

Policy Paper

L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL : MIROIR DE L'ÉTAT DES DROITS HUMAINS AU MAROC

By Mohamed Loulichki

PP - 11/23

La création, par l'ONU, en 2006, du Conseil des droits de l'Homme (CDH) et la mise en place, une année après, de l'Examen périodique universel (EPU), ont constitué une avancée significative dans le processus de promotion de la protection des droits de l'Homme dans le monde. Désormais, et sans aucune distinction, tous les États sont régulièrement assujettis à cet examen qui couvre l'ensemble des droits individuels et collectifs ainsi que les libertés fondamentales consacrés par les Instruments internationaux en la matière. La valeur ajoutée de ce nouveau mécanisme de suivi des politiques des États et de reddition des comptes à travers le dialogue et la coopération vient consolider un ensemble d'outils de protection des droits de l'Homme dont les premiers jalons ont été posés par la Déclaration universelle du 10 décembre 1948. Malgré son indéniable apport, l'EPU accuse quelques carences et dysfonctionnements.

Pour son quatrième examen, intervenu en novembre 2022, le Maroc a été destinataire de 306 recommandations dont il a accepté 232. Le nombre élevé de ces recommandations, leur formulation, souvent vague et répétitive ainsi que le sort qui leur est réservé par les États, représentent un échantillon des carences qui limitent la crédibilité et l'efficacité de ce nouveau mécanisme.

À propos de Policy Center for the New

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University
Rocade Rabat Salé - 11103 Morocco
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

POLICY PAPER

L'Examen périodique universel : miroir de l'état des droits humains au Maroc

By
Mohamed Loulichki



THINK • STIMULATE • BRIDGE

INTRODUCTION

La création du Conseil des droits de l'Homme par l'Assemblée générale des Nations Unies, il y a dix-sept ans, en remplacement de la Commission des droits de l'Homme, et la mise en place consécutive de l'Examen périodique universel, ont été saluées par la Communauté des défenseurs des droits de l'Homme comme un pas important dans le long processus de promotion et de protection des droits humains à l'échelle internationale.

Ces décisions ont été prises par les États membres après un long examen du bilan de ladite Commission et l'analyse de ses points forts et de ses faiblesses durant ses soixante années d'existence.

L'essentiel des critiques émanait des pays en développement et de l'ancien bloc soviétique, qui considéraient que la sélectivité de la défunte Commission et sa tendance à cibler principalement, sinon exclusivement, les pays du Sud, ce qui en faisait un instrument d'ingérence et d'influence entre les mains des pays occidentaux. Ces derniers, pour leur part, reprochaient à la Commission d'admettre en son sein des États qui ne respectent pas les droits de l'Homme. Cette polarisation a eu pour effet la politisation des travaux de la Commission et la perte de sa crédibilité auprès des défenseurs des droits de l'Homme dans le monde. Cela ne veut pas dire que le bilan de cette Commission est négatif, puisqu'elle a été à l'origine de la codification et de l'adoption de plusieurs instruments juridiques fondateurs en matière des droits de l'Homme.

Faisant écho à ces reproches et critiques, l'Assemblée générale a décidé de créer un Conseil des droits de l'Homme, sans pour autant lui conférer le statut d'organe principal tel que le Conseil de sécurité ou le Conseil économique et social, comme le souhaitaient les pays occidentaux. De ce fait, le CDH s'est vu octroyer le statut de simple organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Cette formule offrait l'avantage d'éviter un amendement de la Charte et de conférer plus de légitimité et une responsabilité aux membres du Conseil qui seront élus et non désignés.

Dans sa résolution 60/251 du 6 mai 2006, l'Assemblée a décidé que "le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans distinction aucune et de façon juste et équitable" et que "les activités du Conseil seront guidées par les principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'Homme - civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement."

En même temps, la résolution précitée a institué l'Examen périodique universel, mécanisme devant permettre au Conseil de procéder à un examen sur la foi d'informations objectives et fiables, de la manière dont chaque État s'acquitte de ses obligations et engagements en matière des droits de l'Homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États (paragraphe 5, e de la résolution). Ce nouveau mécanisme a été considéré par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme comme le "joyau de la couronne". Il vient compléter et renforcer les organes de suivi issus des différentes conventions régissant les droits de l'Homme et s'inspire de mécanismes similaires mis en place par d'autres Institutions internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation des États américains (OEA), l'Union africaine (UA), le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Conseil de l'Europe (CE) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Depuis 2007, date de l'adoption des règles du fonctionnement du Conseil des droits de l'Homme¹, cet organe a conduit quatre cycles d'examens périodiques universels qui ont contribué à faire évoluer le processus de dialogue avec les États membres de l'ONU et à renforcer la capacité des pays en développement à assumer leurs obligations en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme.

Pour sa part, le Maroc s'est soumis à cet examen en 2008, 2012, 2017 et, récemment, en novembre 2022. À l'issue de ce dernier examen, dont le temps fort est l'interaction de la délégation marocaine avec les États membres et non membres du Conseil, 306 recommandations émanant de 120 délégations ont été faites à l'adresse du Maroc, auxquelles le Royaume a été appelé à donner suite avant son cinquième examen prévu en 2027.

Afin de pouvoir apprécier la valeur ajoutée de ce nouveau mécanisme, à la lumière du récent passage du Maroc devant le CDH, et mesurer son impact réel sur la politique des États en matière de respect des droits humains, nous commencerons par une brève présentation du Conseil des droits de l'Homme et de son mécanisme innovant, l'Examen périodique universel (I) avant de passer en revue la conduite de cet examen et les recommandations qui en ont découlé (II). Nous tenterons, enfin, de tirer quelques enseignements des seize années d'existence de cet instrument de promotion des droits de l'Homme et d'identifier les améliorations susceptibles de lui être apportées pour remédier à certains dysfonctionnements et optimiser son impact sur les politiques publiques en matière des droits de l'Homme (III).

I. LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME ET SON MÉCANISME INNOVANT, L'EPU

La création du Conseil des droits de l'Homme s'inscrit dans la dynamique de réforme initiée par le Secrétaire général de l'ONU en 2004 et concrétisée par deux rapports marquants :

- le "Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement : un monde plus sûr : notre affaire à tous"² qui a introduit le concept de "Responsabilité de protéger", comme conséquence de la souveraineté des États;
- le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies intitulé « Dans une liberté plus grande, développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », dans lequel ont été esquissés les contours du futur Conseil et les paramètres de son fonctionnement.³

Dans ce dernier document, l'ancien Secrétaire général, Kofi Annan, a fait des recommandations autour des trois piliers du système onusien, à savoir la paix et la sécurité (Droit de vivre sans crainte), le développement socio-économique par la coopération (Vivre à l'abri du besoin) et le respect des droits humains et des libertés fondamentales (Vivre dans la dignité).

Sur le plan institutionnel, le Secrétaire général a soumis une alternative pour l'élargissement du Conseil de sécurité (6 nouveaux sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non

1. Résolution A/HRC/Res./5/1 du 18 juin 2007 portant « Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme ».

2. Rapport du « Groupe de personnalités de Haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », publié en annexe du Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée A/59/565 du 2 décembre 2004.

3. Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée document A/59/2005/du 21 mars 2005, intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'Homme pour tous ».

permanents avec mandat de deux ans ou la création d'une nouvelle catégorie de 8 sièges avec mandat renouvelable de quatre ans et d'un siège avec mandat de deux ans non renouvelable). Il a, en outre, proposé la mise en place d'une Commission de consolidation de la paix et d'un Conseil des droits de l'Homme.

A. Le Conseil des droits de l'Homme, copie revue et corrigée de la Commission

Dès son installation en 1946, la Commission des droits de l'Homme s'est attachée à développer des instruments juridiques et à mettre en place des mécanismes de contrôle de la performance des États dans le domaine des droits humains. Elle a particulièrement développé plusieurs procédures, publiques ou confidentielles, permettant le recoupement et la vérification par des Rapporteurs ou des groupes de travail des informations portées à sa connaissance concernant des violations des droits de l'Homme.

Cette dimension du mandat de la Commission, perçue par les États mis en cause comme une ingérence et un outil d'influence, a suscité dès la fin des années 60, des critiques récurrentes qui ont gagné en intensité au rythme du développement des activités de la Commission. Il s'en est suivi une politisation des débats et des controverses entre le camp occidental et les pays du Sud appuyés par le camp soviétique, sur la finalité réelle de la Commission et son instrumentalisation contre des États souverains et indépendants. Au refus des Occidentaux d'accepter l'entrée de pays comme le Soudan et la Libye, accusés de violer les droits humains, les pays du Sud opposent la politique de "deux poids, deux mesures" pratiquée par la Commission et sa propension à épargner les puissants et à accabler les vulnérables.

Ces critiques qui ont ciblé la Commission des droits de l'Homme ne doivent pas occulter le rôle de premier plan que cette commission a joué pour la promotion des droits humains. En effet, c'est dans le cadre de cette instance que les principaux instruments juridiques sur les droits de l'Homme tels que la Déclaration universelle du 10 décembre 1948, les Pactes de 1966 et la Convention sur les droits de l'enfant, ont été préparés et négociés.⁴

Lorsque le Secrétaire général a annoncé la création du Conseil des droits de l'Homme, l'initiative a été reçue avec un mélange de satisfaction de la part des Occidentaux et de suspicion du côté des pays en développement, mais les uns et les autres ont accordé le bénéfice du doute au nouvel organe et réservé leur jugement définitif jusqu'à l'établissement du premier bilan prévu par la résolution 60/251. En suggérant le passage de la Commission au Conseil des droits de l'Homme, le Secrétaire général a tenu à préciser que " si l'Organisation doit attacher à la cause des droits de l'Homme la même importance qu'à celles de la sécurité et du développement, alors les États membres devraient convenir de remplacer la Commission des droits de l'Homme par un conseil permanent des droits de l'Homme composé de membres moins nombreux".⁵

Le Conseil des droits de l'Homme est composé de 47 États membres (au lieu des 53 de la Commission), élus à la majorité absolue par l'Assemblée générale pour un mandat de 3 années, non renouvelable après un maximum de deux mandats consécutifs. Il tient au moins trois sessions ordinaires, avec pour chacune une durée de trois, quatre ou cinq semaines échelonnées, selon la densité du programme de travail, entre mars et octobre de chaque année. À cela s'ajoutent les

4. Eudes Marina, "De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant". In: *Annuaire français de droit international*, volume 52, 2006. pp. 599-616.

5. Paragraphe 183 du rapport A/59/2005/du 21 mars 2005.

sessions extraordinaires que le Conseil peut convoquer si les circonstances l'exigent.

Comme pour les autres organes du système onusien, la répartition des sièges du Conseil obéit au principe de répartition géographique équitable. Ainsi, l'Asie et l'Afrique disposent de 13 sièges, l'Amérique latine et les Caraïbes 8, l'Europe de l'Ouest, les États-Unis et le Canada 7, et l'Europe de l'Est 6 sièges. Pour ce qui est des moyens d'action du Conseil, ce dernier a hérité de tous les outils dont disposait la défunte Commission, avec un plus représenté par l'Examen périodique universel.

B. L'apport de l'EPU

Dans la résolution portant création du CDH, l'Assemblée générale a assigné à cet organe comme mandat de « procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, de la manière dont chaque État s'acquitte de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins du pays en matière de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi ». ⁶L'examen des termes de ce mandat permet de relever les fondamentaux de l'EPU, sa valeur ajoutée et son influence sur l'attitude des États :

- il s'agit d'abord d'un examen basé sur des informations objectives et fiables qui permettront au Conseil de juger la sincérité des efforts déployés par l'État soumis à l'EPU pour créer les conditions optimales de la pleine jouissance par ses citoyens de leurs droits politiques, civiques, économiques et socio-culturels. Or, dans ce genre d'exercice, les États font tout pour occulter les carences et les insuffisances de leur système de promotion et de protection des droits de l'Homme pour ne mettre en exergue que ce qu'ils considèrent comme servant leur image à l'international et s'attardent sur les réformes institutionnelles et normatives sans aller jusqu'à leur mise en œuvre effective et soutenue. L'on est ainsi en droit de se demander dans quelle mesure le rapport national répond à ces critères d'objectivité et de fiabilité.

En outre, dans la plupart des États en conflit ou en état d'instabilité chronique ou des pays les moins avancés, l'absence de données en matière des droits de l'Homme ou la difficulté voire l'impossibilité d'accès aux informations pertinentes en la matière, représentent un handicap difficile à surmonter pour alimenter le rapport national lors du passage de ces pays devant le Conseil;

- Il s'agit, ensuite, de garantir l'universalité et l'égalité de traitement des États membres de l'ONU. Ces deux critères sont la réponse directe aux critiques qui ont plombé les travaux de la Commission des droits de l'Homme. Ce principe a été testé en 2012 lorsque Israël décida de se soustraire à son EPU qui était prévu pour le 29 janvier 2013, suite à la décision du Conseil des droits de l'Homme de mandater une mission d'enquête internationale indépendante sur l'impact des colonies israéliennes dans les Territoires palestiniens occupés.

Par son refus de se présenter à l'examen du Conseil, ce pays a créé un précédent dangereux qui a ouvert une brèche dans la pratique d'un mécanisme important auquel tous les États se sont soumis sans exception depuis la création du Conseil.

6. Paragraphe 5(e) de la résolution 60/251.

Malgré les expressions d'indignation des États membres de l'ONU et des protestations des principales Organisations non gouvernementales, le Conseil s'est limité à « regretter la décision israélienne, ...de ne pas participer à l'examen périodique universel à la date convenue » et a décidé de reporter de neuf mois son examen, en accompagnant sa décision d'une invitation au Président du Conseil de « prendre toutes les mesures appropriées, conformément à son mandat, pour exhorter l'État examiné à coopérer de nouveau avec le mécanisme de l'Examen périodique universel ». ⁷ Et pour atténuer les critiques et « banaliser » ce fâcheux précédent, le Conseil a ajouté que la décision du Conseil concernant Israël servira de « modèle lorsque des circonstances similaires de non-coopération se représenteront à l'avenir »;

- il s'agit, enfin, d'engager et d'entretenir un dialogue avec le pays examiné, en tenant compte de ses besoins spécifiques. Ces paramètres ont été le seul moyen de faire accepter par les États le nouveau mécanisme en apaisant leurs craintes sur le processus et sa finalité et surtout sa nature non contraignante.

L'examen se déroule sous la forme d'une discussion interactive de trois heures et demie entre l'État sous examen et les membres du Conseil, les non-membres et les représentants des ONG participantes. Ce dialogue est transmis en direct sur la Web TV des Nations Unies, ce qui permet au large public, surtout celui de l'État examiné de suivre le débat et ses conclusions. Au terme de cet examen, l'État accepte une recommandation, en prend simplement note ou la rejette. Le quatrième examen auquel le Maroc s'est soumis en novembre 2022 illustre tous ces cas de figure.

II. LE QUATRIÈME EXAMEN PÉRIODIQUE DU MAROC

Depuis la mise en place du Conseil des droits de l'Homme, le Maroc a mis un point d'honneur à remplir ses engagements envers cette instance. En sa qualité de Vice-président du Conseil des droits de l'Homme, le Maroc a joué un rôle de premier plan dans la mise en place des règles et des mécanismes de cet organe. En tant que membre fondateur, il s'est vu confier la fonction de facilitateur pour l'élaboration et la conduite des négociations sur l'Examen périodique universel. Pour démontrer sa foi et sa confiance dans le nouveau mécanisme et devant la réticence de la plupart des délégations à s'y soumettre, le Maroc s'est porté volontaire pour être l'un des trois premiers membres du Conseil à passer cet examen dans sa première édition de 2008.

Le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel a tenu sa quarante et unième session du 7 au 18 novembre 2022. L'Examen concernant le Maroc a eu lieu le 8 novembre 2022. La délégation marocaine, dirigée par le ministre de la Justice chargé aussi des droits de l'Homme, comprenait les représentants de tous les départements ministériels concernés par la mise en œuvre des politiques publiques impliquant un ou plusieurs droits politiques, civils, économiques et socioculturels. Cet examen a eu pour cadre de référence les engagements pris par le Maroc sur les plans constitutionnel et conventionnel.

A. Le cadre de référence de l'Examen

L'EPU s'appuie notamment sur la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les instruments relatifs aux droits humains auxquels un État est partie ; les engagements

7. Décision du Conseil des droits de l'Homme OM/7/01.

volontaires pris dans le cadre des élections et des déclarations au Conseil et le droit international humanitaire applicable.

Sur le plan opérationnel et suivant les procédures agréées en 2006, l'Examen périodique du Maroc avait pour support quatre documents séparés :

- le Rapport national présenté par le Gouvernement marocain;
- une première compilation préparée par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme contenant des informations provenant des rapports des organes de traités et procédures spéciales, des observations et commentaires par l'État concerné et tout autre document des Nations Unies;
- une deuxième compilation, toujours préparée par le Haut-Commissariat, contenant des «informations crédibles et dignes de foi» provenant d'autres parties prenantes (dont les Organisations non gouvernementales) et ;
- une liste de questions élaborée à l'avance par l'Allemagne, l'Angola, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, le Liechtenstein, le Panama, le Portugal (au nom du Groupe d'amis pour les mécanismes nationaux d'application, d'établissement des rapports et de suivi), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Slovaquie.⁸

1. Le Rapport national du Maroc

Lorsque le Conseil a élaboré les règles devant présider à la préparation des rapports nationaux destinés à l'EPU, il a veillé à garantir une vaste consultation et une réelle coordination entre les autorités officielles et les représentants de la société civile, afin de garantir une démarche inclusive, gage "d'objectivité et de fiabilité" du contenu desdits rapports.

Fort de l'expérience accumulée des organes de suivi des traités, le Conseil a veillé à donner une place importante à la contribution des Institutions nationales des droits de l'Homme et aux ONG et a adopté des Directives sur le contenu et le processus d'élaboration du Rapport national.

Le rapport présenté par le Maroc⁹ commence par décliner la méthodologie et le processus de confection auquel différentes parties prenantes ont été associées. Le rapport distingue à cet égard quatre phases :

- phase I : lancement du processus d'établissement du rapport, mobilisation des acteurs institutionnels et compilation des informations essentielles (juillet 2021 à mars 2022);
- phase II : tenue de consultations avec la société civile (mars à juin 2022) , au niveau des 12 régions du Royaume, au cours desquelles l'avant-projet du rapport a été présenté et discuté avec les représentants de 634 associations civiles;
- phase III : présentation et examen du projet de rapport national devant les deux chambres du Parlement marocain(19 et 25 juillet 2022), et évaluation des progrès réalisés depuis l'examen périodique de 2018;
- phase IV : adoption de la version finale du rapport national. Cette version tient compte des résultats et conclusions de toutes les séances consultatives mentionnées.

8. A/HRC/Res./5/1 précitée.

9. A/HRC/WG.6/41/MAR/1 du 22 août 2022.

Ce processus inclusif et décentralisé pour la préparation du rapport national a le mérite de démontrer l'esprit d'ouverture et de partenariat qui a présidé à la confection du Rapport et de faire épargner au Gouvernement la présentation au Conseil de contre-rapports de la part des ONG marocaines.

2. La compilation des organes de traités et d'autres parties prenantes

À la lecture du rapport de l'Examen périodique du Maroc, on ne peut pas ne pas relever la convergence, à quelques nuances près, des recommandations issues des organes de traités, celles envoyées par les 43 groupes d'ONG au Haut-commissariat des droits de l'Homme -pour faire partie du fonds documentaire pour cet examen -et celles du Conseil national des droits de l'Homme. Ces recommandations ont trait principalement aux domaines suivants :

- harmoniser la législation nationale avec les engagements internationaux souscrits par le Maroc;
- établir clairement la primauté des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme auxquels le Maroc est partie sur le droit interne et opérationnaliser leur opposabilité devant les tribunaux nationaux;
- adopter les textes législatifs et réglementaires nécessaires pour mettre en place les institutions prévues par la Constitution de 2011;
- définir avec précision les infractions liées au terrorisme dans le code pénal afin de les mettre en concordance avec les standards internationaux ;
- créer un organe constitutionnel neutre et indépendant chargé de superviser les élections et de réviser et mettre à jour la législation relative au système électoral;
- allouer les ressources nécessaires à l'enseignement public, afin de garantir sa qualité et son accessibilité ; réglementer les écoles privées pour lutter contre les inégalités dans le système éducatif ; construire des écoles, les équiper et former des enseignants ;
- éliminer les dispositions légales, les règles et les pratiques qui portaient atteinte aux droits des femmes et réformer le Code de la famille afin de garantir que les femmes aient les mêmes droits que les hommes concernant la conclusion et la dissolution du mariage, les enfants et la succession;
- adopter une loi sur l'immigration et l'asile qui soit conforme aux pactes et accords internationaux pertinents;
- résister aux pressions visant à réinstaller les migrants subsahariens dans les régions du sud du pays;
- accélérer les efforts visant à mettre fin au conflit sur le Sahara, qui est socialement et économiquement coûteux;
- coopérer avec le Service de la lutte anti-mines de l'ONU en vue de la détection et de l'enlèvement des mines antipersonnel ;
- adresser une invitation permanente aux procédures spéciales (déjà faite en 2008).

3. Les questions posées au Maroc à la veille de l'Examen

En prévision de son examen, le Maroc a reçu, selon la pratique instaurée par le Conseil, une liste de questions posées par l'Allemagne, l'Angola, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, le Liechtenstein, le Panama, le Portugal (au nom du Groupe d'amis pour les mécanismes nationaux d'application, d'établissement des rapports et de suivi), le Royaume-Uni

de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Slovénie, auxquelles le Maroc devait répondre durant le débat interactif. Ces questions avaient principalement trait à l'état d'avancement du projet de réforme du code pénal, au rôle de la Commission nationale pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, créée en 2022, à l'établissement d'un organe dédié à l'application des recommandations issues de l'EPU, aux mesures prises pour combattre la corruption au niveau des administrations décentralisées, à la condition des travailleurs migrants, à la nouvelle Stratégie nationale de santé sexuelle et reproductive, à la violence contre les femmes et à la liberté de la presse.

B. Débat interactif autour du Rapport du Maroc

Au début de la session interactive qui a duré trois heures et demi, le ministre marocain de la Justice a dressé un bilan des réalisations du Gouvernement en matière des droits de l'Homme, en insistant sur les actions engagées dans les domaines suivants :

- renforcement de la coopération avec le HCDH ainsi que l'interaction avec les mécanismes relatifs aux droits de l'Homme et le suivi de la mise en œuvre des recommandations émanant de ces mécanismes;
- adoption de la loi relative à la réorganisation du Conseil national des droits de l'Homme, qui visait à renforcer ses attributions et son rôle en matière de protection des droits de l'Homme;
- lancement de trois mécanismes nationaux en 2018 relatifs à la prévention de la torture, la protection des droits de l'enfant, et la protection des personnes en situation de handicap;
- adoption d'un nouveau modèle de développement, élaboré avec la participation de toutes les composantes de la société et de ses institutions;
- mise en œuvre en janvier 2021 d'un programme de généralisation de la couverture sociale à tous les citoyens, et consolidation des filets sociaux à travers divers programmes et mécanismes spéciaux;
- mise en place d'un fonds de solidarité pour soutenir les mères célibataires;
- criminalisation du mariage des mineurs;
- ratification de plusieurs protocoles permettant de recevoir des communications individuelles;
- poursuite de la réforme du système de justice.

À la suite de cette présentation, les représentants de 120 États membres et non-membres du CDH ainsi que des collectifs d'ONG ont pris la parole pour poser des questions et faire des suggestions ou des recommandations.¹⁰ Si certaines délégations ont loué les efforts entrepris par les autorités marocaines pour garantir l'exercice de certains droits individuels ou collectifs, d'autres ont centré leurs recommandations sur des thématiques controversées, qui posent des problèmes de compatibilité avec l'ordre juridique marocain ou qui soulèvent, hors de leur contexte, certains aspects de la question du Sahara. Il en est ainsi :

- des questions sur lesquelles la réflexion n'est pas encore achevée comme dans le cas de la peine de mort ;
- des questions sur lesquelles le processus de décision n'est pas finalisé comme pour le
- Tribunal pénal international ou la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction ;

10. Rapport du groupe de travail sur l'EPU du Maroc A/HRC/52/7 du 6 janvier 2023.

- des questions liées à la réforme du code de la famille qui fait déjà l'objet d'un débat animé au sein de la société marocaine concernant les enfants nés hors mariage ou l'égalité absolue entre l'homme et la femme, y compris en matière d'héritage, la dépénalisation des relations consentantes entre adultes en abrogeant les articles 489 à 493 du Code pénal ; l'incrimination du viol conjugal ; l'abolition du mariage des enfants ; et l'élimination du Code de la famille de dispositions discriminatoires à l'égard des femmes et des filles.

Étant donné le caractère holistique de l'EPU et la composition du Conseil, il était prévisible que certains représentants gouvernementaux et non gouvernementaux interpellent le Maroc sur la question du Sahara et notamment sur le droit à l'autodétermination, la condition des droits de l'Homme dans la région et l'élargissement du mandat de la Minurso. En réponse à ces interpellations, le Maroc a fait les mises au point suivantes : "Au vu du droit international, le droit à l'autodétermination était corrélatif au droit à l'intégrité territoriale. Par rapport à certaines affirmations sur les libertés de déplacement et les libertés d'expression dans les provinces du Sud, la situation est tout à fait normale, comme ont pu le constater de très nombreux représentants de la communauté internationale. Il y a aussi la présence dans ces provinces de plus de 30 représentations diplomatiques et consulaires, ainsi que la venue de six titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme dans ces régions. Le Maroc continuera d'inviter de nombreux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. La gestion et le suivi de la question sur le Sahara relèvent de la compétence exclusive du Conseil de sécurité, qui considère comme crédible et sérieuse l'initiative d'autonomie présentée par le Maroc».

C. Les recommandations de l'EPU du Maroc

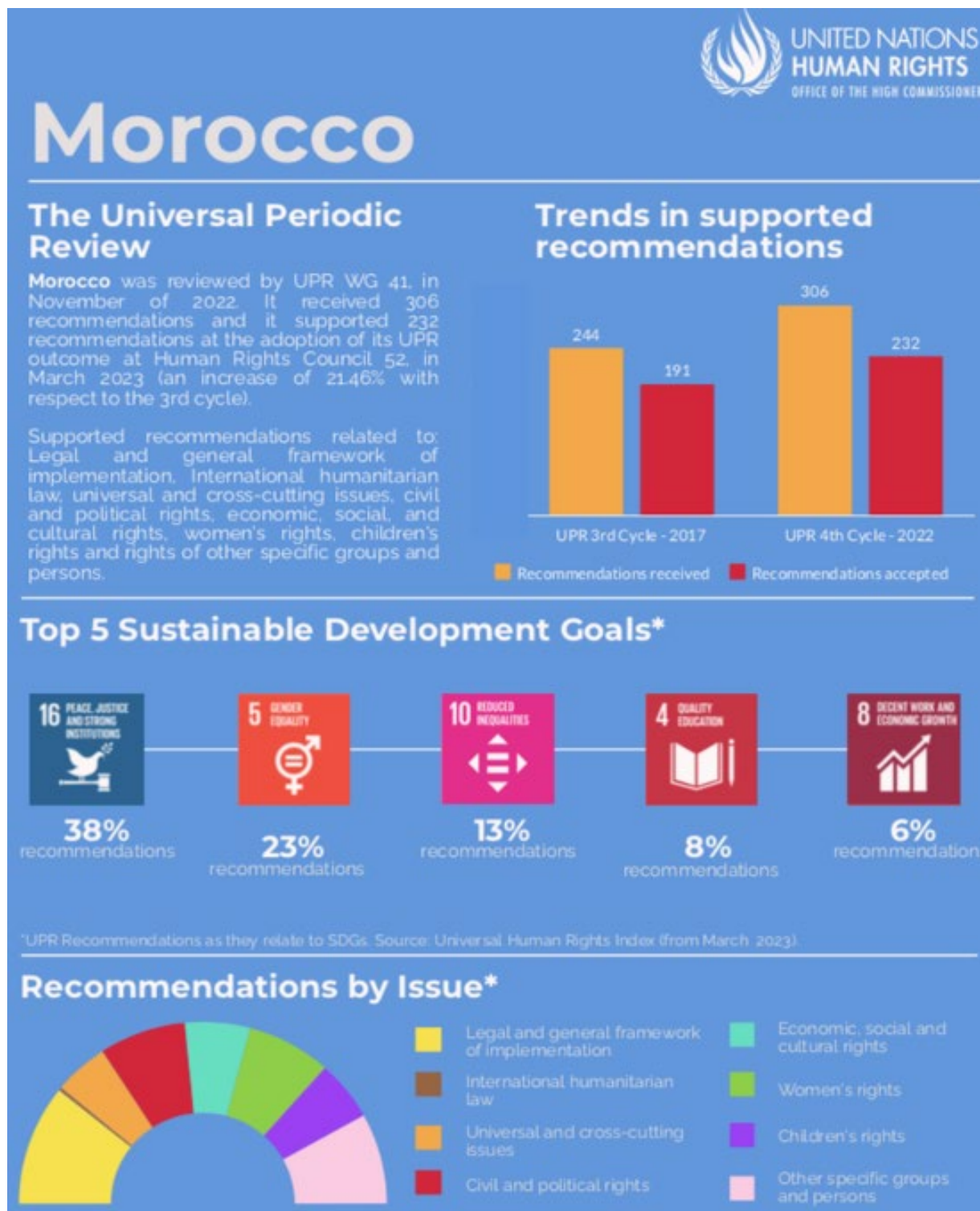
Lors du premier EPU de 2008, le Maroc a reçu 13 recommandations dont 11 ont été acceptées et deux différées pour examen. Le nombre réduit des recommandations et le ratio de leur acceptation par le Maroc s'expliquent par la nouveauté de l'exercice et la volonté du Maroc de crédibiliser un mécanisme dont il avait facilité la mise en place en 2006 et pour lequel il assumait une sorte de responsabilité morale.

En 2012, le Maroc a reçu 150 recommandations dont il a accepté 140 et rejeté une dizaine. En 2017, le Royaume a reçu 244 recommandations y compris 53 dont il a simplement « pris note ». Cette formule, que le Conseiller juridique des Nations Unies a qualifiée de "neutre" dans le contexte du Conseil de sécurité mais qui vaut aussi pour le CDH, soulève des interrogations sur sa portée, en ce sens que l'État destinataire a toute latitude pour décider parmi les options suivantes celle qui est politiquement et diplomatiquement la moins coûteuse :

- le classement sans fin de la recommandation, ce qui équivaut à un rejet;
- la décision de se ménager un temps de réflexion pour se concerter sur le plan interne et pouvoir disposer d'éléments d'appréciation supplémentaires, avant de prendre une décision définitive;
- une réponse partielle qui esquivé la dimension délicate d'une question complexe comme l'abolition de la peine de mort.

En 2022, le Maroc a accepté 232 parmi les 306 recommandations faites durant son quatrième examen, et pris note des 74 restantes dont 32 ont été expressément rejetées. En effet, à la session de clôture, le représentant du Maroc a précisé que "le Gouvernement du Royaume a pris note de 32 recommandations qu'il considère comme totalement rejetées. Ces recommandations sont incompatibles avec la nature du mécanisme de collaboration ; ne tiennent pas compte du débat national en cours sur diverses questions et de la nécessité de préparer des conditions matérielles

et réalistes à cet égard ; ou contredisent les constantes constitutionnelles et l'identité nationale du pays. De même, le Maroc n'accepte pas cinq recommandations relatives à son intégrité territoriale dans le cadre du « différend Régional artificiel sur le Sahara marocain ».



Infographie établie par le Haut-Commissariat des Droits de l'Homme sur l'EPU du Maroc

Les recommandations faites au Maroc confirment les tendances générales observées au Conseil depuis le premier cycle de l'EPU et qu'on peut résumer comme suit :

- plus des deux-tiers des recommandations sont acceptées par les États et ce chiffre se consolide au fil des cycles avec une légère augmentation;
- les pays développés font des recommandations plus spécifiques et orientées vers l'action au moment où les pays en développement émettent, particulièrement entre eux, des recommandations de caractère plutôt général, voire vague ;
- le degré d'acceptation des recommandations liées aux droits économiques, sociaux et culturels paraît supérieur à celles relatives aux droits civils et politiques ;
- la majorité des recommandations ont trait aux instruments internationaux, aux droits des femmes et des enfants, à la pratique de la torture et au système judiciaire.

En principe, le Maroc est appelé à mettre en œuvre les recommandations acceptées avant le cinquième examen prévu pour 2027. Au regard des domaines d'action proposés au Maroc, la tâche n'est pas facile et quatre années ne semblent pas suffisantes pour accomplir l'ensemble des réformes et ajustements requis pour répondre aux attentes du Conseil. À cet égard, le nombre de plus en plus élevé des recommandations et la méthodologie suivie pour leur présentation à l'État examiné font partie des questions qui méritent d'être revues par le Conseil pour assurer leur mise en œuvre effective.¹¹

III. L'EPU À L'ÉPREUVE DE LA PRATIQUE

Nul ne peut contester le fait que le nouveau mécanisme de suivi des droits de l'Homme a permis de réaliser des progrès dans la promotion et la protection des droits de l'Homme, en reconnaissant les efforts entrepris par les États sur le plan national et en les mettant devant leurs responsabilités en cas de défaillance. En même temps, sa mise en pratique depuis 2008 a révélé des insuffisances et des dysfonctionnements.

1. La valeur ajoutée du mécanisme

La raison d'être de l'EPU consiste en l'amélioration de la situation des Droits de l'Homme sur le terrain à l'échelle internationale à travers l'encouragement des États souverains à respecter leurs obligations et engagements dans ce domaine, l'évaluation régulière de leurs performances par les pairs et le renforcement de leur capacité à promouvoir et à protéger les droits humains de leurs citoyens.

l'EPU concourt, en outre, à la promotion de la coordination sur le plan interne -en permettant à la société civile d'être partie prenante dans l'élaboration du rapport national au Conseil et dans la mise en œuvre des recommandations- et sur le plan international, en disséminant les recommandations des organes des traités et des procédures spéciales.

Enfin, l'apport le plus important de l'EPU est d'avoir permis un examen exhaustif de l'ensemble des droits de l'Homme, de mettre tous les États sur un pied d'égalité en les soumettant tous

11. Sameer Rana "Review or Rhetoric? An Analysis of the United Nations Human Rights Council's Universal Periodic Review", Independent Project collection Fall 2015.

au même exercice et de les responsabiliser devant leur propre opinion et celle des autres États. Toutefois, l'application de ce mécanisme depuis quinze années a révélé quelques limites et dysfonctionnements.

2. ... ses limites

Ces limites concernent aussi bien le processus de préparation de l'EPU et les acteurs qui y sont impliqués que la portée des recommandations qui en résultent.

a. Au niveau de la préparation et de la mise en œuvre

- le rapport du Maroc fait état de la présentation et de l'examen dudit rapport par les deux chambres du Parlement marocain les 19 et 25 juillet 2022 et des progrès réalisés depuis l'Examen périodique de 2018. Ceci représente un progrès et une bonne pratique. Cet effort mériterait d'être prolongé par l'association de la Commission des affaires étrangères, de la défense nationale, des affaires islamiques et des Marocains résidant à l'étranger ainsi que de la Commission de justice, de législation et des droits de l'Homme à l'élaboration du Rapport et par l'inclusion de leurs représentants dans la délégation marocaine devant le Conseil des droits de l'Homme ;
- dans le même sens, l'adoption par le Conseil de la formule de l'Organisation internationale du Travail, consistant en une représentation tripartite des délégations (gouvernement, parlement et Institution Nationale des droits de l'Homme) serait d'une grande utilité pour familiariser les parlementaires avec le mécanisme de l'EPU et la problématique des droits humains en général et faciliter l'harmonisation de la législation nationale avec les standards internationaux.

b. Au niveau de l'organisation et de la conduite du débat

- une tendance générale à la complaisance et une session de trois heures et demi ne paraît pas suffisante pour passer en revue la performance d'un État dans un domaine aussi large, aussi complexe et aussi délicat que les droits de l'Homme. Réduire le nombre des États examinés et prolonger la phase du débat interactif peuvent contribuer à une meilleure interaction, quitte à espacer un peu plus la périodicité de l'examen ;
- la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre de l'Examen restent dominées par la partie gouvernementale et l'Institution nationale des droits de l'Homme, aux dépens de la société civile, censée jouer un rôle plus actif et plus visible dans ce domaine;
- par contre, on note une absence totale de la représentation du Parlement qui ne fait pas partie du Comité chargé de l'élaboration, tout comme de la Délégation officielle qui présente le rapport au Conseil;
- la plupart des États réservent la majeure partie de leur intervention pour louer au lieu d'évaluer la performance de l'État examiné.

c. *Au niveau des recommandations*

- une grande partie des recommandations se réduisent, souvent, à des invitations faites à l'adresse de l'État examiné pour continuer ou progresser dans les domaines d'action annoncés par ledit État ;
- le nombre élevé des recommandations laisse toute latitude à l'État examiné de choisir les recommandations les moins substantielles et les moins exigeantes qu'il décide d'accepter ;
- la plupart des recommandations sont rédigées dans des termes génériques et vagues qui laissent à l'État examiné une grande marge d'appréciation dans leur mise en œuvre ;
- malgré leurs similitudes ou concordances, certaines recommandations sont recensées séparément, ce qui contribue à "gonfler" la liste des recommandations adressées à l'État examiné. Sans doute, ce double emploi peut-il s'expliquer par l'insistance des délégations à se voir attribuer la parenté de leurs propositions. C'est le cas par exemple des recommandations faites durant le dernier examen concernant l'invitation permanente aux détenteurs de mandats ou encore l'amélioration de la législation marocaine en matière des droits de l'Homme et des libertés publiques.

Au-delà de ces aspects techniques qui ont leur importance, les rapports du Conseil des droits de l'Homme avec le Conseil de sécurité et les mécanismes régionaux de protection des droits humains méritent une attention particulière. En effet, les objectifs de la Charte des Nations Unies étant indivisibles, une interaction entre les deux Conseils paraît souhaitable pour les situations de conflit qui enregistrent des violations massives des droits de l'Homme. Certes, le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme est invité de temps en temps par le Conseil de sécurité pour faire une présentation à l'occasion de débats sur certains conflits ou sur des thématiques spécifiques. Pour ce qui est des organismes régionaux, une coordination et un échange des bonnes pratiques sont susceptibles d'installer une complémentarité et une synergie bénéfiques pour la défense des droits humains.

Conclusion

l'EPU a indéniablement fait progresser la cause des droits de l'Homme sur le plan international et renforcer la capacité des sociétés civiles à résister aux violations de leurs droits fondamentaux. Il a contribué à l'universalisation de la reddition des comptes, et ce même en l'absence d'un mécanisme de dissuasion ou de sanction pouvant assurer l'effectivité souhaitée dans ce domaine. Il a indubitablement contribué à réduire le fossé entre les standards internationaux en matière de protection des droits de l'Homme et la conduite des États. Ces acquis ne doivent pas, pour autant, occulter les carences et les insuffisances qui entachent son application et la nécessité pour la Communauté internationale de continuer à améliorer ses méthodes et sa légitimité.

Ce processus devrait continuer à être basé sur le dialogue et la coopération des États, seule approche pour consolider les acquis et assurer le développement et la pérennité de ce nouvel outil de suivi et de contrôle. Les discussions devant être organisées par l'Assemblée générale avant la fin de l'année 2026 sur le statut, les critères d'éligibilité des membres et les fonctionnements du Conseil des droits de l'Homme offrent l'opportunité de faire évoluer le Conseil et ses mécanismes vers plus d'efficacité et plus de crédibilité dans la défense de la cause des droits de l'Homme et la protection des populations vulnérables contre la violation de leurs droits les plus élémentaires. Un Conseil représentatif, attentif aux situations de violations massives des droits de l'Homme et résistant à toute instrumentalisation peut contribuer utilement à conférer la légitimité nécessaire à la notion de "responsabilité de protéger" et promouvoir son acceptabilité.

À propos l'auteur, Mohamed LOULICHKI

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South. Il est doté d'une expérience de plus de 40 années dans la diplomatie et les affaires juridiques. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires Juridiques et des Traités au Ministère des Affaires Etrangères du Maroc. Il a été l'Ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), Ambassadeur coordinateur avec la MINURSO (1999- 2001), Ambassadeur du Maroc aux Nations-unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014). Il a également présidé le Conseil de Sécurité (décembre 2012).

Par ailleurs, l'Ambassadeur Loulichki a assuré la présidence du Groupe de Travail sur les Opérations du maintien de la Paix du Conseil de Sécurité (2012) et celle du Comité contre le Terrorisme du Conseil de Sécurité (2013). Il a été également vice-président du Conseil des Droits de l'Homme (2006-2007), et président du Comité National de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006).

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University
Rocade Rabat Salé - 11103 Morocco
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

