

Le projet de loi organique sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc à la lumière des normes internationales

Juin 2015

Une condition fondamentale d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial réside dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Le droit à un pouvoir judiciaire indépendant et impartial fait partie intégrante du droit international, notamment du droit à un procès équitable selon l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le Maroc est à ce titre partie au PIDCP depuis 1979.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, mandaté par le PIDCP pour interpréter et appliquer ses dispositions, a ainsi expliqué : « Une situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant ». ¹ Le Comité a également noté que l'article 14 impose aux Etats l'obligation de prendre des mesures garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire « par le biais de la Constitution ou par l'adoption de lois qui fixent 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 ». ²

Cependant, pendant des décennies, le Maroc a échoué à se conformer pleinement à son obligation au regard du droit international de respecter et de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en vertu de l'article 14 du PIDCP. ³ Malgré des garanties constitutionnelles pour l'indépendance judiciaire et la séparation des pouvoirs, le ministère de la Justice conserve un contrôle complet et effectif sur l'ensemble du système judiciaire, y compris sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), la carrière des magistrats et l'administration judiciaire. ⁴

En 2011, à la suite d'une série de manifestations pacifiques, le gouvernement marocain a lancé un processus de réformes constitutionnelle, institutionnelle et juridique. Une nouvelle constitution a été approuvée par référendum en juillet 2011 établissant de nouvelles institutions qui ont le potentiel de renforcer la primauté du droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire (ci-après, la Constitution de 2011). En particulier, la

¹ 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.

² *Id.*

³ Le Maroc a ratifié le PIDCP en 1979. En 2004, le Comité des droits de l'homme a exprimé sa préoccupation quant au 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.

⁴ Voir le rapport de la CIJ, « Réformer le système judiciaire au Maroc », Novembre 2013, pp. 16-18, 27-30 et 37-39 (en anglais), disponible à : <http://www.icj.org/morocco-judicial-reform-must-be-comprehensive-and-meaningful/> dernier accès 27 mars 2015.

Constitution de 2011 requiert l'adoption de quatre lois organiques sur le Statut des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour constitutionnelle.⁵

Les dispositions de la Constitution de 2011 sur le pouvoir judiciaire constituent une étape importante pour mettre fin au contrôle de l'exécutif sur le judiciaire, ainsi qu'à son ingérence dans les affaires judiciaires, notamment en prévoyant la création d'un nouvel organe chargé de superviser le système judiciaire, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ). Conformément à l'article 113 de la Constitution de 2011, le nouveau CSPJ doit veiller à l'application des garanties relatives à l'indépendance, la nomination, la promotion, la retraite et la discipline des magistrats. L'article 116 affirme qu'une loi organique fixera « l'élection, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, ainsi que les critères concernant la gestion de la carrière des magistrats et les règles de procédure disciplinaire ».⁶

Conformément aux dispositions de la Constitution portant sur le CSPJ, et suivant le « dialogue national » sur la réforme du système judiciaire lancé par le ministère de la Justice, le projet de loi no 100.13 sur le CSPJ (ci-après, le projet de loi) a été présenté par le ministre de la Justice et des Libertés devant le Cabinet, qui a adopté le texte le 18 septembre 2014. Le projet de loi est actuellement examiné par le Parlement.

Afin de parvenir à une réforme sérieuse du système judiciaire au Maroc, il est essentiel que les lois organiques relatives au pouvoir judiciaire soient pleinement conformes aux normes de droit international. Dans ce mémorandum, la CIJ procède à l'analyse du projet de loi à la lumière des normes du droit international et formule des recommandations visant à des amendements et réformes qui, avec une volonté politique suffisante, peuvent 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 composition, l'indépendance, l'organisation et les compétences du CSPJ.

Composition du CSPJ

Selon l'article 115 de la Constitution et l'article 5 du projet de loi, le CSPJ est présidé par le Roi et est composé :

- i. du Premier-président de la Cour de cassation, en qualité de Président-délégué ; du Procureur général du Roi auprès de la Cour de cassation ;
- ii. du Président de la Première Chambre de la Cour de cassation ;
- iii. de quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel ;
- iv. de six représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions du premier degré ;
- v. du Médiateur ;
- vi. du Président du Conseil national des droits de l'Homme ; et

⁵ Constitution de 2011, articles 112, 116, 131, et 133.

⁶ Voir aussi le projet de loi n° 100.13 sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, adopté par le Cabinet en date du 18 septembre 2014, article 1. Disponible sur: <http://www.justice.gov.ma/forumLegislation/Docs/AvantProjets/%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%20%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85%D9%8A%20%D8%B1%D9%82%D9%85%20100.13%20%D9%8A%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%82%20%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B9%D9%84%D9%89%20%D9%84%D9%84%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9.pdf>, dernier accès 27 mai 2015.

vii. de cinq personnalités nommées par le Roi, reconnues pour leur compétence, leur impartialité et leur probité, ainsi que pour leur apport distingué en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit, dont un membre est proposé par le Secrétaire général du Conseil Supérieur des Oulémas.

Ainsi, parmi les 20 membres du CSPJ, 13 seront des magistrats, y-compris le Procureur général auprès de la Cour de cassation⁷, dont 10 seront des magistrats élus par leurs pairs. Les personnes nommées par le Roi, soit directement au CSPJ ou à des postes qui mènent au CSPJ *ex officio*, constituent ainsi 10 des 20 membres.⁸

En ce qui concerne les dix magistrats qui sont élus, le nombre de femmes élues doit être proportionnel au nombre total de femmes dans le corps judiciaire dans son ensemble.⁹ Le Président-délégué du CSPJ détermine le nombre de femmes juges élues.¹⁰

Le processus d'élection pour les dix magistrats du CSPJ est décrit dans le projet de loi. Afin de se présenter aux élections, les candidats doivent : avoir au moins cinq ans d'expérience ; exercer effectivement les fonctions de magistrat dans une cour d'appel ou une juridiction de première instance ; ne pas avoir été condamné à une sanction disciplinaire, sauf s'il a fait l'objet d'une réhabilitation ; et ne pas être mis en congé de maladie de longue ou moyenne durée.¹¹ Le Président-délégué du CSPJ dresse la liste d'électeurs admissibles¹², examine les demandes de candidature à la lumière des critères requis et arrête la liste définitive des candidats.¹³ Les candidats peuvent contester tant le rejet de leur demande que les résultats du vote devant la chambre administrative de la Cour de cassation.¹⁴

Quatre magistrats provenant des cours d'appel et six magistrats provenant des tribunaux de première instance sont élus par les membres du corps judiciaire par scrutin secret et à la majorité relative.¹⁵ Les membres élus ne peuvent siéger en tant que juges dans une juridiction pendant leur mandat au sein du CSPJ.¹⁶ En outre, les magistrats élus ne peuvent être membres d'un bureau exécutif d'une association professionnelle de magistrats ou de toute association ayant pour champ d'intérêt les affaires de la justice ou de l'une de ses branches.¹⁷ Finalement, les magistrats élus ne peuvent remplir qu'un mandat de cinq ans, tandis que le mandat des membres qui sont nommés par le Roi peut être renouvelé une fois.¹⁸

En ce qui concerne les membres du CSPJ qui sont nommés par le Roi, l'article 7 du projet de loi exclut tous ceux qui sont membres du Gouvernement, du Parlement, de la Cour

⁷ Conformément au droit marocain, les procureurs font partie du corps judiciaire.

⁸ En conformité avec l'article 17 du nouveau projet de loi organique sur le Statut des magistrats, le Roi nomme le Président et le Procureur général de la Cour de cassation. Le Médiateur et le Président du Conseil national des droits de l'Homme sont nommés à leurs postes par dahir (article 2 du Dahir n° 1-11-25 du 17 mars 2011 portant création de l'Institution du Médiateur, article 34 du Dahir n° 1-11-19 du 1er mars 2011 portant création du Conseil national des droits de l'Homme).

⁹ Constitution de 2011, article 115; projet de loi n° 100.13, article 5.

¹⁰ Projet de loi n° 100.13, article 20.

¹¹ Projet de loi n° 100.13, article 24.

¹² Projet de loi n° 100.13, articles 23 et 25.

¹³ Projet de loi n° 100.13, articles 27 et 28.

¹⁴ Projet de loi n° 100.13, articles 27 et 45.

¹⁵ Constitution de 2011, article 115; et projet de loi n° 100.13, articles 34 et 35.

¹⁶ Projet de loi n° 100.13, article 6.

¹⁷ Projet de loi n° 100.13, article 6.

¹⁸ Projet de loi n° 100.13, article 12.

constitutionnelle, de la Cour des comptes, du Conseil économique, social et environnemental, et de tous les autres organes établis par le titre XII de la Constitution.¹⁹ Selon le projet de loi, le mandat d'un membre du CSPJ peut prendre fin avant son terme dans les cas suivants : la mise à la retraite pour les juges élus, l'acceptation de la démission d'un membre par le CSPJ, et le licenciement confirmé par le CSPJ.²⁰ Le licenciement peut être prononcé par le CSPJ pour le manquement aux obligations énoncées dans la loi organique, l'exercice d'une activité ou l'acceptation d'un poste ou d'un mandat électif incompatible avec l'appartenance au CSPJ, ou l'incapacité physique permanente faisant définitivement obstacle pour l'un des membres du CSPJ à l'exercice de ses fonctions.²¹ Le projet de loi est muet en ce qui concerne la procédure que devrait suivre le CSPJ pour prononcer un tel licenciement, notamment sur la garantie du droit du membre concerné de faire un recours contre les motifs de la décision de licenciement et du droit à la révision de cette décision.

Les dispositions de la Constitution et du projet de loi portant sur la composition du CSPJ démontrent quelques améliorations par rapport à la composition du CSM, notamment du fait que le ministre de la Justice ne siège plus comme vice-président.

C'est un développement positif que 13 des 20 membres soient des magistrats, notamment le Procureur général auprès de la Cour de cassation. Cependant, il aurait été préférable que la majorité des membres du CSPJ soient des magistrats élus par leurs pairs.

Un conseil judiciaire devrait être un organe indépendant constitué d'une majorité de magistrats. L'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a affirmé que « comme un tel organe est tenu d'agir de façon objective, équitable et indépendante lorsqu'il sélectionne des juges, [la composition d'un conseil judiciaire] revêt une grande importance pour l'indépendance des instances judiciaires ». Bien que le Rapporteur spécial ait recommandé « une composition vraiment plurielle », il a également noté que « dans bien des cas, mieux vaut que les juges soient majoritaires afin d'éviter toute ingérence politique ou autre influence extérieure ».²² Dans la mesure où le CSPJ mène des procédures disciplinaires concernant les magistrats, il est également intéressant de noter que le Rapporteur spécial actuel a recommandé que l'organe indépendant chargé de la responsabilité du pouvoir judiciaire soit « préférablement (...) composé entièrement de juges, siégeant ou retraités, bien qu'une certaine représentation de la profession juridique ou du milieu universitaire pourrait être utile. Aucune représentation politique ne devrait être permise. »²³

¹⁹ Le titre XII de la Constitution décrit en détail les organes chargés de la protection et la promotion des droits de l'homme, tels que le Conseil national des droits de l'Homme et le Médiateur ; des organismes de régulation, tels que la Haute autorité de la communication audiovisuelle et l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption ; et des conseils consultatifs de l'éducation, de la famille et de l'enfance, et de la jeunesse et de l'action associative.

²⁰ Projet de loi n° 100.13, article 13.

²¹ Projet de loi n° 100.13, article 13.

²² Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/11/41 (2009), para. 28. Voir aussi Art. 9 de la Charte universelle du juge (La nomination des juges « devraient être effectuée par un organe indépendant, qui comprend une représentation judiciaire substantielle »), adoptée par l'Association internationale des juges en date du 17 novembre 2009.

²³ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/26/32 (28 avril 2014), para 126.

Il est également de bonne pratique de veiller à ce qu'au moins la moitié des membres d'un conseil judiciaire soit des magistrats choisis par leurs pairs. La Charte européenne sur le statut des juges dispose que, « Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci. »²⁴

Dans le contexte marocain, il y a une longue histoire d'ingérence de l'exécutif dans le pouvoir judiciaire, notamment en ce qui concerne l'implication du ministre de la Justice et l'utilisation de ses pouvoirs sur le CSM en vue de contrôler la carrière des juges, compromettant ainsi leur indépendance individuelle et institutionnelle. Afin d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire au Maroc, la CIJ recommande donc que le projet de loi soit amendé de manière à prévoir que la majorité des membres du CSPJ soit des magistrats choisis par leurs pairs. En outre, le projet de loi devrait être amendé de manière à établir des critères détaillés et objectifs en ce qui concerne la nomination des cinq membres qui doivent être nommés par le Roi. En particulier, la CIJ estime que la plupart, sinon la totalité, de ces cinq personnes devrait être issue de représentants de la profession juridique, incluant des avocats et des professeurs de droit.

En outre, le projet de loi devrait être amendé afin d'assurer que le Procureur général et le Président de la Cour de cassation soient nommés à leurs postes respectifs d'une manière indépendante, à travers un processus fondé sur des critères objectifs dont, entre autres, les compétences, les connaissances, l'expérience et l'intégrité. Suivant une pratique constitutionnelle, le Roi nomme à la fois le Président et le Procureur général à leurs postes. L'article 17 du nouveau projet de loi sur le Statut des magistrats dispose que le Roi nomme « le Président et le Procureur général de la Cour de cassation pour un mandat fixe de cinq ans, renouvelable une seule fois. Le mandat peut être révoqué avant l'expiration de son terme. » Le projet de loi demeure muet en ce qui concerne les motifs et la procédure d'une telle révocation.

La CIJ estime que, si la procédure de nomination du Président et du Procureur général de la Cour de cassation n'est pas améliorée, non seulement cela pourrait nuire à l'apparence d'indépendance liée à leurs postes, mais également à l'apparence d'indépendance du CSPJ et peut-être même à sa capacité réelle à fonctionner en tant qu'organe indépendant. Ceci est particulièrement important en raison des vastes pouvoirs dont est doté par le projet de loi le Premier Président de la Cour de cassation, qui est aussi le Président-délégué du CSPJ de manière *ex officio*.

De plus, il est d'une importance cruciale que le mandat des membres du CSPJ soit fixé jusqu'à la fin du terme, à moins qu'ils ne soient rendus inaptes à exercer leurs fonctions en raison d'incapacité ou de conduite. Le mandat des membres élus du CSPJ devrait être identique à celui des membres nommés. Les motifs et la procédure de leur licenciement devraient être clairement définis par la loi et devraient garantir le droit du membre du CSPJ concerné à une procédure juste et transparente, ainsi qu'à assurer une protection contre le licenciement arbitraire.

²⁴ Charte européenne sur le statut des juges, Principe 1.3. Voir aussi à ce niveau la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2010)12, adoptée le 17 novembre 2010, para. 46.

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. Assurer que le CSPJ soit composé d'une majorité de magistrats qui sont élus par leurs pairs ;**
- ii. Etablir de nouvelles procédures pour la nomination de personnes aux postes de Président et de Procureur général auprès de la Cour de cassation qui garantissent que la sélection soit faite de manière indépendante et à travers une procédure transparente fondée sur des critères objectifs dont, entre autres, les compétences, les connaissances, l'expérience et l'intégrité ;**
- iii. Inclure des critères et qualifications objectifs en ce qui concerne les cinq membres du CSPJ qui doivent être nommés par le Roi. Ces critères devraient assurer que la majorité, sinon la totalité, des cinq personnes exercent une profession juridique, y compris des avocats et des professeurs de droit ;**
- iv. Renforcer les exigences pour les candidats à l'élection en vue d'inclure, entre autres, l'intégrité, l'indépendance, l'impartialité et la compétence ;**
- v. Assurer que tous les membres du CSPJ aient le même mandat, et que ce mandat soit fixé jusqu'à son terme, sauf en cas d'incapacité ou de conduite les rendant inaptes à exercer leurs fonctions ; et**
- vi. Définir et établir clairement les motifs et la procédure pour le licenciement des membres du CSPJ et assurer que cette procédure soit juste, transparente et qu'elle protège les droits du membre concerné, notamment contre le licenciement arbitraire.**

Indépendance du CSPJ

Les organes chargés de superviser le système judiciaire doivent être véritablement indépendants et être dotés de l'autorité nécessaire pour promouvoir le fonctionnement efficace du pouvoir judiciaire et préserver son indépendance. Les conseils judiciaires doivent à la fois être en mesure d'agir indépendamment et avoir la capacité d'assurer que le pouvoir judiciaire dans son ensemble, ainsi que chaque magistrat, soient véritablement indépendants. Le Comité des droits de l'homme a recommandé que soit mis en place « un organe indépendant chargé de la nomination, promotion et discipline des juges à tous les niveaux ». ²⁵ La Charte européenne sur le statut des juges prévoit l'intervention d'une autorité « indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif » pour toute décision « affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge ». ²⁶

Au Maroc, l'indépendance judiciaire dépend en majeure partie de la garantie de l'indépendance institutionnelle, financière et administrative du CSPJ ; le renforcement des pouvoirs du CSPJ de manière à ce qu'il supervise toutes les questions relatives à la justice, notamment l'administration judiciaire et la carrière des magistrats ; et l'adoption et

²⁵ Observations finales du Comité des droits de l'Homme sur le Tadjikistan, UN Doc. CCPR/CO/84/TJK (2005), para. 17. Voir aussi les Observations finales du Comité des droits de l'Homme sur le Honduras, UN Doc. CCPR/C/HND/CO/1, para. 16.

²⁶ Charte européenne sur le statut des juges, Principe 1.3.

l'application de procédures équitables et transparentes qui devront être suivies par le CSPJ dans l'exercice de ces fonctions.

En vertu de l'article 3 du projet de loi, le CSPJ, « conformément aux articles 107-113 de la Constitution, exerce ses fonctions d'une manière indépendante ». A cette fin, cet article requiert que l'Etat mette « à [la] disposition [du CSPJ] les ressources humaines et matérielles nécessaires ». En vertu de l'article 116 de la Constitution et l'article 4 du projet de loi, le CSPJ dispose de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. En ce qui concerne l'autonomie financière du CSPJ, l'article 59 du projet de loi dispose que le Conseil bénéficie d'un budget propre, qui est inscrit au budget général de l'Etat sous un chapitre distinct. Le budget est rédigé et mis en œuvre par le Président-délégué du CSPJ. La loi organique prévoit également que l'Etat mettra à la disposition du CSPJ, dès le début de son fonctionnement, tout bien meuble ou immeuble, ainsi que les ressources humaines et les fonds monétaires nécessaires jusqu'à l'élaboration d'un budget spécifique pour le CSPJ.²⁷ Conformément aux articles 46 et 47 du projet de loi, le CSPJ, the CSPJ établit son règlement intérieur. Ce règlement détermine les structures administrative et financière du CSPJ, leur nombre, compétences, ainsi que leur organisation et gestion. Le règlement interne doit être soumis à la Cour Constitutionnelle pour examen.²⁸

L'article 47 du projet de loi prévoit la création d'un secrétariat général composé de magistrats, de fonctionnaires détachés d'autres administrations et institutions publiques, ainsi que d'autres membres du personnel administratif et technique. Un Secrétaire général sera nommé par dahir suivant une proposition du Président-délégué du Conseil, après avis des autres membres du Conseil. Le Secrétaire général sera choisi parmi les magistrats du grade exceptionnel au moins.²⁹ En vertu de l'article 47 du projet de loi, le Secrétaire général exécute ses fonctions sous l'autorité du Président-délégué du CSPJ.³⁰

Bien que les garanties de l'indépendance institutionnelle du CSPJ fournissent quelques améliorations par rapport au CSM, certaines lacunes du système actuel n'ont pas été remédiées dans le projet de loi. En vue de renforcer l'indépendance institutionnelle du CSPJ, le projet de loi devrait être modifié, tel que mentionné ci-dessus, afin d'assurer que la majorité des membres du CSPJ soient des magistrats élus par leurs pairs et que des critères clairs, détaillés et objectifs et des procédures indépendantes et transparentes soient prévus pour la nomination du Premier Président et du Procureur général auprès de la Cour de cassation, ainsi que pour les cinq membres du CSPJ qui seront nommés par le Roi.

En ce qui concerne l'indépendance financière, la CIJ estime que le projet de loi devrait être amendé : pour assurer que le CSPJ soit directement impliqué dans la préparation du budget pour l'ensemble de la magistrature, et non seulement pour le CSPJ ; pour habiliter le CSPJ à gérer l'allocation des ressources judiciaires ; et pour assurer que des ressources financières adéquates soient disponibles pour le CSPJ et le pouvoir judiciaire dans son ensemble. La CIJ est préoccupée par le fait que le projet de loi actuel ne prévoit pas que les autorités doivent assurer des moyens efficaces et des ressources adéquates pour la magistrature. La CIJ s'inquiète également que le projet de loi actuel ne dispose pas que le CSPJ soit consulté directement par le Parlement ou le Gouvernement en ce qui concerne

²⁷ Projet de loi n° 100.13, article 110.

²⁸ Projet de loi n° 100.13, article 111.

²⁹ Projet de loi n° 100.13, article 47.

³⁰ Projet de loi n° 100.13, article 47.

l'établissement du budget de la magistrature, ni qu'il soit impliqué d'une manière significative dans la gestion de ce budget.

Cela va à l'encontre des normes internationales en la matière. Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats n'a cessé d'insister sur le fait que la magistrature soit impliquée dans l'établissement de son propre budget.³¹ Un certain nombre de normes régionales prévoient également que le pouvoir judiciaire soit consulté en ce qui concerne la préparation du budget et sa mise en œuvre.³²

Concernant le renforcement de l'indépendance organisationnelle du CSPJ, la CIJ estime qu'en raison des pouvoirs étendus conférés au Secrétaire général du CSPJ par le projet de loi, notamment en termes de gestion administrative du CSPJ et des questions relatives à la carrière des magistrats, des amendements devraient être introduits afin d'assurer que le Secrétaire général du CSPJ soit nommé par et qu'il fasse rapport au CSPJ, et non seulement à son Président.

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. Assurer l'indépendance institutionnelle et organisationnelle du CSPJ, notamment :**
 - a. En veillant à ce que les procédures pour l'élection et la nomination des membres du CSPJ protègent contre les ingérences indues ou injustifiées de l'exécutif dans les affaires judiciaires ;**
 - b. En prévoyant que les membres du CSPJ nomment le Secrétaire général du CSPJ et supervisent son travail et les autres membres du secrétariat général ;**
 - c. En garantissant les ressources opérationnelles et administratives pour le CSPJ ; et**
 - d. En veillant à ce que le CSPJ exerce le plein contrôle sur ces ressources ;**
- ii. Exiger que le Parlement implique le CSPJ, notamment par consultation directe significative, dans la détermination du budget de la magistrature ; et**
- iii. Habilitier le CSPJ à gérer l'allocation des ressources judiciaires.**

Organisation du CSPJ

Certaines dispositions du projet de loi relatives à l'organisation et au fonctionnement du CSPJ ont le potentiel de nuire à l'indépendance judiciaire.

L'article 51 du projet de loi institue un comité de coordination entre le CSPJ et le ministère de la Justice, qui est chargé de « la coordination dans le domaine de l'administration judiciaire, sous la supervision conjointe du Président-délégué du Conseil et du ministre

³¹ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/11/41 (2009), para. 39.

³² Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), Section A, Principe 4(v) ; Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2010)12, adoptée le 17 novembre 2010, para. 40.

chargé de la justice, chacun dans son domaine de compétence et d'une manière qui n'ira pas à l'encontre de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».³³

La composition et les compétences de cet organe de coordination seront déterminées par décision conjointe du Président-délégué et du ministère de la Justice.³⁴

La CIJ est préoccupée par le fait qu'en l'absence de détails sur la composition et les compétences du comité de coordination, la décision conjointe pourrait, de manière formelle ou en pratique, être susceptible de donner de vastes pouvoirs à la fois au Président-délégué du CSPJ et au ministre de la Justice dans le domaine de l'administration judiciaire et de la gestion des tribunaux, ce qui pourrait potentiellement nuire à l'indépendance judiciaire aux niveaux institutionnel et individuel.

Il est essentiel que les questions relatives à l'administration judiciaire soient clairement définies par la loi et traitées d'une manière qui respecte l'indépendance judiciaire et qui protège contre les ingérences indues ou injustifiées du pouvoir exécutif. Par exemple, la Déclaration de Singhvi dispose que « la responsabilité principale pour l'administration des tribunaux, y compris la supervision et le contrôle disciplinaire du personnel administratif et du personnel de soutien, est dévolue au pouvoir judiciaire ou à un organe dans lequel le pouvoir judiciaire est représenté et a un rôle effectif ».³⁵ Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats a affirmé que les décisions relatives à l'administration judiciaire devraient être conçues de manière à protéger contre les ingérences indues, y compris celles de l'appareil judiciaire lui-même. Par exemple, le Rapporteur spécial a référé à l'existence de pratiques de répartition des affaires qui entravaient à l'indépendance des juges, notant que « le pouvoir discrétionnaire du président d'un tribunal en la matière peut se solder par un système dans lequel les affaires plus délicates sont attribuées à tel ou tel juge à l'exclusion des autres ».³⁶

Une autre source de préoccupation est le fait que le projet de loi soit muet quant à la composition et les compétences de l'Inspection générale des services judiciaires, établie au sein du Conseil en vertu de l'article 50 du projet de loi. L'Inspection générale évaluera et fera rapport au CSPJ en ce qui concerne la performance des magistrats individuels (ce qui est distinct des procédures disciplinaires initiées en réponse aux plaintes spécifiques, qui seront abordées plus loin dans ce document). L'Inspection générale sera dirigée par un Inspecteur général qui est nommé par dahir suivant une proposition du Président-délégué après consultation des autres membres du CSPJ. L'Inspecteur général sera choisi parmi les magistrats et procureurs de grade exceptionnel au moins.

Dans le cadre actuel, l'Inspection générale des services judiciaires, qui est sous l'autorité directe du ministère de la Justice, évalue la performance des membres de la magistrature.³⁷ Selon la loi sur l'organisation judiciaire de 1974, le ministre de la Justice nomme les inspecteurs soit parmi les juges de la Cour de cassation, soit parmi ceux qui travaillent dans l'administration centrale du ministère de la Justice.³⁸ Les magistrats

³³ Projet de loi n° 100.13, article 51.

³⁴ Projet de loi n° 100.13, article 51.

³⁵ Projet de Déclaration universelle sur l'indépendance de la Justice (« Déclaration de Singhvi »), 1989, para. 32.

³⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/11/41 (2009), para. 47.

³⁷ Décret n° 2-98-385 du 28 safar 1419 (23 juin 1998) relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de la Justice, article 1.

³⁸ Loi n° 1-74-338, article 13.

nommés comme inspecteurs disposent de pouvoirs généraux « d'enquête, de vérification et de contrôle » et peuvent convoquer les magistrats spécifiquement, entendre leurs témoignages et examiner tous les dossiers pertinents.³⁹ Les rapports d'inspection sont immédiatement transmis au ministère de la Justice avec des conclusions et recommandations sur les mesures à prendre.⁴⁰

Bien que la CIJ se félicite du fait que le projet de loi mette un terme au contrôle que peut exercer le ministère de la Justice sur l'Inspection générale des services judiciaires, elle demeure préoccupée par le fait que le projet de loi fasse référence à une loi subsidiaire et ordinaire pour définir la composition, les compétences et les domaines d'intervention de l'Inspection générale des services judiciaires. Ceci semble aller à l'encontre de l'article 116 de la Constitution, qui dispose qu'en matière disciplinaire, le CSPJ est assisté par des magistrats-inspecteurs expérimentés et que les règles de la procédure disciplinaire sont fixées par une loi organique.

Dans le système juridique marocain, les lois organiques, telles que la loi sur le CSPJ, sont soumises a priori à un contrôle obligatoire de conformité à la Constitution par la Cour constitutionnelle. Les lois ordinaires ne sont pas soumises à la même procédure.

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. Veiller à ce que les compétences et la composition du comité de coordination entre le CSPJ et le ministère de la Justice, s'il doit exister, soient clairement définies et prévues par la loi organique ;**
- ii. Assurer que l'étendue et l'exercice de ces compétences ne nuisent pas à l'indépendance de la magistrature ou à l'indépendance individuelle des magistrats ;**
- iii. Habilitier le CSPJ à superviser toutes les questions relatives à l'administration judiciaire ;**
- iv. Assurer que la loi organique sur le CSPJ dispose de la composition, des compétences et des domaines d'intervention de l'Inspection générale des services judiciaires ; et**
- v. Disposer en détail de critères objectifs et d'une procédure transparente pour l'évaluation du travail des magistrats par l'Inspection générale des services judiciaires. Les procédures d'évaluation doivent être uniformes, impartiales et équitables, inclure des discussions avec le magistrat concerné et garantir le droit du magistrat de contester cette évaluation devant le CSPJ.**

Compétences du CSPJ

i. Gestion de la carrière des magistrats

Conformément à l'article 113 de la Constitution de 2011, le nouveau CSPJ veille à l'application des garanties relatives à l'indépendance, la nomination, la promotion, la retraite et la discipline des magistrats. Le projet de loi sur le CSPJ affirme que « le Conseil veille à l'application des garanties accordées aux magistrats. Pour ce faire, il

³⁹ Loi n° 1-74-467, article 17(3).

⁴⁰ Loi n° 1-74-467, article 17(4).

se charge de la gestion de leur carrière en s'appuyant sur les principes d'égalité des chances, de mérite, compétence, impartialité et quête de la égalité. ».⁴¹ L'article 62 du projet de loi prévoit que toutes les décisions relatives à la carrière des magistrats rendues par le CSPJ ou par son Président-délégué soient motivées.⁴²

Le projet de loi exige également que le CSPJ prenne en compte les critères généraux suivants lors de la supervision de la carrière des magistrats : les normes fixées dans le référentiel des fonctions et des qualifications ; les compétences et qualifications professionnelles ; l'éthique professionnelle et l'attachement aux valeurs judiciaires ; les compétences scientifiques et intellectuelles ; la formation spécialisée et les penchants scientifiques ; la participation aux programmes de formation continue ; la stabilité familiale, les conditions sociales et l'état de santé.⁴³ Le CSPJ doit également examiner les rapports d'évaluation des performances,⁴⁴ les rapports de l'Inspection générale des services judiciaires et les rapports des responsables judiciaires.⁴⁵ En ce qui concerne les procureurs, selon l'article 116 de la Constitution, le CSPJ prend également en compte les rapports d'évaluation établis par l'autorité hiérarchique dont ils relèvent.⁴⁶

ii. Nomination

Pour ce qui concerne la nomination des magistrats, l'article 64 du projet de loi affirme que le CSPJ est compétent pour nommer les nouveaux magistrats, ainsi que les responsables judiciaires (c'est-à-dire le premier président des cours d'appel, le procureur général des cours d'appel, le premier président des tribunaux de première instance, et le procureur du Roi près les tribunaux de première instance).⁴⁷ Les nominations sont approuvées par dahir.⁴⁸

Les nouveaux magistrats sont nommés à leurs postes sur les bases suivantes : les besoins des juridictions à la suite des avancements et des demandes de mutation, les rapports d'évaluation élaborés par l'institut de formation des magistrats, leur classement selon les résultats de l'examen final, la situation sociale, et les souhaits

⁴¹ Projet de loi n° 100.13, article 62.

⁴² Projet de loi n° 100.13, article 62.

⁴³ Projet de loi n° 100.13, article 63.

⁴⁴ Comme prévu par les articles 46 et 47 du projet de loi sur le Statut des magistrats, la performance d'un magistrat est évaluée une fois par an par ses supérieurs directs selon le système suivant: le Premier Président de la Cour de cassation évalue la performance des juges et des présidents des cours d'appel et de la Cour de cassation; le Procureur général auprès de la Cour de cassation évalue la performance des procureurs auprès de la Cour de cassation et des procureurs des cours d'appel; les présidents des Cours d'appel évaluent les juges de la Cour d'appel et les présidents des tribunaux de première instance; les procureurs généraux des cours d'appel évaluent leurs adjoints et les procureurs des tribunaux de première instance; les Présidents des tribunaux de première instance évaluent les juges du tribunal de première instance; les procureurs auprès des tribunaux de première instance évaluent leurs adjoints; et les magistrats qui sont détachés à l'Inspection générale des services judiciaire ou à l'administration du CSPJ, de la Cour de cassation ou du ministère de la Justice sont évalués par leurs supérieurs hiérarchiques.

⁴⁵ Conformément à l'article 5 du projet de loi sur le statut des magistrats, les responsables judiciaires sont: le premier président d'une cour d'appel, le procureur général auprès d'une cour d'appel, le premier président d'un tribunal de première instance, et le procureur du Roi auprès d'un tribunal de première instance.

⁴⁶ Constitution de 2011, article 116 ; Projet de loi n° 100.13, article 63 ; projet de loi sur le statut des magistrats, article 46.

⁴⁷ Article 5 du projet de loi organique sur le Statut des magistrats.

⁴⁸ Projet de loi n° 100.13, article 65.

qu'ils ont exprimés quant aux tribunaux dans lesquels ils préféreraient être nommés.⁴⁹

Les responsables judiciaires sont nommés pour une durée déterminée de quatre ans, renouvelable une fois.⁵⁰ L'inamovibilité n'est pas accordée pour ces postes.⁵¹ Le Président-délégué du CSPJ, assisté par le Secrétariat, établit la liste des postes vacants pour les responsables judiciaires, les conditions qui doivent être remplies par les candidats, et le délai de dépôt des candidatures.⁵² Le CSPJ examine les candidatures sur la base des critères suivants : normes relatives à la description des tâches et des qualifications ; aptitude à assumer les responsabilités ; aptitude à communiquer et encadrer ; aptitude à organiser, superviser et gérer ; aptitude à prendre des décisions ; compétence dans le domaine de l'administration judiciaire ; et les souhaits exprimés en termes des tribunaux où ils préféreraient être nommés.⁵³ Le CSPJ doit également prendre en considération les rapports préparés par le ministre de la Justice concernant la performance des responsables judiciaires en matière de supervision de la gestion et de la direction administrative des tribunaux.⁵⁴

La CIJ se félicite du fait que la Constitution et le projet de loi donnent le pouvoir au CSPJ de superviser la nomination des magistrats. Les critères énoncés dans le projet de loi pour la nomination des magistrats représentent une amélioration significative par rapport aux pratiques passées. Cependant, afin de renforcer les garanties contre les nominations judiciaires pour des motifs illégitimes, la CIJ estime que le projet de loi devrait être modifié afin d'assurer que les critères de sélection des magistrats soient fondés sur la formation, les qualifications, la capacité et l'intégrité et appliqués d'une manière transparente,⁵⁵ afin d'interdire ainsi clairement toute forme de discrimination dans le processus de sélection.

Selon les normes internationales, les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature affirment que les personnes « sélectionnées pour remplir les fonctions 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. »⁵⁶ De même, les Directives et principes de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples disposent que la procédure de nomination « doit être transparente et sujette à révision » et que la méthode de sélection judiciaire « doit respecter l'indépendance et l'impartialité des magistrats. »⁵⁷ Ces deux instruments interdisent la discrimination dans la sélection des magistrats, que ce soit

⁴⁹ Projet de loi n° 100.13, article 66.

⁵⁰ Projet de loi n° 100.13, article 67.

⁵¹ Projet de loi n° 100.13, article 67.

⁵² Projet de loi n° 100.13, article 68.

⁵³ Projet de loi n° 100.13, article 69.

⁵⁴ Projet de loi n° 100.13, article 69.

⁵⁵ Voir CADHP, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, Section A, Principe 4(i) (affirmant que « l'unique critère » doit être l'adéquation du profil du candidat « en termes d'intégrité, de formation ou d'instruction appropriée et de compétence. »); Conseil d'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, para. 44; Charte européenne sur le statut des juges, para. 2.1. Voir également *International principles on the independence and accountability of judges, lawyers and prosecutors: Practitioners' Guide No. 1*, Commission Internationale de Juristes, Genève, 2007, p. 41.

⁵⁶ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Principe 10.

⁵⁷ CADHP, Directives et principes, Section A, Principe 4(h).

pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.⁵⁸

Le projet de loi devrait également prévoir des mesures spécifiques pour assurer la participation pleine et égale des femmes dans la magistrature, y compris aux plus hauts niveaux. Les organes onusiens des droits de l'homme ont recommandé que les magistrats qualifiés soient nommés parmi les femmes et les membres des minorités.⁵⁹

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, mandaté par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (à laquelle le Maroc a adhéré en 1993) pour l'interprétation et l'application de ses dispositions, a souligné que l'article 7 de la Convention exige des États non seulement d'éliminer tous les obstacles juridiques, mais aussi de prendre des mesures supplémentaires pour garantir que, dans la pratique, les femmes bénéficient véritablement de chances égales de participer au pouvoir judiciaire. Celles-ci peuvent inclure des mesures temporaires spéciales telles que « recruter, aider financièrement et former les candidates à des élections, à modifier le mode de scrutin, à organiser des campagnes promouvant l'égalité des femmes avec les hommes dans la vie publique, à fixer des objectifs quantitatifs et des quotas et à nommer des femmes à des postes publics dans l'administration judiciaire. »⁶⁰

Tel que noté par le Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, « Comme l'une des tâches essentielles de la magistrature est de promouvoir l'égalité et l'équité, la composition des tribunaux et des autres instances judiciaires doit refléter l'engagement de l'État de garantir l'égalité. En outre, le système judiciaire doit personnifier le pluralisme de la société et des communautés qu'il est appelé à servir et refléter leur diversité pour préserver ou relever la confiance du public dans sa crédibilité, sa légitimité et son impartialité. »⁶¹

Concernant la nomination des responsables judiciaires, la CIJ se félicite du fait que le CSPJ décide de ces nominations. Dans le même temps, la CIJ craint que ces décisions soient fondées sur, entre autres, l'examen des rapports d'évaluation fait par le ministre de la Justice qui évaluent et examinent l'exercice des fonctions par les responsables judiciaires concernant l'administration judiciaire.

Historiquement, à la fois directement et par l'intermédiaire de l'Inspection générale des services judiciaires, le ministre de la Justice a bénéficié de vastes pouvoirs sur la carrière des magistrats, y compris la promotion et la nomination des responsables judiciaires.⁶² La CIJ estime donc que tout mandat dans le cadre du projet de loi qui

⁵⁸ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Principe 10 ; Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, Principe A.4(j).

⁵⁹ Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le Soudan, CCPR/C/79/Add.85, para. 21 ; Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/11/41 (2009), para. 34.

⁶⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 23 (1997) : la vie politique et publique, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II), para 15 ; voir également para 5.

⁶¹ Rapport intérimaire de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/66/289, 10 août 2011, para 26.

⁶² Le système actuel est régi par la Loi n° 1-74-467 et par le Décret n° 2-75-883 du 23 décembre 1975 fixant les conditions et modalités de la notation, de l'avancement de grade et

donne au ministre de la Justice la compétence d'élaborer des rapports sur la façon dont les responsables judiciaires exercent leurs fonctions en matière d'administration judiciaire devrait être supprimé. Selon la CIJ, le CSPJ devrait superviser toutes les questions relatives à l'administration judiciaire.

iii. Promotion et mutation

En ce qui concerne la promotion des magistrats, le projet de loi prévoit qu'une liste d'aptitude à l'avancement soit établie par le Président-délégué.⁶³ Seuls les magistrats qui sont sur la liste peuvent être promus. Les magistrats peuvent demander au Président-délégué de modifier la liste. Les décisions de ce dernier peuvent être contestées devant la chambre administrative de la Cour de cassation.⁶⁴

L'article 71 du projet de loi énumère les critères qui doivent être pris en compte par le CSPJ au moment de décider de la promotion des magistrats. Les critères sont : l'ancienneté dans la magistrature et dans le grade, l'attachement à juger les affaires dans un délai raisonnable, la qualité de leur décisions judiciaires, leur aptitude à l'organisation et à la bonne gestion des affaires, leur préparation des dossiers, leur utilisation des nouvelles technologies, et leur aptitude à communiquer et à encadrer.⁶⁵ Les décisions relatives à la promotion des procureurs, en plus des critères ci-dessus, incluent l'exécution des orientations générales de la politique pénale, l'exécution des instructions juridiques écrites et la qualité des réquisitions.⁶⁶

Les magistrats peuvent également demander à être transférés sur la base d'une liste de vacance établie par le Secrétariat Général du CSPJ.⁶⁷ En ce qui concerne le transfert des magistrats, les critères pris en compte par le CSPJ sont : les souhaits des magistrats exprimés dans leurs demandes, les besoins des tribunaux, la proximité géographique, et la situation sociale du magistrat.⁶⁸ D'autres conditions seront détaillées dans le règlement intérieur du CSPJ.

En cas de nécessité, et s'il y a besoin de pourvoir un poste vacant, les magistrats peuvent être délégués à une autre juridiction, conformément aux conditions énoncées dans la loi sur le statut des magistrats.⁶⁹ Les magistrats peuvent être délégués par le président ou par le procureur général de la Cour d'appel, pour ce qui est des tribunaux sous leur autorité, et par le président ou le procureur général de la Cour de

d'échelon des magistrats. L'article 23 de la loi prévoit qu'aucun magistrat ne peut être promu au grade supérieur s'il ne figure sur une liste d'aptitude. L'article 7 du décret prévoit que « la liste est établie par le ministre de la Justice sur la base d'une proposition du CSM ».

⁶³ Le projet de loi sur le Statut des magistrats prévoit, à son article 26, que les magistrats ont le droit d'être placé sur la liste d'aptitude à la promotion s'ils ont 5 ou 6 années d'expérience dans leur grade. Le nombre d'années varie selon le niveau d'ancienneté.

⁶⁴ Projet de loi n° 100.13, article 70.

⁶⁵ Projet de loi n° 100.13, article 71.

⁶⁶ Projet de loi n° 100.13, article 71.

⁶⁷ Projet de loi n° 100.13, article 72.

⁶⁸ Projet de loi n° 100.13, article 73.

⁶⁹ Projet de loi n° 100.13, article 74. Selon les articles 64 à 66 du projet de loi sur le Statut des magistrats, les magistrats peuvent être délégués seulement en cas d'urgence et quand il y a un besoin de combler un poste vacant. Quand un magistrat est délégué, les éléments suivants devraient être pris en compte: l'accord du responsable judiciaire, la proximité géographique, et la « condition sociale » du magistrat. La délégation ne peut excéder trois mois et ne peut être renouvelée qu'une fois et avec l'accord du magistrat concerné. Un magistrat ne peut être délégué plus d'une fois en cinq ans sans son consentement. Le magistrat soumis à la délégation peut faire recours contre la décision de délégation devant le CSPJ.

cassation, pour ce qui est des cours d'appel.⁷⁰ La délégation est temporaire et peut être décidée sans le consentement du magistrat. Les magistrats peuvent, conformément à l'article 74 du projet de loi sur le CSPJ et à l'article 69 du projet de loi sur le statut des magistrats, demander au Conseil de réexaminer la décision relative à la délégation. A leur demande, les magistrats peuvent être mis en congé ; détachés à l'extérieur de la magistrature tout en y étant affiliés et en jouissant de leurs droits à la promotion et à la retraite ; détachés auprès d'organes publics, institutions et organes administratifs tout en étant affiliés à la magistrature et en jouissant de leurs droits à un salaire, à la promotion et à la retraite.⁷¹ Les décisions portant sur les demandes des magistrats relatives à ces questions sont prises par le Président-délégué du CSPJ après consultation avec une commission spéciale établie conformément à l'article 75 du projet de loi et nommée par le CSPJ. La commission comprend le procureur général auprès de la Cour de cassation, deux membres élus et deux membres non-magistrats.

Selon les normes internationales, la promotion des magistrats doit être fondée sur des critères objectifs, tels que « la capacité, l'intégrité et l'expérience ». ⁷² La Déclaration de Singhvi affirme ainsi : « La promotion d'un magistrat doit être fondée sur une évaluation objective de l'intégrité du magistrat, de son indépendance, compétence professionnelle, expérience, humanité et engagement à respecter la primauté du droit. » ⁷³ La Charte européenne sur le statut des juges décrit en ces termes le système de promotion « exclusivement fondé sur les qualités et les mérites constatés dans l'exercice des fonctions confiées au juge ou à la juge au moyen d'évaluations objectives effectuées par un ou plusieurs juges et discutées avec le ou la juge intéressés. » ⁷⁴

Les normes internationales énoncent clairement que les décisions d'affectation et de transfert devraient être prises par les autorités judiciaires et que le consentement du magistrat doit être recherché. La Déclaration de Singhvi affirme que l'affectation d'un magistrat à un poste « doit être effectuée par le pouvoir judiciaire ou par le conseil supérieur de la magistrature quand cet organisme existe ». ⁷⁵ La Déclaration de Singhvi souligne en outre que « les magistrats ne doivent pas être transférés d'une juridiction ou d'une fonction à l'autre sans leur consentement, mais lorsque le transfert est décidé en application d'une politique uniforme formulée après examen par le pouvoir judiciaire, le consentement ne doit pas être refusé sans motif valable par le magistrat. » ⁷⁶

Le projet de loi devrait donc être modifié en vue d'assurer que les conditions pour la délégation des magistrats auprès d'autres juridictions soient clairement définies dans la loi ; que le magistrat concerné soit consulté et son consentement requis pour chaque décision de le déléguer auprès d'une autre juridiction ; que le CSPJ soit compétent pour examiner et, quand nécessaire, révoquer ces décisions, et que

⁷⁰ Article 65 du projet de loi sur le Statut des magistrats.

⁷¹ Projet de loi n° 100.13, article 75.

⁷² Principes fondamentaux des NU relatifs à l'indépendance de la magistrature, Principe 13 ; voir aussi CADHP, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, Principe A.4(o) ; Déclaration de Singhvi, para. 14.

⁷³ Déclaration de Singhvi, para. 14.

⁷⁴ Charte européenne sur le statut des juges, Principe 4.1.

⁷⁵ Déclaration de Singhvi, para. 13.

⁷⁶ Déclaration de Singhvi, para. 15.

l'ensemble du processus protège contre les transferts arbitraires et garantit l'indépendance individuelle du magistrat.

Le projet de loi devrait également être modifié afin de garantir que les décisions relatives au détachement des magistrats protègent contre l'ingérence arbitraire, excessive ou injustifiée dans les affaires judiciaires et afin d'assurer l'indépendance individuelle des magistrats. Le pouvoir de déléguer les magistrats à des fonctions non judiciaires comporte un potentiel d'abus et pourrait être utilisé pour porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier lorsque des postes détachés offrent de possibles avantages financiers et non-financiers. Si le processus de détachement continue d'exister, les décisions doivent être prises sur la base de critères objectifs, par le biais de procédures transparentes et par le CSPJ lui-même, et non seulement par son Président-délégué comme prévu à l'article 75 du projet de loi.

iv. Procédures disciplinaires

Le projet de loi établit également le système disciplinaire des magistrats. La faute professionnelle d'un magistrat peut être signalée au Président-délégué, conformément à une procédure qui sera définie dans le règlement intérieur du CSPJ.⁷⁷ Conformément à l'article 81 du projet de loi, les poursuites disciplinaires ne peuvent avoir lieu qu'après qu'il soit procédé aux investigations et enquêtes nécessaires. Dans ces enquêtes, le CSPJ est assisté par des magistrats-inspecteurs expérimentés qui agissent sous la supervision de l'inspecteur général.⁷⁸ Le Président-délégué présente les résultats de l'enquête initiale au CSPJ, qui décide alors de classer l'affaire ou de nommer un juge rapporteur pour une enquête complète.⁷⁹

Lorsque le CSPJ décide de nommer un rapporteur, le Président-délégué notifie au magistrat concerné les allégations portées contre lui/elle et le nom du juge rapporteur chargé de son affaire.⁸⁰ Ce dernier procède aux recherches et enquêtes additionnelles, y compris l'audition du magistrat concerné.⁸¹ Enfin, le rapporteur présente ses conclusions au CSPJ, qui décide de classer l'affaire ou, si les allégations sont sérieuses, d'engager une procédure disciplinaire.⁸² Dans les affaires impliquant des poursuites pénales ou des fautes graves, telles que définies à l'article 89 du projet de loi sur le statut des magistrats,⁸³ le Président-délégué peut suspendre le magistrat concerné, après consultation de la commission établie en vertu de l'article 75 du projet de loi.⁸⁴

⁷⁷ Projet de loi n° 100.13, article 80.

⁷⁸ Constitution de 2011, article 116 ; et Projet de loi n° 100.13, article 81.

⁷⁹ Projet de loi n° 100.13, article 82.

⁸⁰ Projet de loi n° 100.13, article 83.

⁸¹ Projet de loi n° 100.13, article 83.

⁸² Projet de loi n° 100.13, article 83 et 84.

⁸³ L'article 89 prévoit qu'un magistrat puisse être suspendu de ses fonctions si une procédure pénale est ouverte à son encontre ou si il/elle a commis une faute grave. Selon cette disposition, est considéré comme faute 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 fondamentale pour les droits des parties ; la violation du devoir de discrétion et de confidentialité ; le fait de s'abstenir intentionnellement de se récuser d'une affaire lorsque la loi l'exige ; le fait de s'abstenir collectivement et de manière organisée de travailler ; le fait d'arrêter ou de perturber le fonctionnement normal des audiences des tribunaux ; et l'exercice d'activités politiques ou syndicales ou l'adhésion à un parti politique ou un syndicat professionnel.

⁸⁴ Projet de loi n° 100.13, article 86.

Le magistrat soumis à la procédure disciplinaire a le droit d'être assisté d'un avocat ou d'un magistrat. Le magistrat ou son représentant légal peuvent consulter et prendre copies du dossier de l'affaire, y compris du rapport du rapporteur.⁸⁵ Le magistrat a le droit d'être entendu par le CSPJ et il est convoqué huit jours au moins avant la date de l'audience.⁸⁶ Le CSPJ doit prendre une décision sur l'affaire d'un magistrat dans les quatre mois à compter du renvoi de l'affaire. Suite à une décision motivée, le CSPJ peut renouveler le délai de quatre mois une seule fois.⁸⁷

L'article 114 de la Constitution et les articles 95 et 96 du projet de loi prévoient que les décisions individuelles de la CSPJ et de son Président-délégué sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative. Les plaintes individuelles peuvent être présentées à la chambre administrative de la Cour de cassation dans les 30 jours de la notification de la décision. L'examen par le tribunal administratif ne suspend pas automatiquement l'exécution des décisions à l'encontre des magistrats individuels. Toutefois, le tribunal peut décider lui-même, « à titre exceptionnel », de suspendre l'exécution de décisions individuelles « sur demande expresse » du magistrat concerné.

La CIJ se félicite du fait que le projet de loi prévoit de meilleures garanties pour l'équité des procédures disciplinaires contre les magistrats, y compris les droits de la défense et de contester les décisions du CSPJ devant la chambre administrative de la Cour de cassation. Dans le système actuel, les décisions du CSM ne peuvent faire l'objet d'aucune forme d'examen et un magistrat faisant l'objet de procédures disciplinaires n'a pas le droit d'accéder à toutes les pièces du dossier, y compris, en particulier, le rapport du juge rapporteur.

Le système actuel est clairement incompatible avec les normes internationales. Le Principe 20 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature et le Principe A.4(q) des Directives et Principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique prévoient que les décisions dans les procédures disciplinaires, de suspension ou de révocation devraient être soumises à « un examen indépendant ». Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a également souligné que « le droit de contester les décisions disciplinaires devant un tribunal judiciaire supérieure » est « crucial » afin « d'éviter l'utilisation abusive des mécanismes de responsabilité ».⁸⁸

Cependant, la CIJ demeure préoccupée que l'examen des « décisions individuelles » du CSPJ par la plus haute juridiction administrative soit limité aux cas d'« abus de pouvoir ». La CIJ recommande que le projet de loi soit révisé pour assurer que la chambre administrative ait le pouvoir d'examiner le fond d'une décision dans une affaire particulière, et pas seulement un examen limité aux éventuels abus de pouvoir. L'examen devrait être capable d'aborder et de réparer les erreurs graves dans la procédure suivie par le CSPJ, par rapport à la valeur probante de la preuve dans les décisions du CSPJ sur toutes les questions de droit, et quant à la pertinence de la sanction. L'indépendance de l'organe de recours, la chambre administrative de la Cour de cassation, risque également d'être compromise par le fait que la chambre

⁸⁵ Projet de loi n° 100.13, articles 87 et 88.

⁸⁶ Projet de loi n° 100.13, article 90.

⁸⁷ Projet de loi n° 100.13, article 91.

⁸⁸ Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, UN Doc. A/HRC/26/32 (28 avril 2014), paragraphes 72 et 129.

fasse partie de la Cour de cassation, dont le Président siège en tant que Président-délégué du CSPJ.

Par conséquent, les mesures visant à sauvegarder le droit à un examen indépendant, impartial et équitable des décisions de la CSPJ devraient être renforcées dans la loi organique.

La CIJ craint également que le projet de loi ne perpétue certaines pratiques de l'ancien système disciplinaire prévues par la loi n° 1-74-467 de 1974. En vertu de cette loi, en cas de faute professionnelle grave ou de poursuites pénales, le magistrat peut être « immédiatement suspendu de ses fonctions par arrêté du ministre de la Justice ». ⁸⁹ Cette suspension immédiate ne nécessite d'aucune consultation préalable avec le CSM et le ministre de la Justice a le pouvoir discrétionnaire de décider quels actes ou omissions constituent une faute grave. Ces pouvoirs ont été exercés dans le passé d'une façon qui porte atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, y compris la suspension de magistrats de la part du ministre de la Justice ou le renvoi décidé par le ministre de magistrats au conseil de discipline sur la base d'accusations qui semblaient découler de l'exercice légitime de leurs droits, y compris le droit à la liberté d'expression. ⁹⁰

Une disposition similaire est incluse dans le projet de loi, qui prévoit à l'article 86 que, lorsque des poursuites pénales sont engagées ou lorsque le magistrat est accusé d'avoir commis une faute grave, le magistrat peut être immédiatement suspendu de ses fonctions par un ordre du Président-délégué du CSPJ, après consultation avec la commission créée en vertu de l'article 75. L'ordre de suspension prévoit également si le salaire du magistrat intéressé sera versé durant la durée de sa suspension. Le CSPJ est informé de la décision de suspension lors de sa prochaine réunion « afin de décider des suites appropriées. »

La CIJ est préoccupée par le fait que les décisions relatives à la suspension temporaire immédiate soient prises par le seul Président-délégué et non pas par le CSPJ dans son ensemble. La CIJ est également préoccupée qu'il n'y ait pas de possibilité de faire appel de ces décisions. Les magistrats devraient avoir la possibilité de contester la suspension à travers un processus de révision rapide et équitable. Leur rémunération doit être aussi maintenue au cours de la période de suspension.

En outre, bien que l'article 89 du projet de loi sur le statut des magistrats définisse la

⁸⁹ Loi n° 1-74-467, article 62.

⁹⁰ Voir, à titre d'exemple, l'affaire disciplinaire n° 07/2014. Dans cette affaire, le ministre de la Justice a renvoyé Rachid Al-Abdellawi, un magistrat du tribunal de première instance de Tanger, devant le conseil de discipline au titre de l'accusation de « défaut de se conformer aux obligations d'honneur, finesse ou dignité de la fonction judiciaire ». Les accusations découlent d'une photo postée par le magistrat sur les médias sociaux, le montrant en train de travailler dans le couloir des salles d'audience car, après un mois au tribunal, il n'avait toujours pas de bureau à sa disposition. Disponible sur 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.

faute grave, l'énoncé de cet article n'est pas précis. Par exemple, le Président-délégué du CSPJ aura le pouvoir discrétionnaire de décider ce qui constitue un manquement aux obligations d'indépendance et d'impartialité. Ces pouvoirs pourraient être utilisés pour porter atteinte à l'indépendance des magistrats et les exposer à une pression politique abusive. La disposition du projet de loi qui permet aux magistrats d'être suspendus sans salaire comporte également le potentiel d'exacerber une telle pression.

Selon les normes internationales, toute allégation de mauvaise conduite judiciaire doit être examinée d'une façon indépendante, impartiale, approfondie et juste. Toute décision concernant la suspension ou la révocation, doit être prise par un organisme indépendant et à la suite d'une procédure équitable qui protège les droits du magistrat concerné. La Recommandation (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prévoit que chaque procédure disciplinaire « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction. »⁹¹

Les décisions de révocation et de suspension, même lorsque la suspension est temporaire, doivent être prises sur la base des normes de conduite judiciaire établies. Selon les normes internationales, les normes d'éthique que les magistrats doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, devraient être fixées par la loi ou dans des codes de conduite.⁹² Cependant, la CIJ craint que, bien que le projet de loi confie au CSPJ le pouvoir d'élaborer, en consultation avec les associations de magistrats, un code de conduite judiciaire contenant les valeurs, les principes et les règles que les magistrats doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions,⁹³ le projet la loi ne précise pas qu'une fois adopté, ce code de conduite judiciaire soit la base sur laquelle les magistrats soient tenus professionnellement responsables.

v. *Autres compétences*

La Constitution et le projet de loi affirment que le CSPJ devrait fonctionner en tant que gardien de l'indépendance individuelle des magistrats et donnent au CSPJ le pouvoir de recevoir les renvois présentés par les magistrats concernant les affaires individuelles pour lesquelles ils estiment que leur indépendance soit menacée.⁹⁴ Conformément à l'article 98, le CSPJ peut recevoir les renvois des magistrats « chaque fois qu'il s'agit d'une tentative d'influencer le magistrat de manière illégale, et procède, le cas échéant, aux enquêtes et investigations nécessaires, y compris l'audition du magistrat concerné et de toute personne dont l'audition est jugée utile. ». Dans ces affaires, le CSPJ prendra les mesures qu'il juge nécessaires ou renverra l'affaire devant le parquet si l'acte est de nature criminelle.⁹⁵

En outre, le CSPJ rédigera de sa propre initiative des rapports sur la situation du système de justice et élaborera des recommandations visant, entre autres, à un meilleur fonctionnement du système judiciaire et à des protections plus fortes pour

⁹¹ Conseil d'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, para 69.

⁹² Conseil d'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, para 73 ; International Bar Association Minimum Standards of Judicial Conduct, para 29(b) ; Singhvi Déclaration de Singhvi, para. 27.

⁹³ Projet de loi n° 100.13, article 99.

⁹⁴ Constitution de 2011, article 109 ; Projet de loi n° 100.13, article 97.

⁹⁵ Projet de loi n° 100.13, article 98.

l'indépendance de la magistrature.⁹⁶ Le CSPJ peut également recevoir des rapports sur l'état du système judiciaire de la part du Premier Président de la Cour de cassation, du Procureur général de la Cour de cassation, du ministre de la Justice, de l'Inspection générale des services judiciaires, du Conseil national des droits de l'homme, des associations professionnelles de les magistrats et des organisations de la société civile.⁹⁷

Enfin, à la demande du Roi, du gouvernement ou du Parlement, le CSPJ est autorisé à émettre des avis consultatifs sur des questions liées à la justice, « sous réserve du principe de séparation des pouvoirs. »⁹⁸ Notamment, les questions soumises à l'avis du CSPJ doivent inclure : les projets de lois sur la situation de la magistrature et du système judiciaire, les stratégies et les réformes proposées dans le domaine de la justice.⁹⁹

La CIJ se félicite du fait que la Constitution et le projet de loi prévoient pour les magistrats la possibilité de soumettre au CSPJ les cas de menaces contre leur indépendance et de tentatives d'exercer une influence indue. Cette procédure, en synergie avec les pouvoirs du CSPJ d'enquêter sur ces menaces et tentatives et, si nécessaire, de les transmettre au parquet, devrait contribuer à la protection de l'indépendance individuelle des magistrats et à renforcer les garanties de l'indépendance judiciaire.

La CIJ est préoccupée, cependant, par le fait que le projet de loi ne prévoit pas de mécanismes effectifs permettant au CSPJ de faire rapport sur toutes les questions relatives à la justice et de contribuer au processus de réforme de la justice, y compris les réformes législatives, de sa propre initiative. Les compétences du CSPJ sur ces questions sont plutôt de nature consultative et limitées à répondre à des requêtes formelles par diverses parties prenantes.

La CIJ estime que toutes les autorités, en particulier le Parlement et le gouvernement, devraient être obligées de consulter le CSPJ et de prendre en considération son avis sur toutes les questions relatives à la justice, y compris les réformes judiciaires, et que le CSPJ devrait être explicitement autorisé à faire rapport sur ces questions indépendamment de toutes les autres branches de l'Etat et devrait être doté expressément du pouvoir discrétionnaire de décider de l'opportunité et de la forme pour présenter un tel rapport.

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. Etablir des procédures équitables et transparentes pour la sélection des magistrats stagiaires et pour la nomination des magistrats, y compris les responsables judiciaires ;**
- ii. Définir des critères objectifs pour les nominations, y compris les qualifications, l'intégrité, la compétence, l'efficacité et l'expérience, et exclure toute discrimination ;**
- iii. Veiller à ce que le pouvoir d'examiner et d'évaluer l'exercice par les responsables judiciaires de leurs fonctions relatives à**

⁹⁶ Projet de loi n° 100.13, article 101.

⁹⁷ Projet de loi n° 100.13, article 103.

⁹⁸ Projet de loi n° 100.13, article 105.

⁹⁹ Projet de loi n° 100.13, article 105.

- l'administration judiciaire soit retiré au ministre de la Justice et placé sous la supervision du CSPJ ;**
- iv. Veiller à ce que la procédure de promotion des magistrats soit équitable, transparente et fondée sur des critères objectifs, tels que la compétence, l'intégrité et l'expérience ;**
 - v. Veiller à ce que les décisions d'affectation et de transfert soient décidées par le CSPJ et que le consentement du magistrat soit recherché ;**
 - vi. Veiller à ce que les conditions de la délégation de magistrats auprès d'autres juridictions soient clairement définies dans la loi, que le consentement du magistrat concerné soit demandé, que le CSPJ soit compétent pour examiner et, si nécessaire, révoquer ces décisions, et que le processus dans son entier protège contre les transferts arbitraires et garantisse l'indépendance individuelle des magistrats ;**
 - vii. Veiller à ce que, si la possibilité de déléguer les magistrats à des fonctions non judiciaires continue d'exister, les décisions sur les détachements soient prises par le CSPJ sur la base de critères objectifs et à travers des procédures équitables et transparentes qui protègent contre les atteintes arbitraires, excessives ou injustifiées dans les affaires judiciaires et qui garantissent et préservent l'indépendance individuelle des magistrats ;**
 - viii. Veiller à ce qu'un code d'éthique suffisamment détaillé et complet, en conformité avec les Principes de Bangalore, soit développé par le CSPJ, en étroite consultation avec les magistrats et leurs associations professionnelles ;**
 - ix. Prévoir dans la loi organique sur le CSPJ que le code d'éthique soit la base sur laquelle les magistrats soient tenus professionnellement responsables ;**
 - x. Veiller à ce que la procédure disciplinaire pour examiner les plaintes contre les magistrats pour des violations présumées du code d'éthique soit définie dans la loi, ne porte pas atteinte à l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, et garantisse aux magistrats le droit à un procès équitable devant un organe indépendant et impartial et aux garanties d'une procédure régulière, ainsi que le droit de faire examiner les décisions et les sanctions par une juridiction supérieure, indépendante, impartiale en conformité avec les normes internationales, notamment en garantissant :**
 - a. l'examen rapide, indépendant, impartial, équitable et rapide de la plainte ;**
 - b. le droit de consulter et d'être représenté par un avocat ;**
 - c. une période de temps raisonnable et des moyens nécessaires pour préparer une défense, y compris la communication de toutes les informations pertinentes relatives à la plainte ;**
 - d. que les autorités ne divulguent pas la plainte ou les charges au grand public jusqu'à ce qu'une décision soit prise, sauf si le magistrat concerné en décide autrement ;**
 - e. le droit du magistrat de faire appel contre toute décision disciplinaire ou sanction à un tribunal supérieur indépendant qui ne soit pas institutionnellement lié ou subordonné au Président-délégué du CSPJ ;**
 - f. que l'examen des décisions individuelles du CSPJ concerne tous les motifs et le fond d'une affaire particulière, et pas seulement ceux relatifs à l'abus de pouvoir ;**

- g. que la révision s'étende à la décision disciplinaire et à la sanction, à la fois sur la base de la preuve suffisante et du droit ;**
- h. que les décisions relatives à la suspension immédiate soient fondées sur des motifs clairs et objectifs et soumises à une procédure d'examen rapide, équitable et transparente qui protège les droits du magistrat concerné. Les salaires et les autres avantages du magistrat concerné doivent être maintenus durant la période de suspension; et**
- xi. Prévoir que toutes les autorités, en particulier le Parlement et le gouvernement, consultent le CSPJ et considèrent ses avis sur toutes les questions relatives à la justice, y compris les réformes judiciaires, et que le CSPJ puisse, de sa propre initiative faire rapport sur ces questions indépendamment de toutes les autres branches de l'Etat et qu'il ait le pouvoir discrétionnaire de décider sur l'opportunité et la forme pour soumettre un tel rapport.**