cet addendum, les autorités marocaines ont été sollicitées et tant le ministère des Affaires étrangères que le Conseil national des droits de l'homme se sont impliqués dans ce dialogue, caractéristique, pour le rapporteur, de l'esprit du partenariat pour la démocratie.

2. Activités du Conseil de l'Europe et de la commission des questions politiques de l'Assemblée

3. Le rapporteur ne peut que se féliciter des développements intervenus en la matière depuis l'adoption de son rapport.

4. En ce qui concerne le dialogue politique mené au niveau du Comité des Ministres, le rapporteur avait rappelé le souhait formulé par ce dernier que ce dialogue, dans «son intensité [reflète] la qualité de la coopération entre le Maroc et le Conseil de l'Europe» (voir paragraphe 91 du rapport), ce qui signifiait, de manière on ne peut plus diplomatique, que tel n'était pas encore tout à fait le cas. La tendance avait commencé à s'inverser avec la visite à Rabat les 11 et 12 avril 2018 de la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe. Elle s'est confirmée avec la venue d'une délégation du Groupe de rapporteurs Relations extérieures (GR-EXT) à Rabat les 22 et 23 octobre 2018, dont l'objet était un échange de vues avec les autorités compétentes et des représentants de la société civile sur la mise en œuvre du Partenariat de voisinage 2018-2021 qui a été approuvé par les Délégués des Ministres le 21 mars 2018. Le dialogue dit «de haut niveau» est donc bien engagé, il appartient désormais aux deux parties de l'entretenir.

5. Au niveau de l'Assemblée parlementaire, la commission des questions politiques et de la démocratie a organisé le 23 janvier 2019 un échange de vues avec M^{me} l'Ambassadrice Katrin Kivi, Représentante permanente de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe et Présidente du GR-EXT, M^{me} Amina Bouayach, Présidente du Conseil national des droits de l'homme marocain, M. Driss Guerraoui, Président du Conseil marocain de la concurrence et ancien Secrétaire Général du Conseil économique, social et environnemental (CESE), et M^{me} Gabriella Battaini-Draroni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe.

1. Addendum approuvé par la commission le 9 avril 2019.



6. Ce type d'audition s'inscrit tout à fait dans la démarche préconisée par le rapporteur pour approfondir le dialogue de notre Assemblée avec nos partenaires marocains (voir paragraphe 86 du rapport). Tant le niveau des personnalités marocaines auditionnées, que le contenu de leurs interventions méritent d'être salués.

7. À cet égard, la Présidente du CNDH a brossé un large panorama des activités de cette institution et a précisé que le Maroc recevait en moyenne, chaque année, trois rapporteurs spéciaux d'organisations internationales de premier plan, notamment des Nations Unies, sur différentes thématiques liées aux droits humains.

8. La Présidente du CNDH estime que la situation des droits humains au Maroc s'améliore à la faveur de l'adoption de nouvelles lois, telles que la loi sur la prévention de la torture et la loi sur la prévention de la victimisation des enfants et sur la protection des droits des personnes handicapées. Un plan d'action national relatif aux droits humains a par ailleurs été déployé. Les réformes constitutionnelles de 2017 ont renforcé les droits des femmes, en permettant par exemple aux femmes d'exercer n'importe quelle profession, et durci la répression des actes de violence à l'égard des femmes, tels le harcèlement et le viol conjugal.

9. L'ancien Secrétaire Général du CESE a centré son intervention sur le «nouveau modèle de développement» marocain, thématique que son ancienne institution a traitée, et qui a pour origine le constat, en apparence paradoxal, d'un pays ayant vu sa richesse croître entre 1999 et 2013, en même temps que ses inégalités. Pour le rapporteur, cette présentation vient conforter un certain nombre d'éléments recueillis pendant sa mission au Maroc.

10. En premier lieu, l'intérêt qu'il y a pour l'Assemblée d'entendre ces institutions, dont les diagnostics font directement écho aux débats en cours dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe; le fait que la croissance économique s'accompagne d'une nette diminution du nombre d'emplois créés vaut pour le Maroc comme pour d'autres pays et tel est également le cas de l'augmentation des inégalités de richesse.

11. En deuxième lieu, le propos de l'ancien Secrétaire Général du CESE démontre bien que les institutions marocaines sont conscientes de deux défis majeurs pour les années à venir: celui de la réforme de l'éducation et de ses effets tant dans le domaine de l'employabilité que de l'affermissement des valeurs démocratiques, et celui de la question sociale, la redistribution des richesses étant sans doute la plus déterminante pour la société marocaine. Les remarques de la délégation parlementaire marocaine sur le projet de rapport allaient également dans ce sens.

12. En troisième lieu, ce type d'échanges permet de nourrir les réflexions des membres de l'Assemblée dans le domaine de la promotion de certains droits. M. Guerraoui a ainsi pointé le paradoxe marocain en matière de droits des femmes, dont il considère qu'ils n'ont jamais été aussi étendus, alors même que le taux d'activité des femmes aujourd'hui n'a jamais été aussi bas et que le nombre de mariages de mineurs n'a jamais été aussi important. Ce constat rejoint la question de l'effectivité des droits et de la meilleure façon de mettre en œuvre des réformes qui s'inscrivent dans la lignée des valeurs défendues par le Conseil de l'Europe.

3. Droits humains: les événements du Rif

13. Le rapporteur notait dans son rapport adopté le 11 septembre 2018 au paragraphe 57: «Il sera donc particulièrement intéressant de voir dans quelle mesure la liberté d'expression, en particulier celle de la presse, va être appréciée par les tribunaux et quelle portée ces derniers vont donner au droit à un procès équitable. C'est également à cette occasion que l'on pourra apprécier si la nouvelle indépendance du Parquet a quelque effet sur la façon dont les procureurs se comportent et requièrent. Afin de disposer de suffisamment de recul en la matière, le rapporteur envisage, si besoin est, d'ajouter à son rapport un addendum consacré aux suites des événements du Rif.»

14. Pour mémoire, les mouvements de protestation («*Hirak*», «le mouvement») qu'a connue la localité d'Al-Hoceïma, dans la région du Rif, ont débuté après le décès de M. Mohcine Fikri, un vendeur de poisson, broyé dans une benne à ordures alors qu'il tentait de récupérer sa marchandise promise à la destruction, car obtenue de manière illégale². Aux manifestations spontanées dont les revendications portaient, selon le CNDH, sur le développement socio-économique de la région et sur la lutte contre les abus de pouvoir au niveau de la région, ont succédé des affrontements violents avec les forces de l'ordre, accompagnés de destruction de

2. La Croix avec AFP, 31 octobre 2016, «[Au Maroc, la mort d'un vendeur de poissons indigné la population](#)».

biens publics (véhicules et bâtiments incendiés), à partir du mois d'avril 2017, toujours d'après le CNDH, et d'arrestations massives (le chiffre de 400 figurant au paragraphe 55 du rapport n'a pas été infirmé par les interlocuteurs du rapporteur).

15. Le rapporteur a cherché à préciser les suites judiciaires données à ces dernières et saisi pour ce faire le CNDH, Amnesty international ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe de Rabat. Les informations obtenues laissent malheureusement certaines questions de côté³, mais il s'en dégage néanmoins les éléments suivants.

16. Cinquante-quatre personnes en lien avec le *Hirak*, parmi lesquelles le meneur de la protestation M. Nasser Zefzafi, ainsi que deux journalistes et trois «journalistes citoyens»⁴, selon l'expression retenue par Amnesty international dans son rapport «Maroc: Le procès en appel du Hiraq El-Rif est une occasion pour annuler des peines prononcées à l'issue d'un procès inéquitable»⁵, qui avaient été appréhendés par les forces de l'ordre du 26 mai au 15 juillet 2017, ont été condamnées en première instance par un tribunal de Casablanca, à des peines d'emprisonnement allant de 1 à 20 ans. Six personnes selon le CNDH (quatre selon Amnesty International) ont été condamnées à 20 ans de réclusion, et 21 à des peines de 2 ans ou moins, selon Amnesty International. Le 21 ou 22 août 2018, 11 d'entre elles ont bénéficié d'une grâce royale. Le 17 décembre 2018 ont commencé les audiences du procès en appel des 43 personnes reconnues coupables en première instance.

17. Depuis 2017, le CNDH a exercé son rôle habituel, en procédant notamment à la visite des prisons où se trouvaient les détenus, en intervenant comme médiateur auprès de ceux-ci et des autorités pénitentiaires en cas de grèves de la faim, en apportant un soutien matériel à leurs familles pour faciliter leurs visites et en suivant les audiences du procès en première instance et du procès en appel.

18. Le rapport d'Amnesty International sur les condamnations en première instance a été très critique tant sur son déroulement que sur les peines infligées. Si le rapporteur ne partage pas toutes les affirmations qui y figurent, par exemple sur la violation du droit à une audience publique, deux sujets de préoccupations importantes méritent d'être soulignés.

19. Il s'agit en premier lieu des allégations de torture et d'aveux forcés, dont le rapport d'Amnesty International indique qu'ils ont été utilisés comme preuve au cours du procès. Ces allégations, que l'accusation considère comme une stratégie concertée des prévenus, font cependant écho à des critiques parfois adressées au système judiciaire marocain. À cet égard, le rapporteur se félicite de ce que, selon le CNDH, le parquet général près la Cour d'appel d'Al-Hoceïma ait ordonné à la Brigade nationale de police judiciaire l'ouverture d'enquêtes sur 39 plaintes en allégations de torture et de mauvais traitements, concernant des personnes interpellées et que des expertises médicales aient déjà été menées. Il se félicite également de l'expertise médicale réalisée par le CNDH et transmise au ministère de la Justice début juillet 2017 sur des allégations de torture de détenus, qui avait fuité dans la presse fin juin 2017. Il estime important de veiller à ce que de telles expertises ne demeurent pas sans suite et s'engage, pour sa part, à effectuer un suivi de cet aspect, dans l'année qui suit l'adoption de son rapport.

20. Par ailleurs, si le rapporteur a parfaitement conscience de la gravité des violences intervenues⁶ et s'il comprend que celles-ci puissent être sanctionnées par des peines aggravées lorsqu'elles visent des agents de la force publique, il n'a pas été totalement convaincu, au regard des éléments en sa possession, par une partie des incriminations utilisées à l'encontre des condamnés, ainsi que par la lourdeur des peines prononcées pour certains d'entre eux en première instance. Selon Amnesty international, sur les 54 accusés, 32 ont été reconnus coupables d'avoir incité ou participé à une «atteinte à la sûreté intérieure de l'État». Or, aux termes de l'article 201 du Code pénal, il semblerait que le crime d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État par incitation à commettre un attentat ayant pour but de porter la dévastation, le massacre et le pillage dans une ou plusieurs régions est passible de la peine de mort et celui de «complot visant à porter atteinte à la

3. Comme le sens des réquisitions du ministère public dans les procès qui ont suivi, les types de peines et leur quantum qui ont été concernées par les pardons royaux et l'éventuel suivi par le CNDH des allégations de violations du droit de la presse et du droit d'informer. Une des raisons à ces manques tient au fait que la procédure judiciaire principale concernant 54 personnes liées au *Hirak* n'est pas close et, qu'en conséquence, le CNDH qui la suit, n'est pas en mesure de rendre public l'ensemble des informations dont il dispose, ce qu'il devrait faire à l'issue de celle-ci.

4. Il s'agit respectivement de MM. Hamid El Mahdaoui et Rabie Lablak et de MM. Mohamed El Asrihi, Houcine El Idrissi et Fouad Essaidi.

5. Amnesty International, Déclaration publique, 17 décembre 2018, «[Le procès d'appel du Hiraq El-Rif est une occasion pour annuler des peines prononcées à l'issue d'un procès inéquitable](#)».

6. Le rapport d'Amnesty international mentionne notamment que parmi les nombreux blessés dans les rangs des forces de l'ordre (800 d'après les informations du rapporteur), l'un d'entre eux, partie au procès, est désormais handicapé.

sûreté intérieure de l'État» de cinq à 20 ans de prison, selon Amnesty international. Un délit semble également avoir été assez largement utilisé, celui «d'incitation publique à porter atteinte à l'intégrité territoriale du Royaume».

21. Le rapporteur ne dispose bien évidemment pas des pièces du dossier et ne peut se baser que sur les informations qui lui ont été transmises et non sur celles qu'il aurait aimé avoir. Il n'en demeure pas moins que la main de la justice n'a pas été légère pour des accusés, dont l'immense majorité semble avoir un casier judiciaire vierge selon Amnesty International, qui ne paraissent pas avoir manifesté un désir particulier de renverser les institutions marocaines ou de procéder à la sécession d'une partie du territoire.

22. Le rapporteur suivra donc attentivement le résultat du procès en appel et espère que l'établissement d'un pouvoir judiciaire indépendant se traduira de manière effective, dans les réquisitions du parquet et dans l'appréciation par les juges du principe de proportionnalité des peines.

4. Sahara occidental

23. Si la situation en matière de droits humains n'a pas connu de changement notable depuis la date de rédaction du rapport, les trois développements notables intervenus depuis 2015 au Sahara occidental, qui y étaient mentionnés (la crise de Guerguerat, la relance des négociations pour parvenir à une solution politique et deux décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne) ont été marqués par des évolutions récentes.

24. Comme l'a indiqué le Secrétaire Général des Nations Unies dans son dernier rapport d'octobre 2018, «la situation est restée généralement calme des deux côtés du mur de sable»⁷ depuis le mois de mars 2018, diagnostic confirmé à propos de la zone tampon de Guerguerat où plus aucun élément de la «police» du Front Polisario n'est présent.

25. Par ailleurs, la relance des négociations s'est traduite par l'organisation d'une table ronde les 5 et 6 décembre 2018 à Genève à laquelle ont participé, à l'invitation de l'Envoyé personnel du Secrétaire Général, M. Horst Köhler, des représentants de l'Algérie, du Maroc, de la Mauritanie et du Front Polisario. Destinée avant tout à renouer le dialogue, cette rencontre impliquant tous les acteurs de la région était la première depuis six ans. Elle a été suivie d'une autre table ronde avec les mêmes participants les 21 et 22 mars 2019. Selon le rapport officiel des Nations Unies, ces réunions ont été caractérisées par un esprit positif et une atmosphère respectueuse et constructive.

26. Concernant les suites données à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 21 décembre 2016⁸, Conseil c. Front Polisario, et à son avis du 27 février 2018⁹, celles-ci sont conformes à ce que le rapporteur prévoyait: le 14 janvier 2019, l'Union européenne et le Royaume du Maroc ont précisé que les stipulations de leur Accord d'Association relatives aux produits agricoles s'étendaient au territoire du Sahara occidental. De même, le nouvel accord sur la pêche, signé à la même date, a explicitement visé le Sahara occidental et ses eaux adjacentes. L'extension du champ d'application de ces accords bilatéraux étant conditionnée par le fait que la Commission européenne devait préalablement s'assurer que les populations concernées par l'accord bénéficient des avantages socio-économiques et de l'exploitation des ressources naturelles de leurs territoires, les institutions européennes ont donc considéré que tel avait bien été le cas.

5. Conclusion et amendement

27. Les conclusions énoncées dans le rapport approuvé par la commission des questions politiques et de la démocratie le 11 septembre 2018 restent valables. Les derniers développements intervenus depuis l'adoption du rapport amènent cependant le rapporteur à proposer un amendement au projet de résolution, et à faire une remarque d'ordre plus général.

7. Rapport sur la situation concernant le Sahara occidental, S/2018/889, paragraphe 2.

8. C-104/16 P.

9. C-266/16.

28. L'amendement tire les conséquences du constat du rapporteur sur les suites judiciaires données aux événements ayant eu lieu à Al-Hoceïma et est libellé comme suit:

«Au paragraphe 6.2, après les mots “ministère de la Justice;”, insérer les mots: “appelle les autorités marocaines et le Procureur général du Roi près la Cour de Cassation à favoriser de manière nette un changement de culture au sein de la magistrature, en promouvant le principe de proportionnalité des peines, tant par une révision du Code pénal que par l'envoi de directives générales aux membres du Parquet, lorsque l'un et/ou l'autre s'avère(nt) nécessaire(s)”.»

29. Par ailleurs, le rapporteur estime qu'une implication importante d'une délégation parlementaire d'un partenaire pour la démocratie, mérite une traduction en termes de droit de participation aux activités de l'Assemblée, qui va au-delà de la présence en commission ou du simple droit à la parole. Il se félicite que la commission ait prévu de discuter avec les délégations des partenaires pour la démocratie le bilan du partenariat et les voies à suivre, et il espère qu'à cette occasion, des propositions concrètes pourront être formulées pour rendre le partenariat plus attractif et mieux adapté aux attentes des délégations partenaires.