

Maroc: Le projet de loi organique sur le Statut des magistrats et le droit et les standards internationaux relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire

Juin 2015

Les normes internationales sur l'indépendance du pouvoir judiciaire visent à assurer que les questions relatives à la sélection, la nomination, la formation, l'évaluation, la promotion et la discipline des magistrats ne soient pas soumises à l'influence abusive de la part d'autres branches du gouvernement.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH), mandaté par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹ pour interpréter et appliquer ses dispositions, a ainsi souligné que les exigences d'un système judiciaire indépendant énoncées à l'article 14 incluent « la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard; les conditions régissant l'avancement, les mutations, les suspensions et la cessation de fonctions ». ² Afin de respecter l'article 14, le CDH a également affirmé que les Etats devraient établir « des procédures claires et des critères objectifs en ce qui concerne la nomination, la rémunération, la durée du mandat, l'avancement, la suspension et la révocation des magistrats, ainsi que les mesures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet ». ³

Dès lors que la sélection, la nomination, la formation, l'évaluation, la promotion, l'affectation, la discipline et la révocation de ses magistrats, ont toujours relevé principalement du pouvoir exécutif, le Maroc a jusqu'à présent constamment échoué à se conformer pleinement à ses obligations au regard du droit international de respecter et de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment tel que requis par l'article 14 du PIDCP. ⁴

En 2011, à la suite d'une série de manifestations pacifiques, le gouvernement marocain a lancé un processus de réforme constitutionnelle. Une nouvelle constitution a été approuvée par référendum en juillet 2011 (ci-après, la Constitution de 2011). La Constitution de 2011 réaffirme l'indépendance du pouvoir judiciaire. ⁵ Elle établit de nouvelles institutions qui ont le potentiel de renforcer l'indépendance de la magistrature, notamment un nouvel organe chargé de contrôler le pouvoir judiciaire, le *Conseil*

¹ Le Maroc a ratifié le PIDCP en 1979.

² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32, article 14 : Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, 23 août 2007, para. 19.

³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32, article 14 : Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, 23 août 2007, para. 19.

⁴ En 2004, le Comité des droits de l'homme a exprimé sa préoccupation au regard du fait que « l'indépendance de la magistrature n'est pas pleinement garantie » dans ses Observations finales sur le Maroc, CCPR/CO/82/MAR, 1 décembre 2004, para. 19.

⁵ Constitution de 2011, article 107.

Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ). La Constitution de 2011 dispose également, dans son article 112, que le statut des magistrats sera fixé par une loi organique.⁶

A la suite d'un « dialogue national » sur la réforme du système judiciaire lancé par le ministère de la Justice, le projet de loi n° 106.13 sur le Statut des magistrats (le projet de loi)⁷ a été rédigé par le ministère de la Justice et des Libertés et est actuellement en cours d'examen par le Parlement. Jusqu'à l'adoption et la promulgation de ce projet de loi, la loi no 1-74-467 de 1974 sur le Statut des magistrats demeure en vigueur.

Pour parvenir à une réforme sérieuse du système judiciaire au Maroc, il est essentiel que la loi sur le Statut des magistrats soit pleinement conforme aux normes de droit international. Dans ce document, la CIJ procède à l'analyse du projet de loi et formule des recommandations visant à des amendements et réformes qui, à condition d'une volonté politique suffisante, devraient contribuer à assurer la mise en place d'un pouvoir judiciaire indépendant, impartial, responsable et qui est entièrement engagé à respecter les droits de l'homme et la primauté du droit. Ce mémorandum porte principalement sur la sélection, nomination, conduite et discipline des magistrats. En outre, dès lors que le Statut des magistrats de 1974 et le projet de loi considèrent les procureurs comme des membres de la magistrature, ce mémorandum aborde également la situation du parquet.

I. Sélection et nomination des juges

En vertu de l'article 7 du projet de loi, les magistrats sont nommés, en conformité avec les lois et décrets applicables, parmi les juges stagiaires qui ont réussi l'examen à la fin de leur formation à l'Institut de formation judiciaire (IFJ), ainsi que parmi les candidats de certaines catégories professionnelles et les fonctionnaires de la fonction publique qui ont réussi l'examen d'admission à l'IFJ. Les professeurs de droit et les avocats qui ont au moins dix années d'expérience peuvent aussi être nommés directement à la magistrature par le CSPJ.

La CIJ est profondément préoccupée par le fait que le projet de loi ne contienne pas de dispositions sur les critères et la procédure pour la sélection des juges stagiaires. De telles exigences étaient prévues dans les précédents projets mais ont été retirées du projet de loi qui est actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Au regard de la législation actuellement en vigueur, les procédures de sélection des juges stagiaires et d'accès à l'institut de formation sont déterminées par et sont sous le contrôle du ministère de la Justice.⁸ Le ministre de la Justice supervise l'organe chargé de la formation des magistrats, à l'origine l'Institut national d'études judiciaires et actuellement l'Institut supérieur de la magistrature.⁹ Le conseil d'administration de l'Institut est ainsi présidé par le ministre de la Justice et (à la suite d'un décret du Premier ministre de 2003)

⁶ Une "loi organique", courante dans les systèmes de droit civil, est une loi prévue par la Constitution afin de compléter les dispositions générales de la Constitution. Elle a un statut supérieur aux autres lois et requiert l'approbation de la Cour constitutionnelle avant d'être adoptée.

⁷ Projet de loi n° 106.13 sur le Statut des magistrats disponible sur http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/projet_loiorganique_106-13.pdf, dernier accès 11 juin 2015.

⁸ Loi n° 1-74-467, article 5 ; Décret n° 2-05-178 du 21 avril 2006.

⁹ Décret n° 2-98-385 du 23 juin 1998 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de la Justice, article 1 ; Dahir (décret royal) n° 1-02-240 sur l'Institut supérieur de la magistrature, 3 octobre 2002.

est composé de 21 membres, dont cinq ministres gouvernementaux ou leurs représentants.¹⁰

Le conseil d'administration se prononce sur le contenu de la formation, les questions relatives aux employés, les questions financières et administratives, les règlements internes, les programmes et les examens.¹¹ La période de formation dure un minimum de deux ans et comprend une série de stages pratiques dont les détails et le calendrier sont également déterminés par le ministre de la Justice.¹² A la fin de la formation, il y a un autre examen dont les conditions sont également fixées par décret. Les candidats retenus sont admissibles à la nomination¹³, mais celle-ci n'est pas garantie puisque le ministre de la Justice peut ordonner la révocation des juges stagiaires qui « ne remplissent pas les conditions pour être nommés magistrats ».¹⁴ La loi ne spécifie pas ces conditions, donnant ainsi au ministre de la Justice une discrétion relativement illimitée tant pour exclure des candidats qui autrement seraient admissibles.

Ce cadre est incompatible avec les obligations du Maroc au regard du droit international. Conformément aux normes de droit international, les critères de sélection pour les juges doivent être fondés sur le mérite et appliqués de manière transparente et les nominations décidées par un organe indépendant.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a ainsi noté :

Les procédures de nomination et de sélection des juges et des procureurs devraient s'appuyer sur des critères objectifs, être fondées sur le mérite, suivre des procédures claires et transparentes et se dérouler dans le cadre d'un processus de sélection concurrentiel, ouvert au public, exempt de toute influence politique ou économique, ou d'autres ingérences de l'extérieur.¹⁵

En examinant le respect par les Etats de leurs obligations en vertu de l'article 14 du PIDCP, le CDH a noté avec préoccupation les situations marquées par une absence de mécanismes indépendants mis en place pour le recrutement des magistrats requis afin d'« exclure une éventuelle immixtion de l'exécutif dans les affaires du pouvoir judiciaire ».¹⁶ Les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature disposent que les personnes « sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. »¹⁷ De même, les Directives et Principes de la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) notent que la procédure de nomination « doit être transparente et sujette à révision » et que la méthode de sélection judiciaire « doit respecter

¹⁰ Décret du Premier ministre n° 2-03-40 adopté aux fins de la loi n° 09-01 du 17 septembre 2003, articles 1 et 2.

¹¹ Loi No. 01-09 du 3 octobre 2002, article 6

¹² Loi No. 1-74-467, Article 6

¹³ Constitution de 1996, articles 33 et 84; et loi No 1-74-467, article 7.

¹⁴ Loi n° 1-74-467, article 7.

¹⁵ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/67/305 (2012), para. 112(j).

¹⁶ Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le Madagascar, UN Doc. CCPR/C/MDG/CO/3, para. 26.

¹⁷ Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, Principe 10.

l'indépendance et l'impartialité des magistrats », soulignant nécessité de créer « une instance indépendante à cet effet ». ¹⁸ A ce titre, le CDH et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats ont constamment recommandé le recours à des instances indépendantes du pouvoir exécutif, et qui soient composées principalement (si non uniquement) de magistrats et de membre de la profession juridique. ¹⁹

Par conséquent, les programmes de formation judiciaire devraient être gérés par des autorités indépendantes et devraient répondre aux « exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité inhérentes aux fonctions judiciaires ». ²⁰ A cet égard, la Charte européenne sur le statut des juges suggère un organe indépendant composé d'une majorité de magistrats qui « veille à l'adéquation des programmes de formation et des structures qui les mettent en œuvre aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité liées à l'exercice des fonctions judiciaires ». ²¹

Le projet de loi devrait donc être modifié de manière à assurer que le CSPJ soit chargé de l'intégralité de la procédure de sélection des juges stagiaires basée sur des critères spécifiques et objectifs. Conformément aux normes internationales, les critères devraient inclure, entre autres, les qualifications et la formation en droit, l'expérience, les compétences et l'intégrité. Tant les critères que la méthode de sélection doivent permettre d'empêcher les nominations pour des motifs abusifs et leur contenu spécifié dans le projet de loi lui-même plutôt que d'être soumis à une législation subsidiaire promulguée par les responsables du pouvoir exécutif, y compris les décrets.

L'absence de telles garanties serait incompatible avec la Constitution de 2011, en particulier l'article 113, lequel dispose que le nouveau CSPJ doit assurer l'application des garanties « relatives à l'indépendance, la nomination, la promotion, la retraite et la discipline des magistrats ».

Concernant la nomination des magistrats, le projet de loi prévoit que le CSPJ nomme les magistrats et les procureurs des tribunaux de première instance (article 11) et des cours d'appel (article 12) ; les conseillers et procureurs généraux près la Cour de cassation (article 13) ; les présidents et procureurs des tribunaux de première instance (article 14) et leurs premiers adjoints (article 16) ; les premiers présidents et les procureurs généraux près les cours d'appel (article 15) et leurs premiers adjoints (article 16) ; et le Premier Président Adjoint et le Premier Procureur général adjoint de

¹⁸ CADHP, Directives et principes, Principe A 4(h).

¹⁹ Voir par exemple : Comité des droits de l'Homme, Observations finales sur la République démocratique du Congo, UN Doc. CCPR/C/79/Add.118, para. 14 ; sur le Liechtenstein, UN Doc. CCPR/CO/81/LIE, para. 12 ; sur le Tadjikistan, UN Doc. CCPR/CO/84/TJK (2005), para. 17 ; sur le Honduras, UN Doc. CCPR/C/HND/CO/1, para. 16 ; sur l'Azerbaïdjan, UN Doc. CCPR/C/AZE/CO/3 (2009), para. 12 ; et sur le Kosovo (Serbie), UN Doc. CCPR/C/UNK/CO/1 (2006), para. 20. Rapports du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/11/41 (2009), para. 28-29, et UN Doc. A/67/305 (2012), para 113(k). Projet de Déclaration universelle sur l'indépendance de la Justice (« Déclaration de Singhvi »), 1989, article 11; Charte universelle du juge, article 9.

²⁰ Conseil de l'Europe, Recommandation du Comité des ministres (2010)12, para. 57.

²¹ Charte européenne sur le statut des juges, para 2.3, qui se réfère au paragraphe 1.2 qui fixe les exigences détaillées pour cet organe.

la Cour de cassation (article 18). Le projet de loi sur le CSPJ prévoit les critères et la procédure relatifs à ces nominations.²²

L'article 17 du projet de loi sur le Statut des magistrats dispose également que le Roi « nomme le Président et le Procureur général de la Cour de cassation pour un mandat fixe de 5 ans, renouvelable une seule fois. Ce mandat peut être résilié avant l'expiration du terme ». Cet article ne prévoit pas de critères pour ces nominations et ne donne aucun détail quant aux motifs et à la procédure requis pour la résiliation du mandat.

La CIJ se félicite du fait que le CSPJ est exclusivement compétent pour nommer les magistrats et procureurs des tribunaux et cours du Maroc. Cependant, la CIJ est préoccupée par le fait que cette compétence n'inclut pas la nomination du Président et du Procureur général de la Cour de cassation. Ces deux postes sont très importants. Le Président de la Cour de cassation est également le Président du CSPJ et, dans le cadre du projet de loi sur le CSPJ, il est doté de larges pouvoirs en matière de gestion de la carrière des magistrats. En outre, en vertu du projet de loi, le Procureur général de la Cour de cassation est également à la tête du parquet. La CIJ estime donc que le projet d'article 17 devrait être modifié afin de : prévoir une procédure transparente pour la nomination des personnes aux postes de Président et Procureur général de la Cour de cassation ; garantir que leur sélection soit faite par une instance indépendante (vraisemblablement le CSPJ) et fondée sur des critères objectifs, incluant notamment leurs compétences, connaissances, expérience et intégrité ; garantir leur inamovibilité durant leurs mandats ; et garantir que les motifs et la procédure pour toute cessation de leurs fonctions soient clairement définis par la loi, conformes aux normes internationales tant sur la forme que sur le fond et protègent contre la révocation abusive.

II. Conduite judiciaire et discipline des magistrats

En vertu des normes internationales, les magistrats doivent être indépendants, impartiaux et doivent se comporter d'une manière qui soit compatible avec un code de conduite établi. Quand la conduite judiciaire est en conformité avec ces principes, la confiance du public en l'intégrité de la magistrature est renforcée de manière déterminante. Tel que l'a noté le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, « l'enjeu de fond est la confiance que les tribunaux doivent inspirer aux justiciables dans une société démocratique ».²³

Au Maroc, il n'y a pas de codes d'éthique et de conduite judiciaire distincts. Le Statut des magistrats de 1974 actuellement en vigueur établit quelques normes de conduite judiciaire. Lors de leur nomination, les magistrats doivent prêter serment de remplir leurs fonctions fidèlement, de garder le secret de leurs délibérations et de se conduire comme magistrats dignes et loyaux.²⁴ Toute délibération ou manifestation politique et toute action de nature à entraver le fonctionnement des juridictions sont interdites aux magistrats²⁵ (Il leur est également interdit de former ou faire partie de syndicats professionnels).²⁶

²² A cet égard, voir le mémorandum de la CIJ, « Le projet de loi organique sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc à la lumière des normes internationales », juin 2015, disponible sur <http://www.icj.org/>.

²³ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. E/CN.4/2004/60 (2004), para. 40.

²⁴ Loi n° 1-74-467, article 18.

²⁵ Loi n° 1-74-467, article 13.

²⁶ Loi n° 1-74-467, article 14.

Le projet de loi reprend la plupart de ces dispositions et prévoit en plus que les magistrats doivent « respecter les principes et règles contenus dans le Code d'éthique judiciaire »²⁷, qui doit être adopté par le CSPJ.

Bien que la CIJ se félicite du fait que tant le projet de loi sur le CSPJ que celui sur le Statut des magistrats prévoient l'adoption d'un Code d'éthique judiciaire, aucun de ces projets de loi ne précise explicitement qu'une fois adopté, ce Code devrait constituer la base sur laquelle les magistrats seront tenus de rendre des comptes au niveau professionnel. Ainsi, en définissant et fournissant des exemples de fautes professionnelles, y compris de fautes professionnelles graves, le projet de loi sur le Statut des magistrats ne fait aucune mention des violations du Code d'éthique judiciaire à considérer comme fautes professionnelles.

En vertu de l'article 88, tout préjudice commis par un magistrat portant atteinte à ses obligations professionnelles, son honneur, son tact ou sa dignité peut être sujet à des sanctions disciplinaires. L'article 89 dispose qu'un magistrat peut être immédiatement suspendu de l'exécution de ses fonctions si des procédures pénales sont ouvertes contre lui/elle ou si il/elle a commis une faute professionnelle grave. Selon cet article, constitue notamment une faute professionnelle grave : le non-respect du devoir d'indépendance et d'impartialité ; la violation claire et intentionnelle d'une règle de procédure qui constitue une garantie pour les droits des parties ; la violation de l'obligation de discrétion et de confidentialité ; l'abstention intentionnelle de se récuser d'une affaire lorsque la loi l'exige ; l'abstention collective et organisée de travailler ; l'arrêt ou la perturbation du fonctionnement normal des audiences et des tribunaux ; et l'exercice d'activités politiques ou syndicales ou l'adhésion à un parti politique ou à un syndicat.

La CIJ craint que libellé de ces deux articles soit large et, dans certain cas imprécis, et ne fournisse pas aux magistrats une définition des types de conduite, notamment les actes et omissions qui pourraient constituer une infraction disciplinaire. Des dispositions similaires ont été utilisées dans le passé d'une manière qui a porté atteinte à l'indépendance de la magistrature, notamment la suspension des magistrats par le ministre de la Justice ou leur renvoi au conseil disciplinaire par le ministre pour des chefs d'accusation qui semblaient issus de l'exercice légitime de leurs droits, y compris leur droit à la liberté d'expression.²⁸ La CIJ est également préoccupée par le fait que certaines des dispositions de l'article 89 semblent soit nier ou soit limiter l'exercice par les magistrats de certains droits et libertés

²⁷ Article 36 du projet de loi sur le Statut des magistrats.

²⁸ Voir, par exemple, le cas disciplinaire 07/2014. Dans ce cas, le ministre de la Justice a référé au conseil disciplinaire Rachid Al-Abdellawi, magistrat auprès du tribunal de première instance de Tangiers, pour « le non-respect des obligations d'honneur, de finesse ou de dignité de la fonction judiciaire ». Les chefs d'accusation découlaient d'une photographie postée par le magistrat sur les médias sociaux, laquelle le montrait travaillant dans le couloir des salles d'audience en raison du fait qu'un mois suivant son affectation au tribunal, il n'avait toujours pas de bureau disponible.
http://www.marocdroit.com/%D9%86%D8%B5-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%81%D8%B9%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D9%84%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%B0-%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A8%D8%AF%D9%84%D8%A7%D9%88%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%A7%D8%A8%D8%B9_a5157.html, dernier accès 11 juin 2015.

constitutionnels, dont ceux consacrés à l'article 29 de la Constitution de 2011, lequel garantit les droits aux libertés « de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique ».

L'interdiction aux magistrats d'adhérer à un syndicat professionnel ou de s'impliquer dans des activités similaires est contraire à la fois à l'article 89 de la Constitution et aux normes de droit international relatives à l'exercice de la liberté d'association. L'article 9 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature dispose que « Les juges sont libres de constituer des associations de juges ou d'autres organisations, et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature ». Le commentaire des Principes de Bangalore précise clairement que ce libellé inclut le droit d'adhérer ou de créer un syndicat ou toute autre association de cette nature.²⁹ En outre, toutes restrictions à l'exercice par les magistrats marocains des droits énoncés à l'article 89 de la Constitution doivent être conformes aux normes de droit international. De telles restrictions doivent être légitimes, raisonnables et justifiées. En particulier, toute restriction doit être nécessaire et justifiable dans une société libre et démocratique.

Le projet de loi impose principalement une interdiction générale pour les magistrats d'exercer leur droit de grève. Le droit de grève est consacré par l'article 29 de la Constitution de 2011 et est protégé par les normes internationales. Le droit de grève n'est certes pas un droit absolu et des restrictions de son exercice peuvent être justifiées, par exemple pour garantir que les personnes aient un accès continu aux tribunaux (y-compris afin de fournir des recours effectifs et des garanties relatives aux droits de l'homme). Cependant, la CIJ invite les autorités marocaines à considérer des restrictions moins drastiques qu'une interdiction totale faite aux magistrats d'exercer quelque élément que ce soit de ce droit, par exemple envisager considérer une procédure pour autoriser des arrêts de travail partiels qui pourraient néanmoins garantir le maintien des services judiciaires essentiels en toutes circonstances. Les autorités devaient également reconsidérer la partie du projet de loi qui semble qualifier tout arrêt de travail de ce type comme une faute disciplinaire grave qui pourrait aboutir à des sanctions disciplinaires sérieuses, dont le départ forcé à la retraite des magistrats ou le possibilité de les démettre de leurs fonctions.³⁰

En résumé, la CIJ estime que le projet de loi devrait être modifié de manière à assurer que les infractions disciplinaires soient clairement et précisément définies dans la loi, de manière à ce que les magistrats puissent connaître les actes et/ou omissions qui pourraient les rendre responsables disciplinairement sur la base du libellé des dispositions légales pertinentes, afin d'assurer que les normes éthiques applicables au Maroc soient conformes avec les standards internationaux, et que les motifs pour des actions disciplinaires ne soient trop étendus de telle sorte à faciliter leur abus comme moyen d'interférer avec l'indépendance des magistrats à titre individuel pour des motifs non justifiés. L'exercice des droits et libertés fondamentales, notamment les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion, qui sont tous reconnus et protégés par la

²⁹ Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2007), relatif au Principe 4.13. Le Commentaire précise : « Cependant, en raison du caractère public et constitutionnel que revêt la charge de juge, le droit de grève peut être restreint ».

³⁰ Projet de loi sur le Statut des magistrats, article 91.

Constitution du Maroc et par le droit international, ne doit pas constituer une infraction disciplinaire ni être défini comme tel par le projet de loi.

III. Le parquet

Selon le cadre législatif marocain³¹, les procureurs sont des membres de la magistrature. L'article 3 du projet de loi prévoit que le corps de la magistrature soit composé de magistrats du siège et de procureurs. Ils sont soumis aux mêmes procédures relatives à la sélection, la nomination, la promotion et la discipline.

Cependant, pour certains aspects essentiels, les magistrats du siège et les magistrats du parquet ne bénéficient pas des mêmes garanties quand à l'inamovibilité, l'indépendance et la gestion de leur carrière.

Conformément à l'article 108 de la Constitution, les magistrats du siège sont inamovibles. Cependant la Constitution et le projet de loi n'étendent pas cette garantie aux procureurs.

La CIJ estime que pour autant que les procureurs continuent à être considérés comme des membres de la magistrature au Maroc, les dispositions constitutionnelles applicables aux magistrats du siège devraient également être applicables aux procureurs. Afin de les protéger contre des révocations ou des procédures arbitraires dans l'exercice de leurs fonctions, en particulier le travail relatif aux enquêtes et poursuites des violations des droits de l'homme, les procureurs doivent bénéficier des mêmes garanties d'inamovibilité que les juges.

Le projet de loi devrait donc être modifié pour prévoir clairement et garantir que l'inamovibilité des procureurs soit prévue par la loi ; que les procureurs ne puissent pas être révoqués ou suspendus de leurs fonctions pendant leur mandat, sauf pour faute professionnelle et conformément aux procédures prescrites par la loi, ou qu'ils ne puissent être réaffectés sans leur consentement, toute réaffectation devant être conforme aux procédures établies par la loi, et que tout transfert entre postes ne soit pas utilisé comme une menace ou une récompense.

Une autre source de préoccupation au regard du cadre actuel réside dans le fait que les procureurs soient placés sous l'autorité hiérarchique du ministre de la Justice et peuvent être réaffectés par cette autorité. L'article 56 du statut actuel de la magistrature prévoit que les procureurs sont « sous l'autorité du ministre de la Justice et sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs ». Ils peuvent être réaffectés par dahir sur proposition du ministre de la Justice, après consultation avec le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Le ministre de la Justice n'est pas tenu de suivre les recommandations du CSM. Les procureurs généraux près la Cour d'appel sont également évalués et attribués formellement une note par le ministre de la Justice.³² Leur avancement et leur promotion dépendent de cette évaluation. En outre, la loi sur l'organisation de la magistrature prévoit que le Procureur général de la Cour de cassation puisse envoyer des instructions et des observations aux procureurs généraux près la Cour d'appel et le tribunal de première instance et soit tenu de

³¹ Loi n° 1-74-467 sur le Statut magistrats.

³² Article 3 du décret n° 2-75-883 du 23 décembre 1975 fixant les conditions et modalités de la notation et de l'avancement de grade et d'échelons des magistrats.

rendre compte au ministre de la Justice des « manquements portés à son attention de la part de tous les procureurs ». ³³

Pendant des décennies, ces dispositions ont porté atteinte à la capacité des procureurs d'exercer leurs fonctions de manière indépendante et impartiale, et ont été utilisées pour des poursuites motivées politiquement. Elles ont également affaibli la confiance du public dans la capacité des procureurs à mener des enquêtes effectives sur les infractions, y compris les violations des droits de l'homme, et de traduire en justice les coupables.

La CIJ se félicite du fait que le projet de loi mette fin à la subordination des procureurs au ministre de la Justice. L'article 20 du projet de loi prévoit que les procureurs soient sous « l'autorité et le contrôle du Procureur général auprès de la Cour de cassation et de leur supérieur hiérarchique. » La CIJ se félicite également du fait que tant la Constitution de 2011 que le projet de loi prévoient que les procureurs doivent se conformer aux instructions de leurs supérieurs hiérarchiques seulement lorsque ces instructions sont écrites, en conformité avec la loi, et émanant de l'autorité à laquelle ils sont subordonnés en conformité avec les conditions et les procédures établies par la loi. ³⁴

Cependant, la CIJ estime que le projet de loi devrait être modifié pour préciser que les procureurs sont indépendants et autonomes dans leur prise de décisions et que les instructions qu'ils reçoivent de leurs supérieurs hiérarchiques doivent être compatibles avec des critères et des politiques de poursuite établis et cohérents, respecter les principes d'équité et de transparence et ne peuvent pas être motivées politiquement. Selon les normes internationales, qui devraient être transposées en droit marocain, les procureurs ne doivent pas, entre autres choses, engager ou continuer des poursuites « lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation est infondée » et doivent donner « l'attention voulue à la poursuite des crimes commis par des fonctionnaires, en particulier corruption, abus de pouvoir, violations graves des droits de l'homme, et autres crimes reconnus par le droit international ». ³⁵ La loi devrait en outre interdire de manière générale les instructions de cesser d'enquêter ou de poursuivre une affaire, en dehors des exceptions clairement définies et conformes aux normes internationales telle que l'interdiction des procédures sur la base d'accusations infondées ou s'appuyant sur des preuves obtenues en violations des droits de l'homme. La loi devrait aussi donner aux procureurs le droit de faire recours à l'encontre de toute instruction qu'ils considèrent illégale ou contraire aux standards professionnels ou à l'éthique.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a ainsi affirmé qu'« il n'est pas souhaitable que des organes extérieurs donnent des directives aux procureurs dans une affaire précise » et « telles directives devraient être officiellement consignées et rigoureusement limitées afin d'éviter toute ingérence ou pression indue. » ³⁶ La Recommandation (2000)9 adoptée par le Comité des

³³ Loi n° 1-74-338, article 16.

³⁴ Constitution de 2011, article 110.

³⁵ Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet, Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août au 7 Septembre 1990, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 (1990), Principes 13(a) & (b); 14 & 15.

³⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/20/19 (2012), para. 75.

Ministres du Conseil de l'Europe, sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale et la Déclaration de Bordeaux, adoptée par le Conseil consultatif de juges européens et le Conseil consultatif de procureurs européens en 2009, contiennent des orientations spécifiques sur une telle situation. En particulier, les instructions doivent être données par écrit et dans le respect de la loi et avec de critères de poursuite clairement établis. La recommandation (2000)19 du Comité des Ministres prévoit également que toute instruction de ne pas poursuivre devrait être interdite ou exceptionnelle.³⁷

Au regard l'historique spécifique au Maroc de l'utilisation abusive des instructions de poursuite ou de non poursuite, ou d'autres interférences dans la procédure d'une affaire, pour des motifs injustifiés ou illicites, les instructions affectant une affaire devraient être enregistrées tout comme les raisons invoquées, incluses dans le dossier, et partagées avec les autres parties impliquées dans l'affaire.

La CIJ estime également que le projet de loi devrait être modifié afin de garantir que les juges et les procureurs aient des rôles bien distincts et soient indépendants l'un de l'autre ainsi que des pouvoirs exécutif et législatif.

Selon les normes internationales, « Les fonctions de magistrat du parquet sont strictement séparées des fonctions de juge. »³⁸ Cette séparation vise à assurer que le système de justice pénale soit équitable pour tous et que le droit à un procès équitable soit garanti en toutes circonstances. Un élément clé d'un procès équitable réside dans l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, en particulier leur capacité à préparer et à présenter leurs moyens de défense dans des conditions d'égalité tout au long de la procédure. Cette égalité est compromise lorsque les procureurs et les juges font partie du même corps de la magistrature et exercent en même temps les fonctions de poursuite et de jugement.

A la lumière de ce qui précède, la CIJ invite les autorités marocaines, notamment le Gouvernement, la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers, à modifier le projet de loi de manière à :

- i. Établir des procédures équitables et transparentes pour la sélection des magistrats stagiaires fondées sur des critères spécifiques et objectifs, y compris, entre autres, leurs qualifications et la formation en droit, l'expérience, les compétences et l'intégrité ;**
- ii. Veiller à ce que le CSPJ soit pleinement compétent pour superviser l'ensemble du processus de sélection et formation des magistrats stagiaires, et à cette fin, mettre fin aux pouvoirs étendus du ministre de la Justice dans ces domaines ;**
- iii. Veiller à ce que l'Institut de formation judiciaire soit indépendant du ministère de la Justice, soit placé sous la supervision du CSPJ, et ait la compétence exclusive pour dispenser une formation initiale et continue des magistrats adaptée;**

³⁷ Recommandation (2000)19 du Comité des Ministres, para. 13(a)-(f).

³⁸ Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet, Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août au 7 Septembre 1990, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 (1990), Principe 10.

- iv. **Modifier le projet d'article 17 afin de prévoir une procédure transparente et indépendante pour la nomination de personnes aux postes de Président et de Procureur-général auprès de la Cour de cassation sur la base de critères objectifs pour les nominations, y compris les qualifications, l'intégrité, la compétence, l'efficacité et l'expérience ;**
- v. **Garantir l'inamovibilité du Président et du Procureur-général auprès de la Cour de cassation ;**
- vi. **Veiller à ce que les motifs et la procédure pour la cessation des fonctions du Président ou du Procureur-général de la Cour de cassation soient clairement définis dans la loi, respectent les normes internationales sur la forme et le fond et protègent contre les révocations arbitraires ;**
- vii. **Veiller à ce qu'un code suffisamment détaillé et complet d'éthique et de déontologie judiciaire, en conformité avec les Principes de Bangalore, soit développé par le CSPJ, en étroite consultation avec les magistrats et leurs associations professionnelles ;**
- viii. **S'assurer que ce code d'éthique et de déontologie judiciaire soit reconnu par la loi comme le fondement sur lequel les magistrats sont tenus professionnellement responsables ;**
- ix. **Veiller à ce que les infractions disciplinaires soient clairement et précisément définies dans la loi afin que les magistrats puissent connaître sur la base de la formulation des dispositions juridiques pertinentes quels actes et/ou omissions seraient passibles de sanction disciplinaire et à ce que l'étendue des motifs pour une action disciplinaire ne soit pas trop large de telle sorte qu'elle donne lieu à des abus ou d'autres interférences illicites affectant l'indépendance des magistrats à titre individuel ;**
- x. **Modifier l'article 89 afin de garantir que l'exercice des droits de l'homme, y compris les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion, ne constitue pas une infraction disciplinaire ;**
- xi. **Veiller à ce que toutes les restrictions à l'exercice de leurs droits par les magistrats marocains soient, conformément aux normes du droit international, légitimes, raisonnables, justifiables et justifiées dans une société libre et démocratique ;**
- xii. **Supprimer l'interdiction générale pour les juges d'adhérer ou de créer des syndicats professionnels ;**
- xiii. **Envisager des alternatives à l'interdiction générale du droit de grève des magistrats ;**
- xiv. **Etendre l'inamovibilité aux procureurs, tout au moins aussi longtemps que le droit marocain les considère comme membres de la magistrature ;**
- xv. **Définir dans la loi la nature et la portée de tout pouvoir de donner des instructions écrites aux procureurs ;**
- xvi. **Y-compris l'interdiction d'émettre des instructions de ne pas poursuivre ou demander de poursuivre dans une affaire particulière, à l'exception des cas sur la base de motifs clairement définies à l'avance et conformes aux normes internationales telle que l'interdiction des procédures sur la base d'accusations**

- infondées ou s'appuyant sur des preuves obtenues en violations des droits de l'homme ;**
- xvii. Préciser que la délivrance d'instructions écrites ne fait pas obstacle aux procureurs de soumettre des arguments juridiques de leur choix ;**
 - xviii. Exiger que toutes instructions données aux procureurs soient enregistrés formellement, avec les raisons invoquées, soient incluses dans le dossier si elles se rapportent à une affaire particulière, et soient mises à la disposition des autres parties ;**
 - xix. Garantir aux procureurs le droit de contester les instructions écrites reçues, surtout quand ils jugent ces instructions illégales ou contraires à des normes professionnelles ou éthiques ;**
 - xx. Veiller à ce que les fonctions du parquet et des procureurs soient séparées des fonctions de juge et, à cette fin, inclure des garanties spécifiques pour assurer l'indépendance des procureurs vis-à-vis de la magistrature.**