Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14659
31 octobre 2018

Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement du Maroc

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Bogdan KLICH, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Ce rapport est un suivi de la Résolution 2061 (2015), par laquelle l'Assemblée parlementaire avait décidé de continuer à passer en revue la mise en œuvre du partenariat pour la démocratie avec le Parlement du Maroc et de procéder à une nouvelle évaluation du partenariat au moment opportun.

Le rapport fait état d'une évaluation globalement positive des résultats atteints. Les progrès ont été particulièrement réels dans le domaine de l'État de droit, qu'il s'agisse de l'adoption de la quasi-totalité des lois organiques prévues par la Constitution de 2011 ou de l'ambitieuse réforme sur l'indépendance judiciaire. Ils existent dans le domaine de la démocratie où le rapport plaide pour un renforcement accru des pouvoirs du Parlement marocain et sont plus contrastés dans celui des droits de l'homme: si la politique migratoire marocaine est exemplaire quant à sa prise en compte des droits des migrants, si les autorités en charge des droits de l'homme sont aujourd'hui clairement enracinées dans le paysage institutionnel, des efforts supplémentaires sont attendus de la part du Parlement marocain pour parvenir à l'abolition de la peine de mort, prévenir les violations des droits fondamentaux, en particulier en matière de liberté de la presse et de liberté d'association, et assurer la parité pleine et entière entre les femmes et les hommes. La manière dont les évènements du Rif seront traités constituera un test pour certaines réformes en faveur des droits de l'homme.

Le rapport propose que l'Assemblée continue à passer en revue la mise en œuvre des réformes politiques au Maroc et effectue une nouvelle évaluation du partenariat lorsque cela s'avérera approprié.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4246 du 14 octobre 2016.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Bogdan Klich, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Contexte politique général 5
3. Mise en œuvre des engagements politiques 6
3.1. Peine de mort: des progrès sans abolition malgré un débat ancien 6
3.2. Participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique: des avancées contrastées 8
3.3. Adhésion aux accords partiels et conventions du Conseil de l'Europe 9
4. Quelques exemples de la situation du Maroc dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme 10
4.1. Démocratie 10
4.2. État de droit: un enracinement de la réforme 10
4.3. Droits de l'homme: progrès et limites 11
4.4. Les évènements du Rif: un test pour certaines réformes en faveur des droits de l'homme 12
5. Une réforme exemplaire: la politique migratoire marocaine 12
6. Sahara occidental: développements récents 13
7. Un dialogue de grande qualité avec le parlement qui peut être approfondi 16
8. Coopération intergouvernementale 17
9. Conclusions 17

A. Projet de résolution[2]

1. Le 21 juin 2011, le Parlement du Maroc est devenu le premier partenaire pour la démocratie de l'Assemblée parlementaire en vertu de la Résolution 1818 (2011) sur la demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc.

2. L'Assemblée rappelle qu'en adressant sa demande officielle pour obtenir ce statut, le Parlement du Maroc a déclaré qu'il partageait les mêmes valeurs que celles défendues par le Conseil de l'Europe et il a pris une série d'engagements politiques conformément à l'article 64.2 du Règlement de l'Assemblée. En accordant le statut, l'Assemblée a pris note de ces engagements et énoncé un certain nombre de mesures concrètes qu'elle considérait comme essentielles pour renforcer la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Maroc.

3. L'avancement des réformes étant le but principal du partenariat pour la démocratie et devant constituer le critère d'évaluation de son efficacité, l'Assemblée a déjà fait le bilan en 2013 et 2015 des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques et des réformes jugées essentielles (Résolution 1942 (2013) et Résolution 2061 (2015)).

4. Après sept années de mise en œuvre du partenariat avec le Parlement du Maroc, l'Assemblée fait une évaluation positive de ses résultats. Dans ce contexte, l'Assemblée constate que le Maroc a accompli des progrès dans le renforcement de la gouvernance démocratique et appelle à la poursuite des réformes et à leur appropriation afin de réaliser pleinement les ambitions de la Constitution de 2011.

5. En ce qui concerne les engagements politiques contractés par le Parlement du Maroc lors de sa demande de statut de partenaire pour la démocratie, l'Assemblée:

5.1. note le maintien du moratoire de fait en matière de peine de mort appliqué depuis 1993, une tendance claire à restreindre le champ d'application de celle-ci et la persistance d'un débat sur son abolition, tant au sein de la société civile qu'entre ses institutions. L'Assemblée appelle de nouveau le Parlement marocain à œuvrer en faveur de l'abolition de la peine de mort et, en attendant que celle-ci n'intervienne, à promouvoir un moratoire de droit sur les exécutions;

5.2. se félicite du professionnalisme avec lequel les autorités marocaines ont organisé les élections législatives de 2016, ainsi que de la réforme préalable du droit électoral bien qu'elle ait été adoptée moins d'un an avant le scrutin. L'Assemblée encourage le Parlement marocain à se saisir des recommandations tant du Conseil national des droits de l'homme que de la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée sur l'observation des élections du 7 octobre 2016 (Doc. 14201 rev) afin de proposer des mécanismes permettant d'améliorer la représentation des Marocains résidant à l'étranger ainsi que leur participation aux élections législatives. Elle l'appelle à promouvoir le débat sur la modification du système d'inscription volontaire sur les listes électorales en vue de renforcer la légitimité des scrutins nationaux;

5.3. se félicite de la meilleure représentation des femmes dans la sphère politique et encourage le Parlement marocain à se saisir des propositions du Conseil national des droits de l'homme en vue d'améliorer le taux des femmes inscrites sur les listes électorales et de mettre en place des listes alternées (femme/homme) lors des scrutins locaux. L'Assemblée se félicite également de la décision d'ouvrir la profession d'*adoul* aux femmes et invite les autorités marocaines à renforcer la protection des femmes à l'égard de l'ensemble des violences et discriminations qu'elles subissent, y compris dans les domaines de l'héritage et du mariage;

5.4. appelle les autorités marocaines à poursuivre la dynamique entamée en 2011 de créer un espace juridique commun entre l'Europe et le Maroc en procédant à la ratification de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale telle qu'amendée par le Protocole de 2010 (STE n° 127) et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211). Elle appelle également les autorités marocaines à se saisir des 12 invitations faites par le Comité des Ministres à adhérer à certaines conventions avant qu'elles ne deviennent caduques. Elle invite de nouveau les autorités marocaines à adhérer à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126) ainsi qu'aux Conventions du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210);

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 septembre 2018.

5.5. se félicite de la grande qualité du dialogue avec le Parlement marocain, qu'il s'agisse de l'engagement de la délégation marocaine dans les activités de l'Assemblée ou des différentes formes de coopération mises en place entre 2015 et 2018 entre le parlement et l'Assemblée. Elle appelle à un approfondissement de ce dialogue et se déclare prête, le moment venu, à engager une réflexion sur de possibles évolutions du statut de partenaire pour la démocratie.

6. Par ailleurs, l'Assemblée:

6.1. exhorte les autorités marocaines à favoriser l'appropriation des réformes au niveau national par un renforcement des moyens du parlement et au niveau local par la mise en œuvre effective de la décentralisation, l'expertise de l'Assemblée, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pouvant être utilement sollicitée;

6.2. note avec satisfaction les avancées dans la construction d'un État de droit, en particulier l'adoption de la quasi-totalité des lois organiques prévues par la Constitution de 2011 et la réforme de la justice, qui a notamment rendu le Parquet indépendant du ministère de la Justice;

6.3. prend note des résultats de l'Examen périodique universel mené au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies; se félicite du rôle actif du Conseil national des droits de l'homme et du Médiateur du Royaume dans la défense des droits de l'homme, ainsi que de la reconnaissance dont ces institutions jouissent auprès de la société civile; salue l'extension des compétences du Conseil national des droits de l'homme à la mise en œuvre du Mécanisme national pour la prévention de la torture, à la protection des droits des enfants et à celle des personnes handicapées;

6.4. appelle instamment les autorités marocaines, en particulier le parlement, qui a exprimé son attachement aux valeurs fondamentales de l'État de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui découlent du partenariat, à s'atteler aux problèmes signalés dans ces domaines par les représentants de la société civile et à garantir le respect de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et du droit d'association.

6.5. se félicite de la politique migratoire adoptée par le Maroc, fondée sur une vision globale et inclusive de l'intégration des migrants dans la société marocaine.

7. Rappelant ses Résolutions 2004 (2014) et 2061 (2015), l'Assemblée réaffirme son ferme soutien à l'action menée par le Secrétaire Général des Nations Unies pour parvenir à un règlement politique au Sahara occidental. Elle reprend à son compte la Résolution 2414 (2018) du Conseil de Sécurité des Nations Unies par laquelle celui-ci a encouragé les parties «à collaborer avec la communauté internationale pour élaborer et appliquer des mesures indépendantes et crédibles qui garantissent le plein respect des droits de l'homme, en gardant à l'esprit leurs obligations découlant du droit international».

8. L'Assemblée prend note des graves préoccupations exprimées par le Secrétaire Général des Nations Unies concernant des allégations de violation des droits fondamentaux au Sahara occidental et invite instamment les autorités marocaines à garantir que ces préoccupations sont dûment prises en compte, conformément à leurs obligations internationales et dans le respect des valeurs fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe. À cet égard, elle se félicite du rôle joué par les commissions du Conseil national des droits de l'homme à Dakhla et Laâyoune, et de l'interaction entre le Maroc et les mécanismes relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

9. En matière de coopération intergouvernementale entre les autorités marocaines et le Conseil de l'Europe, l'Assemblée se félicite du bilan positif dressé le 21 mars 2018 par le Comité des Ministres de la mise en œuvre du Partenariat de voisinage avec le Maroc pour la période 2015-2017, en particulier dans son volet technique. Elle accueille avec satisfaction la poursuite de ce Partenariat pour la période 2018-2021 ainsi que l'augmentation prévisionnelle des moyens qui devraient lui être alloués.

10. L'Assemblée décide de continuer à passer en revue la mise en œuvre des réformes politiques au Maroc et à offrir son assistance au Parlement marocain, et d'effectuer une nouvelle évaluation du partenariat au moment opportun.

B. Exposé des motifs, par M. Bogdan Klich, rapporteur

1. Introduction

1. «Mes responsabilités constitutionnelles me commandent de garantir la sécurité et la stabilité du pays, de sauvegarder les intérêts des gens, leurs droits et leurs libertés. Dans le même temps, nous n'admettrons aucun retour en arrière par rapport aux acquis démocratiques, ni aucune entrave au fonctionnement des institutions.» Ainsi s'exprimait le Roi du Maroc dans un discours du 29 juillet 2017[3], résumant ainsi la politique suivie par le régime chérifien: l'instauration d'une culture démocratique dans un cadre stable.

2. Le 21 juin 2011, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1818 (2011) sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement du Maroc. Ce dernier est ainsi devenu le premier État à demander et à se voir attribuer ce statut mis en place par l'Assemblée en 2009 pour développer la coopération institutionnelle avec les parlements d'États voisins du Conseil de l'Europe.

3. En adressant sa demande officielle, le Parlement du Maroc a déclaré qu'il partageait les mêmes valeurs que celles défendues par le Conseil de l'Europe et pris une série d'engagements politiques conformément à l'article 64.2 (alors 62.2) du Règlement de l'Assemblée. Ces engagements figurent au paragraphe 3 de la Résolution 1818 (2011).

4. En outre, l'Assemblée a estimé, au paragraphe 8 de la résolution susmentionnée, qu'un certain nombre de mesures spécifiques étaient essentielles pour consolider la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Maroc.

5. L'Assemblée a en outre souligné que «l'avancement des réformes est le but principal du partenariat pour la démocratie et doit constituer le critère d'évaluation de son efficacité».

6. Le présent rapport a pour objet de faire le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques et des réformes jugées essentielles, sept ans après l'octroi du statut, alors que le partenariat a déjà fait l'objet de deux précédents examens, l'un en 2013[4] et l'autre en 2015[5], et que notre collègue, M[me] Liliane Maury Pasquier, actuellement présidente de l'Assemblée parlementaire, a présenté un rapport en 2014 sur la contribution parlementaire à la résolution du conflit du Sahara occidental[6]. Le présent rapport se fonde notamment sur la visite d'information que j'ai effectuée à Rabat en février 2018[7].

7. Comme lors des évaluations passées, le rapporteur considère que le bilan du partenariat pour la démocratie avec le Parlement du Maroc est très satisfaisant. Quant à la situation au Maroc, il note de réelles avancées dans des domaines importants et des sujets d'interrogation dans d'autres.

2. Contexte politique général

8. De 2011 à 2016, la coalition gouvernementale dominée par le Parti de la justice et du développement (PJD) a connu une certaine stabilité marquée par un remaniement limité en 2013 consécutif au retrait du parti historique Istiqlal et à son remplacement au sein du gouvernement par le Rassemblement National des Indépendants (RNI).

9. Trois développements majeurs sont intervenus depuis. Tout d'abord, les résultats des élections législatives d'octobre 2016, que l'Assemblée parlementaire a été invitée à observer, se sont traduits par une tendance à la bipolarisation du paysage politique. Le PJD a en effet renforcé ses positions et comptait à l'issue du scrutin 125 sièges à la Chambre des représentants, soit 18 de plus que sous la précédente législature. Le Parti authenticité et modernité (PAM) est devenu de loin la première force d'opposition avec 102 sièges (55 de plus qu'en 2011). Toutes les autres formations, qu'elles aient été membres de la coalition gouvernementale précédente ou qu'elles aient été dans l'opposition comme l'Istiqlal ont perdu des sièges, parfois dans des proportions importantes.

10. L'ancien Premier ministre, M. Abdelilah Benkiran, alors chef du parti islamiste PJD, chargé par le Roi de former un nouveau gouvernement n'y est pas parvenu, notamment du fait de son refus de laisser entrer dans la majorité l'Union socialiste des forces populaires (USFP). En mars 2017, il a été remercié par le Roi et

---

3. Discours royal à l'occasion du 18[ème] anniversaire de l'accession du Souverain au Trône de Ses glorieux ancêtres.
4. Voir le rapport (Doc. 13230) et la Résolution 1942 (2013) de l'Assemblée.
5. Voir mon précédent rapport (Doc. 13807) et la Résolution 2061 (2015) de l'Assemblée.
6. Voir Doc. 13526 et la Résolution 2004 (2014) de l'Assemblée.
7. Voir le programme de la mission, document AS/Pol/Inf (2018) 03.

son successeur, M. Saadeddine El Othmani, qui l'a remplacé à la tête du PJD a accepté une coalition élargie à six partis, en y incluant l'USFP[8]. Cette coalition dispose depuis avril 2017 d'une majorité confortable à la Chambre des représentants (environ 240 sièges sur 395).

11. Le dernier événement politique important est lié aux événements sociaux d'Al-Hoceïma, dans la province du Rif, qui a connu des troubles d'une certaine ampleur en 2017. En réponse à ces derniers, le Roi a demandé un audit du programme de développement de cette province qui avait été lancé en 2015. Les retards importants qui ont affecté sa mise en œuvre, résultats d'une mauvaise conception et d'une forte inertie bureaucratique selon l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des collectivités territoriales et la Cour des Comptes, ont conduit Mohammed VI à exercer son pouvoir de démission (article 47.3 de la Constitution) à l'encontre de trois ministres et d'un secrétaire d'État en octobre 2017. Ces démissions n'ont pas modifié l'équilibre de la coalition gouvernementale et cinq nouveaux ministres ont été nommés en janvier 2018. Dans son discours du 29 juillet 2017, le Roi a vigoureusement rappelé l'un des principes énoncés à l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution: la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

3. Mise en œuvre des engagements politiques

12. Les engagements politiques pris par le Parlement du Maroc découlent de l'article 64.2 du Règlement de l'Assemblée. Ils ont été repris et pour certains explicités par les présidents des deux chambres du Parlement du Maroc dans leur lettre demandant l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie, dont l'Assemblée a pris note dans sa Résolution 1818 (2011)[9].

13. Sur la base de ses entretiens avec les parlementaires marocains, mais aussi en tenant compte de l'apport d'organisations des droits de l'homme et d'observateurs indépendants, le rapporteur est en mesure de formuler les observations suivantes sur la mise en œuvre, par les autorités marocaines, de ces engagements politiques.

3.1. Peine de mort: des progrès sans abolition malgré un débat ancien

14. Le Maroc observe un moratoire de fait depuis 1993, mais les tribunaux continuent de prononcer des condamnations à mort (14 selon Human Rights Watch, entre le 1er janvier et le 1er octobre 2017[10], et 15 selon Amnesty International pour 2017), alors que l'article 20 de la Constitution dispose que le droit à la vie est le droit premier de tout être humain et que la loi le protège. En outre, la position du gouvernement a été clairement affirmée: le ministre des Droits de l'homme, M. Mustapha Ramid, a rejeté la recommandation d'abolir la peine capitale faite par le Groupe de travail du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à l'occasion de l'Examen périodique universel du Maroc clos le 21 septembre 2017. En outre, aucun projet de loi visant à transformer le moratoire de fait en un moratoire de droit n'a été porté à la connaissance du rapporteur.

15. Pour autant, après avoir fait adopter un nouveau Code de justice militaire en 2014 qui aurait réduit le nombre de chefs d'accusation punissables de mort de 13 à 5, le gouvernement envisage de faire passer le nombre de crimes passibles de la peine capitale de 30 à 11 dans le nouveau Code pénal. Ce dernier fait actuellement l'objet d'un projet de loi dont le parlement est saisi. Parallèlement, le projet de nouveau Code de procédure pénale imposerait l'unanimité au juge pénal statuant collégialement pour prononcer la peine capitale. En outre, le Parquet général voit dans le fait que 115 personnes seraient en attente de leur exécution en 2017 contre 214 en 2004, le signe d'un moindre recours à la peine capitale par les juges marocains que par le passé. Enfin, d'un point de vue régional, comme le montrent les rapports d'Amnesty International sur les condamnations à mort et les exécutions en 2016 et 2017, les tribunaux marocains condamnent moins à la peine capitale que leurs homologues algériens ou tunisiens, alors que l'Algérie et la Tunisie appliquent, elles aussi, un moratoire de fait[11].

---

8. En plus du PJD, il s'agit du RNI (37 sièges en 2016), du Mouvement populaire (27 sièges), de l'USFP (20 sièges), de l'Union constitutionnelle (19 sièges) et du Parti du progrès et du socialisme (12 sièges).
9. Voir également Doc. 13807, paragraphe 45.
10. Human Rights Watch, Rapport mondial 2018: www.hrw.org/fr/world-report/2018/country-chapters/313091.
11. En 2016, six condamnations à mort ont été recensées au Maroc, contre 50 en Algérie et 44 en Tunisie. En 2017, 15 l'ont été au Maroc, contre 27 en Algérie et 25 en Tunisie. www.amnesty.org/download/Documents/ACT5057402017FRENCH.PDF. www.amnesty.org/download/Documents/ACT5079552018FRENCH.PDF. Pour mémoire, le Maroc compte environ 35 millions d'habitants, l'Algérie 40 millions et la Tunisie 11 millions.

16. Telles qu'elles transparaissent à travers les communiqués officiels ou les articles de la presse marocaine, les raisons qui conduisent l'actuel gouvernement à maintenir sa position anti-abolitionniste tiennent tantôt au désir ne pas être lié par un accord international, comme le deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui implique l'abolition de la peine de mort[12], tantôt au fait que la question n'est pas consensuelle, mais clivante, dans la société marocaine.

17. Le débat est pourtant lancé et ancien. Dès 2009, l'Instance Vérité et Réconciliation, mécanisme de justice transitionnelle chargé de faire la lumière sur les violations graves des droits de l'homme depuis l'indépendance marocaine jusqu'à l'année 1999, s'est prononcée, dans ses recommandations, pour l'adhésion au deuxième protocole facultatif du PIDCP. En 2014, à l'occasion du Forum mondial sur les droits de l'homme, le Roi a lancé un appel pour engager un débat national sur la peine de mort. Le Conseil national des droits de l'homme (CNDH), autorité administrative indépendante qui jouit d'une excellente expertise et est présidé par M. Driss El Yazami, plaide régulièrement pour l'abolition de la peine de mort et l'a encore fait lors de l'Examen périodique universel du Maroc pour lequel il a été consulté par les Nations Unies. Enfin, sept organisations non gouvernementales (ONG) marocaines connues pour leur activisme animent la Coalition marocaine contre la peine de mort qui relance régulièrement le débat sur l'abandon de la peine capitale.

18. On le voit, la société marocaine est loin d'être monolithique sur cette question et l'incitation à en débattre vient tant de la plus haute autorité du Royaume que d'autorités administratives indépendantes ou d'acteurs de la société civile.

19. Du côté du pouvoir législatif, il existe un Réseau des parlementaires contre la peine de mort, qui compte environ 240 membres des deux chambres et de différents groupes politiques. Il semble avoir été peu actif ces deux dernières années. Une proposition de loi abolissant la peine capitale avait été déposée en 2014 par des membres de l'Union socialiste des forces populaires, mais n'a pas été discutée. En janvier 2018, une nouvelle proposition de loi aurait été déposée à la Chambre des représentants par deux députés non-inscrits appartenant au Parti socialiste unifié[13]. Cette proposition, qui donnerait un caractère rétroactif à l'abolition de la peine de mort et interdirait l'extradition de toute personne vers un pays où elle encourrait une condamnation à mort, pourrait faire l'objet d'un débat à la Chambre dans le cadre de la niche parlementaire que le gouvernement accorde, une séance par mois, à l'examen des propositions de loi.

20. Plusieurs évolutions seront à observer dans les années à venir. D'un point de vue juridique, le Parquet, désormais complètement indépendant, va-t-il systématiquement cesser de requérir la peine capitale? La Cour constitutionnelle, dont la Constitution prévoit en son article 133 qu'elle peut être saisie d'une exception d'inconstitutionnalité[14] par un justiciable à l'occasion d'un procès, sera-t-elle amenée à se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions du nouveau Code pénal et du nouveau Code de justice militaire? D'un point de vue politique, les parlementaires marocains qui militent contre la peine de mort vont-ils intensifier leurs efforts, éventuellement en lien avec les organisations de la société civile, auprès de leurs électeurs? Dans le cadre du partenariat pour la démocratie, le rapporteur ne peut que le souhaiter. Il se félicite par ailleurs de l'attitude du Procureur général près la Cour de Cassation qui s'est déclaré prêt à engager une réflexion avec le Conseil de l'Europe sur la question des alternatives à la peine capitale.

20.1. *Élections: des dispositifs exemplaires et une interrogation sur la participation*

21. L'Assemblée a eu l'occasion d'observer les élections législatives du 7 octobre 2016 et de débattre des conclusions du rapport de la commission ad hoc du Bureau créée à cet effet. Celles-ci étaient extrêmement positives. La commission a ainsi estimé que les élections s'étaient tenues «dans une atmosphère calme et que les électeurs [avaient] pu faire leur choix librement à partir des listes présentées par des partis de différentes sensibilités politiques». Elle a en outre souligné «le professionnalisme des ministères de l'Intérieur et de la Justice qui ont organisé le scrutin avec intégrité et en toute transparence».[15]

---

12. Un argument semblable a été présenté par M. Ramadi pour expliquer la non-adhésion du Maroc au Statut de la Cour pénale internationale, les crimes prévus par ce Statut figurant, selon lui, dans la Constitution de 2011. Une base juridique nationale est donc préférée à un outil international.
13. www.leconomiste.com/article/1022329-peine-de-mort-une-proposition-de-loi-en-faveur-de-l-abolition.
14. La loi organique rendant effective cette disposition a été adoptée le 6 février 2018.
15. Doc. 14201rev, paragraphes 66 et 67.

22. Ce scrutin est également notable par les réformes préalables du droit électoral qui ont notamment permis un abaissement du seuil, de 6 % à 3 % des suffrages exprimés, à partir duquel les formations politiques sont représentées au parlement[16], et la mise en place d'un dispositif d'action affirmative en faveur des candidates âgées de moins de 40 ans[17], le seul bémol étant que ces réformes ont été adoptées à moins d'un an du scrutin, ce que la commission ad hoc et le CNDH ont regretté.

23. Le rapporteur a relayé auprès de ses interlocuteurs deux des trois préconisations de la commission ad hoc: la modification du système d'inscription volontaire sur les listes électorales et l'amélioration de la représentation au parlement des Marocains résidant à l'étranger et de leur participation aux élections[18].

24. Sur cette dernière question, les échanges avec le Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargé des Marocains résidant à l'étranger et des Affaires de la migration, montrent que les autorités marocaines ont parfaitement conscience du problème et qu'elles sont ouvertes à des modifications. Le CNDH a par exemple recommandé d'examiner la mise en place du vote électronique ou du vote par correspondance, qui n'existe pas à l'heure actuelle pour les 3 millions de Marocains qui résident à l'étranger.

25. La question de l'inscription volontaire sur les listes électorales, qui a été évoquée par le rapporteur avec le ministre de l'Intérieur, est beaucoup plus délicate. Le taux de participation des élections d'octobre 2016 a été de 43 %, en léger recul par rapport au précédent scrutin de 2011 (45 %) et ce, malgré les intenses efforts du ministère de l'Intérieur, des médias et des organisations de la société civile en faveur d'une large information sur le système électoral et d'une campagne soulignant l'importance d'exercer son droit de vote. Or, ce taux, qui n'est pas très élevé, est calculé par rapport au nombre d'électeurs qui se sont volontairement inscrits sur les listes électorales, soit 15,7 millions de personnes, alors que le nombre de Marocains en âge de voter est estimé par la commission ad hoc à 25 millions.

26. Les élections communales et régionales du 4 septembre 2015 ont montré que les enjeux locaux mobilisaient plus les électeurs, le taux de participation s'étant élevé à 53,67 % selon le CNDH et ce, alors même que le processus de décentralisation des compétences et des ressources au profit des communes et des régions n'est pas achevé.

27. Au-delà du débat, controversé au Maroc, sur la nécessité de passer d'un système d'inscription volontaire sur les listes électorales à un système d'inscription automatique, qui abaisserait mécaniquement et de manière conséquente le taux de participation, la question qui se pose est celle du désintérêt d'une part importante des Marocains à l'égard des scrutins nationaux et du problème de légitimité démocratique qu'il peut induire.

28. L'une des réponses consisterait en une réelle appropriation par le personnel politique des réformes engagées depuis sept ans à l'initiative du Roi. Le renforcement effectif des pouvoirs du parlement irait, selon le rapporteur, dans ce sens et serait de nature à conforter l'idée que les titulaires d'un mandat participent réellement à l'exercice de la souveraineté.

3.2. Participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique: des avancées contrastées

29. Au niveau de la représentation politique, la situation des femmes continue de s'améliorer grâce aux mécanismes d'action affirmative prévus tant pour les élections nationales que locales (un tiers des sièges leur sont réservés aux élections communales et régionales). Ainsi, à l'issue des élections législatives de 2016, la Chambre des représentants comptait 81 femmes, soit 21 % du nombre total des parlementaires, contre 17 % en 2011. Pour sa part, le CNDH plaide pour améliorer le taux des femmes inscrites sur les listes électorales, qui était de 45 % en 2015, afin qu'il reflète la réalité démographique du pays. Il préconise également depuis 2011 la mise en place de listes alternées (femme/homme) lors des scrutins locaux.

30. Quant à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes en dehors de la sphère politique, la situation est plus contrastée, mais marquée par des avancées.

---

16. Suivant en cela la Résolution 1547 (2007) de l'Assemblée sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe, qui dispose en son paragraphe 58: «Dans les démocraties bien établies, il ne devrait pas y avoir de seuils supérieurs à 3 % dans les élections législatives.»

17. Sur les 395 membres que compte la Chambre des représentants, 305 sont élus dans des circonscriptions électorales locales et 90 au titre d'une circonscription nationale avec un double quota: les listes de candidatures doivent désormais comporter deux parties: la première comprend 60 femmes et la deuxième 30 jeunes hommes et femmes d'un âge maximum de 40 ans le jour du scrutin. Voir Doc 14201rev, paragraphe 16.

18. La troisième porte sur la création d'une commission électorale centrale indépendante qui serait chargée de l'organisation du scrutin en lieu et place des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

31. La ministre de la Famille, que le rapporteur a rencontrée, a ainsi souligné la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination prévue par la Constitution et pour laquelle l'aide de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a été sollicitée. Elle a en outre salué l'adoption en 2018 de la loi 103-13 relative à la lutte contre les violences faites aux femmes, qui modifie plusieurs articles du Code pénal et, par exemple, criminalise le harcèlement. En outre, la récente décision du Roi appuyant le souhait du ministère de la Justice d'ouvrir aux femmes la profession des «*adoul*», c'est-à-dire de notaires spécialistes de certaines questions civiles, familiales et patrimoniales en droit islamique, traditionnellement réservée aux hommes, montre que la situation évolue, y compris dans des domaines éminemment symboliques. Enfin, l'attention du rapporteur a été appelée par la délégation parlementaire marocaine sur le fait qu'un programme gouvernemental centré sur la promotion des droits des femmes a été adopté, que plusieurs actions ont déjà été entreprises, notamment le vote en 2016 par le parlement de la loi relative à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination et que, par ailleurs, le projet de Code de procédure pénale prévoit de renforcer la protection des femmes victimes de violences.

32. Pour autant, les représentants de la société civile ont indiqué au rapporteur qu'en matière d'égalité de genre, non seulement les progrès étaient très faibles, mais qu'ils étaient contraints de défendre certains acquis face au parti majoritaire de la coalition gouvernementale qui est à la tête du ministère de la Famille. Il est vrai que la loi 103-13 a été critiquée par plusieurs ONG, a été perçue comme une occasion ratée de donner au Maroc un texte complet et ambitieux sur la protection des femmes à l'encontre des violences multiformes dont elles sont l'objet et n'offrant pas une protection comparable à celle de 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). Selon ces ONG, ni leurs avis, ni celui du CNDH n'ont été pris en compte, ce qui expliquerait par exemple l'absence de toute définition du viol conjugal

33. Conformément au paragraphe 5 de la Résolution 2061 (2015) de l'Assemblée, le rapporteur a abordé la question de la discrimination des femmes en matière d'héritage, ainsi que celle de la polygamie. La réponse de la ministre de la Famille a été très claire: selon elle, ces deux sujets ne font pas partie de l'agenda politique du gouvernement et la législation pertinente est actuellement suffisante, le recours à la polygamie étant par exemple très encadré par le droit marocain.

34. Dans l'attente des observations plus détaillées de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, le rapporteur ne peut qu'inciter les parlementaires marocains à favoriser les avancées en matière d'égalité de genre, y compris dans les domaines de l'économie et de l'éducation.

3.3. Adhésion aux accords partiels et conventions du Conseil de l'Europe

35. Lors du dernier examen du partenariat en 2015, l'Assemblée avait appelé le Maroc à envisager d'adhérer à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et 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[19].

36. Le rapporteur l'a rappelé à ses différents interlocuteurs à l'occasion de sa mission, et les a incités à procéder à la ratification de deux conventions signées par le Maroc en 2012 et 2013, mais non encore ratifiées[20], et a attiré leur attention sur le fait que certaines des 12 invitations à adhérer à des conventions faites par le Comité des Ministres risquaient de devenir caduques[21]. Il a particulièrement insisté sur le fait que, parmi ces 12 conventions, figuraient la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160), la Convention sur les relations personnelles concernant les enfants (STE n° 192) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201).

19. Résolution 2061 (2015), paragraphe 5.6.

20. Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale telle qu'amendée par le Protocole de 2010 (STE n° 127) et Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211).

21. Tel sera par exemple le cas au 16 janvier 2019 de l'invitation à adhérer à la Convention européenne relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs (STE n° 29).

37. L'adhésion aux conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe étant l'un des principaux outils permettant la création d'un espace juridique commun entre l'Europe et le Maroc, le rapporteur incite les parlementaires marocains à prolonger la dynamique entamée en 2011 qui a conduit à ce qu'au 1er septembre 2018, leur pays soit partie à six conventions et sept accords partiels et/ou élargis et signataire de deux autres conventions.

4. Quelques exemples de la situation du Maroc dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme

38. Comme déjà indiqué au paragraphe 5, il appartient au rapporteur de se pencher sur «l'avancement des réformes [qui] est le but principal du partenariat pour la démocratie et doit constituer le critère d'évaluation de son efficacité». Les quelques exemples choisis ci-dessous montrent la diversité des situations.

4.1. Démocratie

39. Interrogés par le rapporteur sur leur appréciation du rôle joué par le Parlement marocain dans les réformes actuelles, les représentants de la société civile ont tenu un discours positif. L'accessibilité des parlementaires serait forte et leur volonté de mener un dialogue avec la société civile réelle. En revanche, ces représentants ont souligné le fait que les moyens des parlementaires mériteraient d'être renforcés, notamment en termes de collaborateurs, afin qu'ils puissent exercer pleinement leur mandat.

40. La Chambre des représentants du Royaume du Maroc a récemment bénéficié d'un jumelage avec l'Assemblée nationale française et la Chambre des Communes britannique financé par l'Union européenne pour une durée de 24 mois (2016-2018). Son objet était notamment de renforcer les capacités et les compétences en matière de légistique, les capacités de contrôle de l'action du gouvernement et la promotion de l'approche de «genre» dans l'action parlementaire. En outre, l'aide au recours accru aux nouvelles technologies prévue par le jumelage a permis une nette montée en puissance du e-parlement, rendant les travaux de la Chambre des représentants plus facilement accessibles aux internautes grâce à un site de qualité.

41. L'appropriation des réformes par le parlement nécessite que les moyens adéquats lui soient fournis afin qu'il puisse exercer réellement les pouvoirs que lui confère la Constitution. Le rapporteur incite donc les autorités marocaines à poursuivre le mouvement engagé en ce sens.

42. L'appropriation des réformes devra également se faire dans le cadre de la décentralisation engagée par le Maroc et pour laquelle ce dernier a obtenu en juin 2018 le statut de partenaire pour la démocratie locale au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

4.2. État de droit: un enracinement de la réforme

43. Le précédent rapport d'évaluation du partenariat indiquait un ralentissement du rythme des réformes par rapport à la période 2011-12. Tel n'est pas le constat du rapporteur en matière de construction d'un État de droit.

44. Ainsi, des 22 lois organiques prévues par la Constitution de 2011, 19 ont été adoptées, la dernière, relative à l'exception d'inconstitutionnalité l'ayant été le 6 février 2018. Les trois lois organiques encore pendantes sont: la loi organique relative à la langue Amazigh, celle sur le Conseil National des langues et de la culture marocaines, et celle relative au droit de grève. Le ministre de la Culture et de la communication a indiqué au rapporteur que les deux premières devraient être adoptées prochainement.

45. Les progrès sont ici manifestes: en 2015, seules 10 des 22 lois organiques avaient été votées par le parlement. Les outils juridiques existent donc désormais pour que la Constitution de 2011 soit pleinement mise en œuvre.

46. L'avancée la plus notable en matière d'État de droit est la récente réforme judiciaire, qui a induit deux changements principaux. Tout d'abord, depuis juillet 2017, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, qui succède au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), a été mis en place, conformément à la loi organique adoptée en 2016 qui le régit. Ce Conseil a bénéficié d'un large transfert de compétences de la part du ministère de la Justice et a pour mission de garantir l'indépendance des magistrats, qu'il s'agisse de leur nomination, de leur promotion, de leur mise à la retraite ou des éventuelles mesures disciplinaires dont ils font l'objet. Il est complètement séparé du ministère de la Justice et présidé par le Roi et non par le ministre de la Justice comme c'était le cas pour le CSM.

47. Le second changement d'importance est radical: il consiste en une séparation absolue du Parquet, dirigé par le Procureur général près la Cour de Cassation, du ministère de la Justice. Les procureurs, autrefois soumis à l'autorité hiérarchique du ministre, sont désormais indépendants. Les représentants de la société civile attendent beaucoup de cette réforme et le Procureur général, que le rapporteur a rencontré, était optimiste quant à l'effet d'une telle réforme sur le procès équitable en matière pénale.

48. Enfin, les représentants de la société civile ont fait part au rapporteur des nettes améliorations intervenues dans l'exécution des décisions rendues par la justice administrative, en particulier en ce qui concerne la Cour de Rabat.

4.3. Droits de l'homme: progrès et limites

49. Dès 2013, le Rapporteur spécial sur la torture du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies constatait «l'émergence d'une culture des droits de l'homme au Maroc»[22]. La conviction du rapporteur est que celle-ci est réelle, comme l'ont prouvé les résultats de l'Examen périodique universel réalisé en 2017 au sein du Conseil des droits de l'homme, mais variable selon les domaines.

50. En matière institutionnelle, il est par exemple évident que certaines des autorités indépendantes qui promeuvent les droits de l'homme, tel le CNDH ou le Médiateur du Royaume, véritable Ombudsman, toutes deux adossées à la Constitution, jouissent d'une expertise reconnue et de moyens conséquents pour mener à bien leurs missions. Les représentants de la société civile avaient une vision très positive de l'expertise légale du CNDH, de son influence et de sa capacité à dialoguer avec les différents acteurs que sont le gouvernement, le parlement, la société civile et le Roi, même si certains aimeraient qu'il aille au-delà d'une simple promotion des droits de l'homme et qu'il les défende de manière plus publique, comme dans le cas des quatre journalistes qui ont rendu compte des travaux d'une commission d'enquête parlementaire sur la Caisse marocaine de retraite et ont été poursuivis pour ne pas avoir respecté la confidentialité et le principe du huis clos des réunions de celle-ci.

51. Une avancée majeure a été l'adoption, en février 2018, de la loi n^{o} 76-15 modifiant le statut du CNDH afin d'étendre ses compétences à la mise en œuvre du Mécanisme national de prévention de la torture (MNPT)[23], à la protection des droits des enfants et à celle des droits des personnes handicapées. Il sera important d'observer la mise en œuvre du MNPT, alors que les critiques dont le Maroc fait l'objet en matière de traitement des détenus ou d'utilisation d'aveux obtenus à la suite de mauvais traitement devant les tribunaux sont fréquentes. À cet égard, le MNPT vient compléter l'examen par le Comité des Nations Unies contre la torture de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants et la possibilité pour ce Comité d'examiner des plaintes individuelles, sous certaines conditions.

52. En matière de liberté d'expression et de liberté de la presse, le rapporteur a noté des tendances contradictoires. D'un côté, le Conseil national de la presse, qui rassemblera journalistes, chefs de rédaction, éditeurs, propriétaires de titres de presse ainsi que des membres du CNDH, et qui est appelé à participer à la régulation du secteur, devrait être élu prochainement; le nouveau Code de la presse adopté en 2016 semble relativement protecteur des journalistes. Par ailleurs, les média privés sont plus nombreux que les média publics et peuvent bénéficier de financements étrangers. De l'autre, tant les faits que les témoignages des représentants de la société civile semblent montrer que de «vieilles habitudes» perdurent: les 4 journalistes accusés d'avoir violé le secret des débats de la commission d'enquête sur la Caisse marocaine des retraites encourent une peine de prison de un à cinq ans, prévue par le Code pénal. En outre, sept blogueurs, dont la plupart seraient des journalistes et des militants des droits de l'homme, sont également poursuivis pour avoir couvert le mouvement social qui a secoué la région du Rif en 2017.

53. Enfin, en ce qui concerne la liberté d'association, les représentants de la société civile ont attiré l'attention du rapporteur sur le fait que la pratique consistant pour l'administration à refuser de délivrer à certaines organisations un récépissé d'enregistrement perdurait. Selon eux, Human Rights Watch, par exemple, n'est pas en mesure d'ouvrir un bureau au Maroc.

---

22. A/HRC/22/53/Add.2.

23. Établi par un protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, le MNP donne mandat au CNDH pour inspecter les lieux de détention. Ce système de visites inopinées est dédoublé au niveau international, le Sous-comité pour la prévention de la torture du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pouvant en effectuer également.

54. En plus d'avoir renforcé son interaction avec les mécanismes onusiens des droits de l'homme, la délégation parlementaire marocaine a donné au rapporteur un certain nombre d'exemples de promotion des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

4.4. Les évènements du Rif: un test pour certaines réformes en faveur des droits de l'homme

55. Un mouvement social de grande ampleur a secoué en 2017 la localité d'Al-Hoceima, dans la région du Rif souvent présentée comme une région pauvre et marginalisée. Dans un premier temps, les autorités ont laissé se dérouler des manifestations, puis ont pris des mesures strictes pour maintenir l'ordre public. Le résultat en a été environ 400 arrestations, près de 800 agents des forces de l'ordre blessés et 1,7 million d'euros de dommages occasionnés (20 millions de dihrams). Sur ces 400 personnes arrêtées, 300 ont été poursuivies, parmi lesquelles des journalistes. Des accusations d'abus, de mauvais traitements et de tortures ont été portées à la connaissance des ONG et contestées par les autorités marocaines. Le Roi, dans son discours du 29 juillet 2017, a fermement défendu l'action des forces de l'ordre et blâmé l'incapacité des autorités locales à répondre aux attentes légitimes de la population de la région dans les domaines économiques et sociaux.

56. De l'avis du rapporteur, ces événements vont constituer un test pour plusieurs des réformes engagées en faveur des droits de l'homme. Il a été indiqué au rapporteur que le CNDH avait enquêté sur les allégations de torture, mais non de manière publique. Le Médiateur du Royaume ne s'est pas saisi de la question car elle ne relevait pas de ses compétences. Enfin, interrogé à ce sujet par le rapporteur, le ministre des Droits de l'homme a répondu que si les droits de certains manifestants avaient été violés, il leur appartenait de saisir les tribunaux, mais qu'il ne fallait pas perdre de vue que certaines infractions avaient été commises, et pas seulement contre les forces de l'ordre, des lieux de prière ayant par exemple été utilisés à des fins politiques pour relayer des messages menaçant la sécurité publique.

57. Il sera donc particulièrement intéressant de voir dans quelle mesure la liberté d'expression, en particulier celle de la presse, va être appréciée par les tribunaux et quelle portée ces derniers vont donner au droit à un procès équitable. C'est également à cette occasion que l'on pourra apprécier si la nouvelle indépendance du Parquet a quelque effet sur la façon dont les procureurs se comportent et requièrent. Afin de disposer de suffisamment de recul en la matière, le rapporteur envisage, si besoin est, d'ajouter à son rapport un addendum consacré aux suites des événements du Rif. La décision du Roi d'accorder, en août dernier, un pardon à 188 personnes condamnées en lien avec ces évènements montre que de nouveaux développements peuvent encore intervenir dans cette affaire.

5. Une réforme exemplaire: la politique migratoire marocaine

58. «La migration est un phénomène naturel qui constitue la solution et non pas le problème», indiquait le Roi lors du 30e Sommet de l'Union africaine en janvier 2018. À sa demande, le Gouvernement marocain a élaboré une stratégie nationale pour les migrations en 2013, qui prenait en compte le fait qu'après avoir été un pays d'émigration, puis de transit, le Maroc était devenu une terre d'immigration.

59. Les autorités ont alors lancé un processus de régularisation des migrants illégaux en 2014. Sur 28 000 demandes de régularisation, 23 000 ont été satisfaites. Une seconde vague de régularisation est intervenue en 2016-17: sur 27 000 demandes, 16 000 ont reçu une réponse positive. L'ensemble du processus a été organisé et suivi par le CNDH, qui a établi des lignes directrices pour instruire les demandes et a fait office de juridiction d'appel. Parallèlement à ces régularisations, le Maroc a intensifié sa lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains et renforcé ses forces de sécurité le long de ses côtes face à l'Espagne. Ces mesures se sont traduites par des résultats: le nombre de migrants illégaux arrivés en Espagne était d'environ 14 000 en 2016, selon l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), tandis que, sur la même période, 180 000 arrivées étaient enregistrées en Italie.

60. Les réfugiés et les demandeurs d'asile s'élevait à 7 000 en 2017, selon le Haut-Commissaire pour les réfugiés (HCR), la moitié d'entre eux étant syriens. Si le nombre de migrants irréguliers est difficile à évaluer, ceux-ci semblent très majoritairement être originaires de pays sub-sahariens.

61. La politique d'intégration marocaine à l'égard des réfugiés ou des migrants résidant légalement sur son sol est globale: les autorités ou les structures déléguées par elles (associations, syndicats, HCR) facilitent leur accès à l'éducation, aux aides sociales et à l'emploi. Les enfants de réfugiés intègrent gratuitement le système scolaire, ce qui permet d'atteindre un taux de scolarisation pour ceux-ci de 75 %. Deux autres

mesures sont souvent mises en avant par les autorités marocaines: les efforts déployés pour fournir aux migrants et aux réfugiés une formation en arabe et en français ainsi que des cours de culture sur la société marocaine au sens large avec des éclairages sur les valeurs familiales et le rôle des femmes.

62. La question de la représentation des migrants dans la société marocaine a été prise en charge par un syndicat, l'Organisation démocratique du travail et, au niveau des communes, les migrants ont accès aux mécanismes de participation citoyenne. Les communes prennent d'ailleurs leur part dans la déclinaison de cette politique d'intégration principalement par le biais d'actions éducatives (cours de langue) et de l'accès aux prestations sociales, en particulier en matière de logement. La ville de Rabat a créé, en décembre 2017, une commission en charge de l'intégration des migrants qui travaille en étroite collaboration avec deux structures nationales: l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences et Entraide nationale, spécialisée dans l'action sociale.

63. La politique de la migration marocaine a été saluée par le Secrétaire Général des Nations Unies et l'Organisation Internationale des Migrations, ainsi que par l'Union africaine. Elle a permis au Maroc de devenir une autorité reconnue sur les questions migratoires en Afrique et l'Union africaine a demandé au Royaume chérifien d'élaborer un Agenda pour la Migration. Le Roi du Maroc a proposé en janvier 2018 la création, au sein de l'Union africaine, d'un Observatoire pour la migration et d'un Envoyé spécial sur cette question. En outre, le Maroc organisera, en décembre 2018, la conférence intergouvernementale des Nations Unies qui devrait adopter un pacte mondial sur les migrations ainsi qu'un Forum mondial de la migration et du développement, au sein duquel le Roi s'est engagé à ce que la parole de l'Afrique soit entendue.

64. Deux défis attendent désormais le Maroc. Tout d'abord, de violents affrontements ont eu lieu en novembre 2017 à Casablanca entre de jeunes Marocains et des migrants. Dans un pays où la pauvreté est élevée, la tentation de dénoncer la vie trop facile faite aux migrants est un risque, bien que l'engagement personnel du Roi sur cette question limite, à ce jour, une contestation trop ouverte. En outre, des études universitaires ont souligné la persistance de stéréotypes et de préjugés à l'encontre des migrants sub-sahariens dans certains journaux marocains. En d'autres termes, le Maroc va être confronté au défi de la tolérance que connaissent les pays d'immigration.

65. Ensuite, la crainte d'un déplacement de la route des migrants via la Méditerranée centrale, à partir de la Libye, vers le Maroc est réelle et partagée tant par les autorités de Rabat que par celles de Madrid. Soulignant le manque de soutien de l'Union européenne au Maroc, l'ancien ministre de l'Intérieur espagnol avait exprimé son souhait que l'Union européenne signe avec ce dernier un accord semblable à celui passé entre l'Union européenne et la Turquie.

66. À cet égard, il est intéressant de noter que le projet d'un accord de réadmission entre l'Union européenne et le Maroc avait été négocié pendant 12 ans avant d'être abandonné en 2015, les autorités marocaines déplorant l'approche exclusivement répressive de l'Union européenne et plaidant pour une stratégie globale à l'égard des migrations.

6. Sahara occidental: développements récents

67. Sur la question du Sahara occidental, «territoire non autonome»[24] placé de fait sous administration marocaine selon les Nations Unies ou «provinces du Sud» pour le Royaume chérifien, la position de l'Assemblée, dans le cadre de l'évaluation du partenariat pour la démocratie, a été constante: il n'appartient pas au Conseil de l'Europe de se prononcer sur le règlement politique de ce différend, les Nations Unies étant saisies de l'affaire et disposant sur place d'une mission ad hoc, la MINURSO.

68. En revanche, le respect des droits de l'homme dans cette région relève bien de notre mandat, comme le rappelait d'ailleurs la Résolution 2004 (2014) de l'Assemblée adoptée sur la base du rapport de M[me] Liliane Maury-Pasquier,[25] ainsi que les paragraphes 6 à 8 de la Résolution 2061 (2015) sur la dernière évaluation du partenariat avec le Parlement du Maroc.

69. En la matière, la position marocaine est connue: considérant le Sahara Occidental comme partie intégrante de son territoire, le Maroc entend que la question des droits de l'homme y soit gérée de manière souveraine et demeure extrêmement sensible à l'égard de tout ce qui lui apparaît comme une ingérence dans ses affaires intérieures. Les conséquences qui en découlent sont pour le moins contrastées.

---

24. L'expression «territoire non autonome» figure au chapitre XI de la Charte des Nations Unies.
25. Doc. 13526.

70. Il est ainsi exact que «l'émergence d'une culture des droits de l'homme au Maroc» dont parlait le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture en 2013, est également visible au Sahara occidental. Elle se manifeste principalement à travers les progrès de l'État de droit, comme l'illustrent les suites données à l'affaire de Gdeim Izik[26].

71. À l'issue du démantèlement, le 8 novembre 2010, d'un camp érigé, au départ, pour protester contre les conditions économiques et sociales des Sahraouis, et qui s'est traduit par le décès de 11 membres des forces de sécurité et de deux civils, 25 militants Sahraouis ont été arrêtés, pour la plupart détenus, puis déférés devant un tribunal militaire. Le 27 février 2013, ce dernier a prononcé 25 condamnations à des peines d'emprisonnement de deux ans pour deux d'entre eux et de vingt ans à la perpétuité pour les 23 autres. Ce jugement a été annulé par la Cour de Cassation le 27 juillet 2016 pour des motifs de droit, qui, lorsqu'on les regarde de près, sont extrêmement critiques des raisonnements et de la motivation du jugement du tribunal militaire, la Cour allant même jusqu'à considérer pour certains prévenus que la constitution des infractions pénales reprochées n'a pas été établie par le juge militaire.

72. Les 25 accusés ont alors bénéficié de la loi du 10 décembre 2014 promulguant le nouveau Code de justice militaire, qui transfère tous les crimes commis à l'encontre des Forces armées royales aux juridictions ordinaires, et vu leur affaire renvoyée à la Cour d'appel de Rabat dans son annexe de Salé. Lors des audiences qui se sont tenues de décembre 2016 à juillet 2017, celle-ci a fait droit à la demande des prévenus, précédemment ignorée par le juge militaire, d'ordonner des expertises médicales à même de prouver les actes de torture qu'ils ont indiqués avoir subi pendant leur arrestation ou leur détention. Elle a également répondu favorablement à la requête de la défense d'auditionner les experts ayant réalisé ces analyses médicales qui avaient conclu à l'absence de lien entre les éventuelles séquelles physiques des prévenus, constatées sept ans après les faits allégués, et de possibles actes de torture. Parallèlement, le CNDH, qui dispose de commissions régionales à Laâyoune, et à Dakhla, a suivi les procès, à la fois devant le tribunal militaire et la Cour d'appel et relaté de manière très complète leur déroulement sans omettre de rapporter les allégations de torture des prévenus[27]. Il a conclu que le procès devant la Cour de Rabat s'était déroulé de manière équitable. Dans son arrêt du 16 juillet 2017, la Cour a confirmé les peines de 17 prévenus, sans les aggraver, mais elles étaient déjà lourdes, et revu à la baisse six d'entre elles. L'ensemble des prévenus a formé un pourvoi en cassation, qu'il sera particulièrement intéressant de suivre.

73. Le cas de Gdeim Izik le montre: le respect formel du procès équitable a réellement retenu l'attention du système judiciaire marocain, en particulier en ce qui concerne la Cour de cassation, et du CNDH. En outre, la justice marocaine a, dès le premier procès, joué la carte de la transparence en autorisant de manière large la presse, nationale et internationale, ainsi que des observateurs internationaux, à assister aux audiences.

74. Parallèlement, le fait que le Maroc considère le Sahara occidental comme ses provinces du Sud explique son extrême sensibilité à tout ce qu'il perçoit comme une ingérence extérieure. Telle est par exemple la raison pour laquelle il ne souhaite pas que la MINURSO voie son mandat étendu à la question des droits de l'homme ou n'hésite pas, selon des sources locales et internationales, à «restreindre l'accès au Sahara occidental des visiteurs étrangers, notamment des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et des avocats venus du Maroc», comme l'indique le Secrétaire Général des Nations Unies au Conseil de Sécurité en 2018[28]. De manière générale, les violations des droits de l'homme au Sahara occidental sont pour beaucoup la conséquence d'un raidissement à l'égard de tout ce qui est vu comme portant atteinte à l'intégrité territoriale du Royaume. Ainsi, le Secrétaire Général des Nations Unies a-t-il relayé les allégations selon lesquelles les groupes sahraouis de défense des droits de l'homme éprouveraient des difficultés à exercer leur droit d'association du fait de refus du gouvernement de les enregistrer[29] ou que le droit de réunion et de manifestation serait systématiquement remis en cause à l'ouest du mur de sable[30]. Enfin, l'absence persistante d'enquêtes sur les allégations concernant les violations des droits de l'homme perpétrées à l'encontre des Sahraouis, notamment les allégations de torture dans les lieux de privation de

---

26. Gdeim Izik est situé à une dizaine de kilomètres de Laâyoune, la ville principale du Sahara occidental.
27. CNDH, rapport préliminaire sur le déroulement du procès des personnes accusées dans les événements à Gdeim Izik http://ccdh.org.ma/sites/default/files/documents/Rapport_preliminaire_sur_le_deroulement_du_proces_des_personnes_accusees_dans_les_evenements_de_Gdeim_Izik.pdf et Observation du procès relatif aux événements de Gdeim Izik – Rapport synthétique, www.cndh.org.ma/sites/default/files/rapport_synthetique_sur_lobservation_du_proces_de_gdeim_izik.pdf.
28. Rapport sur la situation concernant le Sahara occidental, S/2018/277, paragraphe 69.
Dans le rapport de 2017 (S/2017/307), le paragraphe 72 indiquait notamment que: «Le Gouvernement marocain a confirmé au Haut-Commissaire aux droits de l'homme que 187 étrangers avaient été expulsés de force des "provinces du Sud".»
29. Rapport sur la situation concernant le Sahara occidental, S/2018/277, paragraphe 68.
30. *Ibid*., paragraphe 70.

liberté, continuent d'être mentionnées par les Nations Unies[31]. À cet égard, il sera important d'observer les effets concrets de la mise en œuvre du Mécanisme national de prévention de la torture par le CNDH au Sahara occidental.

75. Le Maroc a poursuivi ses efforts de développement au Sahara occidental, qui se sont matérialisés par plusieurs initiatives en particulier un plan d'investissement régional s'élevant, selon la délégation parlementaire marocaine, à huit milliards de dollars.

76. Au-delà de la situation des droits de l'homme, trois développements intervenus depuis 2015 au Sahara occidental méritent d'être portés à la connaissance des membres de l'Assemblée.

77. Le premier concerne la crise de Guerguerat, débutée à l'été 2016 et qui a duré jusqu'à la fin février 2017. Cette crise, qui a vu des éléments armés du Front Polisario et la Gendarmerie royale marocaine se déployer dans une zone considérée comme tampon, de part et d'autre de la ligne de cessez-le-feu[32], est venue rappeler qu'en l'absence d'un règlement politique de la question sahraouie, la montée des tensions est toujours possible avec les risques de dérapage qu'elle induit. En l'occurrence, il est à noter que la désescalade est venue du Maroc, qui a retiré unilatéralement ses gendarmes de la zone tampon à la demande du Secrétaire Général des Nations Unies, en février 2017. Le Front Polisario a fait de même en avril avant qu'un petit groupe d'éléments, apparemment non armés, n'établisse «un poste de surveillance» dans la zone tampon afin de bloquer l'*Africa Eco Race*, un rallye automobile tout-terrain devant traverser la région, qu'il a perturbé un temps avant de cesser de le faire. Au 1er mars 2018, cependant, ce groupe du Front Polisario n'avait pas quitté la zone tampon, selon le Secrétaire Général des Nations Unies[33].

78. La deuxième nouvelle d'importance est la volonté du Secrétaire Général des Nations Unies de relancer les négociations bloquées depuis 2012 pour parvenir à une solution politique. Il a ainsi nommé M. Horst Köhler, ancien Président de la République fédérale d'Allemagne, comme son envoyé personnel pour le Sahara occidental à compter de septembre 2017. Ce dernier a entamé une série de consultations en octobre 2017 et proposé une réunion de l'Algérie, du Maroc, de la Mauritanie et du Front Polisario, en 2018, à Berlin. Il a effectué une visite de quatre jours au Sahara occidental durant laquelle il a eu une série de rencontres, en particulier avec les Présidents des commissions régionales des droits de l'homme du CNDH à Laâyoune et Dakhla.

79. Dans sa dernière résolution sur le Sahara occidental du 27 avril 2018, le Conseil de sécurité a encouragé les parties «à collaborer avec la communauté internationale pour élaborer et appliquer des mesures indépendantes et crédibles qui garantissent le plein respect des droits de l'homme, en gardant à l'esprit leurs obligations découlant du droit international»[34].

80. Le troisième élément nouveau est lié à deux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et à leurs suites. Dans un arrêt du 21 décembre 2016[35], *Conseil c. Front Polisario*, la Cour a rappelé que l'accord entre l'Union européenne et le Maroc relatif à des mesures de libéralisation en matière d'agriculture et de pêche entré en vigueur en 2012 n'était applicable qu'au seul territoire du Royaume du Maroc et non au Sahara occidental, en l'absence de mention explicite en ce sens, privant ainsi les produits qui en sont originaires des exemptions douanières à leur entrée sur le marché européen. Puis, en réponse à une question préjudicielle, la Cour, dans un avis du 27 février 2018[36], a appliqué la même solution à l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entré en vigueur en 2007 qui permet aux flottes des États membres de pêcher dans les eaux territoriales et la zone économique spéciale du Maroc, moyennant une contrepartie financière. Elle a ainsi jugé que cet accord n'était pas applicable aux zones de pêche adjacentes au Sahara occidental.

---

31. *Ibid*., paragraphe 66.
32. Le Secrétaire Général des Nations Unies a détaillé la crise dans son rapport au Conseil de sécurité sur la situation concernant le Sahara occidental du 10 avril 2017 (S/2017/307, voir les paragraphes 2 à 13). Guerguerat est un village qui se situe dans le sud du Sahara Occidental, non loin de la frontière mauritanienne. Le 14 août 2016, le Maroc a commencé à goudronner une piste faisant la jonction entre sa position au niveau du mur de sable, qui protège le territoire tenu par les forces armées royales marocaines, et le poste frontière mauritanien situé à 3,8 kilomètres plus au sud. En réponse à ce qu'il a qualifié de violation de l'accord de cessez-le-feu de 1991 et de l'accord militaire nº 1, le Front Polisario a déployé dès le 15 août 2016 du personnel armé afin de faire cesser les travaux, puis a fortifié sa position. Selon le Secrétaire Général, «les tensions sont allées croissant jusqu'à atteindre leur paroxysme à la mi-février 2017, lorsque le Front Polisario a commencé d'empêcher le transit par Guerguerat de véhicules commerciaux et civils portant des insignes et des cartes qui montraient le Sahara occidental comme faisant partie du Maroc» (paragraphe 11).
33. S/2018/277, paragraphe 36.
34. S/RES/2414 (2018).
35. C-104/16 P.
36. C-266/16.

81. Par ces deux décisions, la Cour a réaffirmé la doctrine européenne, à savoir que le Sahara occidental est «un territoire non autonome», et en a tiré les conséquences commerciales. La question de la portée réelle de ces décisions se pose depuis lors.

82. Par une décision en date du 21 mars 2018, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la Commission européenne à ouvrir des négociations en vue de la modification de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche et de la conclusion d'un protocole avec le Royaume du Maroc[37], la Commission devant y introduire des stipulations lui permettant de s'assurer que les populations concernées par l'accord bénéficient des avantages socio-économiques et de l'exploitation des ressources naturelles de leurs territoires. Par ailleurs, le mandat donné à la Commission indique clairement que le champ d'application de l'accord de pêche modifié et du nouveau protocole s'étendra au Sahara occidental.

83. Ainsi énoncé, ce mandat semble plutôt compatible avec la position du Maroc, qui avait assez mal reçu les deux décisions de la Cour. En ce qui concerne l'accord relatif à des mesures de libéralisation en matière d'agriculture et de pêche, le Conseil de l'Union a décidé, le 16 juillet 2018, d'autoriser la Commission à signer l'accord modificatif entre l'Union européenne et le Maroc qu'elle a négocié afin que le texte précise qu'il s'appliquera désormais au Sahara occidental.

7. Un dialogue de grande qualité avec le parlement qui peut être approfondi

84. Les rapports précédents avaient noté le très haut niveau d'engagement de la délégation parlementaire marocaine dans les activités de notre Assemblée et sa promptitude à organiser à Rabat des programmes directement liés à nos travaux. Il en a été de même sur la période 2015-2018. La délégation est restée particulièrement assidue à nos réunions de commission et aux parties de session.

85. En outre, sur la période 2015-2018, la coopération de l'Assemblée avec le Parlement marocain a été importante. Des séminaires, conférences régionales, sessions de formation, forums ont été organisés à l'attention des membres du Parlement marocain et de son personnel, en collaboration avec eux ou avec leur participation[38]. Les commissions de l'Assemblée, en particulier celle des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées et celle sur l'égalité et la non-discrimination, s'y sont beaucoup investies avec les parlementaires marocains.

86. Compte tenu du caractère exemplaire du dialogue politique depuis 2011, le rapporteur suggère les approfondissements suivants:

– que les commissions compétentes de l'Assemblée auditionnent des représentants des organes phares de la démocratisation, qui jouissent d'un réel crédit, tel le CNDH, dont le président est intervenu devant le Parlement européen il y a quelques mois, le Médiateur du Royaume, le Conseil économique, social et environnemental ou le chef du Parquet désormais indépendant;

– que les parlementaires marocains soient associés à une veille d'actualités les conduisant à présenter, au sein des commissions de l'Assemblée des sujets marquants débattus à Rabat (par exemple l'évolution du Code électoral, la réforme du CNDH et la mise en œuvre du mécanisme de lutte contre la torture, la décentralisation, la réforme du système éducatif, la régularisation des migrants illégaux, lutte contre la radicalisation…).

87. Le partenariat pour la démocratie ne doit pas être à sens unique et le rapporteur est convaincu que certaines des expériences marocaines mériteraient d'être présentées aux membres de l'Assemblée.

---

37. COM(2018)151final et COM(2018)151final ANNEX.

38. – Conférence régionale: Une réponse globale humanitaire et politique aux crises migratoire et des réfugiés en Europe, Paris, 16 décembre 2016.

– Séminaire de formation pour les personnels du Parlement du Maroc sur le rôle du parlement dans le contrôle des politiques publiques, Rome, 2-3 mars 2017.

– Séminaire sur l'observation neutre et indépendante des élections, Rabat, 28-29 mars 2017.

– Conférence régionale pour la création d'un réseau parlementaire sur les politiques des diasporas, Lisbonne, 7-8 Septembre 2017.

– Réunion régionale pour la région Méditerranée du réseau parlementaire sur les politiques des diasporas, Rabat 8 février 2018.

– Forum annuel des diasporas: la migration comme une occasion pour le développement: le rôle des diasporas, Genève, 18 mai 2018.

– Conférence régionale sur les femmes en politique: comment progresser vers l'égalité?, Rabat, 5 juillet 2018.

– Réunion régionale du réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, Paris, 20 septembre 2018.

88. Lors de sa mission, une demande d'évolution du partenariat a été faite au rapporteur, au motif que sept années s'étaient écoulées depuis son octroi au Maroc, que ce dernier avait beaucoup progressé et que l'engagement de la délégation marocaine était sans équivalent. À ce jour, cette demande n'a pas été étayée par des revendications concrètes, mais le rapporteur est persuadé qu'à terme, l'Assemblée ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur un statut qui a fait ses preuves, mais qui aujourd'hui regroupe des États à des stades de réforme assez différents, dont les délégations parlementaires sont plus ou moins engagées dans les travaux de l'Assemblée.

8. Coopération intergouvernementale

89. La coopération intergouvernementale s'inscrit aujourd'hui dans le cadre du «Partenariat de voisinage avec le Maroc pour la période 2018-2021» approuvé par le Comité des Ministres le 21 mars 2018[39]. Ce document succède au Partenariat pour la période 2015-2017, lui-même faisant suite aux priorités 2012-2014 pour le Maroc agréées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le ministre des Affaires étrangères marocain.

90. Comme pour le cycle antérieur, ce Partenariat comporte deux volets, l'un qui relève d'un dialogue politique renforcé, dans lequel est inclus le partenariat pour la démocratie avec le Parlement du Maroc, l'autre qui porte sur la coopération.

91. Selon le Comité des Ministres, le dialogue politique s'est particulièrement développé de 2015 à 2017 «au niveau technique avec des représentants du ministère des Affaires étrangères et de ministères spécialisés, y compris dans le cadre de leur participation au sein de comités d'experts du Conseil de l'Europe». L'objectif sur la période 2018-21 est que «son intensité [reflète] la qualité de la coopération entre le Maroc et le Conseil de l'Europe». À cet égard, la visite de la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe à Rabat les 11 et 12 avril 2018 et ses entretiens avec plusieurs ministres témoignent de cette volonté de développer le dialogue dit de «haut-niveau».

92. Concernant la coopération, le bilan dressé par le Comité des Ministres sur la période 2015-17 est positif. L'objectif pour 2018-21 consiste à développer la coopération dans des domaines dans lesquels une base de travail solide a été établie avec les partenaires marocains, soit: la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre la violence à l'égard des femmes; la promotion des droits des enfants, particulièrement la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels; la prévention de la torture; la lutte contre la traite des êtres humains; la promotion des droits et de l'intégration des migrants; la protection des données personnelles; la lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants; la lutte contre la contrefaçon de produits médicaux; la promotion de l'indépendance, de l'efficacité et de la qualité de la justice, y compris la justice constitutionnelle; la promotion de la liberté d'expression et du pluralisme des médias; la lutte contre le crime organisé (corruption, blanchiment d'argent); la lutte contre la cybercriminalité; la formation des acteurs politiques; de la société civile à la gouvernance démocratique. Cette coopération sera étendue, à la demande des autorités marocaines, à de nouveaux secteurs inscrits dans l'agenda des réformes nationales, soit: la formation en droits de l'homme pour les professionnels du droit; la gouvernance locale et régionale; la lutte contre les discriminations; la prévention de la radicalisation.

93. Le budget global du Partenariat de voisinage est estimé à 12 millions d'euros pour la période 2018-21, soit le double de la période précédente (6,25 millions d'euros pour le Partenariat 2015-2017), dont 2,1 devraient être financés par l'Union européenne. Sa ventilation fait apparaître un choix en faveur des actions liées à l'État de droit, celles-ci devant être soutenues à hauteur d'environ 7 millions d'euros, contre près de 3 millions pour les actions en faveur des droits de l'homme et 2 millions pour celles relatives à la démocratie.

9. Conclusions

94. Un membre de la commission des questions politiques et de la démocratie a indiqué que le Maroc de 2011 n'avait rien à voir avec celui de 2018. Le rapporteur, qui a eu l'occasion d'élaborer deux rapports d'évaluation sur le partenariat pour la démocratie, partage cet avis. Dans le domaine de l'État de droit et dans celui des institutions en charge de la promotion des droits de l'homme, les progrès sont réels. Quant au partenariat lui-même, il considère que, comme par le passé, celui-ci fonctionne de manière très satisfaisante.

39. CM(2018)47.

95. Le processus de réforme engagé depuis 2011 à l'initiative du Roi s'est opéré sans remettre en cause la stabilité du pays, ce dont le rapporteur se félicite. Pour autant, la crainte de l'instabilité ne devrait pas conduire à brider certaines libertés ou à rendre leur exercice difficile voire impossible. Si le Maroc est capable de mettre en place une politique migratoire exemplaire, en particulier au regard de la situation en Europe, il l'est tout autant pour garantir l'effectivité de l'ensemble des droits et libertés fondamentales inscrits dans sa Constitution.

96. Il est souvent dit que le Maroc est un pont entre l'Afrique et l'Europe. Le souhait du rapporteur est que la pile européenne sur laquelle il repose soit la plus large et solide possible.