



Doc. 12647
20 juin 2011

Demande de statut de Partenaire pour la Démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteure: Mme Nursuna MEMECAN, Turquie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes partage pleinement la conclusion de la commission des questions politiques selon laquelle le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire devrait être accordé au Parlement du Maroc.
2. Elle est aussi d'avis que le renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et le Maroc imprimerait un nouvel élan politique au processus de réforme démocratique en cours dans le pays, ce qui permettrait au Parlement marocain de jouer un rôle majeur dans ce processus.
3. Tout parlement candidat au statut de partenaire pour la démocratie devrait aspirer à une démocratie fondée sur la parité entre les sexes et s'engager dans ce sens. L'Assemblée devrait être prête à conseiller et à apporter son soutien pour que la démocratie fondée sur la parité devienne aussi un objectif réalisable.

B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 8.19 par l'alinéa suivant:

«lutter contre toutes les formes de discrimination (en droit et en fait) fondée sur le genre; assurer l'égalité effective entre les femmes et les hommes, y compris en matière de mariages interreligieux et de droit successoral, si nécessaire en lançant un processus de révision de la législation; combattre toutes les formes de violence fondée sur le sexe; promouvoir activement l'égalité des chances pour les femmes et les hommes;»

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 8.20 par l'alinéa suivant:

«s'assurer que le Code de la famille est pleinement appliqué tout en lançant un débat public et politique en vue de réviser ses dispositions qui ne sont pas conformes avec les normes internationales en matière de droits de l'homme, y compris sur la question de la polygamie;»

1. Renvoi en commission: Renvoi 3672 du 30 avril 2010. Commission saisie du rapport: commission des questions politiques. Voir [Doc. 12625](#). Avis approuvé par la commission le 20 juin 2011.



Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 9, insérer le paragraphe suivant:

«Dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'amélioration du statut des femmes, l'Assemblée invite le Maroc à renforcer sa coopération avec le Centre Nord-Sud et à adopter les mesures appropriées en vue d'accéder à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210).»

C. Exposé des motifs, par Mme Memecan, rapporteure pour avis

1. Egalité entre les femmes et les hommes et droits des femmes dans le contexte du statut de partenaire pour la démocratie

1. L'égalité entre les femmes et les hommes est essentielle dans le contexte de la procédure pour obtenir le statut de partenaire pour la démocratie.
2. La demande de statut doit contenir une référence explicite à l'aspiration du parlement candidat à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit aussi comprendre un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique².
3. La délégation parlementaire bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie doit aussi, dans la mesure où le nombre de ses membres le permet, être composée de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans ce parlement et à comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que compte le parlement, et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe³.
4. En ma qualité de rapporteure de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, je rends compte dans le présent avis de l'égalité entre les femmes et les hommes au Maroc en mettant en évidence les résultats obtenus et les problèmes qui demeurent.

2. Représentation des femmes en politique

2.1. Au niveau parlementaire

5. La Constitution du Maroc, en vigueur depuis 1996, dispose à l'article 5 que «tous les Marocains sont égaux devant la loi». Outre ce principe général, elle énonce aussi à l'article 8 que «l'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux. Sont électeurs tous les citoyens majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques».
6. Bien qu'elles aient le droit de vote actif et passif, les femmes n'étaient guère représentées au parlement pendant des décennies⁴.
7. La situation a radicalement changé grâce à la mise en place, en 2002, d'un système de quotas à la Chambre des représentants (chambre basse du parlement). Dans ce système, sur les 325 sièges que compte la Chambre des représentants, 30 sont réservés à des femmes, qui doivent être élues sur une liste nationale de candidates.
8. Les 295 sièges restants sont attribués aux élus de 95 circonscriptions plurinominales dans lesquelles les listes peuvent comprendre des femmes et des hommes. A la suite des élections de 2007, outre les 30 sièges qui leur sont réservés, les femmes occupent 10 de ces 295 sièges.
9. La situation est différente à la Chambre des conseillers, chambre haute du parlement, où aucun quota n'a été fixé pour les femmes. Les femmes membres de cette chambre sont actuellement six.

2. . Article 60.2 du Règlement de l'Assemblée.

3. . Article 60.4 du Règlement de l'Assemblée.

4. . Les femmes marocaines ont le droit de vote depuis 1963.

10. Les 270 membres de cette chambre sont élus au suffrage indirect. La Chambre des conseillers comprend, dans la proportion des trois cinquièmes, des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales et, dans une proportion des deux cinquièmes, des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles (agriculture; commerce, industrie et services; artisanat et pêches marines) et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés (syndicats).

11. Si le Parlement marocain ne compte pas de commission traitant spécifiquement de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et des questions de genre, les femmes membres des deux chambres ont créé, en 2005, le Forum des femmes parlementaires marocaines.

12. Ce forum vise à renforcer la coopération entre les femmes membres du parlement et à promouvoir le rôle des femmes dans le cadre de la démocratie parlementaire marocaine.

2.2. Au niveau du gouvernement

13. Sur les 34 ministres et secrétaires d'Etat du gouvernement actuel, cinq sont des femmes. Il s'agit notamment du ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, du ministre de la Santé, ainsi que du ministre du Développement social, de la Famille et de la Solidarité en charge des questions relatives aux femmes et au genre.

2.3. Au niveau local

14. Grâce aux pressions exercées par les défenseurs des droits des femmes, un système de quotas a été introduit dans le cadre des élections locales: 12 % des sièges sont réservés aux femmes. En juin 2009, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, 3 324 femmes ont ainsi été élues dans des conseils locaux, ce qui témoigne d'une augmentation spectaculaire du nombre de femmes représentées au niveau local.

15. Les femmes occupent des postes de premier plan au niveau local depuis quelques années seulement. Marrakech a été la première grande ville à élire une femme maire en 2009, alors que la ville d'Essaouira avait eu une femme maire de 2003 à 2009. Aucune femme n'est représentée parmi les puissants *walis* (préfets) régionaux et seules deux femmes sont gouverneurs.

3. Egalité entre les femmes et les hommes selon le droit de la famille

16. Les droits de la femme dans la sphère privée sont une condition préalable indispensable et un indicateur important de l'égalité entre les femmes et les hommes.

17. En 1993, le Maroc a ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Cependant, il a formulé plusieurs réserves, en raison de l'incompatibilité des dispositions de cette convention, notamment sur l'égalité entre les époux à tous les stades de l'union matrimoniale et le droit d'une mère de transmettre sa nationalité, avec le droit marocain de l'époque.

18. La situation a depuis lors évolué. Des progrès substantiels ont été faits à ce sujet avec l'adoption, en 2004, du nouveau Code de la famille, ou *Moudawana*, qui a marqué un tournant dans la situation des femmes.

3.1. Avancées

19. Le nouveau code énonce le principe de l'égalité dans le mariage et accorde davantage de droits aux femmes. Les femmes marocaines peuvent se marier librement, sans l'autorisation de leur père. La famille est sous la responsabilité conjointe des deux époux, et pas seulement sous celle du mari comme dans le passé. L'obligation d'«obéissance» n'existe plus et la loi considère la femme et le mari comme chefs conjoints du foyer. Le fait que les conjoints soient sur un pied d'égalité est aussi attesté par l'âge nuptial, qui a été porté à 18 ans pour les deux sexes alors qu'il était auparavant de 15 ans pour les femmes et de 18 ans pour les hommes.

20. Le nouveau code a aussi réformé le divorce. Le droit unilatéral des hommes de divorcer a été limité et deux nouvelles formes de divorce ont été introduites, toutes deux à l'initiative de l'un ou l'autre des époux, sur la base du consentement mutuel ou de divergences de vues irréconciliables.

21. La polygamie n'a pas été supprimée par le *Moudawana* de 2004, mais doit désormais être approuvée par le juge et n'est autorisée que dans des conditions juridiques strictes.

22. Un homme marié doit prouver qu'il a une raison exceptionnelle d'avoir une autre épouse et qu'il a les moyens de subvenir aux besoins des deux épouses de la même manière. En outre, il est possible d'insérer dans le contrat de mariage une clause interdisant au mari de se remarier. Ces conditions rendent la polygamie difficile et extrêmement rare dans la société marocaine actuelle.

23. Conformément au principe d'égalité entre les femmes et les hommes consacré par le *Moudawana* actuel, la loi sur la nationalité a aussi été modifiée. Jusqu'en 2007, elle reposait sur le *jus sanguinis* (droit du sang), limité au père. L'enfant d'une femme marocaine mariée à un étranger n'avait pas la nationalité marocaine à la naissance. Sous l'effet de la nouvelle loi, les femmes et les hommes ont le droit de transmettre la nationalité marocaine à leurs enfants.

24. Grâce à ces réformes législatives, le Maroc a pu retirer, en 2008, les réserves qu'il avait faites à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le cadre juridique permet depuis lors au pays d'appliquer la convention sous tous ses aspects.

3.2. Domaines de préoccupation restants

25. Cette situation est encourageante. Cela étant, le droit de la famille marocain présente toujours des faiblesses et des incohérences en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes.

26. Les dispositions relatives à la succession sont de toute évidence discriminatoires, car la part d'héritage des hommes est le double de celle des femmes.

27. Les femmes musulmanes ne sont pas autorisées à épouser des hommes non musulmans, d'où une discrimination à l'égard des femmes – car aucune disposition semblable ne s'applique aux hommes –, ce qui constitue une violation du droit fondamental au mariage et également une restriction à la liberté de religion.

28. Le fait que la polygamie, bien que rare dans la société marocaine, n'ait pas été interdite est aussi contraire au principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. D'autres amendements au cadre juridique sembleraient donc opportuns. Si, en 2004, le législateur a choisi de rénover le droit de la famille sans remettre en question certaines règles ancestrales et religieuses fermement ancrées dans la tradition, l'heure est peut-être venue d'adopter une approche plus courageuse. Dans d'autres pays musulmans, comme la Tunisie et la Turquie, la polygamie est illégale depuis longtemps et n'est pas regrettée.

29. Outre les faiblesses de la loi, l'écart entre le texte et son application est large. Le Code de la famille est souvent critiqué, car il laisserait trop de place à l'interprétation et à l'appréciation du juge. De plus, la réforme ne s'est pas accompagnée des activités de formation voulues des agents du système judiciaire. Pour finir, un certain nombre de mariages, en particulier dans les régions rurales, sont célébrés selon la tradition et ne sont pas enregistrés officiellement, échappant ainsi à l'application de la loi et privant les femmes de toute protection légale.

4. Statut des femmes dans la société

30. La représentation croissante des femmes marocaines en politique ne donne pas une image exacte du statut de la femme dans la société marocaine: si ces femmes tendent à être l'expression d'une élite sociale, l'amélioration du statut de la femme marocaine demeure un enjeu.

31. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a quantifié cet enjeu. Il a récemment créé, en plus des indices servant à calculer le développement humain d'un pays, un «indice d'inégalités de genre», qui comprend trois dimensions: santé de la reproduction, émancipation politique et marché de l'emploi.

32. D'après le rapport 2010 du PNUD sur le développement humain, le Maroc a un indice élevé d'inégalités de genre (0,655), proche de celui de l'Égypte et d'autres pays de la région, mais éloigné de ceux des Pays-Bas (0,174) et de la plupart des pays européens, qui se situent entre 0,200 et 0,300.

33. Du fait de cet indice relativement faible, l'indice de développement humain du pays ne dépasse pas 0,567, ce qui place le Maroc en dessous de la moyenne générale et régionale et le classe 114^e sur 169 pays⁵.

5. . Source: PNUD, <http://hdrstats.undp.org/images/explanations/MAR.pdf>.

34. L'écart entre les sexes est particulièrement évident en matière d'éducation. La population dans son ensemble présente un taux d'alphabétisation faible, 52,3 % d'après le recensement de 2004, mais les données ventilées par sexe révèlent un vaste déséquilibre (65,7 % pour les hommes, 39,6 % pour les femmes). Il va sans dire que la forte incidence actuelle de l'analphabétisme empêche de nombreuses femmes marocaines de participer à la vie culturelle, économique, sociale et politique sur un pied d'égalité avec les hommes.

35. Si le taux d'analphabétisme globalement élevé semble être lié à l'insuffisance des infrastructures et des dépenses observée ces dernières décennies, en particulier dans les zones rurales, l'écart entre les femmes et les hommes est la conséquence de facteurs traditionnels et culturels qui font que les filles ont plus de mal à avoir accès à l'éducation.

36. Le Gouvernement marocain est de plus en plus conscient de l'importance de l'alphabétisation et de l'éducation, et les investissements publics dans l'éducation augmentent. Il est cependant essentiel que les politiques d'éducation intègrent une perspective de genre pour pouvoir combler l'écart actuel entre les sexes.

37. La Charte pour l'éducation et la formation, adoptée en 2000, et le Plan d'urgence Najah de 2006 ont été des succès. Ils prévoyaient l'adoption d'une approche différenciée par sexe dans le budget de l'Etat et dans les manuels scolaires ainsi que des mesures infrastructurelles, comme la construction d'écoles, de cantines et d'internats⁶. Ces efforts doivent être poursuivis sans relâche.

38. Depuis 2005 et la réforme des procédures budgétaires publiques, le Gouvernement marocain considère que la budgétisation sensible au genre est la seule façon de progresser. Depuis cette date, le projet de loi de finances s'accompagne d'un rapport annuel sur le genre, qui montre comment sont appliquées les directives sur la budgétisation tenant compte de l'égalité des sexes.

39. Ce rapport vise à évaluer les effets des politiques publiques sur les hommes et les femmes; il présente la situation actuelle, la méthodologie appliquée et les résultats obtenus par les services concernés au moyen d'indicateurs de performance sexospécifiques⁷. Le 8 mars 2007, le Premier ministre a diffusé une circulaire dans laquelle il invite les services de l'Etat à introduire une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques relatives au développement.

40. Même si le défi de l'amélioration de la situation des femmes n'a pas encore été relevé, des progrès sont observés à tous les niveaux de la vie sociale et économique. Il convient aussi de rappeler qu'à plusieurs occasions, alors que le Maroc présentait son rapport officiel sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes au comité compétent des Nations Unies, un réseau d'organisations non gouvernementales (ONG) de femmes a soumis des rapports parallèles.

41. Ces rapports, qui présentent le point de vue des ONG sur la situation des femmes dans le pays, représentent un effort de coordination considérable et témoignent d'un niveau avancé de développement et de dynamisme de la société civile, y compris des organisations de femmes.

5. Violence à l'égard des femmes

42. La violence fondée sur le genre est un fléau au Maroc comme dans d'autres pays. De tout temps sous-estimé en raison de motifs culturels et de la sous-déclaration, ce problème est devenu plus visible ces dernières années grâce aux travaux d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales et à l'attention accrue portée par le gouvernement. Cette violence peut aujourd'hui être considérée comme l'une des violations les plus graves et les plus répandues des droits fondamentaux de la femme dans le pays.

43. D'après une étude récemment publiée par le Haut-Commissariat au Plan, organisme public chargé des statistiques et de la planification nationales, 62,8 % des femmes adultes marocaines ont souffert d'une forme ou d'une autre de violence en 2010⁸. Anaruz, réseau d'organisations non gouvernementales qui aide les victimes de violences fondées sur le genre, a publié en 2007 une étude montrant que 74 % des femmes sont

6. . Source: Ministère de l'Education, Maroc.

http://mdgnet.undg.org/ext/MDG-Good-Practices/mdg3/MDG3A_Morocco_Gender_Equality_in_Education.pdf.

7. . Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc: www.finances.gov.ma/portal/page?_pageid=53,17813168&_dad=portal&_schema=PORTAL&idchantier=2&titre=Le%20Budget%20Sensible%20au%20Genre.

8. . Haut-Commissariat au Plan, «Enquête nationale sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes», Rabat, janvier 2011.

victimes de violence dans le pays. Ces données englobent la violence domestique (dont la violence physique, mais aussi psychologique comme la violence économique ou le refus de contribution aux dépenses du ménage)⁹.

44. Il est difficile de réunir des données précises, car une grande partie des cas n'est pas signalée. La faiblesse de la position des femmes dans le couple et l'absence de législation spécifique découragent les victimes de s'adresser aux services répressifs.

45. La première campagne nationale contre la violence fondée sur le genre a été lancée par le Gouvernement marocain en 1998. D'autres campagnes ont suivi. En 2006, dans le cadre de la stratégie nationale contre la violence fondée sur le genre, un Observatoire national de lutte contre la violence à l'égard des femmes a été fondé. Plusieurs ministères (Santé, Justice, Education) et départements de l'Etat y coopèrent avec la société civile. Le ministre du Développement social, de la Famille et de la Solidarité a élaboré un projet de loi pour faire de la violence domestique et de la violence fondée sur le sexe des infractions pénales spécifiques, mais ce projet n'a pas encore été présenté.

46. L'absence de dispositions incriminant la violence fondée sur le genre dans la législation marocaine rend la lutte contre la violence domestique et la violence fondée sur le sexe beaucoup plus difficile pour les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales.

47. J'encourage vivement les autorités marocaines à poursuivre dans cette voie. La mise en place d'un cadre légal spécifique, fondé sur une approche globale comprenant la prévention de la violence, la protection des victimes et la poursuite des auteurs de violence, serait un progrès majeur.

48. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), récemment ouverte à la signature à Istanbul, reprend les normes les plus avancées en la matière. J'invite en conséquence les autorités marocaines à examiner de près la possibilité d'adhérer à la convention.

49. La convention est ouverte à l'adhésion des Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe qui ont pris part aux négociations. Les Parties tierces, comme le Maroc, peuvent y adhérer sur invitation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le Maroc devrait prendre l'initiative de solliciter une telle invitation.

6. Conclusions de la rapporteure

50. L'Assemblée a été visionnaire lorsqu'elle a décidé de créer un statut de partenaire pour la démocratie. L'Europe est liée à ses voisins, non seulement en raison de la proximité géographique, mais aussi de l'histoire, de la culture, de la religion et des mouvements migratoires. La vocation du Conseil de l'Europe, qui est de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, ne saurait s'arrêter aux frontières de l'Europe.

51. Le statut de partenaire pour la démocratie est un instrument important, dont on peut espérer qu'il s'inscrira dans le cadre d'une politique de voisinage plus étendue et aboutie du Conseil de l'Europe, pour aider le parlement d'un pays voisin à avancer sur la voie de la réalisation des valeurs universelles que notre Organisation défend.

52. Il conviendrait d'accorder le statut de partenaire pour la démocratie au Parlement du Maroc.

53. D'une part, ce statut renforcera la capacité d'influence du Conseil de l'Europe dans les pays du sud de la Méditerranée; d'autre part, il permettra au Maroc de compter sur l'expertise particulière du Conseil de l'Europe pour poursuivre la réforme qu'il a engagée, notamment dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la démocratie fondée sur la parité.

54. J'espère avoir saisi le point de vue de M. Volonté, rapporteur de la commission des questions politiques, en affirmant qu'accorder le statut de partenaire pour la démocratie n'est pas un aboutissement, mais le début d'une coopération mutuelle plus étroite et fructueuse entre le Parlement du Maroc et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe afin de faire de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit un objectif réalisable.

9. www.anaruz.org/portail/spip.php?article150.