



# LE CADRE LÉGAL RELATIF À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION AU MAROC

JANVIER 2019

**Aurore Print**

**Dépôt Légal : 2019MO2169**

**ISBN : 978-9954-9539-7-6**



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

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

Auteur : Jocelyn Grange

Réviseur : Said Essoulami

## Table des matières

<b>Présentation</b> .....	<b>5</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Le cadre constitutionnel relatif à la liberté d'opinion et d'expression</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Le cadre législatif relatif à la liberté d'opinion et d'expression</b> .....	<b>11</b>
2.1 Le code pénal .....	11
2.2 La loi sur le droit d'accès à l'information .....	15
2.3 Le code de la presse et de l'édition .....	16
2.4 La régulation de la communication audiovisuelle .....	23
2.5 L'accès des parties politiques, des organisations syndicales et des associations aux médias audiovisuels publics .....	25
2.6 Les médias associatifs–communautaires .....	25
2.7 La liberté d'expression sur internet .....	26
2.8 La législation sur la créativité culturelle, artistique et intellectuelle .....	27
<b>3. Recommandations</b> .....	<b>28</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>29</b>

### Présentation

La liberté d'expression constitue un pilier fondamental de tout système démocratique, ils sont intimement liés. En effet, on ne saurait parler de système démocratique en l'absence de liberté d'expression.

Dans ses rapports avec la législation et la pratique, l'exercice de la liberté de la presse soulève des problématiques réelles. Ces libertés et ces droits peuvent être consacrés par la constitution et par la législation, mais sans être protégés dans la réalité, et font l'objet de violations en permanence. Parfois, ils sont garantis par la constitution et le droit, mais de manière ambiguë, de telle façon qu'ils se trouvent restreints par le renforcement de la censure administrative qui leur est imposée.

Au Maroc, en dépit des apports positifs du Code de la Presse et de l'Édition, ce dernier contient encore de nombreuses dispositions que les professionnels et les défenseurs des droits de l'Homme considèrent restrictives pour la liberté de la presse et de l'édition. En outre, la pratique de la dernière décennie révèle la persécution des journalistes, organes de presse et blogueurs par l'administration.

De nombreuses dispositions de la Constitution de 2011 consacrent la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information. Son article 28 stipule que « la liberté de la presse est garantie et ne peut être limitée par aucune forme de censure préalable. Tous ont le droit de s'exprimer et de diffuser librement, et dans les seules limites expressément prévues par la loi, les informations, les idées et les opinions».

L'élaboration de présent rapport concernant « le cadre légal relatif à la liberté d'expression au Maroc», s'inscrit dans le cadre du projet intitulé « Favoriser la mise en œuvre effective d'un cadre légal propice à la liberté d'expression, d'association et de réunion au Maroc », et mis en œuvre depuis juillet 2017 par IREX Europe, l'association Adala pour le droit à un procès équitable, Article 19 MENA et le secteur communication et information du bureau de l'UNESCO à Rabat.

À cette occasion, Association Adala pour le droit à un procès équitable et ses partenaires tiennent à exprimer leurs plus vifs remerciements à Monsieur Jocelyn Grange, Docteur en droit international public, expert en libertés fondamentales, qui a réalisé le présent rapport et contribué à l'encadrement du séminaire où il a été présenté. Nous tenons également à remercier toutes celles et tous ceux dont les suggestions et la participation au débat ont contribué à l'enrichissement du contenu d'un tel travail.

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

### Résumé

La Constitution adoptée par référendum le 1er juillet 2011 marque une rupture avec les précédentes constitutions qui avaient une conception très restrictive de la liberté d'expression et d'opinion. Formulée de manière sommaire, elle ne mentionnait ni la liberté de la presse ni la liberté de création artistique et littéraire, et le bénéfice n'en était attribué qu'aux seul(e)s citoyen(ne)s marocain(e)s. Avec la nouvelle Constitution, ces droits et libertés sont désormais énoncés de façon explicite et garantis sans aucune considération de nationalité, à travers des principes et des engagements relatifs aux droits humains. La Constitution de 2011 fait aussi un grand pas en direction du droit d'accès à l'information publique en le reconnaissant pour la première fois pour les citoyen(ne)s marocain(e)s. Enfin, la nouvelle Constitution consacre le principe de primauté du droit international puisque « le Royaume s'engage à accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale. ». La reconnaissance de cette primauté est toutefois partielle. La compatibilité des engagements internationaux du Maroc reste en effet conditionnée au respect des « constantes du Royaume »: la forme monarchique de l'État, l'Islam, l'intégrité territoriale et le respect dû au Roi, – des sujets sensibles, connus sous l'expression « lignes rouges ».

Ces limitations sont difficilement conciliables avec les obligations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 que le Maroc a ratifié en 1979. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui est chargé de surveiller la mise en œuvre du PIDCP, affirme en effet que la protection de la forme constitutionnelle de l'État, d'une religion ou d'une autorité publique, ne peut justifier de restrictions indues à la liberté d'expression. Or le Maroc a promulgué en juillet 2016 des amendements au Code pénal introduisant des articles qui punissent de prison les discours franchissant les « lignes rouges ». Ces nouvelles peines privatives de liberté s'ajoutent à celles qui figuraient déjà dans le Code pénal pour d'autres « délits d'expression ». Certains de ces délits n'entrent pas dans le champ des restrictions pouvant être apportées à la liberté d'expression prévues par le PIDCP et devraient donc être supprimés. D'autres relèvent de motifs légitimes énoncés par le Pacte mais leur formulation en termes très généraux ne répond pas au critère de clarté et de précision des limitations autorisées. Elle permet une élasticité interprétative qui donne à l'autorité judiciaire la possibilité de criminaliser des formes d'expression de manière arbitraire et abusive. C'est le cas, par exemple, du délit d'apologie du terrorisme qui, dans un passé récent, a servi de base à des poursuites pénales contre des journalistes ayant interviewé des personnes en lien avec les milieux terroristes ou publié des documents à caractère informatifs sur le sujet.

Ce durcissement du Code pénal fait redouter aux parties prenantes marocaines – telles que les associations de défense des droits humains et les organisations professionnelles du secteur des médias –, que les promesses de libéralisation portées par la nouvelle Constitution restent lettre morte sur le plan législatif et réglementaire, ou qu'elles aboutissent à des réformes cosmétiques sur les enjeux les plus importants. Cette crainte se nourrit notamment des lacunes de la loi sur le droit d'accès à l'information adoptée en deuxième lecture par la Chambre des représentants le 6 février 2018. Ce texte est présenté par le gouvernement comme une « révolution juridique » au Maroc où l'état actuel du droit est dominé par une interdiction de

principe de divulguer l'information. Il se rapproche effectivement des standards internationaux sur de nombreux aspects mais il comporte aussi des points de faiblesse sur des questions aussi essentielles que la réutilisation des informations obtenues ou les informations pouvant être exemptées du droit d'accès à l'information.

Le nouveau Code de la presse, promulgué en août 2016, alimente de la même façon l'idée qu'il existe un seuil de liberté d'expression que les pouvoirs publics ne sont pas encore prêts à franchir. Certes, le texte comporte des avancées indéniables par rapport au précédent Code datant de 2002. Les mesures phares incluent notamment la suppression de toutes les peines privatives de liberté, la possibilité donnée aux journalistes d'invoquer leur bonne foi dans les procès en diffamation, et la reconnaissance de la presse numérique. Sans nier ces avancées, les parties prenantes estiment toutefois qu'aucun changement significatif n'a été apporté sur beaucoup d'autres marqueurs importants de la liberté de l'information. Elles dénoncent également un régime de dépénalisation en trompe l'œil. Les infractions introduites dans le Code pénal en 2016 sont formulées à l'identique dans le nouveau Code de la presse et aucun garde-fou juridictionnel ou procédural n'a été instauré pour restreindre la possibilité d'utiliser le Code pénal pour sanctionner un délit de presse. En juillet 2017, le directeur de publication du site d'information en ligne Badil, Hamid El Mahdaoui, s'est vu infligé par le tribunal de première instance d'Al Hoceima une peine de trois mois de prison ferme, alourdie à un an par la juridiction d'appel. Mr El Mahdaoui, qui s'apprêtait à couvrir une marche pacifique dans la région du RIF interdite par les autorités, a été condamné pour « incitation des citoyens à enfreindre la loi » au motif que « ses actes avaient dépassé son travail de journaliste ».

Le nouveau dispositif pénal est aussi un frein au développement de la liberté d'expression sur Internet. Les journalistes citoyens, bloggeurs et autres influenceurs sont en première ligne. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU recommande qu'ils bénéficient de la même protection juridique que les journalistes, mais cette idée rencontre des résistances au Maroc, notamment de la part de la Fédération marocaine des éditeurs de journaux (FMEJ) et du Syndicat national de la presse marocaine (SNPM) qui s'y opposent au motif que les acteurs non-professionnels de l'information ne connaissent pas ou ne respectent pas les règles déontologiques de la profession<sup>1</sup>. D'autre part, une législation visant à réguler spécifiquement la liberté d'expression en ligne n'est ni souhaitable ni souhaitée par les parties prenantes qui ont opposé une fin de non-recevoir à l'avant-projet de loi dit de « Code numérique » rendu public en 2013 par le ministère du Commerce et de l'Economie numérique. Dénoncé comme un « Patriot Act à la marocaine », ce projet a été mis sous le boisseau par le gouvernement. De manière générale, les organisations internationales de défense des droits humains sont opposées à l'adoption de législation spécifique sur la liberté d'expression sur Internet, qu'elles jugent par nature dangereuse, et estiment que les règles applicables hors ligne doivent aussi s'appliquer en ligne. Le Parlement européen propose par exemple, dans le cadre de ses débats sur la réforme de la Directive sur les services de média audiovisuels (SMA), de soumettre les opérateurs de

---

<sup>1</sup><http://urlz.fr/6LUf>; <https://lematin.ma/journal/2017/les-editeurs-de-journaux-et-le-syndicat-de-presse-s-rsquo-associent-pour-defendre-le-metier/277458.html>; <http://www.leseco.ma/medias/59711-loi-de-la-presse-le-syndicat-et-la-federation-des-editeurs-en-rangs-serres.html>

service en ligne qui éditent des SMA aux mêmes règles que les télédiffuseurs, en particulier en ce qui concerne les discours de haine et la protection des mineurs<sup>2</sup>.

Une telle évolution supposerait dans le cas du Maroc que l'étendue des limitations à la liberté d'expression prévues par la loi sur la communication audiovisuelle soit clarifiée. La Haute autorité pour la communication audiovisuelle (HACA), créée le 31 août 2002, un mois avant l'adoption du Décret-loi portant suppression du monopole de l'État en matière de radiodiffusion et de télévision<sup>3</sup>, constitue un rempart non-négligeable contre d'éventuelles dérives. Cette institution, élevée au rang d'organe constitutionnel de bonne gouvernance en 2011, peut formuler des avis sur la réglementation et en sanctionner les violations. Mais ces sanctions sont administratives et les condamnés restent passibles de poursuites pénales ou civiles. Par conséquent, la mise en conformité du Code pénal avec les normes du PIDCP demeure l'alfa et l'omega de tout processus de libéralisation de l'expression au Maroc. Les différentes législations sur les médias offrent un certain niveau de protection à leurs bénéficiaires sans toutefois les soustraire au Code pénal qui reste applicable à toute forme de journalisme, qu'elle soit professionnelle ou non, ainsi qu'à toute forme d'expression littéraire, artistique, ou culturelle. Il en sera de même pour les radios communautaires si celles-ci voient le jour dans les prochaines années. Leur création est pour l'instant entravée par la loi sur la communication audiovisuelle qui n'accorde le droit de créer une chaîne de télévision ou une station de radio qu'aux seules personnes morales ayant la forme juridique de société anonyme.

---

<sup>2</sup> Notons toutefois que le sujet de la révision de la directive SMA est complexe. L'extension de règles applicables aux médias audiovisuelles vers les opérateurs en ligne qui éditent des SMA (tels que Netflix par exemple) ne pose pas de difficulté majeure au regard de la liberté d'expression. En revanche, les règles envisagées pour les « plateformes de partage de vidéo » en matière de discours de haine et de protection des mineurs sont plus problématiques et de nombreuses organisations de la société civile européenne y sont opposées.

<sup>3</sup> Décret-loi n° 2-02-663 10 septembre 2002



### LE CADRE CONSTITUTIONNEL RELATIF À LA LIBERTÉ D'OPINION ET D'EXPRESSION

La Constitution marocaine de 1962 et les quatre suivantes (1970, 1972, 1992 et 1996) proclamaient « la liberté d'opinion et d'expression » de manière sommaire<sup>4</sup>. Elle ne mentionnait ni le droit d'accès des citoyens à l'information, ni la liberté de création artistique et littéraire, ni même la liberté de la presse. Elle n'offrait ainsi aucun garde-fou constitutionnel aux lois et règlements régissant le travail des médias et des journalistes.

La formulation de l'article consacrée à la liberté d'expression ne garantissait par ailleurs le bénéfice de cette liberté qu'aux seuls citoyens marocains<sup>5</sup>. Cela excluait donc les Marocains déchus de leurs attributs de citoyenneté, telles que les personnes condamnées à des peines de prison, y compris avec sursis, et les étrangers résidant au Maroc, fussent-ils natifs du pays. Cette conception restrictive, qui permettait notamment de soumettre tout étranger installé au Maroc à l'obligation d'obtenir une autorisation du Premier ministre pour créer un organe de presse, était contraire au droit international. Celui-ci considère en effet la liberté d'expression comme un droit humain, c'est-à-dire un attribut « naturel » dont la protection doit être garantie par tous les États membres de l'ONU de façon non-discriminatoire, sans considération de statut et de nationalité<sup>6</sup>.

Enfin, la Constitution ne se référait que très timidement au droit international. Elle se contentait de « souscrire aux principes, droits et obligations découlant des chartes des organismes internationaux »<sup>7</sup>, sans toutefois reconnaître la primauté juridique des engagements internationaux du Maroc alors même que celui-ci avait ratifié en 1979 le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966, la pierre angulaire du droit international en matière de liberté d'expression.

A tous ces égards, la Constitution adoptée par référendum le 1er juillet 2011 comporte des avancées très substantielles :

Premièrement, la nouvelle Constitution met en place un dispositif dédié à la liberté d'expression beaucoup plus exhaustif que ses devancières, notamment à travers les principes et les engagements stipulés dans son préambule qui affirment dans le détail l'attachement du Maroc aux droits humains tels qu'ils sont universellement reconnus<sup>8</sup>. Elle lui consacre aussi trois articles spécifiques :

<sup>4</sup> Article 9 de la Constitution de 1996 : « La Constitution garantit à tous les citoyens (...) la liberté d'opinion, la liberté d'expression sous toutes ses formes et la liberté de réunion »

<sup>5</sup> Idem. Voir également l'article d'Ahmed Hidass, « Quand « l'exception » confirme la règle. L'encadrement juridique de la liberté de la presse écrite au Maroc », L'Année du Maghreb, 15 | 2016, 29-44.

<sup>6</sup> Articles 2 et 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et Préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (« La Charte des Nations unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme »)

<sup>7</sup> Préambule de la constitution de 1996, considérant 3 : Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes desdits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus.

<sup>8</sup> « Le Royaume du Maroc, État uni, totalement souverain, appartenant au Grand Maghreb, réaffirme ce qui suit et s'y engage : (...) Protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'homme et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité (...)

- l'article 25, qui « garantit les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes » mais également « les libertés de création, de publication et d'exposition en matière littéraire et artistique »;
- l'article 27, qui introduit le « droit à accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public » ;
- et l'article 28 qui proclame la liberté de la presse en interdisant toute forme de censure préalable.

Il est par ailleurs raisonnable de considérer que ce droit reconnu à la presse « d'exprimer et de diffuser librement les informations, les idées et les opinions » s'applique également aux médias audiovisuels dans la mesure où l'article 28 renvoie à l'article 165 de la Constitution qui érige la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA) en organe constitutionnel avec pour mission « de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée et du droit à l'information dans le domaine de l'audiovisuel ». En revanche, la Constitution reste silencieuse au sujet de la liberté d'expression sur Internet. Cette omission peut être problématique dans la mesure où la Constitution a opté pour une liberté d'expression garantie « sous toutes ses formes » (orale, écrite, et artistique) et non par tous les moyens d'expression<sup>9</sup>. Elle reste toutefois mineure puisque le PIDCP, auquel la Constitution reconnaît une primauté, énonce que tous les moyens d'expression – y compris Internet – sont couverts par le droit à la liberté d'expression.

Deuxièmement, la Constitution de 2011 ne garantit plus aux seul(e)s citoyen(ne)s marocain(e)s le bénéfice des libertés de pensée, d'opinion et d'expression. En effet, ces libertés sont désormais considérées comme des attributs généraux au Maroc puisqu'elles « sont garanties » par l'article 25 sans aucune considération de statut ou de nationalité<sup>10</sup>. Ce changement de formulation ouvre par ailleurs la possibilité d'étendre cette garantie aux personnes morales, ce que ne permettait pas forcément les constitutions précédentes. La nouvelle Constitution garantit ainsi pour la première fois à l'opposition parlementaire la « liberté d'expression et un temps d'antenne au niveau des médias publics, proportionnel à leur représentativité » dans le but de « lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique. » (Article 10).

Enfin, la nouvelle Constitution reconnaît dans son préambule, et pour la première fois de façon explicite, le principe de primauté du droit international. En effet, « le Royaume du Maroc s'engage à (...) accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui (...) la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale ». Cette reconnaissance de la prééminence du droit international est toutefois partielle. La compatibilité des engagements internationaux du Maroc reste en effet conditionnée au respect des « Constantes du Royaume » : la forme monarchique de l'État, l'Islam, l'intégrité territoriale et le respect dû au Roi, – des sujets sensibles, connus sous l'expression « lignes rouges »<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Ahmed Hidass, « Quand « l'exception » confirme la règle. L'encadrement juridique de la liberté de la presse écrite au Maroc », L'Année du Maghreb, 15 | 2016, 29-44.

<sup>10</sup> Article 25 : Sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes. Sont garanties les libertés de création, de publication et d'exposition en matière littéraire et artistique et de recherche scientifique et technique. ». Le troisième alinéa de l'article 30 de la constitution stipule par ailleurs que « les étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi ».

<sup>11</sup> La constitution est également sans équivoque à ce sujet dans son l'article 64 : Aucun membre du Parlement ne peut

Ces limitations sont problématiques au regard du droit international. Certes il existe de nombreuses monarchies constitutionnelles et de nombreux États proclamant constitutionnellement l'intégrité de leur territoire. Néanmoins, il ne doit pas en découler de dispositions incompatibles avec les engagements internationaux contractés par les États concernés. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui est chargé de surveiller la mise en œuvre du PIDCP, l'a rappelé dans son Observation générale n°31 consacrée spécifiquement à la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte<sup>12</sup> : « Si le paragraphe 2 de l'article 2 autorise les États parties à donner effet aux droits reconnus dans le Pacte en suivant leur procédure constitutionnelle interne, c'est le même principe qui joue afin d'empêcher que les États parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet »<sup>13</sup> .

L'examen de la Constitution de 2011 et des lois relatives à la liberté d'expression adoptées au cours des dernières années montre qu'il existe au Maroc – au moins au niveau des pouvoirs publics – un souhait d'élaborer un cadre légal permettant de faire coexister les « Constantes du Royaume » et les normes internationales. Pour déboucher sur une situation acceptable du point de vue du droit international, cette démarche implique toutefois que les limitations induites par le respect des Constantes du Royaume soient définies précisément afin qu'elles n'aillent pas au-delà des restrictions prévues par le PIDCP. A titre de comparaison, l'Espagne, également monarchie constitutionnelle, trouve cet équilibre par la formulation suivante : « Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux portant sur les mêmes matières ratifiées par l'Espagne » (Article 10 paragraphe 2).

## LE CADRE LÉGISLATIF RELATIF À LA LIBERTÉ D'OPINION ET D'EXPRESSION

### LE CODE PÉNAL

En juillet 2016, le gouvernement a promulgué une loi incluant une série d'amendements au Code pénal introduisant des articles qui punissent de prison l'incitation à la haine ou à la discrimination (article 431.5) ainsi que les discours portant atteintes au régime monarchique, à la religion islamique et à l'intégrité territoriale du Maroc (article 267-5)<sup>14</sup> . Ces nouvelles peines privatives de liberté s'ajoutent à celles qui figuraient déjà dans le Code pénal pour d'autres « délits d'expression » : les offenses, insultes ou atteintes à la vie privée commises envers le Roi

---

être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'Etat, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi. Omar Bendourou, professeur à la faculté de droit de Souissi-Rabat, note également que « les conventions internationales qui sont en contradiction avec l'Islam, qui constitue l'une de ses composantes essentielles [de l'identité nationale marocaine] n'ont pas leur place dans le droit interne comme c'est le cas, par exemple, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979 et ratifiée par le Maroc avec des réserves liées au droit musulman ». Omar Bendourou, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », La Revue des droits de l'homme 6 | 2014

<sup>12</sup> Observation générale No 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (Quatre-vingtième session), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004).

<sup>13</sup> Point 4 de l'Observation générale 31,

<sup>14</sup> Dahir n°1-16-104 du 18 juillet 2016 portant promulgation de la loi 73-15 modifiant et complétant certaines dispositions du code pénal. Bulletin Officiel n°6491 du 18 août 2016.

ou les membres de la famille royale et le manque au respect et à la révérence dus à la personne du Roi (article 179) ; la promotion d'actes constituant des infractions terroristes (article 218.2) ; le dénigrement de décisions judiciaires avec intention de porter atteinte à l'autorité ou à l'indépendance de la justice (article 266) ; la diffamation envers des corps constitués et l'insulte à agent public dans l'exercice de ses fonctions (article 263).

Les pouvoirs publics estiment que ce nouveau dispositif est moins répressif que le précédent : d'une part, car la peine d'emprisonnement est devenue optionnelle pour certains délits alors qu'elle était auparavant obligatoire et, d'autre part, car certaines peines ont été réduites.

Cette législation pose néanmoins un certain nombre de problèmes de conformité avec le droit international, en particuliers les dispositions du PIDCP qui délimitent le champ des restrictions pouvant être apportées à la liberté d'expression. Celles-ci sont prévues par le troisième paragraphe de l'article 19<sup>15</sup> et par l'article 20<sup>16</sup> qui établissent des règles pouvant être résumées de la manière suivante : chaque restriction doit répondre aux critères d'un « triple test » de limitations autorisées :

1. La restriction doit être prévue par la loi
2. La restriction doit répondre à un motif énoncé dans l'article 19 paragraphe 3 ou de l'article 20
3. La restriction doit être nécessaire à l'objectif poursuivi.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies fournit des précisions sur ces trois critères dans son observation générale N°34<sup>17</sup> :

1. Toute restriction prévue par la loi doit être claire, précise et accessible à tous ; ceci afin que les individus pour qui la loi s'impose puissent être conscients des conséquences de leurs actes. Lorsque les lois ne répondent pas à ce critère, elles ont une élasticité interprétative donnant aux agents chargés de leur application un pouvoir discrétionnaire pouvant conduire à l'arbitraire<sup>18</sup>. Le Comité estime, par exemple, que des infractions telles que l'« encouragement du terrorisme » ainsi que le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression<sup>19</sup>.

2. La loi doit poursuivre un des objectifs énoncés au troisième paragraphe de l'article 19. Le Comité affirme notamment que « les États parties ne doivent pas interdire la critique à l'égard d'institutions telles que l'armée ou l'administration » et recommande en matière de diffamation l'instauration d'un seul régime, les fonctionnaires et les personnalités publiques ne pouvant être mieux protégés que des particuliers. Il estime en effet que « toutes les personnalités publiques, y compris celles qui exercent des fonctions au plus haut niveau du pouvoir politique, comme les chefs d'État ou de gouvernement, sont légitimement exposées à la critique et à

<sup>15</sup> Les restrictions doivent être « expressément fixées par la loi et nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques »,

<sup>16</sup> L'article 20 qui engage les États « à interdire par la loi toute propagande en faveur de la guerre ainsi que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence »

<sup>17</sup> 102ème session, 11-29 juillet 2011

<sup>18</sup> Point 25 de l'Observation générale N°34 : Aux fins du paragraphe 3, pour être considérée comme une « loi » une norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle et elle doit être accessible pour le public. La loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression. Les lois doivent énoncer des règles suffisamment précises pour permettre aux personnes chargées de leur application d'établir quelles formes d'expression sont légitimement restreintes et quelles formes d'expression le sont indûment.

<sup>19</sup> Point 46 de l'Observation générale N°34

l'opposition politique ». Par conséquent, « le simple fait que des formes d'expression soient considérées comme insultantes pour une personnalité publique n'est pas suffisant pour justifier une condamnation pénale même si les personnalités publiques peuvent légalement bénéficier des dispositions du Pacte »<sup>20</sup> .

3. La loi doit démontrer que la mesure restrictive est nécessaire et proportionnée aux fins déclarées, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace<sup>21</sup>. Les caractères de « nécessité » et de « proportionnalité » sont précisés par d'autres sources du droit international. Selon les Principes de Johannesburg<sup>22</sup> , par exemple, les restrictions à la liberté d'expression fondées sur des motifs de sécurité nationale ne peuvent s'appliquer qu'aux discours constituant une incitation à la violence ou à l'usage de la force<sup>23</sup> . De même qu'il doit y avoir un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence selon l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme<sup>24</sup> .

Sur la base de ces critères et de leur interprétation, des parties prenantes marocaines et des organisations internationales de défense des droits humains ont formulé, à l'égard du nouveau dispositif pénal, différentes réserves et recommandations pouvant être regroupées en deux catégories.

- La première concerne les délits qui n'entrent pas dans le champ des restrictions prévues par le PIDCP et qui établissent un régime spécifique en matière de diffamation pour une série d'institutions publiques et de fonctionnaires. Les parties prenantes estiment que ces délits devraient être retirés du Code pénal ou reformulés pour être incluse dans un régime unique de diffamation ou, au minimum, punis par de simples amendes. Cela inclue l'outrage envers les corps constitués et une partie des délits prévus dans les amendements adoptés en juillet 2016<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Point 38 de l'Observation générale N°34. Le Comité s'y inquiète aussi « des lois régissant des questions telles que le crime de lèse-majesté, le desacato (outrage à une personne investie d'une autorité), l'outrage à l'autorité publique, l'offense au drapeau et aux symboles, la diffamation du chef de l'État, et la protection de l'honneur des fonctionnaires et personnalités publiques ». Le comité estime un peu plus loin (Point 48) que « les interdictions des manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance, y compris les lois sur le blasphème, sont incompatibles avec le Pacte ». Des restrictions sont possibles mais elles « ne doivent pas servir à réprimer la critique des dirigeants religieux ou le commentaire de la doctrine religieuse et des dogmes d'une foi ». Voir également sur ce point la Déclaration commune des Rapporteurs spéciaux du 10 décembre 2008: « le concept de diffamation des religions est incompatible avec les standards internationaux relatifs à la diffamation qui se réfèrent à la protection et la réputation des individus, alors que les religions comme toutes les croyances, ne peuvent avoir une réputation en soi ».

<sup>21</sup> Point 35 de l'Observation générale N°34

<sup>22</sup> Ces Principes ont été adoptés le 1er octobre 1995 par un groupe d'experts en droit international, sécurité nationale et droits humains réunis à Johannesburg par ARTICLE 19, le Centre international contre la censure, en collaboration avec le Centre d'études de droit appliquées de l'Université de Witwatersrand. Ils sont basés sur le droit international et régional ainsi que sur des normes se rapportant à la protection des droits humains, la pratique évolutive des États (qui se reflète entre autres dans les jugements des juridictions nationales) et les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations.

<sup>23</sup> Principe 6 : l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que : (a) l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente ; (b) qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence ; et (c) qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence

<sup>24</sup> L'article 5 de la Convention définit la « provocation publique à commettre une infraction terroriste » comme étant : « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». Le même article recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'adopter les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste « lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement. »

- La seconde catégorie concerne les délits définis dans le Code pénal qui poursuivent des objectifs reconnus comme légitimes par les articles 19(3) et 20 du PIDCP mais qui ne répondent pas aux autres conditions posées par ces articles. Leur définition devrait être restreinte et clarifiée de façon à ce que chacun soit: (1) formulé de façon assez précise pour que les citoyen(ne)s puissent se comporter en conséquence, et (2) défini de façon assez étroite pour ne punir que l'incitation à la violence ou pour répondre à toute autre exigence d'une société démocratique. Cela concerne notamment l'offense à un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions (article 263) ,<sup>26</sup> , les discours jetant un discrédit sur les décisions juridictionnelles et de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance (article 266)<sup>27</sup> , et l'apologie du terrorisme (article 218-2).

Le contenu de l'article 218 a fait l'objet d'intenses débats lors de la présentation du projet de loi visant à modifier le dispositif du Code pénal et de la procédure pénale relative à la lutte contre le terrorisme. Cette révision, adoptée en première lecture par la Chambre des représentants en janvier 2015 intègre le « ralliement à des groupes terroristes » à la liste des actes constituant des infractions de terrorisme énumérés au paragraphe 1-1 de l'article 218. Un nouvel alinéa, ajouté au paragraphe 2, incrimine par ailleurs « les actes ayant trait à la publicité, l'apologie ou la promotion d'entités, organisations, bandes ou groupes terroristes<sup>28</sup> ». Cette disposition, si elle est définitivement adoptée, s'appliquera à « quiconque, et par quelque moyen que ce soit, persuade, incite ou provoque à commettre l'une des infractions [terroristes] prévues par la loi » (article 212-5). Selon les parties prenantes, cette formulation ne permet pas de clarifier ce que recouvre précisément le terme d'apologie, un concept flou qui figure déjà dans le Code pénal et qui a servi de base à des poursuites judiciaires contre des journalistes ayant interviewé des personnes en lien avec les milieux terroristes ou publié des documents à caractère informatifs sur le terrorisme. Le projet de loi tend même plutôt à élargir la portée du crime d'apologie du terrorisme en y ajoutant d'autres synonymes (propagande, promotion).

Par conséquent, les parties prenantes recommandent que le terme « apologie » soit remplacé par le terme plus précis de « provocation publique à commettre une infraction terroriste » et que le législateur marocain s'inspire des dispositions de l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme pour en définir précisément la portée<sup>29</sup>.

Cet article estime que ne doivent être sanctionnés que les discours sur le terrorisme qui constituent une incitation à commettre des actes de terrorisme. Toute législation à cet effet devrait donc spécifier que l'incitation criminelle implique un risque réel que soit commis l'acte

<sup>25</sup> Discours portant atteintes au régime monarchique, à la religion islamique et à l'intégrité territoriale du Maroc (article 2675)

<sup>26</sup> De manière générale, les parties prenantes estiment que le parlement devrait redéfinir ce délit de manière à ce qu'il ne puisse pas être utilisé pour sanctionner les critiques pacifiques à l'égard de fonctionnaires et d'institutions publiques, aussi virulentes soient-elles.

<sup>27</sup> Ici, les parties prenantes recommandent que l'article protège le droit de critiquer et de commenter aussi bien les verdicts des tribunaux que la justice en tant qu'institution, tant que le discours en question ne représente pas une tentative délibérée d'influencer un verdict en dehors du tribunal.

<sup>28</sup> L'Article 218-2 du Code pénal non-révisé stipule qu' « – Est puni d'un emprisonnement de 2 à 6 ans et d'une amende de 10.000 à 200.000 dirhams, quiconque fait l'apologie d'actes constituant des infractions de terrorisme, par les discours, cris ou menaces proférés dans les lieux ou les réunions publics ou par des écrits, des imprimés vendus, distribués ou mis en vente ou exposés dans les lieux ou réunions publics soit par des affiches exposées au regard du public par les différents moyens d'information audio-visuels et électroniques. »

<sup>29</sup> C'est le cas notamment du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) dans le Point 10 de son « Avis sur le projet de loi 86.14 modifiant et complétant les dispositions du code pénal et de la procédure pénale relatives à la lutte contre le terrorisme. » [http://www.cndh.org.ma/sites/default/files/avis\\_cndh\\_projet\\_de\\_loi\\_86\\_14\\_lutte\\_contre\\_le\\_terrorisme.pdf](http://www.cndh.org.ma/sites/default/files/avis_cndh_projet_de_loi_86_14_lutte_contre_le_terrorisme.pdf)



concerné par l'incitation et se référer expressément à deux éléments intentionnels, à savoir l'intention de communiquer un message et l'intention que ce message pousse à commettre un acte terroriste<sup>30</sup>.

### LA LOI SUR LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

La loi N° 31-13 définissant les modalités et les conditions de mise en œuvre du droit d'accès à l'information reconnu par l'article 27 de la Constitution de 2011 a été adoptée en deuxième lecture par la Chambre des représentants le 6 février 2018.

La reconnaissance du principe général du droit d'accès des citoyens à l'information est une « révolution juridique » au Maroc où l'état du droit antérieur était dominé par une interdiction de principe de divulguer l'information. En effet, la règle posée par le droit administratif est l'interdiction de principe faite aux fonctionnaires et agents publics de fournir des informations ou transmettre des pièces ou documents administratifs à autrui. Cette règle, à laquelle ne dérogent que quelques textes réglementaires reconnaissant partiellement le droit du public d'accéder à l'information administrative dans certains domaines, découle de l'article 18 du statut général de la fonction publique dont la portée est générale<sup>31</sup>.

La loi N° 31-13 a été élaborée au terme de consultations publiques impliquant des parties prenantes nationales et internationales. Celles-ci estiment que le texte se rapproche des standards internationaux sur de nombreux aspects tels que l'attention particulière donnée à la divulgation active de l'information ; un champ d'application à un large éventail d'organes publics et privés exerçant des fonctions publiques ; des procédures relativement simples de demande d'information; et la création d'un organe administratif spécifiquement chargé des procédures d'appel – la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information.

Cependant, le projet de loi comporte encore de nombreux points de faiblesse dont les principaux sont les suivants :

- Le bénéfice du droit d'accès à l'information n'est reconnu qu'aux citoyens marocains (article 3) et aux étrangers résidant au Maroc (article 4). Cette limitation, qui exclue les étrangers non-résidents, pose un problème de conformité avec le troisième alinéa de l'article 30 de la Constitution de 2011 qui stipule que « les étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi ». Elle n'est pas non plus conforme avec le droit international qui reconnaît le droit à l'information comme un droit dont l'application doit être garantie à l'égard de toute personne sans considération de citoyenneté ou de lieu de résidence. Ce principe est reconnu par plusieurs pays de la région, tels que la Tunisie et le Liban, et figure au rang des principes fondamentaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans son Modèle de loi sur l'accès à l'information en Afrique.
- Le droit à la réutilisation des informations obtenues est trop restreint. L'article 7 de la loi y pose trois conditions : cela doit être pour un « motif légitime », cela doit être fait

<sup>30</sup> Voir également – sur un sujet différent mais voisin – les six critères du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome_FR.pdf)

<sup>31</sup> Dahir du 24 février 1958 portant Statut général de la Fonction publique

sans « altération ni distorsion » et cela ne doit pas « porter préjudice à l'intérêt public ou aux autres droits ». La formulation très vague de ces dispositions est susceptible de décourager la réutilisation d'information par des utilisateurs potentiels, par crainte de s'exposer à des sanctions pénales si les informations qu'ils utilisent contrarient des personnes ou des institutions réputées « puissantes ». Par conséquent, la loi devrait explicitement garantir qu'une information à laquelle un demandeur a été autorisé à accéder est une information appartenant au domaine public et qu'elle peut être de ce fait réutilisée. Ce principe est également reconnu par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans son Modèle de loi sur l'accès à l'information en Afrique.

- L'article 7 liste treize catégories d'information pouvant être exemptées du droit d'accès à l'information. La plupart de ces catégories sont celles que l'on retrouve généralement dans ce type de loi (« défense nationale », « sécurité intérieure », « vie privée » etc.), mais la loi marocaine se contente de les énumérer sans en définir précisément la portée. Elle donne ainsi la possibilité aux administrations d'appliquer le régime des restrictions de façon arbitraire et abusive, par exemple en refusant l'accès à des informations dont la divulgation ne constituerait pas un préjudice grave pour les intérêts de la nation ou pour les droits fondamentaux d'un individu. Par conséquent, la loi devrait définir avec plus de précision les intérêts protégés comme le fait, par exemple, le Modèle de loi sur l'accès à l'information en Afrique concernant les informations relevant de la défense nationale et de la sécurité intérieure<sup>32</sup>.

La loi devrait également soumettre toutes les exceptions à un test de préjudice substantiel (la divulgation de l'information doit causer un préjudice réel à l'intérêt protégé) et introduire la primauté de l'intérêt public (le préjudice doit l'emporter sensiblement sur l'intérêt général dans sa divulgation)

- L'indépendance de la Commission nationale sur le droit d'accès à l'information n'est pas suffisamment garantie. Elle devrait être investie d'un pouvoir d'enquête et de sanction, en particulier le droit d'ordonner la production d'éléments de preuve, d'examiner tout élément d'information dont la divulgation est demandée, et de contraindre les personnes à témoigner, ainsi que de sanctionner, entre autres, la non-publication des informations proactives, le respect des délais, la destruction ou les altérations de l'information.

### LE CODE DE LA PRESSE ET DE L'ÉDITION

Le nouveau Code de la presse, en vigueur depuis 2016, se compose de la loi 88-13 relative à la presse et à l'édition, de la loi 89-13 sur le statut du journaliste professionnel, et de la loi 90-13 portant création du Conseil national de la presse.

Le premier Code de la presse et de l'édition, instauré en 1958, était, dans le double contexte

<sup>32</sup>Cette loi stipule « qu'un responsable à l'information peut refuser l'accès à l'information lorsqu'autoriser l'accès causerait un préjudice substantiel à la sécurité ou la défense de l'Etat.

(2) Pour les besoins de cette section, sécurité ou défense de l'Etat signifie : (a) les tactiques ou stratégies ou exercices ou opérations militaires entreprises en préparation d'hostilités ou en rapport avec la détection, la prévention, la suppression ou la limitation d'activités subversives ou hostiles ; (b) l'intelligence concernant : La défense de l'Etat ; La détection, la prévention, la suppression ou la limitation d'activités subversives ou hostiles ; (c) les méthodes et les équipements scientifiques ou techniques pour l'évaluation ou la gestion des informations mentionnées au paragraphe (b) ; (d) l'identité d'une source confidentielle ; ou (e) les quantités, caractéristiques, capacités, vulnérabilités ou déploiement de toute chose en cours de conception, de développement, de production ou de considération pour être utilisée comme armes ou tout autres équipements, y compris des armes nucléaires. (3) Pour les besoins de cette section, activités subversives ou action hostile signifie : (a) une attaque contre l'Etat par un élément étranger.» [http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr\\_inst\\_model\\_law\\_access\\_to\\_information\\_2012\\_fra.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr_inst_model_law_access_to_information_2012_fra.pdf)



du Maroc et de l'époque, d'inspiration relativement libérale. Il proclame dans son article 1 que « la librairie et l'imprimerie sont libres » et établit le régime de la déclaration préalable pour la création d'un nouvel organe de presse (par opposition au « régime de l'autorisation », beaucoup plus restrictif). Le texte comportait néanmoins des dispositions très répressives notamment en matière de sanctions – avec de nombreuses peines privatives de liberté–, de diffamation et de saisies administratives. Le Code fut révisé plus d'une dizaine de fois entre 1958 et 2002 mais dans un sens qui l'éloigna plutôt des standards internationaux, les nouveaux textes prévoyant en effet une hausse des pénalités et des peines d'emprisonnement.

A partir de 2012, les pouvoirs publics ont engagé un processus de révision du code pour en harmoniser le contenu avec le nouveau cadre constitutionnel et, selon le Ministère de la Communication, « sur la base des observations et recommandations du Conseil des droits de l'homme et de la Troïka européenne au titre de la deuxième session de l'Examen périodique universel [des conventions internationales relatives à la liberté de la presse] en 2012 »<sup>33</sup> . Ce projet de révision a été élaboré en concertation avec plusieurs instances professionnelles marocaines, qui ont présenté des mémorandums, mais aussi des organisations internationales de défense des droits humains qui ont formulé des observations et des recommandations<sup>34</sup> .

Dans son rapport annuel de 2014 « Les efforts pour la promotion de la liberté de la presse », le ministère de la communication estime que la version finale du nouveau code comporte des progrès importants au regard des standards internationaux, dont les principaux sont les suivants:

- L'article 1 se réfère aux « engagements issus des conventions internationales ratifiées par le Maroc » en tant que sources auxquelles le code doit se conformer.
- Les peines privatives de libertés sont supprimées et remplacées par des peines alternatives et des amendes dont les montants ont été réduits pour la plupart des infractions.
- Le journaliste a désormais la possibilité d'invoquer sa bonne foi dans les procès en diffamation, couplée à celle de présenter les éléments de preuve tout au long du procès<sup>35</sup> .
- La liberté de la presse numérique est reconnue et est assortie d'un certain nombre de garanties ayant trait à la protection judiciaire de son exercice.
- Le principe de la seule déclaration préalable pour la création d'un journal a été renforcé et étendu aux sites d'information électronique qui, une fois enregistrés, bénéficient à titre gratuit d'un nom de domaine national avec l'extension press.ma<sup>36</sup> .
- La compétence de l'administration en matière d'interdiction, de blocage ou de confiscation des journaux a très fortement reculé au profit du juge judiciaire.
- Le caractère obligatoire de l'aide publique aux journaux est reconnu selon les principes de la transparence, de l'égalité des chances et de la neutralité<sup>37</sup> .
- Le Code affirme des principes tels que le secret des sources<sup>38</sup> – qui ne peut être levé que par décision judiciaire –, le droit d'accès à l'information<sup>39</sup> et l'obligation pour l'État de protéger les journalistes contre l'agression.

<sup>33</sup> Page 11 du rapport du Ministère marocain de la Communication : Les Efforts pour la promotion de la liberté de la presse 2014, Edition Ministère de la Communication 2015.

<sup>34</sup> Reporters sans frontières, Human Rights Watch, Article 19

<sup>35</sup> Article 86 et Article 91

<sup>36</sup> Chapitre VI Des services de la presse électronique

<sup>37</sup> Article 7

<sup>38</sup> Article 5

<sup>39</sup> Article 6

- Un « système d'autorégulation » a été mis en place par la création du Conseil national de la presse qui est chargé de réglementer l'accès à la profession à travers l'octroi de la carte de presse (une compétence qui était auparavant du ressort de l'administration), en plus de ses fonctions de médiation et d'arbitrage dans les contentieux.

Sans nier ces avancées, les parties prenantes estiment toutefois qu'aucun changement significatif n'a été apporté sur de nombreux marqueurs importants de la liberté de l'information. Elles dénoncent notamment un régime de dépenalisation en trompe l'œil puisque le nouveau dispositif n'exclue pas totalement les possibilités de poursuites pénales contre les professionnels des médias. Certes, l'article 17 paragraphe 4 de la loi sur la presse prévoit que « les dispositions des autres législations ne peuvent être applicables sur tout ce qui est expressément prévu par le Code de la presse et de l'édition ». Mais cette garantie constitue un rempart fragile et incomplet. D'une part, les journalistes restent passibles de peine de prison pour les catégories d'expression non-violente qui sont criminalisées par le Code pénal et qui ne figurent pas dans le Code de la presse (apologie du terrorisme, dénigrement de décisions judiciaires) ou qui y figurent mais sous un libellé différent (les « lignes rouges »)<sup>40</sup>. D'autre part, aucun garde-fou juridictionnel ou procédural n'a été instauré pour encadrer le pouvoir de l'institution judiciaire d'utiliser le Code pénal contre un journaliste au motif que celui-ci n'a pas agi dans l'exercice de ses fonctions pour le fait incriminé. Ainsi, en juillet 2017, le directeur de publication du site d'information en ligne Badil, Hamid El Mahdaoui, s'est vu infligé par le tribunal de première instance d'Al Hoceima une peine de trois mois de prison ferme, alourdie à un an par la juridiction d'appel. Mr El Mahdaoui, qui s'apprêtait à couvrir une marche pacifique dans la région du RIF interdite par les autorités, a été condamné pour « incitation des citoyens à enfreindre la loi » au motif que « ses actes avaient dépassé son travail de journaliste ». Cette position, qui semble donner au pouvoir judiciaire toute latitude pour apprécier ce qui relève ou non du journalisme, est d'autant plus problématique au regard du droit international que les critères de limitations à la liberté d'expression autorisés par le PIDCP à l'égard de toute personne se double, dans le cas des médias, de « l'obligation positive » de protéger cette liberté lorsqu'elle est exercée par voie de presse en raison du statut du journaliste en tant que « dénonciateur potentiel d'abus »<sup>41</sup>.

Les développements ci-dessous exposent d'autres points de désaccord exprimés par les parties prenantes à l'égard du nouveau Code de la presse et les demandes qui en découlent.

### Sur les principes généraux

- Le texte de l'article 3 du Code fixant le cadrage juridique de « la liberté de la presse, de l'édition et de l'imprimerie » devrait reprendre la lettre du troisième paragraphe de l'article 19 du PIDCP pour introduire le principe du but légitime, de la nécessité et de la proportionnalité de toute limitation à la liberté d'expression. Il devrait en cela s'inspirer de la Tunisie qui a clairement introduit ce principe dans l'article 1er de son Décret-Loi relatif à la liberté de la

<sup>40</sup> Voir notamment à ce sujet le rapport de Human Rights Watch (version en anglais) « Réforme des lois sur la liberté d'expression au Maroc : Les lignes rouges restent rouges », mai 2017 page 10.

<sup>41</sup> Le point 19 de la Résolution de la Commission des droits de l'Homme 2002/4830 engage tous les États à « créer et permettre, afin de promouvoir et protéger la liberté d'opinion et d'expression, un environnement propice dans lequel la formation et l'épanouissement professionnel des médias puissent être organisés et s'effectuer sans crainte de sanctions juridiques, pénales ou administratives de l'État, et à ne pas recourir, pour des infractions concernant les médias, à des peines d'emprisonnement ou à des amendes, qui sont sans commune mesure avec la gravité de ces infractions et qui violent les instruments internationaux protégeant les droits de l'Homme »

presse adopté en 2011<sup>42</sup>.

- La présomption de bonne foi prévue aux articles 86 et 91 du Code n'a qu'une portée limitée puisqu'elle concerne uniquement la publication des informations sur les affaires en cours devant la justice. Introduire un article reconnaissant la présomption de bonne foi dans les dispositions générales permettrait de consacrer ce principe comme un principe majeur déterminant l'interprétation juridique de toute disposition légale régissant l'exercice de la liberté des médias<sup>43</sup>. Cela permettrait aussi d'accorder à ce principe le statut de « clause interprétative » et d'offrir ainsi à la jurisprudence la possibilité d'en définir précisément la portée<sup>44</sup>.

### Sur la protection des sources

- L'article 5 garantit le secret des sources de l'information mais les cas dans lesquels un journaliste peut être tenu de les divulguer à la demande du juge sont définis dans des termes beaucoup trop vagues. Selon le droit international, la levée du secret des sources n'est possible que si l'intérêt général constitue une raison majeure et si la divulgation est considérée comme nécessaire. L'interprétation de ces critères a fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle a conduit de nombreux pays à adopter une législation définissant très strictement les cas dans lesquels un juge peut obliger un journaliste à révéler ses sources<sup>45</sup>.

### Sur la protection des journalistes

- Conformément au Plan d'action des Nations unies sur la protection des journalistes et la question de l'impunité<sup>46</sup>, l'article 7 paragraphe 4 du Code de la presse engage les autorités publiques « à mettre en place des garanties légales et institutionnelles aux fins de protéger les journalistes contre toute agression ou menace lors de l'exercice de leur profession. ». A ce jour, aucun dispositif n'a été adopté pour la protection des journalistes et, selon le Syndicat national de la presse marocaine (SNPM), l'impunité des agressions et menaces continue d'être la norme<sup>47</sup>. La protection envisagée dans le Code de la presse ne couvre par ailleurs que les journalistes possédant une carte de presse et exclu donc les autres producteurs de l'information tels que les journalistes-citoyens et les bloggeurs.

### Sur le directeur de publication

- La liste des limitations à l'exercice de la profession de directeur de publication fixée par l'article 15 du Code de la presse est excessive. La condition du diplôme est discriminatoire car elle exclut les autodidactes et ne donne pas la possibilité de faire valoir une expérience

<sup>42</sup> [http://www.inric.tn/fr/Decret-loi\\_relatif\\_a\\_la\\_liberte\\_de\\_la\\_presse.pdf](http://www.inric.tn/fr/Decret-loi_relatif_a_la_liberte_de_la_presse.pdf)

<sup>43</sup> Voir également à ce sujet les Voir les principes de l'ONG internationale ARTICLE 19 sur la diffamation.

<http://bit.ly/2DZKQDf>

<sup>44</sup> A titre d'exemple, la jurisprudence française a défini quatre éléments traditionnels de la bonne foi : un motif légitime d'information, le sérieux de l'enquête, la prudence de ton et l'absence d'animosité personnelle.

<sup>45</sup> Une des législations les plus avancées dans ce domaine est la loi belge du 7 avril 2005 dont l'article 4 prévoit que les personnes qui jouissent du droit de protection des sources ne peuvent être tenues de livrer les sources d'information qu'à la requête du juge, si elles sont de nature à prévenir la commission d'infractions constituant une menace grave pour l'intégrité physique d'une ou de plusieurs personnes, et uniquement si deux conditions cumulatives sont remplies : que les informations demandées revêtent une importance cruciale pour la prévention de la commission des infractions et l'impossibilité d'obtenir les informations demandées par une autre manière.

<sup>46</sup> [https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists\\_fr.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_fr.pdf)

<sup>47</sup> Voir les plus récents rapports annuels du SNPM.

professionnelle équivalente. L'article 15 pose également un problème en ce qui concerne le droit à l'oubli et le délai raisonnable de prescription de la perte des droits civils puisqu'il exclue du droit d'exercer la fonction de directeur de publication « toute personne ayant été condamnée pour un délit ou un crime dans une affaire de détournement de fonds, de corruption, d'abus de pouvoir, de viol, de détournement de mineurs ou pour des actes terroristes ». Les parties prenantes font valoir qu'aucune autre profession n'est soumise à autant de limitations au Maroc.

### Sur le régime de la déclaration préalable

- Le régime de la déclaration préalable pour la création d'un organe de presse a été maintenu mais les conditions posées par le Code de la presse sont trop nombreuses. La déclaration conjointe adoptée en 2003 par les Rapporteurs spéciaux sur la liberté d'expression et des médias des Nations unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Organisation des Etats américains (OEA) affirme qu'« imposer des exigences spéciales d'enregistrement sur les médias imprimés n'est pas nécessaire et doit être évité ». L'analyse des évolutions récentes de la procédure de déclaration des journaux dans d'autres pays montre par ailleurs une nette tendance vers l'abrogation de cette procédure<sup>48</sup>. En s'alignant sur cette tendance, le Maroc couperait court à tout risque d'abus.

### Sur la presse électronique

- Le Code de la presse oblige, sous peine de sanctions, la presse électronique à se mettre en conformité avec le régime de la déclaration préalable avant publication. Cette obligation pourrait entraîner la disparition d'un très grand nombre de médias en ligne gérés par des journalistes-citoyens qui assurent une mission de service public en fournissant à la population des informations d'actualité locale<sup>49</sup>. Dans le Point 43 de son Observation générale n°34, le Comité des droits de l'homme rappelle que « toute restriction imposée au fonctionnement des sites Web, des blogs et de tout autre système de diffusion de l'information par le biais de l'Internet, de moyens électroniques ou autres, y compris les systèmes d'appui connexes à ces moyens de communication, comme les fournisseurs d'accès à Internet ou les moteurs de recherche, n'est licite que dans la mesure où elle est compatible avec le paragraphe 3 de l'article 19 du PIDCP »
- Le droit des journaux électronique de produire des contenus audiovisuels est subordonné « à l'obtention d'une autorisation de tournage ». Ce document est délivré par le centre cinématographique marocain et valable pour une année. Cette condition, et la durée de validité de l'autorisation, sont excessives au regard des standards internationaux car elles

<sup>48</sup> A titre d'exemple, en France, la loi N° 2012-387 du 22 mars 2012 (relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives) a amendé dans un sens libéral deux articles de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : l'article 7 (qui précisait les modalités de la déclaration) et l'article 5 qui prévoit désormais que « tout journal ou écrit périodique peut être publié sans déclaration ni autorisation préalable, ni dépôt de cautionnement. »

<sup>49</sup> Selon une étude conduite sous l'égide de l'organisation NOVA-CENTRE per a LA INNOVACIÓ SOCIAL dans le cadre d'un projet conjoint avec l'Association Marocaine de Droits Humain (AMDH), le ministère de la Communication du Maroc recensait en 2017 environ 400 sites d'information électroniques répartis sur l'ensemble du territoire national. <http://novact.org/wp-content/uploads/2017/09/OSF-Finale.pdf>. Un rapport sur les médias en ligne dans les pays de la rive sud de la Méditerranée publié en 2015 par l'agence française de coopération médias Canal France International (CFI) situait quant à lui le nombre de pure players au Maroc dans une fourchette allant de 500 à 1000 [http://www.cfi.fr/sites/default/files/panorama-medias-version-longue-BD\\_3.pdf](http://www.cfi.fr/sites/default/files/panorama-medias-version-longue-BD_3.pdf)

font peser sur la presse électronique une « épée de Damoclès » de nature à entraver l'exercice indépendant de sa mission d'information. Dans le Point 43 de son Observation générale n°34, le Comité des droits de l'homme rappelle que « les restrictions licites devraient d'une manière générale viser un contenu spécifique » et que « les interdictions générales de fonctionnement frappant certains sites et systèmes ne sont pas compatibles avec le paragraphe 3 de l'article 19 du PIDCP »

### Sur les sanctions

- Outre qu'elles n'entrent pas dans le champ des restrictions permises par le PIDCP, les infractions prévues par l'article 71 pouvant constituer une « atteinte à la religion islamique ou au régime monarchique » ne sont pas définies. Il en est de même pour les « atteintes à la dignité des Chefs d'État et des agents diplomatiques étrangers » prévues par les articles 81 et 82. Cette absence de définition ne permet pas d'établir quelles formes d'expression sont légitimement restreintes et quelles formes d'expression le sont indûment, ouvrant ainsi la porte à l'arbitraire des personnes chargées de veiller au respect de la loi.
- Les articles 71 et 84 instaurent un régime spécifique pour une série d'institutions publiques et de fonctionnaire en matière d'injure et de diffamation. Ce dispositif est contraire aux standards internationaux qui recommandent en matière de diffamation l'instauration d'un seul régime, les fonctionnaires et les personnalités publiques ne pouvant être mieux protégés que des particuliers.
- L'article 104 stipule que les délits prévus par les articles 71, 72 et 73 peuvent donner lieu à la suspension d'un périodique ou au blocage d'un journal électronique pour une durée d'un mois s'il s'agit d'une parution quotidienne, hebdomadaire ou bimensuelle ou de deux éditions consécutives si la parution est mensuelle, trimestrielle. Or selon le Comité des droits de l'homme, « les circonstances spécifiques d'application du paragraphe 3 [du PIDCP] ne peuvent jamais entraîner l'interdiction d'une publication particulière à moins qu'un contenu spécifique, qui ne peut pas en être retranché, puisse être légitimement interdit en application du paragraphe »<sup>50</sup>.
- Bien que le rôle du pouvoir judiciaire en matière de saisie et de blocage de journaux ait été considérablement renforcé, le nouveau Code maintient la possibilité de saisir ou de bloquer un journal par ordonnance (Article 106) pour les infractions prévues par l'article 71. Il apparaît en outre que le procureur reste compétent pour demander en urgence la saisie de publications étrangères pour les infractions prévues par l'article 71 (article 31) ainsi que la fermeture de sites d'informations pour les infractions énoncés dans les articles 73 (incitation au proxénétisme, à la prostitution ou aux abus sexuels sur les mineurs) 75 (violation du secret de l'instruction et de la présomption d'innocence), 76 (respect de la confidentialité des délibérations de la justice se déroulant à huis clos) et 81 (atteinte à la personne et à la dignité de hauts responsables politiques de pays étrangers)

<sup>50</sup> Point 39 de son Observation Générale 34

### Sur la presse étrangère

- La presse étrangère, dans laquelle le Code de la presse inclue, entre autres, toute participation d'origine étrangère au capital d'une publication publiée au Maroc qui dépasse le tiers, est soumise à un régime d'autorisation préalable. Cette autorisation est délivrée par la Primature pour la publication (article 30) et l'impression (article 45), et par le ministère de la Communication s'agissant de la distribution (article 51). Ce dispositif, qui crée un régime juridique discriminatoire à l'égard de la presse étrangère, est donc incompatible avec les standards internationaux<sup>51</sup>.

### Sur la loi relative au statut des journalistes professionnels

- L'article 5 établit la primauté du droit interne sur le droit international puisque le journaliste est soumis aux « conventions internationales en matière de presse, de liberté d'opinion et d'expression adoptées par le Maroc (...) sous réserve des dispositions constitutionnelles et législatives du Royaume »

- Le pouvoir d'octroyer la carte de presse est confié au Conseil national de la presse mais l'administration dispose toujours du pouvoir de la retirer (pour une période n'excédant pas trois mois) en cas de violation de la loi ou du code de déontologie de la profession (article 29). Le juge dispose aussi d'un pouvoir dans ce domaine puisqu'il peut retirer la carte de presse de manière définitive dans le cadre d'affaires liées à l'exercice du journalisme.

- L'article 1 soumet l'accès à la profession de journaliste à une condition de diplôme. Cela exclut donc les autodidactes qui, dans de nombreux pays constitue une part non-négligeable de la profession. Cela exclue aussi les personnes exerçant une activité d'information du public de manière non rémunérée, telles que les journalistes citoyens, les blogueurs et les bénévoles de radios communautaires exerçant des fonctions éditoriales. Cette restriction n'est pas en phase avec les évolutions récentes de la doctrine du droit international. Le Comité des droits de l'homme estime en effet que les « blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière » entrent dans la catégorie des personnes exerçant des fonctions de journalisme. Par conséquent, les obligations découlant du PIDCP s'appliquent également à elles<sup>52</sup>.

- Plus généralement, la carte de presse reste au Maroc une condition administrative pour revendiquer le titre de journaliste. Elle prive donc de protection une personne qui exerce une mission d'information sans disposer d'un tel titre. Or, selon le Comité international des droits de l'homme, « les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État » ne peuvent être compatibles avec les obligations découlant du PIDCP que dans la mesure où ils sont déclaratifs de droits et non pas constitutif de la qualité de journaliste.

<sup>51</sup> Point 26 de l'Observation générale N°34 : « les textes qui restreignent l'exercice des droits énumérés au paragraphe 2 de l'article 19 ne doivent pas seulement respecter les conditions strictes énoncées au paragraphe 3 de l'article 19 mais doivent également être eux-mêmes compatibles avec les dispositions, les buts et les objectifs du Pacte ». Par conséquent « les lois ne doivent pas violer les dispositions du Pacte qui interdisent la discrimination ».

<sup>52</sup> Point 44 de l'observation Générale N°34



### LA REGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

En septembre 2002, le Maroc a mis fin au monopole de l'État en matière de radiodiffusion et de télévision<sup>53</sup> et créé la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA)<sup>54</sup>. Cet organe de régulation, que la Constitution de 2011 a élevé au rang d'« institution de régulation et de bonne gouvernance », est placé sous la « tutelle protectrice » du Roi qui nomme cinq des neuf membres de son instance délibérante afin d'en garantir l'indépendance vis-à-vis du gouvernement et des partis politiques<sup>55</sup>. La loi instituant la HACA a été amendée le 25 août 2016 sans que les modifications apportées ne changent de façon substantielle la nature et l'étendue des prérogatives de l'institution<sup>56</sup>. Ces pouvoirs peuvent être résumés de la manière suivante :

- Participer à l'élaboration du cadre légal applicable à la communication audiovisuelle en formulant des avis au Roi, au Parlement et au gouvernement.
- Approuver les cahiers des charges des opérateurs publics.
- Contrôler les programmes pour veiller au respect par les opérateurs publics et privés de la législation et de la réglementation en vigueur ainsi que des obligations prévues dans leurs cahiers des charges.
- Veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, notamment en matière d'information politique et plus particulièrement en période électorale.
- Recevoir et instruire des plaintes émanant de partis politiques, de syndicats, d'associations et de particuliers contre toute chaîne de radio ou de télévision ayant diffusé un contenu contraire à la loi.
- Instruire les demandes d'autorisation, de création et d'exploitation des opérateurs privés (licence, autorisation et cahier des charges)
- Accorder les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques affectées par l'Agence nationale de réglementation des télécommunications.

Pour compléter ce nouveau dispositif, le Parlement a adopté en 2005 une loi relative à la communication audiovisuelle<sup>57</sup> qui a été amendée et enrichie par plusieurs lois promulguées en 2015 et 2016<sup>58</sup>. Selon son préambule, la loi « constitue un jalon important dans le processus visant à mettre en place le cadre juridique de la libéralisation de ce secteur ». Elle marque effectivement une rupture avec le système précédant puisqu'elle fixe le cadre juridique qui détermine les principes généraux et les mécanismes essentiels nécessaires à la restructuration et à la réglementation du secteur audiovisuel. Elle offre ainsi aux nouveaux opérateurs privés la possibilité de créer et d'exploiter une radio ou une télévision dans un système garantissant l'équité et la transparence et dont le fonctionnement est régi de manière indépendante par la HACA.

<sup>53</sup> Décret-loi n° 2-02-663 du 10 septembre 2002

<sup>54</sup> Dahir n° 1-02-212 du 31 août 2002

<sup>55</sup> La HACA est constituée par deux structures complémentaires : le Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle (CSCA), instance délibérante, et la Direction Générale de la Communication Audiovisuelle (DGCA), organe de préparation et d'exécution des décisions du Conseil. Le Conseil Supérieur se compose de neuf membres de divers horizons professionnels, intellectuels et universitaires. Le Président et quatre membres sont nommés par le Roi, deux membres sont nommés par le Premier Ministre, et deux membres sont nommés respectivement par le Président de la Chambre des Représentants et par le Président de la Chambre des Conseillers. À la différence des autres membres, le mandat des cinq personnalités nommées par le Roi est d'une durée illimitée et indéterminée.

<sup>56</sup> Dahir n° 1-16-123 du 25 août 2016

<sup>57</sup> Loi n° 77-03 sur la communication audiovisuelle, promulguée par le Dahir n° 1-04- 7 janvier 2005

<sup>58</sup> Loi 66-16, Loi 96-14 et Loi 83-13 modifiant et complétant la loi 77-03 relative à la communication audiovisuelle.

Ce dispositif a permis une diversification du paysage médiatique avec la création de nouvelles chaînes de radio et de télévision publiques, et d'une vingtaine de stations de radio privées. En revanche, le secteur privé de la télévision n'a pas connu le même essor. A l'exception de la chaîne MEDI 1 TV<sup>59</sup>, aucune licence n'a été attribuée, malgré l'appel du Conseil de la concurrence en 2013 à une ouverture de ce marché à l'investissement privé. Plusieurs opérateurs avaient déposé des dossiers de candidatures lors de la seconde procédure d'appel d'offre en 2009. Aucune n'a été retenue et aucun des candidats n'a contesté la décision de la HACA. Celle-ci avait estimé que la viabilité des chaînes proposées ne pouvait être garantie au motif que le marché de la publicité, affecté partout dans le monde par la crise financière, était trop étroit pour l'arrivée de nouveaux acteurs.

En matière de liberté d'expression, la loi se réfère dans son préambule aux « principes universels relatifs aux droits de l'homme, tels que reconnus au niveau international », notamment en matière de pluralisme politique, mais sans établir clairement la primauté des engagements internationaux du Maroc sur le droit interne puisque cette loi se fonde aussi « dans sa philosophie générale et ses objectifs, aux constantes et référents constitutionnels du Royaume que sont l'Islam, l'unité nationale et territoriale et la monarchie constitutionnelle ». La balance semble même plutôt pencher vers la prééminence du droit interne dans le corps du texte de la loi. En effet, si « la communication audiovisuelle est libre » (article 3, paragraphe 1), cette liberté doit s'exercer dans le respect « des constantes du royaume, des droits et libertés fondamentales tels que prévus par la constitution, de l'ordre public, des bonnes mœurs et des besoins de la défense nationale » (article 3 paragraphe 3). Il en est de même pour la programmation que « les sociétés de communication audiovisuelle conçoivent librement » (Article 4) sous réserve d'obligations positives (fournir une information pluraliste, encourager la production nationale, promouvoir l'égalité des sexes) mais sans que cela ne « porte préjudice aux dogmes du Royaume du Maroc tels que définis par la Constitution, notamment ceux relatifs à l'Islam, à l'intégrité territoriale du Royaume et à la monarchie » (Article 9). Ces restrictions sont assorties d'autres limitations relatives, notamment, à l'apologie de la violence ou de l'incitation au terrorisme ; à la protection de l'enfance, des personnes vivant avec un handicap, de la santé, de l'environnement et des droits d'auteur ; ou bien encore à la lutte contre la publicité mensongère, les violences faites aux femmes et les stéréotypes sexistes<sup>60</sup>.

Formulées en termes très généraux, ces limitations sont susceptibles d'être interprétées d'une manière pouvant restreindre indûment la liberté d'expression. Certes, la HACA constitue un rempart non-négligeable contre d'éventuelles dérives. Elle peut formuler des avis sur la réglementation et en sanctionner les violations par le biais d'amendes et de suspension de programme (ne dépassant pas un mois)<sup>61</sup>. Néanmoins, ces sanctions sont administratives et n'éteignent pas la possibilité de poursuites pénales. Leur but se limite en effet à la régulation du secteur à l'exclusion de toute finalité de punir l'opérateur fautif ou de réparer le dommage privé éventuellement subi par un tiers. L'article 7 de la loi du 25 août 2016 portant réorganisation de la HACA prévoit ainsi que l'institution « peut être saisie par l'autorité judiciaire afin de lui donner avis sur les plaintes fondées des violations de la législation ou de la réglementation relative au

<sup>59</sup> D'abord diffusé par Satellite (à partir de 2006) avant son passage sur le réseau analogique hertzien (2010) puis TNT (2015)

<sup>60</sup> Dahir 1-16-155 du 25 août 2015 modifiant la loi la loi 66-16-13 complétant la loi sur la communication audiovisuelle.

<sup>61</sup> Article 26 de la loi 11-15 du 25 août 2016 portant réorganisation de la HACA.



secteur de la communication audiovisuelle ». De même qu'en cas d'infraction pénale, la HACA ou son autorité de tutelle peuvent saisir le Procureur du Roi en vue de poursuites judiciaires (article 22).

### L'ACCES DES PARTIES POLITIQUES, DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET DES ASSOCIATIONS AUX MÉDIAS AUDIOVISUELS PUBLICS

Fait unique dans la région, la Constitution de 2011 garantit expressément aux partis politiques formant l'opposition parlementaire un temps d'antenne au niveau des médias publics, proportionnel à leur représentativité (article 10). Le droit d'accès équitable aux médias publics est également garanti aux partis et candidats à une élection (article 11). Ce principe est repris dans plusieurs textes de lois :

- Article 295 de la loi n° 9-97 formant code électoral : « L'accès aux moyens audiovisuels publics est ouvert aux partis politiques participant aux élections générales communales et législatives dans les conditions et formes fixées par décret pris sur proposition du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice et du ministre chargé de l'Information ».
- Article 48 de la loi sur la communication audiovisuelle : « Les sociétés nationales de l'audiovisuel public sont tenues au respect (...) de la pluralité d'expression des courants de pensée et d'opinion et l'accès équitable des formations politiques, selon leur importance et leur représentativité, notamment pendant les périodes électorales et ce conformément à la réglementation en vigueur, et au respect de la pluralité des associations de la société civile intéressées à la chose publique, selon leur importance dans le respect de l'équilibre, de l'équité territoriale et du non-accapement. »
- Loi portant création de la HACA qui confère à cette institution la prérogative de veiller au respect de la législation et de la réglementation applicables aux règles et conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les médias audiovisuels publics et privés doivent respecter.

L'accès aux médias audiovisuels publics est également garanti aux syndicats et aux associations afin de favoriser l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, aussi bien politiques, que sociaux, économiques ou culturels. Cette obligation figure dans le cahier des charges des opérateurs publics et la HACA adresse, chaque trimestre, au chef du gouvernement, aux deux chambres du parlement, aux responsables des partis politiques, aux organisations syndicales et au Conseil national des droits de l'Homme le relevé du temps d'intervention des personnalités politiques, syndicales, professionnelles ou associatives dans les programmes diffusés par les chaînes de télévision et de radio.

### LES MÉDIAS ASSOCIATIFS-COMMUNAUTAIRES

La loi sur la communication audiovisuelle n'accorde pas de statut juridique aux radios communautaires. En effet, selon l'article 18 seules les personnes morales, ayant la forme juridique de société anonyme, peuvent créer une chaîne de télévision ou une station radio, ce qui exclue de jure les associations. Cette restriction ne permet pas au Maroc d'être en conformité avec ses engagements internationaux. Dans son Observation générale n° 34, le

Comité des droits de l'homme des Nations Unies demande en effet aux États partis au PIDCP « d'éviter d'imposer aux médias audiovisuels, y compris aux médias communautaires et aux chaînes commerciales, des conditions d'octroi de licence trop rigoureuses et des droits de licence excessifs. ». La Déclaration sur les principes de la liberté de l'audiovisuel de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples appelle également les États africains à encourager la radiodiffusion communautaire « compte tenu de son potentiel pour élargir l'accès des pauvres et des communautés rurales aux ondes. »<sup>62</sup>

Les acteurs associatifs militent depuis une dizaine d'années pour l'ouverture du champ médiatique aux radios associatives-communautaires. Le rapport final du dialogue national « médias et société » lancé en 2010 contient une série de recommandations à cet effet et la conférence internationale de Marrakech, organisée en décembre 2011, avait permis à une soixantaine d'acteurs associatifs, de journalistes et de blogueurs d'élaborer les grandes lignes d'un cadre législatif de régulation et d'autorégulation capable de promouvoir un secteur radiophonique communautaire dans le pays.

Plus récemment, le Forum des Alternatives Maroc (FMAS) a initié la rédaction d'un mémorandum visant à soutenir un plaidoyer pour une reconnaissance juridique des radios communautaires<sup>63</sup>. Ce document d'une cinquantaine de pages appelle le gouvernement et le parlement à reconnaître les radios associatives et communautaires dans la loi sur la communication audiovisuelle en y introduisant des amendements reconnaissant le rôle spécifique de ces médias pour l'éducation à la citoyenneté et le développement local, et leur permettant d'accéder au paysage audiovisuel dans les conditions adéquates. Parmi les demandes formulées figurent notamment la mise en place d'un système incitatif d'octroi de licence et de fréquence, un cahier des charges non-contraignant, et la création d'un fonds national de soutien.

### LA LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR INTERNET

Le nouveau dispositif pénal est également un frein au développement de la liberté d'expression sur Internet. Les journalistes citoyens, blogueurs et autres influenceurs, dont le nombre augmente de façon exponentielle, sont en première ligne. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU recommande qu'ils bénéficient de la même protection juridique que les journalistes en vertu d'un principe largement reconnu en droit international, mais cette idée est loin de faire l'unanimité au Maroc. La Fédération marocaine des éditeurs de journaux (FMEJ) et le Syndicat national de la presse marocaine (SNPM) s'y opposent au motif que la profession de journaliste est régie par des règles déontologiques que les acteurs non-professionnels de l'information ne connaissent pas ou ne respectent pas<sup>64</sup>.

D'autre part, les organisations internationales de défense des droits de l'homme sont opposées à l'adoption de législation spécifique sur la liberté d'expression sur Internet, qu'elles jugent par

<sup>62</sup> 32ème Session Ordinaire de la Commission africaine des droits humains et des peuples, 17-23 octobre 2002

<sup>63</sup> Mémorandum rédigé par Saïd Essoulami Directeur exécutif du CMF-MENA. <http://www.e-joussour.net/wp-content/uploads/2016/04/Publication-plateforme-de-plaidoyer-FR-AR.pdf>

<sup>64</sup> <http://urlz.fr/6LUF>; <https://lematin.ma/journal/2017/les-editeurs-de-journaux-et-le-syndicat-de-presse-s-rsquo-associant-pour-defendre-le-metier/277458.html>. A cet égard également, l'ONG internationale Article 19 recommande que les blogueurs aient la possibilité, mais non l'obligation, d'adhérer aux mécanismes d'auto-régulation de la presse écrite. Certains pays, par exemple la Serbie, ont instauré un mécanisme d'adhésion libre, pour les médias en ligne, au mécanisme d'auto-régulation.

<sup>64</sup> Session du 5 juillet 2012

nature dangereuse, et estiment que les règles applicables hors ligne doivent s'appliquer aussi en ligne. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a lui aussi adopté une recommandation en ce sens<sup>65</sup>. Celle-ci affirme que les droits dont les personnes jouissent hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le droit de toute personne à la liberté d'expression qui est applicable sans considération de frontière et par le moyen de son choix.

Le principe général selon lequel les règles applicables hors ligne s'appliquent aussi en ligne fixe un cap général. La principale difficulté consiste à respecter les principes applicables hors ligne tout en prenant en compte l'environnement présent en ligne. Cela concerne notamment la question de la diffusion de contenus illicites et du blocage de sites web qui peut en résulter. Une étude comparative réalisée sous les auspices du Conseil de l'Europe en avril 2012 distingue deux grands modèles de régulation du blocage sur le continent européen. Le premier modèle concerne les pays qui ne sont pas dotés d'un régime législatif ou réglementaire spécialement consacré à la question du blocage, et qui s'appuient donc sur le cadre juridique général existant, qui n'est pas propre à Internet<sup>66</sup>.

Le second modèle concerne les pays qui ont adopté un cadre juridique s'appliquant spécialement à Internet et à d'autres médias numériques. Dans ces pays, les dispositions adoptées définissent habituellement les motifs justifiant un blocage (matériel illicite touchant à la pédopornographie, au terrorisme, à la criminalité – en particulier) et les conditions de blocage. Le Conseil de l'Europe note que ces États, après avoir mis en place des systèmes de blocage pour écarter les menaces les plus graves ont tendance à étendre cette pratique à toutes sortes de contenus qu'ils désapprouvent. Tout en rappelant que le blocage de contenus constitue par principe une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression, le Conseil de l'Europe recommande donc à ses États membres de veiller à ce que les restrictions d'accès à des contenus en ligne qui touchent des utilisateurs relevant de leur compétence se fondent sur un cadre juridique, strict et prévisible, définissant la portée de ces restrictions et offrant la garantie d'un contrôle judiciaire pour prévenir d'éventuels abus. De plus, les juridictions internes doivent déterminer si une mesure de blocage est nécessaire et proportionnée<sup>67</sup>.

### LA LÉGISLATION SUR LA CRÉATIVITÉ CULTURELLE, ARTISTIQUE ET INTELLECTUELLE

Il n'y a pas au Maroc de législation spécifique sur la création culturelle, artistique et intellectuelle en rapport avec la liberté d'expression. La dernière version de la loi relative à l'artiste et aux professions artistiques, qui a été promulguée en septembre 2016<sup>68</sup>, ne concerne que les garanties professionnelles des artistes en matière de contrat artistique et de protection sociale. En l'absence de législation spécifique, c'est donc le droit commun, incluant les dispositions du code pénal relatives aux restrictions à la liberté d'expression, qui s'applique aux acteurs du monde culturel, artistique et intellectuel.

<sup>65</sup> Session du 5 juillet 2012

<sup>66</sup> Voir également à ce sujet, le document d'orientation d'Article 19 sur le blocage et le filtrage <http://bit.ly/2io3o4U>

<sup>67</sup> La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de blocage d'internet, qui s'est développée ces dernières années, repose sur l'application de trois critères : 1/ toute mesure de blocage doit avoir un fondement juridique clair ; 2/ la mesure doit poursuivre l'un des buts légitimes énumérés à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (par exemple, la sécurité nationale, la défense de l'ordre ou la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection de la réputation ou des droits d'autrui) ; 3/ la mesure doit être proportionnée au but légitime poursuivi.

<sup>68</sup> Loi n°68-16 relative à l'artiste et aux professions artistiques qui abroge la loi n°71-99 relative à l'artiste.

### RECOMMANDATIONS

Ce rapport a été présenté et débattu par des parties prenantes marocaines au cours de deux ateliers qui se sont déroulés les 24 et 25 octobre 2017 à Rabat, et les 27 et 28 janvier 2018 à Marrakech. Au terme des discussions, les participants ont convenu des recommandations suivantes :

- En dépit de progrès importants réalisés depuis l'adoption de la Constitution de 2011, le cadre légal relatif à la liberté d'expression doit être encore amendé pour respecter les principes et les obligations contenus dans les engagements internationaux du Maroc, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 que le pays a ratifié en 1979.
- Le Parlement marocain devrait notamment réviser plusieurs lois adoptées récemment (Code de la presse, amendements au Code pénal, droit d'accès à l'information), à la lumière des mémorandums transmis au gouvernement par des parties prenantes marocaines et internationales entre 2011 et 2015 et dont le contenu a été très insuffisamment pris en compte.
- La mise en conformité du Code pénal avec les normes du PIDCP demeure l'alpha et l'oméga de la pleine garantie du droit à la liberté d'expression au Maroc. Les différentes législations sur les médias offrent un certain niveau de protection aux acteurs professionnels du secteur sans toutefois les soustraire au Code pénal qui reste applicable à toute forme de journalisme, qu'elle soit professionnelle ou non, ainsi qu'à toute forme d'expression artistique, culturelle, littéraire ou scientifique. Supprimer les peines de prison pour les délits d'expression, autres que celles tolérées par le PIDCP, permettrait par ailleurs de protéger les acteurs non-professionnels de l'information (journalistes citoyens, journalistes associatifs-communautaires, bloggeurs, etc.) tout en permettant de mieux protéger les droits et libertés rattachés spécifiquement à la qualité de journaliste professionnel.
- Les représentants de la justice, les juges et les professionnels du droit devraient être sensibilisés aux droits et obligations contenus dans les engagements internationaux du Maroc en matière de libertés fondamentales (d'expression, d'assemblée et de réunion), y compris celles relatives à l'internet, par une formation initiale et de la formation continue.
- Le législateur, en concertation avec la magistrature et la société civile marocaine, devrait explorer la possibilité de créer un système de juridiction spécialisée en matière de libertés fondamentales en s'inspirant du modèle appliqué aux affaires familiales pour lesquelles chaque tribunal dispose d'un service spécialisé.
- Un mécanisme de publication immédiate des jugements (et arrêts) rendus par les tribunaux (et cours) devrait être institué pour favoriser l'harmonisation de la jurisprudence sur les libertés fondamentales.
- Un débat et un processus consultatif visant à créer un mécanisme d'autorégulation permettant de lutter efficacement contre la propagation de fausses nouvelles dans les médias traditionnels et les médias sociaux devraient être initiés avec toutes les parties prenantes concernées.

- Les syndicats, les partis politiques et les parlementaires devraient soutenir le plaidoyer de la société civile pour une reconnaissance juridique des radios associatives-communautaires, et cette reconnaissance devrait être étendue à tous les types de média associatif-communautaire (audiovisuel, écrit et digital).
- Après la promulgation de la loi sur le droit d'accès à l'information, la société civile marocaine devrait mettre en place un mécanisme de monitoring sur la mise œuvre effective de ce droit par les institutions publiques et par la commission du droit d'accès à l'information, ainsi qu'un système de notation permettant de mettre à l'index les institutions qui en seront le moins respectueuse.
- La société civile marocaine devrait moderniser ses procédures de plaidoyer en se donnant les moyens d'intervenir directement auprès des membres du Parlement. Cette capacité à agir est particulièrement importante pendant la période de navette parlementaire entre les deux chambres, lorsque les avant-projets de loi soumis à l'avis consultatif de la société civile par le gouvernement peuvent subir des modifications très substantielles. En exerçant un plaidoyer direct pendant la période de navette parlementaire la société civile se donnerait la capacité d'agir contre l'ajout de restrictions supplémentaires aux libertés fondamentales et d'en favoriser une protection accrue dans la version finale des lois.

### Bibliographie

Adala, « Mémoire sur l'avant-projet de Loi Code de la presse et de l'édition », 2014.  
Article 19, « Morocco: Draft law regarding the right to access information, legal analysis », September 2017.

Article 19, « Freedom of Expression Unfiltered: How blocking and filtering affect free speech », Policy brief, December 2016.

Omar Bendourou, « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 : débats autour de certains droits et libertés », La Revue des droits de l'homme 6, 2014.  
Centre for Media Freedom (CMF), Note critique sur le projet de loi sur le conseil national de la presse, Décembre 2015.

Centre for Media Freedom (CMF), Note de recommandations pour améliorer le projet de loi 31.13 sur le droit d'accès à l'information comme adopté par la chambre des représentants, Septembre 2017

Centre for Media Freedom (CMF), Note de recommandations pour conformer la loi aux normes internationales, Octobre 2017

Conseil national des droits de l'Homme (CNDH), « Mémoire sur l'avant-projet de Loi de la presse et de l'édition », Série contribution au débat public, juillet 2014.

Conseil national des droits de l'Homme (CNDH), « Avis sur le projet de loi N° 31-13 sur le droit d'accès à l'information », Série contribution au débat public, mai 2016.

Conseil national des droits de l'Homme (CNDH), « Avis sur le projet de loi 86.14 modifiant et complétant les dispositions du code pénal et de la procédure pénale relatives à la lutte contre le terrorisme », Série contribution au débat public, janvier 2015.

Fatima El-Issawi, « Moroccan National Media, between change and statu quo », London School of Economics, Middle East Centre, 2016.

Fédération du journalisme, de l'information et de la communication (FJIC), « Mémoire sur l'avant-projet de Loi Code de la presse et de l'édition », janvier 2015.

Fédération marocaine des éditeurs de journaux (FMEJ), « Mémoire sur l'avant-projet de Loi Code de la presse et de l'édition » (3 mémoires entre 2011 et 2015)

Forum des Alternatives Maroc (FMAS), Rapport sur la liberté de la presse au Maroc (2013-2014), (auteur Jalal El Makhfi), Projet e-joussour, éditions FMAS, 2014.

Forum des Alternatives Maroc (FMAS), « Plaidoyer pour une reconnaissance juridique des radios associatives-communautaires au Maroc », (auteur Saïd Essoulami), éditions FMAS, 2012.

Freedom House, Freedom on the net 2016, Morocco country profile, 2016

Freedom House, Freedom of Expression, Morocco country reports 2016 and 2017

Freedom Now, « Rapport sur la situation des libertés de la presse et d'expression au Maroc, Une liberté sous surveillance », 2015.

Ahmed Ghazali, « Assessment of media legislation in Morocco », MedMedia Report, 2016

Ahmed Hidass, « La régulation des médias audiovisuels au Maroc », L'Année du Maghreb, II | 2007.

Ahmed Hidass, « Quand « l'exception » confirme la règle. L'encadrement juridique de la liberté de la presse écrite au Maroc », L'Année du Maghreb, 15 | 2016.

Human Rights Watch, « Réforme des lois sur la liberté d'expression au Maroc : Les lignes rouges restent rouges », Rapport publié en mai 2017.

Ministère marocain de la Communication : « Les Efforts pour la promotion de la liberté de la presse 2014 », Edition Ministère de la Communication, février 2015.

Reporters sans frontières, Observations relatives aux projets de loi marocains sur la presse, publiées le 15 novembre 2014.

Reporters sans frontières, « Internet et liberté d'expression au Maroc », rapport publié le 9 juin 2015.

Recommandations du dialogue national « Médias et Société » au Maroc, 2011

Recommandations des premières assises nationales de la presse écrite organisées par le Syndicat national de la presse marocaine (SNPM), la Fédération marocaine des éditeurs des journaux(FMEJ) et le ministère de la Communication les 11 et 12 mars 2005.

Syndicat national de la presse marocaine (SNPM), « Mémoire sur l'avant-projet de Loi Code de la presse et de l'édition » (5 mémoires entre 2011 et 2015)

Transparency Maroc, « Remarques concernant le projet de loi n° 31.13 relatif au droit d'accès à l'information », publiés le 23 avril 2013.



## Législations et conventions

### Maroc

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

Code pénal

Dahir n°1-16-104 du 18 juillet 2016 portant promulgation de la loi 73-15 modifiant et complétant certaines dispositions du code pénal. Bulletin Officiel n°6491 du 18 août 2016.

Dahir n° 1-16-122 du 10 août 2016 portant promulgation de la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition, de la loi 89-13 sur statut du journaliste professionnel et de la loi 90-13 portant création du Conseil National de la Presse.

Décret-loi n° 2-02-663 du 10 septembre 2002 portant suppression du monopole de l'État en matière de radiodiffusion et de télévision.

Dahir n° 1-16-123 du 21 kaada 1437 (25 aout 2016) portant promulgation de la loi n° 11-15 portant réorganisation de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle.

Loi n° 77-03 sur la communication audiovisuelle, promulguée par le Dahir n°1-04-257 du 7 janvier 2005 et modifiée par le Dahir n°1-15-123 du 4 aout 2015, le Dahir n°1-16-155 du 25 aout 2016, et le Dahir n° 1-16-100 du 5 juillet 2016.

Loi N° 31-13 sur le droit d'accès à l'information.

### Internationales

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

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

Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme adoptée le 16 mai 2005.

Déclaration sur les principes de la liberté de l'audiovisuel de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, adoptée lors de la 32ème Session Ordinaire, 17-23 octobre 2002.

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

Déclaration de l'UNESCO sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'Homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre, adoptée le 28 novembre 1978.

Déclaration conjointe adoptée en 2003 par les Rapporteurs spéciaux sur la liberté d'expression et des médias des Nations unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Organisation des Etats américains (OEA)

Déclaration conjointe adoptée le 26 novembre 1999 par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression.



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

Rapports du Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (rapports des 10 août 2010, 10 août 2011, 7 septembre 2012, et 4 septembre 2013)

Résolutions du Conseil des droits de l'Homme N° 12/16 sur la liberté d'opinion et d'expression adoptée le 2 octobre 2009.

Résolution 21/12 du Conseil des droits de l'homme du 27 septembre 2012 sur la sécurité des journalistes et décision 24/116 du Conseil du 26 septembre 2013 concernant une réunion-débat sur la sécurité des journalistes.

Résolutions de la Commission des droits de l'Homme, N°2004/426, N°2003/427, N° 2002/488 et 2001/479 sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression.

Recommandation (2003)13 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales.

Recommandation (2016) 5 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'internet

Principes de Johannesburg, Sécurité Nationale, Liberté d'Expression et Accès à l'Information U.N. Doc. E/CN.4/1996/39.

Observation générale N°34 du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies, 102eme session, 11-29 juillet 2011.