



Avis du Conseil national des droits de l'Homme sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination

1. Le Conseil national des droits de l'Homme,
 - Vu la demande d'avis formulée le 29 juin 2016 par le Président de la Chambre des conseillers et reçue le 30 juin 2016 ;
 - Vu le Règlement intérieur de la Chambre des conseillers, notamment son article 282 ;
 - Vu le Dahir N°1-11-19 du 25 rabii I 1432 (1er mars 2011) portant création du Conseil national des droits de l'Homme, notamment son article 16 ;
 - Vu les principes de Belgrade sur la relation entre les Institutions nationales des droits de l'Homme et les Parlements, notamment ses principes 22, 24, 25 et 28;
 - Vu le mémorandum d'entente conclu le 10 décembre 2014 entre la Chambre des représentants et le Conseil national des droits de l'Homme, notamment son article 2 ;
 - Vu les directives du message adressé par SM le Roi Mohammed VI aux participant(e)s au 2ème Forum Mondial des Droits de l'Homme tenu à Marrakech, daté du 27 novembre 2014, qui exhorte à l'adoption d' « une approche globale et non sélective des droits de l'Homme », tout en faisant des questions de l'égalité et de la parité un enjeu stratégique eu égard à leur inscription « comme des objectifs à caractère constitutionnel dans notre Texte fondamental depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2011 » et au fait que « notre pays a fait de cette question un des axes principaux de ses politiques publiques ». Lesdites directives ont aussi souligné que l'installation d'une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, organe constitutionnel, constituera un important apport qualitatif dans l'édification démocratique du pays;

- Vu les directives contenues dans le message royal adressé par SM le Roi Mohammed VI aux participant(e)s au Forum parlementaire sur la justice sociale, daté du 19 février 2016, qui ont souligné le caractère contraignant des mécanismes des droits de l'Homme prévus par la Constitution de sorte à garantir l'effectivité de ces droits, et se référant plus particulièrement au principe d'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les différents droits humains et à la prohibition de toutes les formes de discrimination ;
- Vu la Constitution, notamment son préambule et les articles 19,32, 159, 160, 164 et 169;
- Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques notamment ses articles 3 et 26 tels que commentés par le Comité des droits de l'Homme dans son Observation générale N° 28¹;
- Vu le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels notamment ses articles 2(§2), 3 et 10, tels que commentés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans les observations générales N° 20 sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels² et N°16 sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels³;
- Vu la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes notamment ses articles 1, 2 et 4 tels que commentés par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans ses recommandations générales N°25 concernant les mesures temporaires spéciales et N° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention;
- Vu les Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, communément appelés principes de Paris ;

¹ Observation générale N° 28, article 3 (Égalité des droits entre hommes et femmes), adoptée par le Comité à sa 1834^{ème} séance, le 29 mars 2000.

² Observation générale N°20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

³ Observation générale N°16 (2005) : Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

- Vu les Observations générales du Sous-comité d'accréditation, relevant du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (CIC), notamment les observations N°1.2 sur le mandat relatif aux droits de l'Homme, N°1.5 sur les liaisons avec les différentes institutions des droits de l'Homme, N°1.8 sur la sélection et la désignation de l'organe de décision des institutions nationales des droits de l'Homme, N°1.9 sur les représentants gouvernementaux dans les institutions nationales des droits de l'Homme, ainsi que l'observation générale N°2.2 sur les membres à temps plein d'une institution nationale des droits de l'Homme relativement au traitement des plaintes et les compétences qui en découlent ;
- Vu la Résolution 29/4 sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes du Conseil des droits de l'Homme, adoptée le 2 juillet 2015, notamment son paragraphe 6 (point a) ;
- Vu la Résolution 23/7 sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes adoptée par le Conseil des droits de l'Homme le 13 juin 2013, notamment son paragraphe 8 ;
- Vu les mémorandums principal et additionnel du CNDH sur l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination ;
- Vu l'avis de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur «L'instance de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination du royaume du Maroc», formulé le 6 octobre 2013, à la demande du gouvernement ;
- Vu l'avis du CNDH sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination adressé au Président de la Chambre des représentants suite à sa demande d'avis ,

2. Présente son présent avis sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination tel qu'adopté par la Chambre des représentants le 10 mai 2016.

I – Rappel du processus d’élaboration du projet de loi N° 79.14 relatif à l’Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination

3. Dans l’objectif de soutenir et d’accompagner le Gouvernement et le Parlement dans le processus de création des nouvelles instances de protection et de promotion des droits de l’Homme prévues par la Constitution, dont l’Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination (Ci- après Apald), le CNDH a entamé un processus d’échanges et de réflexions sur la question de la créations de cette Autorité, en tant qu’instance spécialisée en vertu des articles 19 et 164 de la Constitution, « chargée de veiller notamment au respect des droits et libertés prévus à l’article 19, sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l’Homme ». D’où l’ouverture par la Constitution, pour cette Autorité, d’un champ de compétence très large, en laissant le soin à la loi de le déterminer plus précisément, et de définir son champ d’intervention ainsi que ses relations avec les autres mécanismes institutionnels nationaux de protection et de promotion des droits de l’Homme.

4. Le CNDH tient à rappeler que le chantier d’élaboration de la loi portant création de l’Apald a fait l’objet d’un processus aussi riche que long de réflexions et de propositions aussi bien de la part des institutions nationales, des organisations de la société civile nationales que d’institutions internationales.

5. Sur initiative de Mme Bassima Hakkaoui, Ministre de la Solidarité, de la Femme, de la famille et du Développement Social, un comité scientifique ad hoc a été mis en place avec pour mandat de formuler des propositions pour le projet de loi portant création de l’Apald. Ce comité a reçu des contributions écrites de plusieurs parties prenantes et procédé à des auditions de quelques personnes ressources. Il a également reçu 82 contributions de la part de partis politiques, de syndicats, de chercheurs, et d’associations. Le dit comité a proposé un projet de loi relatif à la création de l’Apald le 28 juin 2013⁴.

6. Dans le même sens, Mme la Ministre de la Solidarité, de la Femme, de la famille et du Développement Social a également sollicité un appui technique du Conseil de l’Europe à travers la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite Commission de Venise) dans l’élaboration du projet de loi pour la mise en place de l’Apald⁵.

7. Pour sa part, le CNDH a élaboré une étude comparative sur les expériences internationales dans le domaine de l’institutionnalisation de la lutte contre la discrimination visant à formuler des orientations et recommandations devant guider la

⁴ Les conclusions du comité scientifique chargé «d’étudier les propositions relatives à l’Instance de la parité et contre la discrimination contre les femmes» n’ont pas été rendues publiques.

⁵ Formulé le 6 octobre 2013 à la demande du gouvernement par une lettre du 17 octobre 2012

conception de la loi portant création de l'Apald (Novembre 2011). S'appuyant sur les principales analyses et recommandations de l'étude précitée, le CNDH a également élaboré un premier mémorandum le 6 octobre 2012, et par la suite un mémorandum additionnel à propos de l'avant-projet de la Loi sur l'Apald en date de juin 2013. Ces deux avis ont respectivement été publiés en janvier 2013 et en mai 2014.

8. Saisi pour une demande d'avis de la part du Président de la Chambre des représentants (novembre 2015) à propos du projet de Loi N° 79.14, le CNDH,⁶ tout comme le Conseil économique, social et environnemental (CESE)⁷ ont également confirmé, dans leur avis respectifs, les points de convergence soutenus par les autres institutions.

9. En marge de l'examen du projet de loi par la commission des secteurs sociaux auprès de la Chambre des Représentants, les groupes parlementaires de la majorité et ceux de l'opposition ont formulé des propositions d'amendements (avril 2016)⁸ qui convergent, pour l'essentiel, avec les avis propositions et recommandations formulées par le CNDH et par le CESE.

10. Au terme de ce long et riche processus d'échanges et de concertation, il est possible de dire que le projet de la Loi N° 79.14 tel qu'adopté par le Chambre des représentants dans sa plénière du 10 mai 2016 n'a pas tenu compte des avis et propositions émanant des différentes parties prenantes. Il s'agit en particulier des points suivants:

(i) la vocation constitutionnelle dévolue à l'Apald en tant qu'instance de protection et de promotion des droits de l'Homme en vertu de l'article 164 de la Constitution, qui a placé cette autorité parmi les « Instances de Protection et de Promotion des Droits de l'Homme » ;

(ii) son mandat et missions ;

(iii) ses attributions relatives à la composante protection contre les discriminations et enfin,

(iv) sa composition.

II – Fondements de l'avis du Conseil national des droits de l'Homme sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination

⁶ Demande d'avis formulée le 23 novembre 2015 par le Président de la Chambre des représentants et reçue par le CNDH le 24 novembre 2015.

⁷ Avis rendu en Janvier 2015

⁸ A noter que sur les 116 amendements présentés par l'ensemble des groupes parlementaires, seuls 14 amendements ont été acceptés. Les autres ayant été ou rejetés ou retirés.

11. A travers ses recommandations additives au projet de loi N° 79.14 relatif à l'Apald à la lumière des amendements intégrés par la Chambre des représentants, le CNDH vise à souligner l'importance de l'harmonisation de ce projet avec les dispositions de la Constitution et la pratique conventionnelle de notre pays, particulièrement la consécration de la vocation constitutionnelle de l'Apald en tant qu'instance ayant un mandat spécialisé de protection et de promotion des droits de l'Homme, ainsi que l'adéquation de ses attributions et composition avec les principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, communément appelés principes de Paris.

12. Le CNDH souligne aussi l'importance de la prise en considération des recommandations formulées dans son avis sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Apald dans l'amendement de la nouvelle version du projet afin de garantir les conditions de précision des termes de la loi, et de sa conformité avec les dispositions constitutionnelles et les avis et propositions présentés par les différents acteurs politiques, institutionnels et représentants de la société civile.

II – 1 : Concernant la mission constitutionnelle dévolue à l'Apald, consistant à veiller « notamment au respect des droits et libertés prévus à l'article 19 » :

13. Le CNDH estime que l'absence de dispositions stipulant expressément, dans l'article premier du projet de loi, la mission constitutionnelle centrale de l'Apald, à savoir la veille « au respect des droits et libertés prévus à l'article 19 de la Constitution, sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l'Homme », risque d'altérer la vision et la stratégie d'action de l'Autorité, et de l'éloigner de sa vocation constitutionnelle.

14. La non prise en compte par le projet de loi, dans un article autonome, des définitions proposées dans l'avis du CNDH sur le dit projet, notamment celles concernant « la discrimination », « la discrimination directe », « la discrimination indirecte », « l'égalité », « la parité », « les tests de discrimination » et « les mesures temporaires spéciales », risque d'engendrer une ambiguïté référentielle pouvant affecter négativement l'adéquation du projet avec les conventions internationales en la matière.

15. Le CNDH réaffirme sa recommandation émise dans son avis sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Apald visant la suppression du dernier paragraphe de l'article 3 du

projet de loi, paragraphe qui contraint l'Apald, lorsqu'elle s'autosaisit d'un projet de loi, de présenter son avis avant l'adoption dudit projet en Conseil du Gouvernement. Le CNDH considère ce paragraphe comme incompatible avec l'article 3 des principes de Paris.

II – 2 : Concernant l'adéquation des attributions de l'Autorité en matière de protection et de lutte contre les discriminations, et leur adéquation avec la Constitution qui l'a classée parmi les « instances de protection et de promotion des droits de l'Homme » et avec les principes de Paris :

16. Le CNDH réitère sa proposition contenue dans son avis sur le projet de loi N° 79.14 relatif à l'Apald, visant à introduire un nouvel article dans le projet, avant l'article 2, qui soit consacré entièrement à la définition des attributions de cette instance en matière de protection et de lutte contre les discriminations. En outre, le nouvel article doit, de l'avis du CNDH, habiliter l'Apald à :

- exercer les compétences relatives à l'auto-saisine des cas de discriminations et à assurer leur suivi ;
- traiter les plaintes ;
- intervenir auprès des autorités et autres corps constitués ainsi que de tous les acteurs concernés par les plaintes, en recherche d'un règlement;
- et, enfin, traiter les cas de discrimination multiple conjointement avec le CNDH.

17. Concernant les attributions dévolues par le projet de loi à l'Apald, stipulées dans son article 2, le CNDH estime que la réduction des attributions de l'Autorité à la consultation, la sensibilisation et l'élaboration d'études risque de limiter ses attributions préventives telles que prévues par les principes de Paris, ainsi que sa disposition des mécanismes d'influence sur les politiques publiques en matière de parité et de lutte contre toutes les formes de discrimination.

18. Le CNDH souligne l'importance de la prise en considération du fait que l'article 164 de la Constitution fait partie des articles réservés aux « instances de protection et de promotion des droits de l'Homme », et qu'il en découle l'attribution, à l'Apald, de la compétence de veille au respect « des droits et libertés prévus à l'article 19 de la Constitution, sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l'Homme », et la stipulation expressément que l'Autorité dispose d'un mandat spécialisé en matière de lutte contre toutes les formes de discrimination fondées sur le genre, et ce afin de prévenir toute interpénétration des prérogatives.

II – 4 : Concernant la composition de l'Apald prévue par l'article 4 du projet de loi :

19. Le CNDH constate que la composition proposée est régie par une logique de représentativité sectorielle et institutionnelle et tourne le dos à l'expertise et la spécialisation. Cette situation fait de l'Apald une instance beaucoup plus proche, de par cette composition, d'un conseil consultatif que d'une institution constitutionnelle spécialisée s'acquittant de ses missions avec indépendance et efficience.

20. Dans la même logique, le CNDH recommande de prendre en considération les propositions formulées dans son avis et relatives à la composition de l'Apald, qui devrait être composée d'un nombre réduit de membres choisis pour leur indépendance et leur expertise en matière de lutte contre les discriminations, particulièrement celles fondées sur le genre. Cette proposition conforte l'Observation générale 1.8 du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme qui préconise que les institutions visées soient constituées de membres désignés selon les critères d'expertise, de compétence et de pluralité afin de garantir leur indépendance et la confiance du public en leurs travaux.

21. Le CNDH considère, par ailleurs, que la désignation du Président, du Secrétaire général et de certains autres membres de l'Autorité par le Roi ne constitue pas seulement une garantie d'indépendance pour l'Apald, mais pour l'ensemble des institutions visées par les articles 161 à 170 de la Constitution. En cas de prise en compte de cette recommandation, le CNDH rappelle sa proposition émise dans son avis sur le projet de loi N° 79.14, consistant à introduire, au niveau de l'article 5 du projet de loi, un nouveau paragraphe en vertu duquel les membres de l'Autorité soient de plein droit mis à sa disposition pendant la durée de leur mandat.

22. Le CNDH rappelle, en outre, que la prévention, la protection et la lutte contre les discriminations requièrent des compétences pointues en matière d'appui technique (constatation et qualification des cas de discrimination, administration des tests de discrimination). A cet effet. Le Conseil propose d'introduire au niveau de l'article 19 du projet de loi une disposition portant création d'un corps administratif d'Agents de lutte contre les discriminations.