

# Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Projet de loi n°79-14 relatif à l'Autorité de la Parité  
et de Lutte contre toutes les formes de Discrimination

Saisine n°20/2016



# Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Projet de loi n°79-14 relatif à l’Autorité de la Parité  
et de Lutte contre toutes les formes de Discrimination

Saisine n°20/2016



## Sommaire

Références.....	7
1. Processus d'élaboration du Projet de loi 79-14 relatif à la mise en place de l'Autorité de la Parité et de Lutte contre toutes formes de Discrimination (APALD).....	9
a. Processus d'élaboration du Projet de loi : ouverture, consultation et participation multi-parties-prenantes.....	9
b. Elaboration du projet de loi : quel degré de convergence avec les principes et les bonnes pratiques recommandés par les Nations-Unies .....	10
2. Points forts du projet de loi en faveur de la prévention des discriminations et de la promotion de l'égalité entre les sexes.....	11
3. Eléments névralgiques nécessitant des amendements du projet de loi pour rendre effective la lutte contre les discriminations et promouvoir la parité et l'égalité entre les sexes .....	13
4. Points présentant des leviers positifs en faveur de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité entre les sexes.....	18
5. Points présentant des ambiguïtés pour la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité .....	19
Résumé des constats et des recommandations .....	24
Annexes .....	28
Annexe 1 : Liste bibliographique.....	28
Annexe 2 : Liste des acteurs auditionnés .....	30
Annexe 3 : Groupe de travail.....	31

*Conformément aux dispositions de la loi organique n°128-12 relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique et Social et Environnemental a été saisi par le Président de la chambre des Représentants en date du 17 novembre 2015 pour donner son avis sur le Projet de loi n°79-14 relatif à l'Autorité de la Parité et de Lutte contre toutes les formes de Discrimination. Le bureau a confié lors de sa réunion du 19 novembre 2015 l'élaboration de cet avis à la Commission Permanente chargée des Affaires sociales et de la solidarité.*

*Lors de sa 58<sup>ème</sup> Session ordinaire tenue le 28 janvier 2016, l'Assemblée Générale du Conseil économique, social et environnemental a adopté à cet avis à l'unanimité.*

## Références

Conformément aux dispositions de la Constitution, notamment son Titre XI et ses articles 151, 152 et 153 relatifs au Conseil Economique, social et environnemental,

Conformément aux dispositions de la loi organique N°128-12 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental,

Conformément aux dispositions de son Règlement intérieur, relatives à l'élaboration de ses avis de saisine et au fonctionnement de ses Commissions permanentes,

Ayant été saisi par le Président de la Chambre des Députés pour donner son avis sur le Projet de loi n°79-14, relatif à l'Autorité de la Parité et de lutte contre toutes les formes de discrimination (APALD),

A près avoir tenu des séances d'audition, le 16 décembre 2015, avec les représentants du Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social et du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH), et le 6 janvier 2016 avec Mme la Présidente du Comité scientifique auprès du MSFFDS,

A près avoir organisé, le 6 janvier 2016, un atelier avec plusieurs associations actives dans la protection des droits des femmes, puis avec les représentants des partenaires sociaux, les organisations syndicales les plus représentatives et la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM),

En se référant aux avis du CESE, notamment:

- l e Référentiel «*Pour une Nouvelle Charte sociale, des normes à respecter, des objectifs à contractualiser*» AS n°1/2011 ;
- l'avis d'auto-saisine n°08/2012 sur « *La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique. Concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes, une responsabilité de tous : concepts, recommandations normatives et institutionnelles* » ;
- l'avis d'auto-saisine n°18/2014 sur « *La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique. Les discriminations à l'égard des femmes dans la vie économique : réalités et recommandations* », novembre 2014 ;
- l'avis de saisine n° 4/2013 sur « *Les soins de santé de base : vers un accès équitable et généralisé* » ;
- l'avis d'auto-saisine n° 5 / 2012 sur « *Le respect des droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap* ».

Considérant les références normatives ci-après :

- Le Préambule de la Constitution affirmant que tous, femmes et hommes, jouissent « de l'égalité des chances, du respect de leur dignité » ; son article 6 (affirmant la généralisation de l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens et de leur participation à la vie économique, culturelle et sociale) ; son article 19 (affirmant l'égalité entre les hommes et les femmes dans la jouissance des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental et portant création de l'APALD à « effet » de la réalisation de la Parité à laquelle l'Etat « œuvre ») ; son article 30 (égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives) ; son article 159 (affirmant l'indépendance de l'APALD en sa qualité d'instance en charge de la bonne gouvernance) ; son article 164 (précisant que l'APALD a notamment pour mission de veiller au respect de l'égalité jouissance des droits et libertés entre les femmes et les hommes et à l'action de l'Etat « d'œuvrer à la réalisation de la parité en cohérence (« sous réserve des) avec les attributions du CNDH ») ; et son article 171 (prévoyant la fixation par la loi de la composition, de l'organisation, des attributions et des règles de fonctionnement des Institutions et instance de protection et de promotion des droits de l'Homme, notamment le CNDH et l'APALD, ainsi que les instances de bonne gouvernance et les instances de promotion du développement humain) ;
- La Convention de l'Organisation des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ;
- La Déclaration de l'Organisation Internationale du Travail relative aux Principes et droits fondamentaux au travail et à son suivi, telle qu'elle a été adoptée par la 86<sup>ème</sup> session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 18 juin 1998, en particulier sa réaffirmation que « l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions (fondamentales) ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution de l'OIT, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir :
  - a) la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;
  - b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
  - c) l'abolition effective du travail des enfants ;
  - d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession ».
- Les Principes (« Principes de Paris ») relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, tels qu'ils ont été approuvés par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et annexés par l'Assemblée générale des Nations unies à sa résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993 ;
- Les mémorandums principal et additionnel du CNDH et son avis (décembre 2015) sur le projet de loi N° 79-14 relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination (APALD) ;
- L'avis de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») sollicité par le gouvernement marocain sur «L'instance de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination du royaume du Maroc» , 6 octobre 2013.

Le Conseil Economique, Social, et Environnemental adopte l'avis ci-après :

## **1. Processus d'élaboration du Projet de loi 79-14 relatif à la mise en place de l'Autorité de la Parité et de Lutte contre toutes formes de Discrimination (APALD)**

### **a. Processus d'élaboration du Projet de loi : ouverture, consultation et participation multi-parties-prenantes**

1. L'élaboration du projet de loi 14-79 a été pilotée par le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social, et menée en concertation avec la Délégation interministérielle des droits de l'homme (DIDH), en appui sur les travaux d'un comité scientifique indépendant et pluridisciplinaire qui a reçu des contributions écrites de plusieurs parties prenantes et procédé à des auditions de quelques personnalités qualifiées (cinq auditions). Ce projet a été par la suite soumis, sous différentes versions, à l'examen d'une Commission spécialisée de juristes auprès du Conseil de l'Europe, puis au Secrétariat général du gouvernement (SGG), au Conseil du Gouvernement, puis à un Comité interministériel avant d'être adressé à la Chambre des députés laquelle l'a adressé pour avis du Conseil économique, social, et environnemental (CESE) et au Conseil national des droits de l'Homme (CNDH). Le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social a récapitulé les étapes de l'élaboration de ce projet de loi dans une brochure rendue publique en novembre 2015<sup>1</sup>.

---

1- « Autorité de la Parité et de lutte contre toutes formes de discriminations ; méthode d'élaboration du projet de loi et processus de consultation », Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement social, Brochure, 22 pages. Novembre 2015. Dans une première phase, (février 2013). le MSFFDS a procédé, en coordination avec la Délégation Ministérielle des Droits de l'Homme, à la mise en place et au recueil des travaux d'un « comité scientifique autonome », composé de 15 personnalités aux compétences pluridisciplinaires (dont 8 femmes et 7 hommes). Au 8 mars 2013, le comité scientifique avait reçu 82 contributions de partis politiques, de syndicats, de chercheurs, et d'associations). 10 mémorandums lui ont été adressés par des réseaux d'associations, regroupant plus de 300 associations. Il a procédé à l'audition de cinq personnalités qualifiées. Ces contributions n'ont pas été rendues publiques, ni les débats au sein du Comité scientifique. Le comité a adopté une proposition de projet de loi le 28 juin 2013. Dans une seconde phase ( 2 août 2013), le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social a organisé des consultations avec les élus, notamment la commission des secteurs sociaux au parlement et le forum des femmes parlementaires. En parallèle, il a sollicité l'avis de la commission de Venise relevant du Conseil de l'Europe (juin-octobre 2013). Le ministère déclare avoir intégré (en date du 6 octobre 2013) les remarques de cette commission, et avoir reçu en avril 2014 les observations des départements ministériels ainsi que le mémorandum du CNDH au Chef du gouvernement. Il précise avoir, en concertation avec la Délégation interministérielle aux Droits de l'Homme, et à la lumière des remarques et des observations qui lui ont été adressées, finalisé et remis la première version du projet de loi le 22 avril 2014. Au cours de la troisième phase (débutant le 11 Aout 2014) le projet de loi sera présenté, tour à tour, au Secrétariat général du Gouvernement (SGG), puis au Conseil de gouvernement (19 Mars 2015), qui en confie l'examen et « l'enrichissement » à un comité ministériel. Les amendements apportés par ce comité et leurs motivations n'ont pas été rendus publics. Le projet de loi est adressé au Parlement le 22 juillet 2015, dans les délais prévus par la Constitution, et présenté à la Chambre des Représentants le 24 novembre 2015. Le 26 novembre 2015, ce projet de loi a été adressé, pour avis, par Mr le Président de la Chambre des Représentants à Mr le Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

**b. Elaboration du projet de loi : quel degré de convergence avec les principes et les bonnes pratiques recommandés par les Nations-Unies**

2. L'APALD, telle que définie au Titre XII de la Constitution (article 164) constitue une parmi les quatre Institutions nationales de « Protection et de Promotion des droits de l'Homme<sup>2</sup> ». Sa création doit consacrer, conformément aux recommandations adoptées par l'Assemblée générale des Nations-Unies (Principes de Paris), un indicateur de la volonté de l'Etat d'agir en faveur du respect et de la promotion des droits de l'Homme et un moyen particulier d'action pour la parité entre les femmes et les hommes, et contre toutes les formes de discrimination. Si, compte tenu de son caractère constitutionnel clairement affirmé, la légitimité de cette institution ne fait pas de doute, son audience et son efficacité dépendront, comme toutes les institutions de ce type, du consensus national qui aura été atteint au sujet de son processus de mise en place, et au sujet de ses attributions. L'ONU insiste à cet égard sur la nécessité d'une approche participative, sur la transparence et la bonne foi dans la conduite des consultations, et sur la qualité du dialogue entre les différentes parties prenantes<sup>3</sup>.

**3. Le CESE entend souligner les éléments ci-après :**

3.1. Le projet de loi relative à l'APALD a fait l'objet d'un processus de consultation, organisé, documenté, ouvert à plusieurs parties prenantes, au niveau national et international, avant d'être présenté au Conseil de gouvernement puis à une commission interministérielle. La diversité de l'expertise nationale et internationale et le pluralisme des opinions qui ont été recueillies constituent une bonne pratique, et étaient de nature à servir le consensus national au sujet de l'APALD et de ses missions<sup>4</sup>. Il convient cependant de relever que les organisations professionnelles d'employeurs, les organisations syndicales de salariés et les associations de protection des droits des femmes auditionnées par le CESE ont déploré de ne pas avoir été formellement consultées par le gouvernement ni associées à l'élaboration de ce projet de loi.

3.2. Le CESE a relevé que les contributions des différents intervenants, les termes des débats et leur synthèse, les méthodes d'adoption des conclusions et les règles de prise de décision lors des étapes préparatoires du projet n'ont pas été rendus publics. Les conclusions du Comité scientifique et sa proposition de projet de loi n'ont pas été publiées et ce Comité n'a lui-même pas rendu accessibles les contributions qui lui ont été transmises.

---

2 - Les trois autres institutions sont : le Conseil national des droits de l'Homme (article 161), le Médiateur (article 162), le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (article 164).

3 - « Institutions nationales pour les droits de l'homme ; Historique, principes, fonctions et attributions », Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, Nations-Unies, New York et Genève, 2010

4 - Il importe ici de rappeler les recommandations de l'ONU au sujet de la nécessité de parvenir aussi à un consensus fort parmi les pouvoirs publics afin que l'Etat, « en toute lucidité », décide de « se soumettre, lui, son appareil, ses décisions et son personnel, à la supervision de l'entité indépendante » que sera l'institution envisagée. Il est en particulier recommandé de faire participer activement à la mise en place de ce type d'institutions « les organismes qui représentent les intérêts des groupes vulnérables », et, outre le gouvernement, « le parlement, les hauts fonctionnaires, la société civile, les médias et les milieux universitaires, ainsi que des membres de la communauté internationale ».

- 3.3. Dans son avis de novembre 2012 («Concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes : u ne responsabilité de tous »<sup>5</sup>), le CESE recommandait de veiller à la cohérence de l'action des institutions supposées intervenir au sujet de l'égalité entre les sexes aux fins d'éviter les conflits de compétences, les conflits d'intérêts, l'émiettement des efforts ainsi que les chevauchements. Cette recommandation est essentielle. Elle converge avec les recommandations issues des Principes de Paris sur les Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) mettant en garde contre les risque de « chevauchement inutile » entre les institutions concernées par les droits de l'homme. Or, selon les termes de l'article 164 de la Constitution, les compétences de l'APALD doivent s'exercer « *sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l'Homme* ». Le CESE observe que le projet de loi n° 14-79 relatif à l'APALD a été préparé, discuté et introduit dans le circuit législatif indépendamment, et avant, que soit engagées les consultations sur la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement du CNDH conformément aux dispositions de l'article 171 de la Constitution. Ce séquençement souligne la nécessité de veiller à la définition la plus précise et la plus efficiente possible des attributions qui seront dévolues à l'APALD.
4. Le CESE constate que le processus d'élaboration du projet de loi n°14-79 relatif à l'APALD a revêtu un caractère consultatif, ouvert, multi-parties-prenantes et pluridisciplinaire, intégrant ainsi une part significative des Principes de Paris adoptés en 1993 en matière de création d'instance nationale autonome chargé de la protection des droits de l'homme. Mais le CESE relève que l'information a été limitée au sujet du contenu des contributions, des débats et des méthodes et des règles de délibération adoptées au sein du Comité scientifique et entre le Comité scientifique et le gouvernement. L'information n'a pas été publiée au sujet des critères sur la base desquels les propositions communiquées au Comité scientifique, et les propositions du Comité scientifique, ainsi que celles de la Commission de Venise ont été ou non retenues.

## 2. Points forts du projet de loi en faveur de la prévention des discriminations et de la promotion de l'égalité entre les sexes

5. Le projet de loi<sup>6</sup> envisage pour l'APALD une compétence large d'auto-saisine et des missions consultatives étendues auprès du Gouvernement et du Parlement. Il prévoit en effet que l'APALD pourra, de sa propre initiative, fournir des avis au sujet, et sans restriction, des projets ou des propositions de loi ou de décrets. Elle peut aussi être sollicitée, pour avis, par l'une ou l'autre des deux chambres du Parlement sur des projets ou des propositions de loi. Cette disposition confère à l'Autorité une capacité d'intervention à toutes les étapes du processus

---

5 - « Concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes, une responsabilité de tous : concepts, recommandations normatives et institutionnelles », CESE, auto-saisine n°8/2012

6 - Article 2, point 1

législatif. Dans les faits, sa capacité à produire des avis qui soient effectivement susceptibles d'éclairer le législateur dépendra de ses ressources en matière de veille, de recherche, d'écoute et d'analyse, de sa capacité à dégager en son sein des consensus forts, et de sa réactivité.

6. L'APALD aura la capacité de présenter, de sa propre initiative, des propositions ou des recommandations « pour renforcer les valeurs de l'égalité, de la parité et de non-discrimination, les consacrer et les diffuser<sup>7</sup> ». En appui sur cette disposition, l'APALD peut jouer un rôle institutionnel de force de proposition pour réduire les situations et les comportements discriminatoires, et renforcer la connaissance et le respect du principe d'égalité, et promouvoir la parité. Le projet de loi vise davantage ici qu'un rôle de communication en reconnaissant aussi à l'Autorité la possibilité d'agir pour « consacrer », faire reconnaître comme non seulement légitimes mais nécessaires l'égalité, la parité et la non-discrimination. Le texte reconnaît aussi à l'Autorité une mission de diffusion de ces principes.
7. Le projet de loi confère à l'APALD la capacité de formuler des recommandations au Gouvernement « *aux fins d'harmoniser la législation nationale avec les normes des Conventions internationales* ». Le texte du projet réfère explicitement à des Conventions importantes, la Convention sur l'Elimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur l'Elimination de toutes les formes de discrimination raciale, et la Convention relative aux Droits des personnes handicapées<sup>8</sup>. Cette disposition, conforme au préambule de Constitution, souligne la vocation de l'APALD à contribuer à l'effectivité de l'engagement pris par le Maroc de « *accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et des publications de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale*<sup>9</sup> ».
8. Le projet de loi confère à l'APALD un rôle important, de type Observatoire, portant sur « *la mesure du degré de respect des principes d'égalité, de parité et de non discrimination dans les divers domaines de la vie publique* ». Il prévoit en outre que l'APALD publie les résultats de ses évaluations<sup>10</sup>. A travers cette mission, l'APALD peut devenir une institution de référence dans l'identification à la fois des difficultés et des leviers de progrès en matière d'égalité des chances et des traitements dans la vie publique. Son bon accomplissement suppose la définition concertée d'une métrique et la mise en place d'une base de données en appui sur un dispositif de collecte et de traitement de l'information qui soit dynamique et indépendant<sup>11</sup>.

---

7 - Article 2, point 2

8 - Article 2, point 6

9 - Préambule de la Constitution,

10 - Article 2, point 11

11 - La mise en place de la base de données est explicitement prévue à l'article 13, alinéa 4, du projet de loi en tant que mission dévolue aux commissions permanentes.

9. L'APALD a pour mission, selon le projet de loi, « d'évaluer les efforts déployés par l'Etat et les différents organismes et institutions des secteurs public et privé en matière de concrétisation des principes d'égalité, de parité et de non discrimination »<sup>12</sup>. Cette disposition, qui prolonge la fonction (indiquée au point précédent) d'évaluation du degré de respect des principes d'égalité dans « les divers domaines de la vie publique », confère à l'APALD un pouvoir général d'appréciation sur les objectifs, les processus et les conséquences des actes de l'Etat et de l'ensemble des acteurs institutionnels et économiques, publics et privés. Cette compétence, très étendue, suppose que l'Autorité soit dotée de moyens d'information et d'analyse appropriés, qu'elle dispose d'un droit formel d'accès aux données entrant dans son champ de compétences et d'un pouvoir d'investigation, et qu'elle puisse, grâce à la communication sur les résultats de ses évaluations, faire effectivement progresser les comportements des différentes parties prenantes en faveur de la prévention des discriminations et de la promotion de l'égalité.
10. Le projet de loi prévoit l'institution de trois commissions permanentes au sein de l'APALD, en charge des Etudes et des Evaluations ; de la Veille et des Réclamations ; de la Communication et de la Sensibilisation<sup>13</sup>. Il prévoit parallèlement la mise en place, l'analyse et l'actualisation en continu, d'une base de données nationale des « efforts réalisés en matière de concrétisation de la parité et de lutte contre les différentes formes de discrimination »<sup>14</sup>. Il convient d'attirer ici l'attention sur le caractère vague et potentiellement ambigu de la notion d'« efforts réalisés ». Le texte de loi devrait être plus explicite et indiquer clairement que cette base de données doit collecter et tenir à jour les indicateurs relatifs aux discriminations et les données quantitatives et qualitatives sur l'évolution de l'égalité et de la parité.

### **3. Eléments névralgiques nécessitant des amendements du projet de loi pour rendre effective la lutte contre les discriminations et promouvoir la parité et l'égalité entre les sexes**

11. Dans son article 1<sup>er</sup>, le projet de loi 79-14 affirme que c'est en application des articles 164 et 171 de la Constitution qu'il fixe les attributions de l'Autorité de la parité et de lutte contre toutes les formes de discriminations créée par l'article 19 de la Constitution, ainsi que sa composition, son organisation et son fonctionnement. Or, le principe fondamental de l'égalité entre les femmes et les hommes est affirmé par la Constitution en d'autres articles qu'il importe de citer également aux fins de compléter les références normatives de l'APALD et d'en assurer la convergence avec la lettre et l'esprit de la Constitution, notamment : l'article 6 (qui affirme le principe de l'égalité de toutes les personnes) ; l'article 30 (qui fait

---

12 - Article 2, point 12

13 - Article 13

14 - Article 13, al. 4

obligation à toutes les autorités d'œuvrer pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens à leurs droits par exemple dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement) ; et l'article 154 (qui affirme le principe de l'égal accès de tous les citoyennes et citoyens aux services publics).

12. Alors que l'intitulé du projet de loi 79-14 reprend les termes mêmes de l'article 19 de la Constitution prévoyant la création de « *l'Autorité de la Parité et de lutte contre toutes les formes de discrimination* », le texte du projet en revanche ne comporte pas de définition du champ personnel d'application de la loi. Il ne précise pas explicitement quelles seront les personnes couvertes par cette loi. Seront-ce les femmes ? Ou bien les femmes et les hommes ? Ou toute personne et ses circonstances personnelles ? Une indication est fournie dans l'article 2 du projet de loi qui prévoit que l'APALD peut recevoir des réclamations<sup>15</sup> de « *toute personne qui se considère victime* » d'une situation de discrimination. Aucune disposition du projet de loi ne laisse cependant apparaître que l'APALD serait spécialisée dans la protection des droits des femmes et la lutte contre les discriminations à leur égard. Certes, l'article 2 (point 6) du projet de loi réfère à la Convention pour l'Elimination de toutes les discriminations à l'égard des Femmes (CEDEF) comme exemple de norme au sujet de laquelle l'APALD peut adresser au gouvernement des recommandations de mise en conformité de la législation nationale. Mais, dans le même article, le projet de loi réfère aussi à la Convention contre toutes les formes de discrimination raciale, et à la Convention sur les droits des personnes en situation de Handicap. Cette juxtaposition de normes antidiscriminatoires sur des critères autres que l'appartenance sexuelle, conjuguée à un droit de saisine ouvert « à toute personne » favorise une interprétation extensive du champ d'intervention de l'APALD à toutes les formes de discrimination. Or cette hypothèse serait peu cohérente avec l'article 19 de la Constitution qui stipule expressément que l'APALD est créée à l'effet (« à cet effet ») de la « *réalisation de la parité entre les hommes et les femmes* », le même article affirmant auparavant que « *l'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, social, culturel et environnemental (...)* ». Le CESE attire l'attention sur l'ambiguïté du texte du projet de loi 79-14 au sujet du champ personnel d'intervention et de saisine de l'APALD. Le CESE recommande que le texte de loi affirme de façon claire, et explicite - quelles que soient les passerelles et l'articulation entre les attributions du CNDH et celles de l'APALD - que l'APALD est l'institution qui a autorité en matière de prévention et de protection contre les discriminations entre les femmes et les hommes, qu'elle a pour attributions de protéger les droits des femmes à l'égalité, de lutter contre toutes les formes de discriminations fondées sur le sexe, et de promouvoir la parité. Dans cette perspective, l'APALD devrait pouvoir accueillir un mécanisme adhoc de recueil et de traitement des plaintes, avec des attributions de nature quasi-judiciaires explicites, garantissant ses droits d'accéder à l'information, de mener des enquêtes et des investigations, de réaliser des actions de conciliation, ou de prononcer des sanctions administratives de premier degré. L'institution devrait également avoir la

---

15 - L'article 2 du projet de loi indique que l'APALD « peut recevoir des chikayates au sujet des situations de discrimination de la part de toute personne se considérant victime d'une situation de cette nature. L'expression « chikayates » réfère davantage à la notion de « réclamation » plutôt qu'à la notion de « plainte » d'autant que, en l'état, le projet de loi 79-14 ne comporte aucune disposition conférant à l'APALD une compétence en matière de traitement de plaintes (investigation, conciliation ou sanction), ni même de qualité pour ester en justice.

capacité d'ester en justice et se porter partie civile en cas de persistance de situations ou d'actes de discrimination contre lesquels elle serait prononcée. De son côté, le CNDH devrait être explicitement investi de compétences et de mécanismes appropriés à la prévention des autres formes de discrimination.

13. Le projet de loi 79-14 ne comporte pas de définition, même sommaire, des notions d'égalité, de non-discrimination et de parité, que ce soit sur le plan de leur contenu matériel, de leur hiérarchie normative, ou de leurs liens instrumentaux. Les expressions « égalité », « parité », et « non-discrimination » sont utilisées de façon systématiquement groupée, sans être différenciées. Or, pour qu'une institution puisse agir pour la protection et l'effectivité de principes déterminés, ou bien contre des pratiques qui leur sont contraires, il est essentiel que les principes en question soient clairement définis et que leurs violations soient explicitement interdites par loi. Le CESE recommande de veiller à différencier les termes « égalité » et « parité » en rappelant que l'égalité est un principe et la parité un moyen au service de ce principe. Le CESE recommande, dans le même esprit, que, au minimum, le projet de loi définisse la discrimination comme une inégalité de traitement, qui se fonde sur un critère interdit par loi (par exemple sexe, l'origine et l'ascendance, l'opinion, etc.) et dans un domaine explicitement prévu par la loi (par exemple l'inégalité de traitement en raison du sexe dans la classification personnelle ou dans l'accès à la formation professionnelle). Il convient aussi de rappeler que plusieurs discriminations cumulées peuvent porter préjudice à une personne compte tenu de son appartenance sexuelle conjuguée à son état de santé ou sa situation de handicap, son statut matrimonial, son lieu de résidence, etc. Le CESE recommande d'intégrer au projet de loi instituant l'APALD une définition du principe de l'égalité, en tant que principe normatif universel et intangible, ainsi qu'une définition de la non-discrimination, en tant que règle universelle et en tant que moyen de réalisation et de protection de l'égalité. Le CESE réaffirme que l'adoption de mesures positives, transitoires et provisoires, de soutien et de préférence en faveur des femmes, notamment dans l'accès à l'emploi, à l'activité et la création culturelle, et aux fonctions de responsabilités dans les entreprises et dans la vie politique, ne constituent pas des discriminations mais au contraire des leviers en faveur de l'égalité. La règle de la parité constitue à cet égard un moyen structurant de l'action des acteurs publics et privés en faveur de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité<sup>16</sup>.

---

16 - Dans son avis d'auto-saisine 08/2012, le CESE faisait remarquer qu'il n'existe pas encore, dans l'ordre juridique marocain, de définition générale de la discrimination et que « ce silence conduit à des représentations partielles de la notion de discrimination qui entravent l'action des victimes aussi bien que celles des juges ». Le CESE avait alors recommandé qu'en appui sur les dispositions de la Constitution une loi générale définisse, pour la prohiber et la sanctionner, la discrimination à l'égard des femmes. La définition de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les discriminations à l'encontre des femmes est une définition générique complète et pertinente. « Constitue une discrimination à l'égard des femmes toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe et 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 » (CEDEF, 1979). Voir « Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique : concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes, une responsabilité de tous : concepts, recommandations normatives et institutionnelles », CESE, Auto-saisine n° 08/2012

14. Le CESE relève que le projet de loi 79-14, alors même qu'il énumère de façon extensive et détaillée les compétences envisagées pour l'APALD en termes de missions consultatives, d'observation et d'analyse, de formation et de publications, ne lui confère pas de compétence précise en matière de protection contre les discriminations : l'APALD ne reçoit pas par le projet de loi, tel qu'il est actuellement formulé, de compétence pour établir ou faire établir des procès-verbaux de discrimination, pour prononcer des injonctions de cesser des situations ou des actes de discrimination, pour en nommer les auteurs ou les causes, pour assister les victimes, déterminer les préjudices, et en estimer ou en fixer les réparations. Le CESE recommande que les attributions de l'APALD comprennent explicitement la capacité de constater, au niveau régional et local, par procès-verbal, établi par des personnes qualifiées et assermentées, les situations et les actes caractérisés de discrimination (incluant les harcèlements et les traitements inhumains, cruels ou dégradants) ; d'en nommer les auteurs ou les causes ; d'assister les victimes ; de déterminer les préjudices et d'en estimer les réparations ; et de proposer selon les cas des solutions amiables, par voie de conciliation ou de se porter partie civile auprès des tribunaux compétents pour faire cesser la situation ou les actes incriminés et aider les victimes à en obtenir réparation.
15. Le projet de loi confère à l'APALD une compétence de promotion (« inciter », « encourager ») de l'application des principes d'égalité, de parité et de non-discrimination, mais limitée « aux domaines de la vie publique<sup>17</sup> ». Ce que confirme les dispositions du projet de loi relatives aux commissions permanentes de l'APALD en matière de recueil et de traitement des réclamations explicitement limitées au « *recensement des cas de discrimination dans la vie publique et des mesures prises par les autorités et les institutions afin de les combattre*<sup>18</sup> ». En l'état, le projet de loi aurait donc pour conséquence de laisser hors du champ d'intervention de l'APALD, et donc de perpétuer, les phénomènes fréquents de discrimination à l'égard des femmes dans l'activité économique, culturelle et sociale, et dans les relations professionnelles relevant du secteur ou de la sphère dite privée. Le CESE recommande que le champ matériel d'intervention de l'APALD ne soit pas limité aux seuls domaines de « *la vie publique* » et que cette Autorité puisse se saisir et être saisie, et se prononcer au sujet de l'effectivité du principe d'égalité, au sujet des cas de discrimination entre les sexes et au sujet des garanties de non-discrimination en milieu éducatif et scolaire, en milieu carcéral, et en milieu professionnel, dans la fonction et le secteur publics ainsi que dans le secteur privé. Le CESE recommande que l'APALD soit explicitement habilitée à connaître des discriminations contre les femmes en raison de leur appartenance ou de leur activité syndicales, de leurs responsabilités familiales, de leur état de grossesse ou de maternité, ainsi que des discriminations résultant d'un environnement de travail hostile. L'APALD devrait de même avoir clairement compétence d'intervenir pour constater et faire cesser les discriminations liées aux actes de harcèlement et de traitements inhumains, cruels ou dégradants sur les lieux ou dans la sphère du travail. Le CESE recommande en outre que la loi sur l'APALD indique explicitement les missions fondamentales et les obligations des commissions permanentes en matière de traitement des réclamations avec introduction de la notion de plainte au-delà de la notion de réclamation. Il convient enfin que le projet de

---

17 - Art 2, al.4

18 - Art. 13, al. 3)

loi précise que l'APALD devra disposer d'un règlement intérieur explicitant les conditions de recevabilité des plaintes, leur délai de traitement, la justification des décisions de rejets et l'information obligatoire sur les suites données.

16. Le projet de loi 79-14 confère à l'APALD une mission d'évaluation « des efforts de l'Etat et des autres institutions en matière de concrétisation des principes d'égalité, de parité et de non-discrimination<sup>19</sup> ». Le rôle d'évaluation dévolu à l'APALD au sujet de l'intégration des garanties de non-discrimination entre les sexes, de la parité et de la promotion de l'égalité dans les politiques publiques est un rôle fondamental dont l'effectivité, l'efficacité et la crédibilité supposent la rigueur et l'indépendance des méthodes de travail de l'Autorité ainsi que la transparence sur ses constats et sur les résultats de ses évaluations. Or le projet de loi ne prévoit pas, dans sa version actuelle, que l'APALD publie les résultats de ses évaluations « *des efforts de l'Etat et des autres institutions* » et de ses avis dans le bulletin officiel. Le CESE recommande que la mission de l'APALD en matière d'évaluation des politiques de l'Etat et des Institutions publiques comprenne la publication régulière et transparente de ses constats et de ses résultats aux fins de rendre publique, et la plus objective possible, l'information sur le degré d'intégration des garanties de non-discrimination et de promotion de l'égalité entre les sexes dans les politiques publiques et la composition et l'action des institutions publiques.
  
17. Le projet de loi 79-14 envisage que l'APALD soit composée de 16 membres, comme suit<sup>20</sup> : une présidence (que le texte du projet désigné systématiquement de « président ») ; 4 « représentants de l'Etat » dont 2 parlementaires, 1 magistrat représentant le Conseil supérieur de l'Autorité judiciaire ; 1 représentant de Al Majliss Al Ilmi ; 3 « représentants » de la société civile ; 4 « représentants du secteur privé dont deux « représentants » des organisations syndicales les plus représentatives, et deux « représentants des organisations d'employeurs les plus représentatives », ainsi que 3 experts désignés par le Président. Le CESE observe que la composition de l'APALD, telle qu'elle est envisagée, lui confère une configuration assimilable à celle d'un conseil restreint plutôt que la configuration d'une institution constitutionnelle, indépendante et collégiale, appelée à contribuer au contrôle des politiques publiques en matière de protection des droits de l'homme et à intervenir en complément et en cohérence avec le Conseil national des droits de l'Homme. Le CESE relève en particulier que la plupart des membres de l'APALD soient désignés, non pas *intuitu personae* mais en tant que « représentants » d'institutions et de corps professionnels. Le CESE relève aussi que la proportion dévolue à l'expertise issue de la société civile est extrêmement minoritaire (3 sur 16) dans la composition de l'APALD. Ce déséquilibre est contraire à la nature et la vocation des institutions nationales des droits de l'Homme en tant que lieux où s'expriment les propositions de la société civile et où se co-construisent, par le dialogue, les normes de protection des droits de l'Homme et les progrès de l'Etat de droit. Le CESE recommande que la composition de l'APALD soit redéfinie dans des termes garantissant son indépendance, sa collégialité, sa crédibilité et le développement de son expertise, en ligne avec la lettre et l'esprit de la Constitution.

---

19 - Article 2, point 12

20 - Article 4

## 4. Points présentant des leviers positifs en faveur de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité entre les sexes

18. Le projet de loi précise que la possibilité pour l'APALD de formuler des recommandations comprend la possibilité « *de proposer toute initiative utile pour redresser les situations résultant de tout comportement, ou pratique ou coutume de caractère discriminatoire ou comportant une atteinte au principe d'égalité entre l'homme et la femme*<sup>21</sup> ». Cette disposition confère à l'Autorité la possibilité à la fois de prendre position sur le plan des principes, mais aussi de définir des actions de nature à faire cesser et à réparer des situations ou des actes discriminatoires, qu'elles qu'en soient la nature, intentionnelle ou coutumière, directe ou indirecte. Cette disposition peut aider l'APALD à développer une conception positive des droits de l'Homme, à identifier et nommer les différentes formes de discriminations, notamment les discriminations indirectes et les stéréotypes discriminatoires contre les femmes, et à formuler des solutions pratiques et des mesures concrètes pour les prévenir et les faire cesser.
19. L'APALD est appelée, selon le projet de loi, à accomplir un rôle de promotion de l'égalité<sup>22</sup>. Le projet de texte lui confère en effet la mission « d'inciter et d'encourager » à l'application des principes d'égalité, de parité et de non-discrimination dans les différents domaines de la vie publique. Cette disposition destine, en principe, l'APALD à un rôle d'intervention active dans la société au sens large. Elle est complétée par une mission de veille définie de façon extensive, (« l'observation ») « sur toute atteinte à ces principes », assortie de la responsabilité de « proposer toute initiative jugée appropriée pour veiller à leur respect<sup>23</sup> ».
20. L'APALD est appelée à intervenir dans l'éducation à l'égalité entre les sexes, via une mission de « *contribution et de promotion de l'intégration de la culture de l'égalité, de la parité et de la non discrimination dans les programmes d'éducation, d'enseignement ainsi que dans les programmes médiatiques et culturels en coordination avec les autorités et les organismes concernés*<sup>24</sup> ».
21. Parmi les missions énumérées par le projet de loi, l'APALD serait appelée, dans une fonction assimilable à celle d'un tiers-expert, à « *fournir diverses formes d'assistance technique nécessaire aux autorités publiques et aux différents acteurs des secteurs public et privé, pour tendre vers l'effectivité des principes de l'égalité, de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination*<sup>25</sup> ». L'APALD serait chargée en outre d'une mission « *d'animation du débat public et de contribution au renforcement des capacités techniques des acteurs des secteurs public et privé*<sup>26</sup> ». Dans le même esprit, l'Autorité est définie comme ayant vocation à coopérer avec

---

21 - Article 2, point 7

22 - Art 2, point 4

23 - Idem

24 - art2. Al. 5

25 - Article 9

26 - Art 2, al.10

les organisations similaires<sup>27</sup>, ce qui lui permettrait à la fois de consolider son expertise propre mais aussi d'apporter sa contribution au développement de l'action du réseau international des Institutions des droits de l'Homme.

## 5. Points présentant des ambiguïtés pour la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité

22. L'élaboration du projet de la loi relatif à l'APALD indépendamment et avant l'examen du projet de loi relatif au CNDH constitue une menace, d'une part, pour la clarté et la délimitation des attributions de l'APALD, d'autre part pour l'articulation et la cohérence des compétences de l'une et l'autre de ces deux institutions et, au final, pour l'existence même d'un mécanisme effectif de la protection des droits des femmes et de prévention de toutes les formes de discriminations leur égard. Le CNDH et l'APALD constituent toutes deux des instances définies au Titre XII de la Constitution comme des « instances de protection et de promotion des droits de l'Homme » dont « la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement » devaient être fixées par la loi<sup>28</sup>. Elles ont pour particularité que le champ d'intervention de l'APALD (l'égalité, la parité et les discriminations) est fondamentalement lié, indissociable et interdépendant avec celui du CNDH. Leurs champs d'intervention sont très étroitement liés. De plus, l'article 164 de la Constitution relatif à l'APALD indique explicitement qu'elle exerce ses attributions « sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l'Homme ». Force est de recommander que les attributions de l'APALD soient discutées et formalisées après les attributions du CNDH ou, au minimum, simultanément.
23. La procédure de désignation des membres de l'APALD est peu appropriée à la nature des missions de l'APALD<sup>29</sup>. Il apparaît en effet que les 16 membres de l'Autorité seraient nommés es-qualité, au titre de leur appartenance au Parlement (pour deux d'entre eux), au Conseil supérieur de l'Autorité judiciaire (pour l'un d'entre eux), aux organisations d'employeurs les plus représentatives (pour deux d'entre eux) et aux organisations syndicales les plus représentatives (pour deux d'entre eux). Ce procédé méconnaît les principes d'indépendance et de collégialité qui sont des conditions clés de l'efficacité et de la crédibilité de l'APALD, en matière d'examen des réclamations, d'évaluation des politiques publiques, de construction des avis et de formulation des recommandations à l'attention des pouvoirs exécutifs et législatifs, comme à l'attention des acteurs privés, et en matière de contribution équilibrée et responsable à l'enrichissement du débat public. Le CESE recommande la révision de la procédure de désignation des membres de l'APALD, afin que ses membres soient désignés *intuitu personae*, indépendamment des appartenances professionnelles ou partisans, sur la seule base de leur expertise, du pluralisme de leurs sensibilités et de la diversité et de la

---

27 - Art 2, al. 13

28 - Article 171 de la Constitution

29 - Article 4

complémentarité de leurs expériences, et non pas nécessairement ni prioritairement sur la base de leur appartenance à des organismes déterminés.

24. Le projet de loi ne confère à l'APALD que la possibilité de formuler des « recommandations » et, en aucun cas et sous aucune forme, des mises en demeure ou des injonctions, et ne lui permet pas de prononcer ni même de recommander explicitement des sanctions quand elle est saisie par une personne victime ou se considérant victime d'une situation de discrimination. Telles qu'elles sont énoncées dans le projet de loi, les attributions de l'APALD ne comprennent pas de pouvoir d'appréciation du préjudice matériel et/ou moral résultant de situations ou d'actes de discrimination. L'absence d'une capacité d'injonction de faire cesser une situation ou un acte de discrimination, et l'absence d'un pouvoir clair de qualification et d'estimation du préjudice causé à la victime sont des éléments qui limitent objectivement l'efficacité de l'APALD en matière de promotion de la parité et de promotion de l'égalité. Le CESE recommande que l'APALD dispose explicitement de la compétence de formuler des mises en demeure de faire cesser des situations ou des actes flagrants de discrimination dont elle aurait été saisie ou dont elle peut se saisir de sa propre initiative ; que l'APALD puisse estimer le préjudice matériel et moral et que son expertise en la matière soit recevable auprès des tribunaux.
25. Les conditions de saisine de l'APALD ont besoin d'être clarifiées. Le projet de loi<sup>30</sup> indique que « toute personne considérant être victime » d'une situation de discrimination peut saisir l'APALD. Il ne précise pas si des personnes morales, et lesquelles, ont la possibilité de recourir à l'APALD. Le CESE recommande d'ouvrir le droit de saisine de l'APALD à toutes les personnes physiques quelle que soit leur nationalité, aux ayants-droits des victimes, aux organisations syndicales et aux associations professionnelles, aux associations et aux organismes similaires étrangers.
26. Le projet de loi réfère explicitement à trois conventions internationales avec lesquelles l'APALD aura vocation à recommander au gouvernement la mise en conformité de la législation nationale<sup>31</sup>. Ces conventions sont en effet fondamentales : (la Convention sur l'Élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes ; la Convention internationale sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention relative aux droits des personnes handicapées). Le CESE recommande de compléter cette énumération par une référence explicite et directe aux normes fondamentales de l'OIT, qui engagent l'ensemble des pays membres de l'ONU, en matière de non-discrimination et d'égalité, notamment la Convention 111 (1958) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, et la Convention 100 (1951) sur l'égalité de rémunération. Le CESE recommande que l'APALD veille à observer, et recommander autant que de besoin, la conformité de la législation, de la réglementation, des pratiques administratives et des relations professionnelles dans la fonction publique, le secteur public et dans le secteur privé avec les dispositions normatives universelles antidiscriminatoires énoncées par les six autres conventions fondamentales de

---

30 - Article 3

31 - Article 2, point 5

l'OIT, notamment la Convention 87 (1948) sur la liberté syndicale, la Convention 98 (1949) sur le droit de négociation collective, la Convention 138 (1973) sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, la Convention 182 (1999) sur les pires formes de travail des enfants, ainsi que les Conventions n°29 (1930) sur le travail forcé et n°105 (1957) sur l'abolition du travail forcé.

27. Le projet de loi ne mentionne pas explicitement de possibilité pour l'APALD d'agir au niveau international. Le CESE recommande que la loi relative à l'APALD confère explicitement à cette Autorité une mission d'observation et d'intervention à l'international, auprès des institutions habilitées, en faveur du principe d'égalité, pour la parité et pour la lutte contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en général, et à l'égard des femmes marocaines à l'étranger et, plus généralement, pour participer à l'action internationale contre les discriminations dans le monde.
  
28. Le CESE attire l'attention sur l'indétermination des moyens humains, financiers et logistiques dévolus à l'APALD. Même si l'article 1 indique que l'APALD est « dotée de l'autonomie financière » et que l'article 11 affirme que « Président propose le projet de budget et le soumet au Conseil pour approbation », le CESE recommande que la loi relative à l'APALD énonce des principes directeurs clairs sur le mode de détermination des effectifs, des profils, des modes et les critères de recrutements en privilégiant les concours de l'expertise dont cette institution doit disposer pour accomplir au mieux ses missions.

## Revue FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces) du Projet 79-14 pour la Parité et la Lutte contre toutes les formes de discrimination

Forces	Faiblesses
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Droit d’auto-saisine et missions consultatives étendues auprès du Gouvernement et du Parlement;</li> <li>2. Capacité de formuler des avis sur les projets ou propositions de lois ou de textes réglementaires;</li> <li>3. Capacité de présenter des propositions ou des recommandations pour renforcer les valeurs de l’égalité, de la parité et de non-discrimination, les consacrer et les diffuser ;</li> <li>4. Capacité de formuler des recommandations au Gouvernement aux fins d’harmoniser la législation nationale avec les normes des Conventions internationales</li> <li>5. Mission d’évaluation du degré de respect des principes d’égalité, de parité et de non discrimination dans les divers domaines de la vie publique, et assurer la publication de leurs résultats;</li> <li>6. Mission d’évaluation des efforts de l’Etat et les différents organismes et institutions des secteurs publics et privé;</li> <li>7. Appui sur des trois commissions permanentes : Etudes et Evaluations ; Veille et Réclamations ; Communication et Sensibilisation</li> <li>8. Mise en place, analyse et actualisation d’une base de données nationale sur la parité et la lutte contre les différentes formes de discrimination (art 13, al. 4)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pas de capacité juridique de protection contre les discriminations : ne peut pas ester en justice ; pas de pouvoir d’investigation, d’injonction, ne peut établir de procès-verbal, ni désigner les auteurs, de recueil des plaintes (uniquement des réclamations) ; de conciliation ou de sanction, ni assister les victimes, ni déterminer les préjudices, et en estimer ou en fixer les réparations.</li> <li>2. Pas de définition explicite du champ personnel d’application de la loi : les femmes ? les femmes et les hommes ? toute personne, et ses circonstances personnelles ?</li> <li>3. Pas de définition des notions &lt;d’égalité entre les sexes, de non-discrimination et de parité, de leur hiérarchie normative et de leur liens</li> <li>4. Limitation de la mission de promotion (inciter, encourager) de l’application des principes d’égalité aux domaines de la vie publique ; pas de compétence explicite sur les discriminations sur les lieux de travail, en milieu éducatif, ou carcéral</li> <li>5. Pas d’obligation de justification de la recevabilité ou du rejet des réclamations ou d’information sur les suites données ni de délai des traitements ; pas d’obligation de publier les résultats des évaluations de l’action de l’Etat et des autres institutions</li> <li>6. Composition assimilable à celle d’un Conseil plutôt qu’à une autorité indépendante : membres désignés es-qualité comme « représentants » de leurs organisations ; trop faible représentation de la société civile ; omnipotence du Président sur les activités, notamment la fixation de l’ordre du jour</li> </ol>

Opportunités	Menaces
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compétence de proposer toute initiative pour « redresser les situations résultant de tout comportement, ou pratique ou coutume de caractère discriminatoire ou comportant une atteinte au principe d'égalité entre l'homme et la femme » )</li> <li>2. Rôle de promotion (inciter, encourager) de l'application des principes d'égalité, de parité et de non-discrimination dans les différents domaines de la vie publique</li> <li>3. Mission de veille (l'observation) sur toute atteinte à ces principes, et proposition de mesures correctives</li> <li>4. Mission de contribution à l'intégration de la culture de l'égalité, de la parité et de la non discrimination dans les programmes d'éducation, d'enseignement ainsi que dans les programmes médiatiques et culturels</li> <li>5. Mission d'assistance aux autorités publiques et aux acteurs publics et privés, pour tendre vers l'effectivité des principes de l'égalité</li> <li>6. Mission de sensibilisation, de formation, d'animation du débat public</li> <li>7. Ouverture et coopération avec les organisations similaires</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboration du projet de la loi relatif à l'APALD avant la loi relative au CNDH alors que l'article 164 prévoit expressément que ses missions s'exercent « sous réserve des attributions dévolues » au CNDH</li> <li>2. Mode de désignation es-qualité de la majorité des membres: contraire au principe d'indépendance et de collégialité ;</li> <li>3. Ambiguïté sur les conditions de saisine : « toute personne considérant être victime » peut conduire à l'exclusion des ayant-droits de victimes et les personnes morales (syndicats, associations professionnelles, ONG, organismes similaires étrangers) ?</li> <li>4. Pas de référence aux normes de l'OIT relatives à la non-discrimination et à l'égalité (Conventions 100 et 111).</li> <li>5. Quelle action de l'APALD au niveau international contre la discrimination à l'égard des femmes marocaines à l'étranger, des Marocains à l'étranger, et pour participer à l'action contre les discriminations dans le monde ?</li> <li>6. Manque de précision des ressources nécessaires financières et humaines : pas d'indications sur le volume, l'expertise et les critères de recrutement</li> </ol>

## Résumé des constats et des recommandations

### Le CESE observe que:

- Le projet de loi relatif à l'APALD a fait l'objet d'un processus de consultation, organisé, et documenté, ouvert à plusieurs parties prenantes, au niveau national et international, avant d'être présenté au Conseil de gouvernement puis à une commission interministérielle. La diversité de l'expertise nationale et internationale et le pluralisme des opinions qui ont été sollicités constituent de bonnes pratiques ;
- Les contributions des différents intervenants, les termes et les synthèses des débats, les méthodes et les règles de prise de décision lors des étapes préparatoires du projet n'ont pas été rendus publics. Les conclusions du Comité scientifique et sa proposition de projet de loi n'ont pas été publiées et ce Comité lui-même n'a pas rendu accessibles les contributions qui lui ont été transmises ;
- Alors que les compétences de l'APALD doivent selon les termes de l'article 164 de la Constitution s'exercer « sous réserve des attributions dévolues au Conseil national des droits de l'Homme », le projet de loi n° 14-79 relatif à l'APALD a été préparé, discuté et introduit dans le circuit législatif indépendamment et avant que soit engagées les consultations sur la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement du CNDH conformément aux dispositions de l'article 171 de la Constitution.

### Le CESE recommande ce qui suit:

#### En matière de références normatives et de missions de l'APALD

1. Le projet de loi relatif à l'APALD devrait, dès son article 1<sup>er</sup>, clairement reprendre les termes de l'article 19 de la Constitution qui stipulent que cette Institution est créée à l'effet de la réalisation de la parité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre toutes les formes de discrimination entre les sexes. Le projet de loi doit clairement indiquer que les autres formes de discrimination relèvent des attributions du CNDH. Le CESE recommande que le projet de loi affirme que l'APALD est l'institution spécialisée en matière de lutte contre les discriminations entre les femmes et les hommes, qu'elle a autorité pour lutter contre ces discriminations et promouvoir la parité. A cette fin, l'APALD constituera un mécanisme adhoc de recueil et de traitement des plaintes, avec des compétences quasi-judiciaires explicites en matière d'accès à l'information, d'enquête et d'investigation, de conciliation, de sanction de premier degré. L'institution devrait également avoir la capacité d'ester en justice et se porter partie civile en cas de persistance de situation ou d'acte de discrimination au sujet desquels elle serait prononcée.

2. Compléter les références normatives constitutionnelles de l'article 1er du projet de loi 79-14 et citer explicitement : l'article 6 (principe de l'égalité de toutes les personnes) ; l'article 30 (obligation pour toutes les autorités d'œuvrer pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens à leurs droits, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement) ; et article 154 (principe de l'égal accès de tous les citoyennes et citoyens aux services publics) => article 1) .

### **En matière d'objet et champ d'intervention de l'APALD**

3. Intégrer au projet de loi une définition du principe de l'égalité, en tant que principe normatif universel et intangible, et de la non-discrimination, en tant que règle et moyen universels de réalisation et de protection de l'égalité. Article 1 ;
4. Affirmer dans la loi que l'adoption de mesures spéciales de protection, et de mesures positives, transitoires et provisoires, de soutien et de préférence en faveur des femmes, notamment dans l'accès à l'emploi, à l'activité et la création culturelle, et aux fonctions de responsabilités dans les entreprises et dans la vie politique, ne constituent pas des discriminations mais à des leviers en faveur de l'égalité (CEDEF). (Article 1) ;
5. Préciser dans la loi que la parité constitue un moyen structurant de l'action des acteurs publics et privés en faveur de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité. (Article 1) ;
6. Etendre le champ matériel d'intervention de l'APALD au-delà des seuls domaines de « *la vie publique* » et lui conférer compétence de se saisir et être saisie, et de se prononcer au sujet des cas de discrimination entre les sexes et au sujet des garanties de non-discrimination en milieu éducatif et scolaire, en milieu carcéral, et en milieu professionnel, dans la fonction et le secteur publics ainsi que dans le secteur privé. (Article 2) ;
7. Habilitier explicitement l'APALD à connaître des discriminations contre les femmes en raison de leur appartenance ou de leur activité syndicales, de leurs responsabilités familiales, de leur état de grossesse ou de maternité, des discriminations résultant d'un environnement de travail hostile à l'un ou l'autre sexe, ainsi que des discriminations liées aux actes de harcèlement et de traitements inhumains, cruels ou dégradants sur les lieux ou dans la sphère du travail. (Article 2) ;
8. Ouvrir le droit de saisine de l'APALD à toutes les personnes physiques quelle que soit leur nationalité, aux ayants-droits des victimes, et à toute personne morale, notamment aux organisations syndicales et aux associations professionnelles, aux associations y compris les associations des droits de l'homme et aux organismes similaires étrangers (Article 2).

## En matière de compétences de l'APALD et de protection des droits

9. Conférer à l'APALD la personnalité juridique, et le droit d'ester en justice contre les situations, les actes ou les auteurs de discrimination. (Article 1) ;
10. Habilitier explicitement l'APALD à recevoir des plaintes en appui sur une procédure publique définissant leur condition de recevabilité, leur délai de traitement, la justification des décisions de rejets et l'information obligatoire sur les suites données, avec un droit garanti de l'Institution d'accéder à l'information et d'établir des procès-verbaux au niveau régional et local grâce à des correspondants qualifiés et assermentés. (Article 2) ;
11. Confier explicitement à l'APALD la mission, et les moyens, de (Article 2 et Article 8):
  - constater, au niveau régional et local, par procès-verbal, les situations et les actes caractérisés de discrimination (incluant les harcèlements et les traitements inhumains, cruels ou dégradants, ainsi que les actes de violence) ; d'en nommer les auteurs ou les causes ;
  - de proposer, selon les cas, des solutions amiables, par voie de conciliation ou de se porter partie civile auprès des tribunaux compétents pour faire cesser la situation ou les actes incriminés ;
  - formuler des mises en demeure afin de faire cesser les situations ou les actes flagrants de discrimination dont elle aurait été saisie ou dont elle peut se saisir de sa propre initiative ;
  - estimer le préjudice matériel et moral résultant des situations ou des actes en question ;
  - aider les victimes à obtenir une juste réparation.
12. Agréer l'expertise de l'APALD et la rendre recevable auprès des tribunaux (Article 2 et Article 8) ;
13. Compléter les missions de l'APALD en matière d'évaluation des politiques de l'Etat et des Institutions publiques par une obligation de publication régulière et transparente des constats, des analyses et des conclusions issus de ses enquêtes et de ses recherches. (Article 2) ;
14. Habilitier l'APALD à observer, évaluer et recommander, autant que de besoin, la conformité de la législation, de la réglementation, des pratiques administratives et des relations professionnelles dans la fonction publique, le secteur public et dans le secteur privé avec les dispositions normatives universelles antidiscriminatoires énoncées par les conventions fondamentales de l'OIT<sup>32</sup> (Article 2) ;
15. Habilitier l'APALD à contribuer, au niveau international, à la promotion du principe d'égalité, de la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en général, et à l'égard des femmes marocaines à l'étranger et, plus généralement, pour participer à l'action internationale contre les discriminations dans le monde (Article 2) ;

---

32 - Notamment la Convention 111 (1958) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, et la Convention 100 (1951) sur l'égalité de rémunération, ainsi que la Convention 87 (1948) sur la liberté syndicale, la Convention 98 (1949) sur le droit de négociation collective, la Convention 138 (1973) sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, la Convention 182 (1999) sur les pires formes de travail des enfants, ainsi que les Conventions n°29 (1930) sur le travail forcé et n°105 (1957) sur l'abolition du travail forcé.

## En matière de collégialité, indépendance et adéquation des ressources de l'APALD

16. Redéfinir la composition de l'APALD dans des termes garantissant son indépendance, sa collégialité, sa crédibilité et le développement de son expertise, en ligne avec la lettre et l'esprit de la Constitution (Article 4) :
  - Rétablir l'équilibre des voies de désignation entre les différents pouvoirs (Nomination de la Présidence, du Secrétariat Général et du tiers des membres par le Roi; un tiers par le Gouvernement; un tiers par le Parlement et appartenance consultative pour un(e) représentant(e) de la Présidence du CNDH ;
  - Désigner la majorité des membres de l'APALD intuitu personae et renforcer la représentation de la société civile organisée, notamment les organisations syndicales, indépendamment des appartenances professionnelles ou partisans, sur la base de l'expertise probante, du pluralisme, de la diversité et de la complémentarité des expériences ;
  - Composer l'APALD d'un collège restreint de 25 membres à 30 membres, désignés intuitu personae, tenant au minimum une réunion par mois ; et
  - Doter l'APALD d'un organe d'appui, constitué d'experts permanent et multidisciplinaires (Article 4).
17. Garantir à l'APALD des ressources humaines et matérielles appropriées. (Article 15)
  - Agents assermentés: recueil des plaintes, collecte des données; établissement des procès-verbaux.
18. Enoncer des principes directeurs clairs sur les règles de détermination de son budget (Article 14):
  - Programmation pluriannuelle de l'activité ;
  - Définition des critères et des modalités de recrutements en privilégiant l'égalité des chances, la parité, les qualifications et l'expertise dont cette institution doit disposer pour accomplir au mieux ses missions ;
19. Prévoir la publication des avis de l'APALD au BO.

## ANNEXES

### Annexe 1 : Liste bibliographique

- La Constitution de 2011 ;
- La Convention de l'Organisation des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ;
- Les Principes (« Principes de Paris ») relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, tels qu'ils ont été approuvés par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992 ;
- La Déclaration de l'Organisation Internationale du Travail relative aux Principes et droits fondamentaux au travail ;
- L'Avis du CNDH sur le projet de loi n14-79°, relatif à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD) ;
- Le Mémoire du CNDH, sur la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, janvier 2013 ;
- Le Mémoire additionnel du CNDH sur la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, mai 2014 ;
- L'avis n° 2013 / 740 de la commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) sur l'avant-projet de la loi/«instance de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination du royaume du Maroc, 6 octobre 2013, Strasbourg ;
- Le Référentiel de la charte sociale du CESE « Pour une nouvelle charte sociale : des normes à respecter et des objectifs à contractualiser », novembre 2011 ;
- L'avis et Rapport du CESE sur « Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique: Concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes, une responsabilité de tous : concepts, recommandations normatives et institutionnelles », 2012 ;
- L'avis et Rapport du CESE sur « Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique : Les discriminations à l'égard des femmes dans la vie économique : réalités et recommandations », novembre 2014 ;
- Avis et rapport du CESE sur « les soins de santé de base : vers un accès équitable et généralisé », septembre 2013 ;

- L'avis et rapport de l'auto-saisine n° n° 2012 / 5 sur « le Respect des droits et inclusion des personnes en situation de handicap » ;
- Documents et rapports en relation avec le sujet produits par le Ministère de la solidarité de la femme de la famille et du développement social ;
- Rapports et notes de présentations des associations auditionnées notamment de l'Association Démocratique des Femmes du Maroc (ADFM).

## Annexe 2 : Liste des acteurs auditionnés

- MSFFDS : Ministère de la solidarité de la femme de la famille et du développement social ;
- Conseil National des Droits de l'Homme ;
- Mme. Rahma Bourqia, Présidente de la commission scientifique chargée de la préparation du projet de loi n°79-14 ;
- Les associations œuvrant dans le domaine de l'égalité homme-femme, et de promotion de droits ;
- Les centrales syndicales ;
- La CGEM.

## Annexe 3 : Groupe de travail

<b>Rapporteur du thème</b>	BEN SEDDIK Fouad
<b>Membres du groupe de travail</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BERBICH Laila</li> <li>- BESSA Abdelhai</li> <li>- CHANAOUI Mustapha</li> <li>- CHOUAIB Jaouad</li> <li>- EL KHADIRI Mohamed</li> <li>- HIMMICH Hakima</li> <li>- KHLAFA Mustapha</li> <li>- LAMRANI Amina</li> <li>- OUAYACH Ahmed</li> <li>- RACHDI Abdelmaksoud</li> <li>- ZAOUI Zahra</li> <li>- ZOUBEIR Hajbouha</li> </ul>
<b>Expert permanent au Conseil</b>	BENIDA Omar

## Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5  
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : [contact@ces.ma](mailto:contact@ces.ma)