

La liberté de réunion (*)

Note sous T.A., Rabat, 15 octobre 1998,
Secrétariat régional du Parti de l'Avant-garde démocratique socialiste

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Consacrée par la Constitution ⁽¹⁾ et régie par le dahir du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics ⁽²⁾, la liberté de réunion n'a jusque-là, du moins d'après la jurisprudence publiée, jamais fait l'objet d'un recours devant le juge. On se doit de constater avec satisfaction qu'un certain civisme juridique est en train de gagner une partie de la population sensible à l'idée que l'Etat de droit ne saurait être l'œuvre ou le résultat de la seule volonté politique, mais demeure tributaire dans sa réalisation du degré d'intérêt que chaque membre de la société civile lui accorde en revendiquant auprès de la justice le droit que l'administration refuse de lui reconnaître.

Le jugement dernièrement rendu par le Tribunal administratif de Rabat, le 15 octobre 1998, confirme non seulement cette idée à laquelle on vient de faire allusion et qui, avouons-le, augure d'un avenir prospère en matière de contrôle juridictionnel de l'administration, mais surtout celle que les remparts qui se sont construits d'eux-mêmes à la faveur du silence des administrés, en faisant de l'institution administrative une forteresse à peine accessible au juge, se réduisent en tombant au fur et à mesure que ce dernier, saisi par le justiciable, estime à juste titre qu'aucun domaine ne doit lui être interdit ⁽³⁾.

*

* *

En date du 28 mai 1997, le secrétariat régional du Parti de l'avant-garde démocratique socialiste a présenté au premier khalifat du gouverneur de Mohammedia une demande sollicitant l'autorisation de l'organisation d'une activité publique consistant en la présentation, le 8 juin 1997, d'une conférence dans la salle du 6 novembre pour l'utilisation de laquelle le président du conseil municipal a donné son accord.

* REMALD n°26, 1999, p. 79 et suiv.

¹ Article 9 de la Constitution.

² Dahir du 15 novembre relatif aux rassemblements publics, *B.O.* du 27 novembre 1958, p. 1912.

³ En effet, depuis particulièrement l'institution de tribunaux administratifs, plusieurs domaines considérés naguère comme relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration et échappaient à tout contrôle, sont devenus soumis au contrôle du juge administratif. Il en était ainsi, pour ne citer que quelques exemples, en matière de mutation des fonctionnaires, d'adéquation de la sanction à la gravité de la faute commise par le fonctionnaire, d'expropriation pour cause d'utilité publique, etc.

Mais jusqu'à la date arrêtée au 8 juin pour l'organisation de la réunion projetée, le premier khalifat du gouverneur n'a accordé aucune autorisation et les intéressés ont estimé qu'ils ne pouvaient pas tenir leur réunion. Sur cette base, le secrétariat régional du parti intente devant le Tribunal administratif de Rabat un recours en indemnités en évaluant la réparation du préjudice moral qu'il a subi à un dirham symbolique que le juge lui accorde.

Sans doute qu'en première lecture le jugement semble tout à fait convaincant en ce sens que l'exercice d'une liberté ne peut être interdit ou refusé que s'il constitue une menace pour l'ordre public, mais par rapport au dahir du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics, on conviendra que la procédure suivie par le requérant pour l'organisation de la conférence a accordé à l'autorité administrative plus de pouvoirs que le législateur lui reconnaît. La liberté de réunion n'est pas soumise à autorisation préalable mais uniquement à déclaration préalable. Pour la commodité de l'exposé, on commencera par ce point.

- I -

Très peu d'années après le recouvrement de l'Indépendance et dans le cadre de ce qui est communément appelé le code des libertés publiques, le législateur a soumis la liberté de réunion à un régime extrêmement libéral donnant à l'administration un pouvoir plutôt restreint. Cette tendance avait été probablement dictée par les impératifs de l'époque qui nécessitaient une rupture bien marquée avec tout ce qui avait eu cours pendant la période du protectorat où, pour des raisons parfaitement compréhensibles, tout ce qui était l'occasion de permettre de rassembler une partie de la population, si infime fût-elle, était considéré comme un événement susceptible de sédition. Le législateur de 1958 a donc voulu instaurer un ensemble de libertés dont les Marocains avaient été pendant longtemps privés, tout en les soumettant à un régime presque mot pour mot identique à celui qui était consacré en France ⁽⁴⁾.

C'est ainsi que l'article 1er du dahir du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics prévoit, tout comme l'article 1^{er} de la loi française du 30 juin 1881, que les réunions publiques ⁽⁵⁾ sont libres. Il soumet la liberté de réunion non pas à autorisation préalable mais à déclaration préalable ⁽⁶⁾ ; ce qui est bien différent.

⁴ En effet, si on fait une lecture comparée de nos textes avec les textes français, on se rend compte que dans une très large mesure notre code des libertés publiques a repris les principes qui les caractérisaient en France. En ce qui concerne la liberté de réunion, voir J. Morange, «Les libertés publiques », P.U.F., collection Droit fondamental, 1985, p. 205 ; J. Rivero, «Les libertés publiques », Thémis, 1989, T. II, p. 364.

⁵ Le même article définit la réunion publique comme « toute assemblée temporaire mais concertée, ouverte au public, dans laquelle sont examinées des questions portées à un ordre du jour déterminé à l'avance ».

⁶ Il est à noter que, en France, cette obligation a disparu avec la loi du 23 mars 1907 ; en ce sens, J. Morange, *op. cit.*, p. 205 et J. Rivero, *op. cit.*, p. 364.

En effet, il y a un régime d'autorisation préalable lorsque l'activité envisagée est assujettie à une requête de l'individu auprès de l'administration avant d'entreprendre une action déterminée qui ne peut légalement s'exercer qu'après accord de l'autorité administrative ⁽⁷⁾. Par contre, le régime de la déclaration implique que la ou les personnes désireuses d'exercer une liberté consacrée par la loi doivent porter à la connaissance de la puissance publique certaines informations concernant l'exercice de la liberté envisagée, bien qu'aucune autorisation ne soit juridiquement nécessaire ⁽⁸⁾.

A la lumière de cette distinction, il y a lieu de relever que le législateur marocain a clairement exprimé que les réunions publiques peuvent se tenir sans autorisation préalable ⁽⁹⁾, mais en soumettant leur exercice à une procédure bien précise de déclaration préalable.

Ainsi, a-t-il prévu que toute réunion publique doit être précédée d'une déclaration auprès de l'autorité administrative locale contre récépissé ou lui être adressée par lettre recommandée. Dans les deux cas, la déclaration doit indiquer le jour, l'heure, le lieu et l'objet de la réunion. Elle doit être signée par deux personnes domiciliées dans la localité où doit se tenir la réunion. Il est spécifié que celle-ci ne peut se tenir qu'après un délai de vingt quatre heures suivant la délivrance du récépissé ou quarante huit heures après l'envoi de la lettre recommandée ⁽¹⁰⁾.

La police de la réunion doit être assurée par un bureau composé d'un président et de deux assesseurs au moins qui sont chargés de maintenir l'ordre et doivent empêcher tout discours contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un crime ou un délit. De même qu'ils doivent empêcher toute discussion étrangère à l'objet de la réunion.

Dans le même sens, il est prévu qu'un fonctionnaire dûment mandaté peut assister à la réunion et qu'il peut en prononcer la dissolution soit à la demande du bureau, soit s'il estime que son déroulement trouble ou est susceptible de troubler l'ordre public.

Par ailleurs, l'article 8 du même texte interdit à toute personne portant des armes apparentes ou cachées ou des engins dangereux pour la sécurité publique de pénétrer dans le lieu où se tient la réunion.

De ce fait, il est curieux de constater que dans le jugement qui nous retient, les organisateurs de la réunion ont considéré que sa tenue devait être précédée d'une autorisation qui devait leur être accordée par l'autorité administrative alors qu'ils pouvaient

⁷ P. Livet, «L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques », L.G.D.J., Paris, 1974, p.19.

⁸ P. M. Martin, *La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques*, A.J.D.A, 1975, p. 438.

⁹ Article 2 du dahir précité de 1958 modifié par le dahir portant loi du 10 avril 1973.

¹⁰ L'article 3 du dahir précise que « *les réunions des associations et groupements légalement constitués ayant un objet spécifiquement culturel, artistique ou sportif, ainsi que les réunions des associations et des œuvres d'assistance ou de bienfaisance, sont dispensées de la déclaration préalable* ».

exercer leur liberté dès lors que celle-ci avait observé le silence ⁽¹¹⁾. En bref, à partir du moment où ils avaient procédé à la déclaration préalable contre récépissé ou par envoi recommandé tel que prévu par le dahir de 1958, ils pouvaient légalement tenir leur réunion tant que l'autorité administrative ne s'était pas manifestée.

Mais est-ce à dire que l'autorité administrative ne peut pas interdire une réunion publique?

- II -

En se fondant sur le seul texte de 1958, on peut être enclin à dire que l'autorité administrative ne dispose d'aucun moyen d'interdire une réunion si ce n'est celui de le faire au cours de son déroulement mais après trouble ou menace de trouble à l'ordre public. Cette lecture peut être confortée par le fait qu'en matière de manifestation sur la voie publique, régie d'ailleurs par le même texte, il est précisé que l'administration peut interdire la manifestation projetée avant son déroulement si elle estime qu'elle est de nature à troubler l'ordre public ⁽¹²⁾. Ce qui n'est pas le cas pour la réunion qui en tout état de cause peut avoir lieu sous réserve d'être suivie par un fonctionnaire de l'administration habilité à la dissoudre en cas de besoin.

Mais ce serait une vue bien étriquée de la notion d'ordre public dans la mesure où l'autorité locale ne détient pas ses pouvoirs concernant chaque liberté du texte spécial qui l'organise mais surtout du texte général qui est la Charte communale de 1976. Or, d'après cette Charte, l'autorité locale qui représente le pouvoir central dans le ressort de la commune, malgré le partage intervenu par rapport à la législation en vigueur jusqu'alors ⁽¹³⁾, est demeurée compétente pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur le territoire communal. Par conséquent, la lecture du dahir de 1958 doit se faire en parallèle avec celle de la Charte de 1976.

Nul ne saurait méconnaître que le principe de la liberté de réunion est la règle, néanmoins cela ne doit pas avoir pour conséquence d'ôter à l'autorité locale tout pouvoir en la matière. Car, si le législateur a clairement précisé que toute réunion projetée doit faire l'objet d'une déclaration préalable, c'est moins pour tenir l'autorité locale informée de tout ce qui a lieu sur le territoire dont elle est légalement chargée pour y maintenir l'ordre et la sécurité que

¹¹ Dans le jugement, on peut lire que l'autorité administrative a bien spécifié dans sa réponse au juge qu'à aucun moment elle n'avait interdit la tenue de la réunion et que par conséquent il n'y avait aucun préjudice.

¹² Article 13 du dahir précité de 1958.

¹³ Sur le partage des compétences des pouvoirs de police administrative entre l'autorité locale et le président du conseil communal, voir M.A. Benabdallah, «La police administrative dans le système juridique marocain », Publications APREJ, Rabat, 1987, p. 218 et suiv.

pour lui permettre de prendre toutes les mesures nécessaires au bon déroulement de la réunion et, s'il le faut, l'interdire.

Reste à voir dans quels cas elle peut le faire?

En toute logique, on peut avancer que, puisque la réunion est soumise à déclaration préalable, il est évident que s'il résulte des indications données par ses organisateurs que son but est manifestement contraire à l'ordre public ou que son objet, eu égard à des circonstances purement locales, est susceptible de provoquer les citoyens au point que même les mesures de prévention les plus poussées pourraient s'avérer insuffisantes⁽¹⁴⁾, l'autorité locale est dans le devoir de l'interdire. Seulement, le but à atteindre par l'interdiction édictée par l'autorité de police administrative doit être en relation étroite avec le motif qui a suscité la mesure. En d'autres termes, il faut qu'il y ait une adéquation entre la mesure d'interdiction et la menace de désordre qui pèse sur l'ordre public.

Dans le domaine de la police administrative, le but ne peut être que celui de l'ordre public, mais il ne s'agit pas de l'atteindre à n'importe quel prix, car ce serait d'une trop grande simplicité que de supprimer purement et simplement tout exercice d'une liberté reconnue par la constitution et les textes de loi sous le prétexte douteux qu'elle constitue une menace pour l'ordre public⁽¹⁵⁾. Si le motif à la base de l'interdiction n'est pas suffisant pour la justifier, elle devient illégale. De ce fait, l'autorité locale de police se doit d'abord, si les motifs peuvent être neutralisés, de prendre toutes les dispositions nécessaires afin que la réunion projetée puisse avoir lieu sans risque de désordre. Autrement dit, faire usage des moyens de sécurité afin qu'elle ait lieu dans le respect du bon ordre⁽¹⁶⁾. Mais si, *a contrario*, il s'avère d'après les indications dont elle dispose que le but de la réunion est contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou qu'elle ne saurait se dérouler sans causer de désordre, et sans que cela puisse être évité, elle peut l'interdire. Toutefois, une telle mesure doit demeurer la voie extrême dont l'emploi ne doit avoir lieu qu'en cas d'impossibilité absolue et justifiée de maintien de l'ordre.

Pour ce qui est du contrôle juridictionnel, il va sans dire que pour procéder à une vérification précise des motifs de l'interdiction, le juge doit être parfaitement renseigné sur tout ce qui est en rapport avec la réunion. Il s'agira naturellement pour lui d'évaluer d'après les données fournies par le requérant et les motifs révélés par l'administration, si la mesure

¹⁴ Il s'agit ici des principes généraux qui gouvernent l'exercice des pouvoirs de police administrative en matière de réunions publiques (C.E. 19 mai 1933, *Benjamin*, S. 1934-III-I, concl. Michel, note A. Mestre ; C.E. 3 avril 1936, *Benjamin*, S. 1936-III-108, concl. Detton).

¹⁵ Sur le rôle du motif dans la légalité de la mesure de police, M. A. Benabdallah, *op. cit.*, p. 273 et suiv.

¹⁶ Sur ce point, on peut lire dans l'arrêt Benjamin: « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartient de prendre* », G.A.J.A. Sirey, 1990, p. 286.

d'interdiction était bien nécessaire ou si l'administration était dans la capacité de prendre toutes les dispositions de sécurité qui s'imposent afin que la liberté puisse s'exercer et que l'ordre public soit préservé ⁽¹⁷⁾.

Dans son jugement du 15 octobre 1998, le Tribunal administratif de Rabat ne s'est pas fondé sur le point qui constitue l'élément essentiel de la liberté de réunion. Il a suivi le contenu de la requête en se fondant sur le fait que le refus d'autorisation de la tenue de la réunion n'a pas été motivé par l'autorité administrative alors qu'aux termes des dispositions du dahir du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics, elle pouvait légalement avoir lieu sur simple déclaration préalable, soit remise contre récépissé, soit adressée par lettre recommandée. Il est à espérer que l'occasion lui sera prochainement offerte pour rectifier le tir en prononçant un jugement en parfaite concordance avec le droit en vigueur et non cautionner une pratique qui s'en écarte!

*

* *

T.A., Rabat, 15 octobre 1998,

Secrétariat régional du Parti de l'Avant-garde démocratique socialiste ⁽¹⁸⁾

« Attendu que pour ce qui est du reste des motivations, elles ont été présentées sur la base de généralités, puisque la partie défenderesse n'a pas démontré le motif essentiel du refus d'autorisation de la réunion et la gravité que revêt la tenue de celle-ci; de ce fait la faute qui en résulte est une faute de service et non pas une faute personnelle (...)

Attendu que la faute a causé un préjudice moral au requérant en tant qu'elle l'a privé de l'exercice de son droit de se réunir, alors que c'est un droit reconnu par la constitution

(...)

L'Etat marocain est condamné au paiement d'un dirham symbolique au bénéfice du requérant ».

¹⁷ A. Mestre, note précitée.

¹⁸ Voir ce jugement dans la rubrique "jurisprudence", REMALD n° 26, partie en langue arabe.