

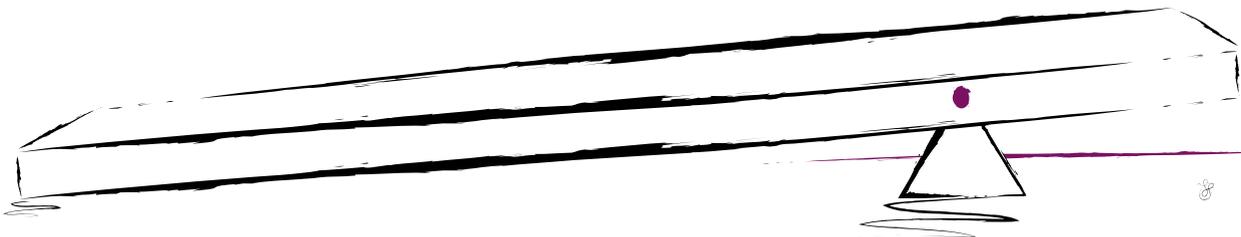


المجلس الوطني لحقوق الإنسان
المجلس الوطني لحقوق الإنسان
Conseil national des droits de l'Homme

المملكة المغربية
المملكة المغربية
Royaume du Maroc

L'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination

Avis du CNDH sur le projet de loi N° 79-14



L'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination

Avis du CNDH sur le projet de loi N° 79-14

AVIS PRÉSENTÉ À
LA CHAMBRE DES
REPRÉSENTANTS

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

I : FONDEMENTS ET RÉFÉRENTIEL DE L'AVIS DU CNDH

Le Conseil national des droits de l'Homme,

Vu la demande d'avis formulée le 23 novembre 2015 par le Président de la Chambre des représentants et reçue le 24 novembre 2015 ;

Vu le Règlement intérieur de la Chambre des représentants, notamment son article 234 ;

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 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 spéciales⁴ et N° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention⁵ ;

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 Paris⁶ ;

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

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

nationales des droits de l'Homme, N° 1.9 sur les représentants gouvernementaux dans les institutions nationales des droits de l'Homme, N° 2.2 sur les membres à temps plein d'une institution nationale des droits de l'Homme, ainsi que l'Observation générale N° 2.10 sur les compétences quasi judiciaires des institutions nationales des droits de l'Homme (traitement des plaintes) ;

Vu la Résolution 29/4 sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes adoptée le 2 juillet 2015 par le Conseil des droits de l'Homme⁷, 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'Homme⁸ 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 respectivement publiés en janvier 2013 et en mai 2014 ;

Vu l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite Commission de Venise) sur « L'instance de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination du Royaume du Maroc »⁹ formulé le 6 octobre 2013 à la demande du gouvernement.

Présente son 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.

II. RAPPEL DES POINTS À CONSIDÉRER DANS LA CONCEPTION DE LA LOI QUI FIXERA LA COMPOSITION, L'ORGANISATION, LES ATTRIBUTIONS ET LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION (LA VOCATION CONSTITUTIONNELLE DE L'APALD)

1. Considérant qu'il incombe au législateur, conformément à l'article 171 de la Constitution, de fixer par la loi la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement de l'institution objet de cet avis, le CNDH tient à rappeler quelques points à considérer dans la démarche d'élaboration et de discussion du projet de loi N° 79. 14.

A cet effet, il convient de rappeler que le Constituant a distingué les institutions prévues aux articles 161 à 170 en trois catégories : les instances de protection et de promotion des droits de l'Homme, les instances de bonne gouvernance et de régulation et les instances

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative. Cette distinction, de nature constitutionnelle, obéit aux principes de cohérence et de complémentarité des missions (protection et promotion des droits de l'Homme, régulation et contrôle, consultation, suivi et évaluation des politiques publiques). Si l'indépendance de ces institutions et instances est garantie en vertu du premier alinéa de l'article 159 de la Constitution, il revient toutefois au législateur d'en préciser la portée et les conditions.

2. Le CNDH justifie sa position par les considérants de trois décisions du Conseil constitutionnel.

En effet, le Conseil constitutionnel a précisé dans un des considérants de sa décision N° 817 du 13 octobre 2011 que « la Constitution se complète dans ses principes et ses objectifs »¹⁰. Ce considérant légitime, de l'avis du CNDH, une lecture systémique des dispositions de la Constitution citées dans les visas du présent avis.

Le Conseil constitutionnel a consacré également, par sa décision N° 932/14 du 30 janvier 2014¹¹ relative à l'examen de constitutionnalité de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, les principes de cohérence, de différenciation et de complémentarité des missions des instances constitutionnelles prévues aux articles 161 à 170 de la Constitution.

Il convient à ce titre de rappeler les considérants suivants de cette décision : « que la Constitution qui reconnaît, en vertu de son article 159, l'indépendance de ces trois conseils et instances [en l'occurrence la Haute autorité de la communication audiovisuelle, le Conseil de la concurrence et l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption] vu qu'ils font partie des instances de bonne gouvernance et de régulation, attribue aux dites instances des missions constitutionnelles qui portent sur le contrôle, la régulation ou le suivi de mise en œuvre conformément aux articles 165, 166 et 167, ce qui les distingue des autres instances et conseils à caractère consultatif prévus dans la Constitution. » Il a considéré en outre « que l'indépendance dévolue à ces institutions et la nature de leurs compétences ne les empêchent pas, en vertu des lois les régissant, d'envisager des rapports de coopération, de toutes formes, avec le Conseil économique, social et environnemental de manière qui permet à ce dernier d'exercer effectivement ces missions. Toutefois cette coopération doit être menée selon les modalités que la loi de chaque instance prévoit pour la prise de décision et l'émission des avis, sans aucune interférence organique entre les institutions ». Le Conseil constitutionnel a conclu par conséquent que « la loi organique du Conseil économique, social et environnemental, en accordant le membership au sein du Conseil aux présidents de ces trois instances constitutionnelles n'a pas pris en compte la nature, les fonctions et la finalité de création de ces instances. »

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

3. Le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision N° 924 du 22 août 2013 la portée et la finalité de l'indépendance des institutions et instances prévues aux articles 161 à 170 de la Constitution, dont l'APALD objet de cet avis. Le Conseil constitutionnel a considéré que « la consolidation et le renforcement des institutions d'un Etat moderne est une finalité constitutionnelle tel qu'indiqué dans le préambule de la Constitution. Cette finalité implique que les institutions et les instances prévues par la Constitution doivent jouir d'une indépendance à même de leur permettre de s'acquitter des missions et attributions que la Constitution leur a conférées. Il incombe au législateur de définir la portée et les conditions de cette indépendance dans le respect des dispositions constitutionnelles»¹². Partant de la jurisprudence constitutionnelle précitée, le CNDH estime que le projet de loi 79.14 doit refléter la nature juridique de l'APALD en tant qu'instance spécialisée de protection et de promotion des droits de l'Homme. La particularité de chaque instance doit être prise en compte notamment dans la conception des missions, des attributions et de la composition respectives de cette instance.

4. Le CNDH considère par ailleurs que les contours des attributions de l'APALD peuvent être définis grâce aux précisions qu'apportent les Observations générales des organes onusiens des traités, les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, ainsi que 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.

5. A cet effet, le CNDH considère que la conception des attributions de l'APALD en tant qu'institution de protection et de promotion des droits de l'Homme, spécialisée dans la lutte contre les discriminations fondées sur le genre, doit s'articuler autour de la veille sur la mise en œuvre de trois types d'obligations de l'Etat en matière de lutte contre la discrimination fondée sur le genre. Ces obligations ont été définies par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la recommandation générale N° 25¹³, sur la base d'une « lecture en parallèle des articles 1 à 5 et 24 » de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. « La première de ces obligations est de garantir l'absence de toute discrimination directe ou indirecte dans la loi et de faire protéger les femmes de toute discrimination, la deuxième obligation est d'améliorer la condition féminine de fait par des politiques et des programmes concrets et la troisième d'aménager les relations qui prédominent entre les sexes et de lutter contre la persistance des stéréotypes fondés sur le sexe qui sont préjudiciables aux femmes et dont les effets se manifestent non seulement au niveau des comportements individuels mais également dans la législation, les structures juridiques et sociales et les institutions ».

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

6. La mission protectrice de l'APALD doit porter sur la lutte contre la discrimination par commission et/ou omission. Cette vision s'inscrit dans le cadre de l'interprétation donnée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui a précisé dans la recommandation générale N° 28¹⁴ que «les États parties sont tenus de ne pas faire naître de discrimination contre les femmes par leurs actions ou leur passivité. Ils sont tenus aussi de réagir activement contre la discrimination à l'égard des femmes, qu'elle soit le fait d'un acte ou d'une omission de l'État ou d'un acteur privé.»

7. Concernant les différentes dimensions de la notion de discrimination, le Comité des droits de l'Homme a souligné dans son Observation générale N° 28 que « La discrimination à l'égard des femmes est souvent liée à la discrimination d'autres types, comme la discrimination fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre statut »¹⁵. Dans le même sens le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé dans son Observation générale N° 20¹⁶ que « certaines personnes ou groupes de personnes sont l'objet d'une discrimination fondée sur plusieurs motifs interdits, par exemple les femmes appartenant à une minorité ethnique ou religieuse. Cette discrimination cumulative a des conséquences bien spécifiques pour les personnes concernées et mérite une attention et des solutions particulières». Cet aspect doit être pris en compte dans la définition des modalités de prise en charge des cas de discriminations multiples par l'APALD, en tant qu'instance spécialisée dans la lutte contre les discriminations à l'égard des femmes, en coordination avec les autres institutions à mandat général comme le CNDH et le Médiateur.

8. Les attributions de l'APALD, instance spécialisée dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre, doivent porter, de l'avis du Conseil, sur la lutte contre la discrimination directe et la discrimination indirecte. Il convient de rappeler que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé, dans son Observation générale N° 20¹⁷ que « Certaines formes directes ou indirectes de traitement différencié peuvent être constitutives de discrimination au regard du paragraphe 2 de l'article 2 » du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et qu'il y a « discrimination directe quand un individu est traité moins favorablement qu'une autre personne dans une situation semblable pour une raison liée à un motif interdit ». Le comité considère qu'il y a discrimination indirecte « dans le cas de lois, de politiques ou de pratiques qui semblent neutres a priori mais qui ont un effet discriminatoire disproportionné sur l'exercice des droits consacrés par le Pacte eu égard à des motifs de discrimination interdits ».

9. Dans la même logique, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a précisé dans la recommandation générale N° 28¹⁸ que « La discrimination

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

directe s'entend d'un traitement différent explicitement fondé sur le sexe et les particularités sociales liées au sexe. La discrimination indirecte se produit quand une loi, une politique, un programme ou une pratique semble neutre du point de vue des rapports hommes-femmes mais a en pratique un effet discriminatoire pour les femmes parce que la mesure en apparence neutre ne prend pas en compte les inégalités préexistantes. Cette discrimination indirecte peut de surcroît exacerber les inégalités existantes en question s'il n'est pas tenu compte des modes de discrimination structurels et historiques ni de l'inégalité des rapports de pouvoir entre femmes et hommes. »

10. La protection juridique contre les discriminations est fondée sur le concept de l'égalité dans ses dimensions de facto et de jure. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a rappelé dans son Observation générale N° 16¹⁹ que la « jouissance par les hommes et les femmes de leurs droits dans des conditions d'égalité doit être comprise dans toutes ses dimensions. Les protections en matière de non discrimination et d'égalité énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prescrivent l'égalité à la fois de facto et de jure. Ces deux notions, quoique différentes, sont intimement liées. L'égalité formelle réside dans le fait qu'une loi ou une politique traite de manière neutre les hommes et les femmes. L'égalité concrète ou de facto se rattache quant à elle à l'effet de la législation, des politiques et des pratiques et à la nécessité de veiller à ce qu'elles ne perpétuent pas mais atténuent les désavantages inhérents à la situation de certaines catégories de personnes ».

Il convient par ailleurs de préciser que la signification de la discrimination fondée sur le sexe doit avoir une portée générale dans le sens souligné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale N° 20²⁰. En effet, le Comité a constaté que « l'adoption du Pacte [international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels], la notion de « sexe » en tant que motif interdit de discrimination a considérablement évolué, pour ne plus recouvrir seulement les caractéristiques physiologiques mais aussi la construction sociale de stéréotypes, de préjugés et de rôles préétablis concernant les hommes et les femmes, ce qui fait obstacle à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sur un pied d'égalité ».

11. L'analyse des Observations générales des organes des traités permet de dégager une série de paramètres fondamentaux concernant les caractéristiques des recours à mettre en place en matière de lutte contre les discriminations fondées sur le genre. A cet effet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné dans son observation générale N° 20²¹ la diversité, mais également la complémentarité, des mécanismes de recours contre les discriminations. Le Comité a précisé que « les institutions qui traitent les allégations de discrimination comportent habituellement les cours et les tribunaux, les autorités administratives, les institutions nationales des droits de l'homme et/ou les médiateurs ; elles

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

devraient être accessibles à chacun sans discrimination. Ces institutions devraient statuer sur les plaintes ou mener des enquêtes diligentes, impartiales et indépendantes en cas de plainte, [...] notamment les actes ou omissions qui sont le fait d'acteurs privés. Lorsque les faits et les événements en cause relèvent, complètement ou en partie, de la connaissance exclusive des autorités ou d'un autre défendeur, il devrait être considéré que la charge de la preuve incombe aux autorités ou à l'autre défendeur, respectivement. Ces institutions devraient aussi être habilitées à ordonner des mesures correctives efficaces [...] et les États parties devraient veiller à ce que ces mesures soient effectivement appliquées. Les institutions susmentionnées devraient interpréter les garanties juridiques internes en matière d'égalité et de non discrimination d'une manière qui facilite et encourage la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels ».

12. Dans le même sens, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a recommandé dans son Observation générale N° 16²² que « Les politiques et les stratégies nationales devraient prévoir la mise en place, lorsqu'ils font défaut, de mécanismes et d'institutions efficaces, notamment d'autorités administratives, de médiateurs et d'autres institutions nationales de défense des droits de l'homme, et de juridictions. Ces institutions devraient ouvrir des enquêtes sur les allégations de violations de l'article 3 [du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels], examiner ces violations et offrir des recours en conséquence. Les États parties devraient quant à eux veiller à ce que ces recours soient efficaces ».

13. Les caractéristiques du recours définies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels doivent être lues à la lumière de celles, complémentaires, définies par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Dans la recommandation N° 25²³, ce comité a souligné que les « États parties sont également tenus de s'assurer que les femmes sont protégées de la discrimination pratiquée par des autorités publiques, la justice, des organisations, des entreprises et des particuliers, dans la sphère publique comme dans la sphère privée. Cette protection est offerte par les tribunaux et les autres organes publics compétents et mise en œuvre par des sanctions et des recours quand il y a lieu ». La même recommandation définit également des exigences supplémentaires à prendre en considération dans la conception des procédures de recours contre la discrimination fondée sur le genre. A ce titre, « les États parties doivent veiller à ce que les femmes puissent invoquer le principe d'égalité à l'appui d'une plainte pour un acte de discrimination commis par un agent de l'État ou un acteur privé en violation de la Convention. Ils doivent s'assurer en outre que les femmes ont accès en temps voulu et à un coût abordable à des voies de recours utiles. »²⁴.

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

14. Il ressort de l'analyse des orientations précitées que certaines exigences doivent être prises en considération, quel que soit le type de recours contre la discrimination fondée sur le genre. Ces exigences peuvent être résumées comme suit :

- L'accès facile au recours ;
- L'organe de recours doit être habilité à mener des investigations et/ou des enquêtes indépendantes ;
- Des aménagements procéduraux adéquats doivent être institués pour connaître de cas de discrimination (ex : tests de discrimination, possibilité d'inverser la charge de la preuve, ...) ;
- La consécration d'une interprétation large et orientée vers la protection des droits, des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la lutte contre les différentes formes de discrimination.

15. Outre les attributions habituelles d'une institution nationale des droits de l'Homme en matière de promotion, l'APALD, de par sa vocation spéciale, doit être habilitée à passer en revue la législation et les politiques en vue de proposer toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'encontre des femmes dans tous les domaines. Le CNDH rappelle à ce titre une recommandation similaire, formulée en tant qu'obligation de l'Etat, par le Comité des droits de l'Homme dans l'Observation générale N° 28²⁵. Dans le même cadre, l'analyse des paragraphes 21 et 41 de l'Observation générale N° 16 du comité des droits économiques, sociaux et culturels²⁶ justifie d'attribuer à l'APALD l'étude d'impact des lois, programmes et politiques en terme d'égalité des sexes et de lutte contre les discriminations fondées sur le genre.

16. Le CNDH estime en outre que toute démarche visant à définir le fonctionnement et la composition de l'APALD doit prendre en considération 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. Le CNDH rappelle à ce titre, qu'il considère l'APALD comme une institution de protection et de promotion des droits de l'Homme, dotée d'un mandat spécial qui est celui de lutte contre les discriminations fondées sur le genre. De ce fait, la structure de l'APALD ne doit pas correspondre à celle d'une « instance de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative ».

17. A ce titre, le mandat de l'APALD, en tant qu'institution spécialisée de protection et de promotion des droits de l'Homme chargée de lutter contre les discriminations fondée sur le genre, doit s'étendre « aux actes et aux missions des secteurs public et privé » en la matière. Cette recommandation vise à mettre en œuvre l'Observation générale I. 2 du Sous-comité d'accréditation (SCA) intitulée « Mandat relatif aux droits de l'Homme »²⁷.

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

18. Faisant partie intégrante du système national de protection des droits de l'Homme, l'APALD est amenée à travailler en synergie avec les institutions généralistes de protection et de promotion des droits de l'Homme comme le CNDH, notamment lors du traitement des cas de discriminations multiples. Pour cette raison, le CNDH rappelle l'Observation générale I. 5 du SCA intitulée « Liaison avec d'autres institutions des droits de l'Homme ». Le SCA préconise que les institutions nationales des droits de l'Homme « devraient élaborer, officialiser et maintenir des relations de travail comme il convient avec d'autres institutions nationales établies dans le but d'assurer la promotion et la protection des droits de l'Homme... y compris les institutions thématiques »²⁸. Le SCA a souligné, en outre, l'importance de « l'expertise des autres organismes de protection des droits de la personne en raison de leurs mandats spécialisés ».

19. Différente du schéma institutionnel des « conseils consultatifs », l'APALD doit être composée essentiellement d'expert(e)s. A ce titre, l'Observation générale I. 8 du SCA intitulée « Sélection et désignation de l'organe de décision des institutions nationales des droits de l'Homme » rappelle qu'un « processus qui favorise une sélection fondée sur le mérite et qui garantit le pluralisme est nécessaire pour assurer l'indépendance des membres de la haute direction d'une institution nationale et la confiance du public envers ceux-ci ». La prise en compte de cette préconisation du SCA implique également l'éloignement de l'APALD de « la logique représentative ». Cet éloignement n'est nullement incompatible avec les autres exigences des principes de Paris en matière de composition, notamment le pluralisme. Le SCA recommande en effet, dans la même Observation générale N° I. 8 de « sélectionner les membres de manière à ce qu'ils agissent en leur propre capacité personnelle plutôt qu'au nom de l'organisation qu'ils représentent »²⁹. L'adoption de ce choix « est susceptible de se traduire » selon le SCA « par un organisme professionnel indépendant » et de favoriser « la nomination des candidats et candidates fondée sur le mérite ».

20. Le CNDH rappelle que le paragraphe B. I des principes de Paris prévoit expressément que les représentants des ministères ne peuvent participer « qu'à titre consultatif » au sein d'une institution nationale de protection et de promotion des droits de l'Homme, quel que soit son type : généraliste ou spécialisée.

Commentant ce paragraphe, le SCA a précisé dans son Observation générale N° I. 9 que « les principes de Paris exigent qu'une institution nationale des droits de l'homme soit indépendante du gouvernement dans sa structure, sa composition et sa méthode de fonctionnement » et que « en ce qui a trait à la composition d'une institution nationale[...], les représentants des organismes gouvernementaux ne devraient pas être représentés, en général, au sein de l'organe directeur de l'institution nationale ». Si les représentants du gouvernement figurent dans la composition de l'institution, le SCA recommande que «

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

la législation d'une institution nationale devrait indiquer clairement que ces personnes ne participent qu'à titre consultatif ». Il souligne, par ailleurs, que « Afin de favoriser davantage l'indépendance en ce qui a trait à la prise de décisions et d'éviter les conflits d'intérêts, les règles de procédure d'une institution nationale devraient établir des pratiques visant à s'assurer que ces personnes ne sont pas en mesure d'influencer indûment la prise de décisions »³⁰.

Le SCA affiche, au vu des paragraphes précités, une nette préférence pour une composition au sein de laquelle ne participent pas les représentants du gouvernement. Le CNDH est du même avis, vu que l'APALD sera amenée à statuer sur les cas des discriminations qui peuvent être commis par des agents de l'administration publique placée sous l'autorité du Chef du gouvernement, ou par des agents des établissements et des entreprises publiques placés sous la tutelle du gouvernement en vertu de l'article 89 de la Constitution.

21. Eloigner l'APALD du schéma institutionnel des « Conseils consultatifs » implique que le nombre des membres de l'APALD soit limité. Ces membres choisis pour leur expertise, seront amenés à assurer une mission de protection spécialisée contre les discriminations fondées sur le genre. Cela justifie, de l'avis du CNDH, que ces membres soient, de plein droit, mis à la disposition de l'Autorité pendant la durée de leur mandat. Le Conseil rappelle, à ce titre, l'Observation générale N° 2. 2 du SCA intitulée « Membres à temps plein d'une institution nationale des droits de l'Homme ». Le SCA estime en effet que l'exercice des membres à temps plein « aiderait à assurer : a) l'indépendance de l'institution nationale des droits de l'Homme, exempte de tout conflit d'intérêts réel ou perçu ; b) des fonctions stables pour les membres ; c) de l'orientation régulière et adéquate à l'intention du personnel »³¹.

22. Le CNDH, tout en considérant qu'il est loisible au législateur de confier ou non à l'APALD des attributions d'un organe quasi-judiciaire, lui recommande de renforcer les attributions de l'APALD en matière de protection en intégrant dans le projet de loi certaines attributions prévues par le SCA dans son Observation générale N° 2. 10 intitulée « Les compétences quasi-judiciaires des institutions nationales des droits de l'homme (traitement des plaintes) »³².

Le Conseil rappelle en effet que certaines attributions prévues dans l'Observation générale du SCA et mentionnées ci-après peuvent être facilement être intégrées dans le cadre de la mission de protection générale en matière de lutte contre les discriminations fondées sur le genre, même au cas où la future APALD n'exercera pas des compétences quasi-judiciaires.

23. Selon le SCA, lorsqu'une institution nationale généraliste ou spécialisée des droits de l'Homme « a le mandat de recevoir, d'examiner ou de régler les plaintes alléguant

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

des violations des droits de la personne, elle devrait se voir confier les fonctions et les pouvoirs nécessaires pour remplir adéquatement ce mandat » et « selon son mandat, ces pouvoirs et fonctions pourraient comprendre ce qui suit :

- Etre habilitée à recevoir les plaintes contre les organismes publics et privés relevant de sa compétence ;
- Etre habilitée à recevoir les plaintes déposées par des personnes au nom des victimes présumées, lorsque celles-ci donnent leur consentement ;
- Etre habilitée à introduire une plainte de sa propre initiative ;
- être habilitée à enquêter sur les plaintes, ce qui comprend le pouvoir d'exiger la production de preuves et le témoignage de témoins ;
- Etre en mesure de protéger les plaignants contre les mesures de représailles qu'ils pourraient subir parce qu'ils ont déposé une plainte ;
- Etre en mesure de protéger les plaignants contre les mesures de représailles qu'ils pourraient subir parce qu'ils ont fourni des preuves relativement à une plainte ;
- Etre en mesure de négocier un règlement à l'amiable et confidentiel de la plainte dans le cadre d'un processus alternatif de règlement des différends ;
- Etre en mesure de régler les plaintes par le biais d'une décision exécutoire ;
- Etre en mesure de soumettre ses constatations aux cours de justices ou aux tribunaux spécialisés pour qu'une décision soit rendue ;
- Etre en mesure de renvoyer les plaintes dépassant sa compétence ou relevant d'une compétence concurrente à l'organe de décision approprié ;
- Etre en mesure de demander, par l'entremise du système judiciaire, l'exécution de ses décisions concernant le règlement des plaintes ;
- Etre en mesure de faire le suivi et de surveiller l'application de ses décisions concernant le règlement des plaintes ;
- Etre en mesure de communiquer ses constatations au gouvernement dans les cas où une plainte révèle qu'il y a une violation généralisée ou systémique des droits de la personne ».

III. RECOMMANDATIONS CONCERNANT CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 79-14 RELATIF À L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

24. Les recommandations ci-après visent à répondre aux défis suivants :

- La Consécration de la vocation constitutionnelle de l'APALD en tant qu'instance spécialisée de protection et de promotion des droits de l'Homme, tout en l'éloignant de la configuration des instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative ;

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

- Assurer une meilleure adéquation des attributions et de la composition de l'APALD 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 ;
- Assurer une meilleure cohérence du système national de protection des droits de l'Homme, notamment en ce qui concerne la lutte contre les discriminations ;
- Le renforcement de l'indépendance de l'APALD à travers la révision de la composition et des modes de désignation ses membres.

I. Recommandations concernant certaines dispositions générales

25. Le CNDH propose d'introduire au niveau de l'article premier du projet de loi un paragraphe qui reprend littéralement 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. Cette recommandation assurera, en cas de son adoption, une meilleure articulation logique entre les missions et les attributions de l'APALD.

26. Le CNDH recommande par ailleurs d'introduire, entre l'article premier et l'article 2 du projet de loi, un nouvel article qui prévoit la définition de la discrimination à l'égard des femmes comme fondement de la mission de l'APALD. A ce titre, le CNDH propose de transposer la définition de la discrimination à l'égard des femmes, telle que prévue à l'article 1er de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Convention définit la discrimination à l'égard des femmes en tant que « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine. » Le CNDH considère que cette définition a une portée générale et permettra à l'APALD de connaître de tous les cas de discriminations directes et indirectes à l'égard des femmes. Elle permettra aussi à l'APALD de traiter les cas de discriminations multiples dont un des motifs est couvert par la définition précitée.

Le Conseil recommande également, d'introduire dans le nouvel article proposé, deux définitions supplémentaires :

- Les tests de discrimination en tant que toute méthode utilisée par le titulaire de mandat thématique relatif à la discrimination dans le but de démontrer l'existence d'un comportement ou d'une situation éventuellement discriminatoires ;

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

■ Les mesures temporaires spéciales en tant que toute mesure législative, réglementaire ou de politiques publiques visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes conformément aux articles 19 et 30 de la Constitution.

2. Recommandations concernant les attributions de l'APALD

27. Le CNDH a procédé à une analyse des dispositions de l'article 2 du projet de loi, il ressort de cette analyse que l'article 2 :

■ Confond les attributions de l'APALD en matière de protection et de promotion avec les autres attributions consultatives ;

■ Réduit substantiellement les attributions de l'APALD en matière de protection. Le projet de loi limite, en effet, les attributions de l'APALD en la matière à la réception des plaintes relatives à la discrimination et à la présentation des recommandations y afférentes aux autorités concernées (paragraphe 3 de l'article 2 du projet de loi). Ce choix risque de réduire les attributions de l'APALD en matière de protection aux simples dimensions de veille et de suivi, alors que le terme « Autorité », utilisé par le Constituant, renvoie à une institution spécialisée de protection des droits de l'Homme et de lutte contre les discrimination fondée sur le genre. En effet, la mission de l'APALD va au-delà du traitement, de l'acheminement et du suivi des plaintes ;

■ Ne prévoit pas des dispositions permettant à l'APALD d'intervenir auprès des autorités et des autres corps constitués ainsi que de tous les acteurs concernés par les plaintes, en vue de rechercher un règlement par conciliation/médiation ou par décision contraignante ;

■ N'accorde pas à l'APALD le pouvoir d'investigation auprès des entités concernées en cas de discrimination ;

■ Ne permet pas à l'APALD de s'autosaisir des cas de discriminations ;

■ Présente, d'une manière générale, un déséquilibre préoccupant entre les attributions de l'APALD en matière de promotion et celles relevant de la protection. L'article 2 du projet de loi accorde à l'APALD 11 attributions qui relèvent de la promotion³³ et deux attributions en matière de protection. Par ce choix, le projet de loi risque de méconnaître la nature et la vocation constitutionnelle de l'APALD en tant qu'instance de protection et de promotion des droits de l'Homme et tend, par contre, à accorder à cette autorité une vocation purement consultative et essentiellement orientée vers la promotion. Le CNDH considère que ce choix risque d'être incompatible avec les dispositions des articles 164 et 19 de la Constitution.

28. Partant des conclusions précitées, le CNDH propose d'introduire un nouvel article avant l'article 2 qui sera consacré entièrement à la définition des attributions de l'APALD en matière de protection et de lutte contre les discriminations. Cet article peut de l'avis du Conseil être réécrit par le transfert du paragraphe 3 de l'actuel article 2 vers le nouvel

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

article proposé, tout en précisant que l'APALD est habilitée à recevoir les plaintes de la part de toutes personnes physiques ou morales.

En outre, le nouvel article, doit, de l'avis du CNDH, habiliter l'APALD à :

- Informer les plaignant-e-s de leurs droits et des voies de recours ;
- Traiter les plaintes en fonction de normes et procédures établies et les acheminer vers les autorités compétentes et autres acteurs concernés ;
- Intervenir auprès des autorités et autres corps constitués ainsi que de tous les acteurs concernés par les plaintes, en vue de rechercher un règlement par conciliation/médiation, tout en excluant toute éventualité de médiation dans les cas de violences à l'égard des femmes et fillettes ;
- Procéder à des investigations auprès des organismes publics, privés et autres corps constitués et procéder à des tests de discrimination ;
- S'autosaisir des cas de discriminations ;
- Transmettre aux autorités compétentes les plaintes qui ne relèvent pas de sa compétence tout en informant les plaignants ;
- Traiter les cas de discrimination multiple conjointement avec le CNDH ;
- Saisir l'autorité judiciaire ou professionnelle compétente pour sanctionner les cas de discrimination constatés ;
- Se constituer, dans la limite de ses compétences, en tant que partie civile dans toute action civile en réparation du dommage directement causé par un crime, un délit ou une contravention ;
- Elaborer des recommandations aux pouvoirs publics et autres acteurs concernés, en proposant des réformes des lois, des pratiques administratives et autres, sur la base de l'analyse des plaintes et de l'évaluation des processus de leur règlement ;
- Assurer une veille et un suivi des cas de discriminations/violences et des suites données aux recommandations.

Le CNDH rappelle par ailleurs que l'avis du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe sur les structures nationales de promotion de l'égalité du 21 mars 2011 recommande particulièrement d'attribuer aux institutions nationales de lutte contre les discriminations des compétences en matière « d'assistance indépendante aux victimes de discrimination qui souhaitent saisir la justice » et de réalisation « des enquêtes indépendantes sur les actes de discrimination »³⁴.

29. Le CNDH propose également de consacrer un article spécifique aux attributions de l'APALD en matière de promotion. A ce titre, il est recommandé de :

- Transférer le premier paragraphe de l'article 2 vers le nouvel article proposé après l'ajout d'une disposition qui permet à l'APALD d'émettre, dans le domaine de sa compétence,

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

son avis sur toute question que le Roi lui soumet ;

■ Transférer les paragraphes 2, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12 et 13 de l'article 2 du projet de loi vers le nouvel article proposé ;

■ Transférer le sixième paragraphe de l'article 2 du projet de loi vers le nouvel article proposé, après la reformulation de ce paragraphe pour circonscrire les compétences de l'APALD en matière d'harmonisation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, avec les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme que le Royaume a ratifiées ou auxquelles il a adhéré, dans les limites de sa vocation en tant qu'institution spécialisée de protection des droits de l'Homme et de lutte contre les discriminations fondées sur le sexe ;

■ Transférer le dixième paragraphe de l'article 2 du projet de loi vers le nouvel article proposé, après la reformulation de ce paragraphe d'une manière moins détaillée en prévoyant uniquement la compétence générale de l'APALD en matière de renforcement des capacités des acteurs.

30. Le CNDH recommande par ailleurs de supprimer le dernier paragraphe de l'article 3 du projet de loi 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 Conseil considère ce paragraphe comme étant incompatible avec l'article 3 des principes de Paris, notamment son point (a. i). Ce point prévoit qu'une institution nationale des droits de l'Homme est habilitée à « Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto-saisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'Homme ». L'exercice de cette attribution ne peut être limité à une phase quelconque du processus législatif puisque l'institution nationale des droits de l'Homme peut recommander « si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives. » L'appréciation de la nécessité, prévue au point A. i de l'article 3 des principes de Paris revient, en effet, à l'institution nationale seule.

3. Recommandations concernant la composition de l'APALD

31. Les recommandations du CNDH relatives à l'article 4 du projet de loi sont basées sur une vision qui conçoit l'APALD comme une institution nationale spécialisée de protection et de promotion des droits de l'Homme, composée d'un nombre réduit de membres, choisis pour leur expertise en matière de lutte contre les discriminations, particulièrement celles fondées sur le genre. Cette vision implique également l'intervention, équilibrée, des différents pouvoirs constitutionnels dans le processus de désignation-nomination des membres. Le CNDH considère par ailleurs que la nomination du Président ou de la

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

présidente, du Secrétaire général et d'un certain nombre de membres par le Roi est une garantie fondamentale de l'indépendance non seulement de l'APALD, mais de toutes les instances prévues aux articles 161-170 de la Constitution.

32. Le CNDH constate cependant que l'article 4 du projet de loi s'écarte visiblement de cette vision. Les constats qui suivent démontrent la validité de cette conclusion.

En effet, le terme « représentants » est utilisé pour trois des 4 catégories des membres de l'APALD³⁵. Ce terme traduit non seulement la prédominance de la logique « représentative » qui caractérise la composition des conseils consultatifs, mais va à l'encontre de l'Observation générale I. 8 du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme³⁶. Cette Observation, intitulée « Sélection et désignation de l'organe de décision des institutions nationales des droits de l'homme » préconise dans son point (e) de « sélectionner les membres de manière à ce qu'ils agissent en leur propre capacité personnelle plutôt qu'au nom de l'organisation qu'ils représentent. » Or, le terme « représentant » est incompatible avec le principe selon lequel les membres de l'APALD doivent y siéger « intuitu personae ». Le CNDH rappelle, à ce titre, le 17^{ème} paragraphe de son mémorandum principal sur l'APALD qui précise que « ... il conviendra de veiller à prémunir le fonctionnement futur de l'APALD des effets paralysants que pourrait générer l'interférence des paramètres politiques et idéologiques. En effet, compte tenu de la spécificité du mandat de l'APALD, les légitimités induites par des modes de désignation privilégiant la représentativité politique ou le respect de la diversité des sensibilités idéologiques constitueront, à terme, une hypothèque sérieuse à l'efficience d'une institution de cette nature ».

33. L'article 4 du projet de loi ne consacre pas le principe transversal de parité, dans la composition de l'APALD. Ce choix va à l'encontre du deuxième paragraphe de l'Observation I. 8 précitée qui stipule « qu'il faut assurer le pluralisme en termes de sexe »³⁷. Le Comité précise par ailleurs que « assurer la participation significative des femmes à tous les niveaux est important pour garantir que l'institution nationale a une bonne compréhension d'une proportion importante de la population et que cette dernière a accès à l'institution nationale »³⁸.

34. Le pouvoir de nomination des membres est réparti selon les articles 4 et 14 du projet de loi comme suit :

- Le Roi nomme 3 membres : Le président, le secrétaire général (et un représentant du Conseil supérieur des Oulémas sur proposition du Secrétaire général du Conseil ;
- Le Président de la Chambre des représentants nomme, après consultation des groupes et des groupements parlementaires, 2 membres : 1 membre du parlement et 1 membre représentant les associations de la société civile ;

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

- Le Président de la Chambre des conseillers nommé, après consultation des groupes et des groupements parlementaires, 2 membres : 1 membre du parlement et 1 membre représentant les associations de la société civile ;
- Le Chef du Gouvernement nommé 10 membres : 1 membre représentant les associations de la société civile, 2 membres représentant les organisations professionnelles les plus représentatives sur proposition des dites organisations, 2 membres proposés par les syndicats les plus représentatifs, 3 membres experts et 2 membres représentant les administrations publiques qui participent aux travaux de l'Autorité à titre consultatif ;
- Un magistrat nommé par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

35. Le CNDH émet les remarques suivantes sur la composition prévue par les articles précités du projet de loi :

- Le Chef du Gouvernement dispose d'un pouvoir prépondérant de nomination au détriment des autres pouvoirs constitutionnels (Le Roi et le Parlement). Ce schéma s'écarte, de l'avis du Conseil, de l'équilibre des pouvoirs (principe consacré par l'article 1^{er} de la Constitution). Le CNDH souligne par ailleurs que l'Observation générale 1.7 du Sous-comité d'accréditation intitulée « Assurer le pluralisme de l'institution nationale des droits de l'Homme » précise que « les critères qui peuvent réduire et limiter indûment la diversité et la pluralité de la composition des membres de l'institution nationale devraient être évités ». La même Observation préconise le « pluralisme au moyen de procédures de désignation de l'organe directeur de l'institution nationale, par exemple lorsque divers groupes de la société suggèrent ou recommandent des candidats »³⁹ ;
- Le nombre des membres issus de la société civile ne répond pas aux exigences du paragraphe B. 1 des principes de Paris qui stipule que : « La composition de l'institution nationale et la nomination de ses membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme. » ;
- La prépondérance du Chef du gouvernement dans le schéma de nomination (55% des nominations) risque d'impacter l'indépendance de l'APALD en tant qu'instance constitutionnelle, vu que le gouvernement dispose, en vertu de l'article 89 de la Constitution « de l'administration et supervise les établissements et entreprises publics et en assure la tutelle ». Il convient de rappeler au même titre que l'APALD sera amenée à statuer sur les cas de discrimination qui peuvent impliquer directement ou indirectement les administrations publiques, ce qui pourrait poser des conflits d'intérêts récurrents, en cas du maintien du schéma de nomination prévu par le projet de loi ;
- Le CNDH considère que les syndicats ne peuvent pas être classés sous la catégorie « représentants du secteur privé » vu que les centrales syndicales représentent également les fonctionnaires et les agents du secteur public ;

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

- L'article 4 du projet de loi ne précise pas les administrations publiques qui seront représentés à l'APALD à titre consultatif ;
- L'article 4 du projet de loi prévoit 2 parlementaires dans la composition de l'APALD, alors que la jurisprudence récente du Sous-comité d'accréditation tend vers l'exclusion des parlementaires es-qualité de la composition des institutions nationales des droits de l'Homme⁴⁰.

36. Partant des remarques précitées, le CNDH propose à titre indicatif une composition alternative de l'APALD, susceptible de mieux correspondre au statut de cette instance spécialisée de protection des droits de l'Homme et de lutte contre la discrimination.

A cet effet, le CNDH propose que l'APALD soit composée, outre son président et son secrétaire général qui sont nommés par Dahir de sept expert(e)s choisi(e)s parmi les personnalités reconnues pour leur grande expertise et leur apport méritoire, à l'échelle nationale et internationale, dans les domaines de l'égalité, de la parité et de lutte contre les discriminations, particulièrement la discrimination fondée sur le sexe. Le CNDH propose, en outre, d'introduire au niveau de l'article 4 une disposition en vertu de laquelle est exigée un certain nombre d'années d'expertise (15 ans par exemple).

Le CNDH recommande dans le cadre du même schéma que l'article 4 soit reformulé afin de prévoir la désignation de deux experts par le Roi, deux experts par le Chef du gouvernement, un expert par le Président de la Chambre des représentants, un expert par le Président de la Chambre des conseillers et un expert par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

37. La mise en œuvre des recommandations formulées dans le paragraphe implique le remplacement de certains termes prévus à l'article 4 du projet de loi. A ce titre, le CNDH recommande de remplacer le terme « représentant ou représentants » par « choisis parmi ». Le remplacement proposé s'inscrit dans le cadre de l'éloignement de l'APALD de la logique des conseils consultatifs. Le CNDH recommande également de remplacer la condition de la « bonne moralité » par le terme « intégrité ». Cette recommandation est justifiée par le fait que le SCA a considéré dans son Observation générale 1.7 intitulée « Assurer le pluralisme de l'institution nationale des droits de l'Homme » que « l'intégrité et la qualité des membres est un facteur clé qui influe sur l'efficacité de l'institution »⁴¹.

38. Vu la vocation, les missions et les attributions de l'APALD, le Conseil estime nécessaire que le statut des membres mérite d'être renforcé. Les recommandations ci-après s'inscrivent dans ce cadre.

Il est recommandé de renforcer le régime des incompatibilités prévu au deuxième paragraphe de l'article 5 du projet de loi en rendant la fonction du membre de l'APALD incompatible avec celle :

- De membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

conseillers, du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, du Conseil économique, social et environnemental, du Conseil national des langues et de la culture marocaine, des instances de protection, de promotion des droits de l'homme, de bonne gouvernance, de régulation, de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative ;

■ De l'exercice de fonctions non représentatives rémunérées pour un Etat étranger; une organisation internationale ou une organisation internationale non gouvernementale ;

■ De l'exercice de la profession d'avocat.

Le deuxième paragraphe de l'article 5, ainsi reformulé, peut également permettre aux membres de l'APALD d'exercer, à titre bénévole, des fonctions d'enseignement et de recherche qui, de l'avis de l'Autorité, ne seraient pas incompatibles avec l'obligation de réserve.

39. Le CNDH recommande, en outre, d'introduire, au niveau de l'article 5 du projet de loi, un nouveau paragraphe en vertu duquel les membres de l'APALD sont de plein droit mis à la disposition de cette autorité pendant la durée de leur mandat. Pour les membres issus de l'administration, la loi devrait stipuler qu'ils sont réintégrés d'office, à la cessation de leur mandat, dans les corps auquel ils appartenaient dans leur administration d'origine. Cette recommandation vise à mettre en œuvre une préconisation du SCA qui prévoit que « La loi d'habilitation de l'institution nationale des droits de l'homme devrait prévoir des membres à temps plein rémunérés parmi les membres de son organe de décision », et que « cela aiderait à assurer l'indépendance de l'INDH, exempté de tout conflit d'intérêts réel ou perçu »⁴².

40. Dans la même logique qui vise à renforcer le statut des membres, le CNDH recommande d'introduire des paragraphes suivants au niveau de l'article 5 du projet de loi :

■ Un paragraphe en vertu duquel les membres de l'Autorité soient tenus de faire une déclaration d'intérêts au président sur les situations dans lesquelles ils peuvent se trouver confrontés à un conflit d'intérêts, à propos des décisions et des missions qui leurs sont dévolues en vertu de la loi. Dans cette situation le Président de l'Autorité est tenu d'interdire à la personne concernée de participer à la prise de décision et à l'exercice des missions objet du conflit d'intérêts ;

■ Un paragraphe en vertu duquel les membres de l'Autorité doivent s'abstenir de prendre toute position, d'afficher toute conduite ou d'effectuer toute action de nature à porter atteinte à leur indépendance. Le même paragraphe doit prévoir que les membres sont également tenus à l'obligation de réserve sur le contenu des délibérations de l'Autorité et ses organes et de ses documents internes ;

■ Un paragraphe qui prévoit que le président et les membres de l'Autorité jouissent de toutes les garanties nécessaires à même d'assurer leur protection et leur indépendance lors de l'exercice de leurs missions ou de toute activité liée à ces missions.

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

41. En cas de prise en compte des recommandations précitées, le CNDH propose de supprimer, au niveau de l'article 6 du projet de loi, l'alinéa qui prévoit la perte de la qualité de membre de l'APALD suite à la perte de la qualité ayant fondé le droit de siéger au sein de l'Autorité. Cet alinéa ne sera plus en effet justifié, vu qu'il relève d'une conception représentative de l'APALD que le CNDH n'estime pas pertinente.

4. Recommandations concernant les organes de l'APALD

42. Concernant les trois commissions permanentes, dont la création est prévue par l'article 13 du projet de loi, le CNDH estime que la prise en compte de ses recommandations concernant l'élargissement des attributions de l'APALD requiert logiquement un changement de l'appellation de ces commissions. Par souci de flexibilité, il serait plus pertinent, de l'avis du CNDH, de se contenter de prévoir, dans un premier alinéa de l'article 13, le principe de création des commissions permanentes au sein de l'APALD, tout en renvoyant au règlement intérieur en ce qui concerne leur appellation et leur champ d'intervention en fonction de la nouvelle configuration des attributions de l'APALD.

24

5. Recommandations concernant l'organisation de l'APALD

43. Le CNDH a proposé que l'article 5 du projet de loi soit amendé pour que les membres de l'APALD soient de plein droit mis à la disposition de cette autorité pendant la durée de leur mandat. La prise en compte de cette recommandation implique que les membres de l'APALD exercent leur fonction à plein temps. Partant, le CNDH recommande que l'article 16 du projet de loi soit amendé afin de prévoir que les membres perçoivent une indemnité égale à l'indemnité accordée aux membres du parlement et que cette indemnité soit soumise au même régime fiscal.

44. Le CNDH considère que la prévention, la protection et la lutte contre les discriminations requièrent des compétences pointues en matière d'appui technique à l'APALD (constatation et qualification des cas de discrimination, administration des tests de discrimination). A cet effet, le CNDH 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.

Ces agents, qui feront partie d'un corps administratif, à créer au sein de l'APALD, officieront sous la supervision et la responsabilité du président. Ils prêteront le serment prévu par le Dahir du 1er mai 1914 relatif au serment des agents verbalisateurs, et peuvent exercer les fonctions suivantes :

■ Mener des investigations et des enquêtes auprès des organismes publics, privés et autres corps constitués et procéder si nécessaire, à des tests de discrimination ;

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

- Fournir des informations et des conseils techniques en matière de lutte contre les discriminations ;
- Procéder à des tentatives de conciliation sous la responsabilité d'un ou plusieurs membres de l'APALD ;
- Constater par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire, des infractions aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre les discriminations. Le président de l'APALD adresse ces PV aux juridictions compétentes.

45. Enfin, le CNDH propose d'introduire au niveau de l'article 19 du projet de loi une disposition qui punit d'une amende, qui pourra être portée au double en cas de récidive, quiconque aura mis les agents de l'APALD dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions. Une des mesures d'accompagnement de cette proposition consiste à amender le Code de procédure pénale afin de reconnaître les résultats des tests de discrimination dans le cadre des procès pour discrimination. Cette proposition s'inscrit dans la logique des recommandations du Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (EQUINET) publiées dans son avis intitulé « Organismes de lutte contre les discriminations : difficultés et opportunités actuelles » (octobre 2012). Le réseau a souligné « la nécessité de renforcer la protection des victimes de discriminations » par « l'établissement de dispositions légales permettant de contrer la discrimination de manière préventive »⁴³.

Notes

1. Observation générale N° 28, article 3 (Égalité des droits entre hommes et femmes), adoptée par le Comité à sa 1834^{ème} séance, 29 mars 2000 ; CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.
 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) (E/C.12/GC/20), 2 juillet 2009.
 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) ; E/C.12/2005/4 ; 11 août 2005.
 4. Recommandation générale N° 25: Premier paragraphe de l'article 4 de la Convention (Mesures temporaires spéciales) ; U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7. (2004).
 5. Recommandation générale N° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; CEDAW/C/GC/28 ; 16 décembre 2010.
 6. Ces principes ont été approuvés par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992 (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993).
 7. A/HRC/29/L.7/Rev.1.
 8. A/HRC/RES/23/7.
 9. Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) : Avis sur l'avant-projet de la loi sur l'Instance de la parité et de lutte contre toutes les formes de discrimination du royaume du Maroc, sur la base des observations de : Mme Laurien KOSTER (Présidente, Collège néerlandais des droits humains), Mme Maria ELOSEGUI ITXASO (Membre de l'ECRI, au titre de l'Espagne, Professeur de philosophie du droit, Université de Zaragoza), Mme de GUILLENCHMIDT (Membre de la Commission de Venise au titre de la France), M. Patrick CHARLIER, Directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique), suppléant au membre de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) au titre de la Belgique. Avis n° 740 / 2013, CDL (2013)052*, 6 octobre 2013.
 10. Traduction non officielle.
 11. Traduction non officielle.
 12. Traduction non officielle.
 13. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7. (2004) (§6).
 14. CEDAW/C/GC/28 (§10).
 15. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (§ 30).
 16. E/C.12/GC/20 (§17).
 17. E/C.12/GC/20 (§10).
 18. CEDAW/C/GC/28(§16).
 19. E/C.12/2005/4 (§7).
 20. E/C.12/GC/20 (§20).
 21. E/C.12/GC/20 (§40).
 22. E/C.12/2005/4 (§ 38).
 23. U.N.Doc.HRI/GEN/1/Rev.7 (§17).
 24. U.N.Doc.HRI/GEN/1/Rev.7 (§34).
 25. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (§31).
 26. E/C.12/2005/4.
- § 21 : « Mettre en place des mécanismes de surveillance pour s'assurer que la mise en œuvre des lois et des politiques destinées à promouvoir l'égalité d'accès des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas de conséquences négatives sur les personnes ou les groupes défavorisés ou marginalisés, en particulier les femmes et les petites filles. »
- §41 : « L'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits économiques, sociaux et culturels exige l'élimination de la discrimination de jure et de facto. Le fait de ne pas adopter, mettre en œuvre et contrôler les effets des lois, des politiques et des programmes visant à éliminer la discrimination de jure et de facto pour chacun des droits énoncés aux articles 6 à 15 du Pacte constitue une violation de ces droits. »
27. Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme : Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) ; Mai 2013, p. 55.

- 28.** Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme : Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) ; Mai 2013, p. 63.
- 29.** Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme : Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) ; Mai 2013, pp.73-74.
- 30.** Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme : Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) ; Mai 2013, p. 76.
- 31.** Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme : Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) ; Mai 2013, p. 89.
- 32.** Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme : Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA) ; Mai 2013, pp. 106-107
- 33.** Emission des avis, promotion de la culture de l'égalité, de la parité et de non-discrimination, recommandation de l'harmonisation de la législation nationale avec le droit international des droits de l'Homme, appui technique, renforcement des capacités, réalisation des études et des travaux de recherche, évaluation des politiques publiques, partenariat et coopération.
- 34.** Avis du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe sur les structures nationales de promotion de l'égalité Strasbourg, 21 mars 2011, Comm. DH (2011) 2 (p. 7).
- 35.** « Les représentants de l'Etat », « Les représentants des associations de la société civile » et « Les représentants du secteur privé », voir article 4 du projet de loi.
- 36.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 (p. 73).
- 37.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 (p. 141).
- 38.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 (p. 142).
- 39.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 (p. 70).
- 40.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 (p. 77) « Le SCA souligne que le paragraphe B.1 des principes de Paris stipule explicitement que les représentants des organismes gouvernementaux ne jouent qu'un rôle consultatif, alors qu'il n'y a aucune restriction de la sorte d'énoncée explicitement en ce qui concerne les représentants du Parlement. Il souligne toutefois qu'en fournissant une liste indicative des intervenants concernés, le paragraphe B.1 des principes de Paris envisage soit la « présence » ou la capacité d'établir une « coopération réelle » avec ces représentants. Étant donné les exigences explicites d'indépendance énoncées tout au long des principes de Paris, dont quelques exemples ont été cités ci-dessus, le Sous-comité croit qu'une restriction semblable doit s'appliquer à tous les députés, et plus particulièrement ceux qui sont membres du parti politique ou de la coalition de partis au pouvoir. »
- 41.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 (p. 71).
- 42.** Rapport du Sous-comité d'accréditation du CIC – Mai 2013 ; O.G. 2. 2 : Membres à temps plein d'une institution nationale des droits de l'Homme (p. 89).
- 43.** Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (EQUINET) : Organismes de lutte contre les discriminations : difficultés et opportunités actuelles, octobre 2012, p. 24.

AVIS PRÉSENTÉ
À LA CHAMBRE
DES CONSEILLERS

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : 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 ;

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

30

- 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 ;
- 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

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

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 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. Saisis 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 CNDH⁶, 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

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

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

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 – I : 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.

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

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

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

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 – 3 : 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.

MEMORANDUM RELATIF AU PROJET DE LOI N° 79-14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION

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.

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).

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).

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.

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

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.

Avis rendu en Janvier 2015

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.

Notes

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).
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
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.

Suivez nous sur :



w w w . c n d h . m a



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
Conseil national des droits de l'Homme

**PROJET DE LOI N° 79. 14 : L'AUTORITÉ POUR LA PARITÉ ET LA LUTTE
CONTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION**

Memorandum - 2015

Boulevard Erriad

B.P 21527, N° 22, Hay Ryad, Rabat - Maroc

tel : +212(0) 5 37 54 00 00

fax : +212(0) 5 37 54 00 01

cndh@cndh.org.ma

شارع الرياض

ص ب 21527، حي الرياض، الرباط - المغرب

الطائف : +212(0) 5 37 54 00 00

الفاكس : +212(0) 5 37 54 00 01

cndh@cndh.org.ma