



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
ⵎⴰⵔⴻⵎⴰⵔⴰⵏ ⵏ ⵉⵎⵓⵏ ⵏ ⵉⵎⵓⵏ ⵏ ⵉⵎⵓⵏ
Conseil national des droits de l'Homme

La Loi organique fixant **le statut des magistrats**

Série contribution au débat public - N°2
- Mémoire additionnel -

La loi organique fixant **le statut des magistrats**

Série contribution au débat public - N°2
- Mémoire additionnel -

Vu les articles 13, 24 et 25 du Dahir N° I-11-19 du 25 Rabii I 1432 (1er mars 2011) portant sa création ;

Vu son mémorandum sur la loi organique fixant le statut des magistrats, adopté lors de la cinquième session ordinaire du Conseil, le 20 juillet 2013 ;

Après avoir examiné le projet de loi organique fixant le statut des magistrats, dans sa version du 25 décembre 2013 ;

Le Conseil national des droits de l'Homme présente ce mémorandum additionnel qui porte sur le projet de loi organique fixant le statut des magistrats.

Les modalités de communication des orientations de politique pénale par le ministre de la justice (art.5 du projet de loi organique)

1. L'article 5 du projet de loi organique consacre l'indépendance des magistrats du parquet en les plaçant sous l'autorité du procureur général du Roi près la Cour de cassation ainsi que sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchiques, tout en chargeant le ministre de la justice de communiquer, par écrit, les dispositions de la politique pénale, au procureur général du Roi près la Cour de cassation.

2. Constatant que la formulation de cet article répond globalement à ses recommandations émises dans son mémorandum* sur le statut des magistrats, le CNDH propose de préciser, dans le même article le mécanisme juridique par lequel seront communiquées ces dispositions. A cet égard, le CNDH recommande d'insérer dans l'article 5 une disposition précisant que les orientations de la politique pénale soient communiquées à travers l'émission de circulaires générales adressées par le ministre de la justice au procureur général du Roi près la Cour de cassation. Le CNDH souligne également l'importance de prévoir une disposition qui renvoie explicitement au respect du principe de la hiérarchie des normes consacré par l'article 6 de la Constitution.

3. La formule proposée, tout en ayant l'avantage de réduire tout risque de «personnalisation» des orientations de la politique pénale, s'inspire des expériences comparées qui ont opté pour la responsabilisation institutionnelle et mutuelle des acteurs de la politique pénale et de l'action publique.

4. Le CNDH rappelle, en outre, que la recommandation Rec. (2000) 19 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale¹ précise respectivement dans ses paragraphes 13(c) et 14 que «toute instruction à caractère général émanant du gouvernement revête une forme écrite et soit publiée selon des modalités appropriées» et que «dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'Etat doit prendre toutes mesures afin que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi.». Dans son avis, émis le 27 juin 2013 sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique², la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCNDH) française, et sur la même problématique juridique, affirme qu'elle ne s'oppose pas « au pouvoir du garde des sceaux de définir et de coordonner la politique pénale. Cependant, ce pouvoir ne doit pas pour effet de corseter le pouvoir d'appréciation du ministère public, au mépris des principes de l'opportunité des poursuites et de l'individualisation des peines». Sur la base de cette position de principe, la CNCNDH a recommandé que «les termes d'instructions générales de politique pénale soient abandonnés au profit de ceux de circulaire d'orientation générale. Il reviendrait alors aux procureurs généraux et procureurs de la République de préciser, adapter et de mettre en œuvre ces orientations en prenant en compte le contexte propre de leur ressort».

2

Propositions concernant certains actes de nomination

5. Après analyse des articles 9 à 13 du projet de loi organique, le CNDH a constaté que certains actes de nomination étroitement liés à la mise en œuvre des articles 107 et 113 de la Constitution ne relèvent pas de la compétence du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

A cet effet, le CNDH rappelle ses propositions concernant la nomination des officiers et des sous-officiers appelés à siéger comme juges au tribunal militaire³, ainsi que les nominations aux commissions locales de taxation et à la Commission nationale du recours fiscal (articles 225 et 226 du code général des impôts). Le Conseil réitère, dans ce cadre, sa recommandation qui consiste à attribuer au CSPJ la compétence de nomination dans les fonctions précitées. Concernant les officiers et les sous-officiers appelés à siéger comme juges au tribunal militaire, le Conseil recommande que les critères de sélection de cette catégorie de magistrats soient alignés sur ceux applicables aux magistrats civils, et propose, en outre, qu'ils bénéficient d'une formation complémentaire de 6 mois à l'Institut supérieur de la magistrature. Le Conseil souligne, en outre que la mise en œuvre de ces recommandations requiert l'insertion de deux alinéas additionnels au niveau de l'article 13 du projet de loi organique, et de mettre les articles 225 (II)-A, 226 (I) du code des impôts ainsi que l'article 21 du Dahir n° 1-56-270 du 6 rebia II 1376 (10 novembre 1956) formant code de justice militaire (tel qu'il a été modifié et complété) en cohérence avec l'article 13 susmentionné.

1- adoptée par le Comité des Ministres, le 6 octobre 2000, lors de la 724^e réunion des Délégués des Ministres

2- CNCNDH : Avis sur l'indépendance de la justice, adopté à l'Assemblée plénière du 27 juin 2013 et publié au JORF n° 0176 du 31 juillet 2013 page texte n° 102

3- Cette proposition s'inscrit dans la logique des recommandations avancées par le CNDH dans son memorandum relatif au Dahir N° 1-56-270 du 6 rebia II 1376 (10 novembre 1956) formant code de justice militaire (tel qu'il a été modifié et complété)

Proposition concernant le recrutement des magistrats

6. En matière de recrutement des magistrats le CNDH rappelle sa proposition émise dans son mémorandum sur le statut des magistrats et qui consiste à ouvrir le concours des magistrats stagiaires aux titulaires de Master en sciences juridiques. Cette formule permet de couvrir les deux branches principales des sciences juridiques dans le cursus universitaire national à savoir le droit privé et le droit public⁴. Le CNDH souligne, en outre, que les expériences comparées présentées dans son rapport thématique, notamment les expériences allemande, belge, espagnole, italienne, hollandaise et portugaise s'inscrivent dans la logique de la proposition précitée. Pour les raisons précitées, le CNDH recommande d'amender l'alinéa 6 de l'article 16 du projet de loi organique en supprimant la condition mise en parenthèse (droit privé).

7. Le même arguments justifient la proposition du CNDH qui consiste à supprimer la condition d'enseignement d'une matière de droit privé prévue à l'article 28 du projet de loi tout en maintenant la condition générale d'enseignement d'une matière relevant des sciences juridiques.

Propositions concernant les modalités d'élaboration des textes réglementaires prévus aux articles 18,33,41,84,85,86 et 87 du projet de loi organique

8. Le CNDH rappelle que le 11^{ème} paragraphe des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature⁵ prévoit que la « rémunération appropriée » des magistrats ainsi que « leurs pensions » doivent être « garantis par la loi ».

9. Dans le même sens, la recommandation CM/Rec.(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités⁶ prévoit dans ses paragraphes 53 et 54 que les principales règles du régime de rémunération des juges professionnels devraient être fixées par la loi, et que la rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions et que des dispositions légales spécifiques devraient être introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant spécifiquement les juges.

10. Il ressort de l'analyse des deux paragraphes précités, que la recommandation lie logiquement la question de la rémunération des juges à leur indépendance. Cette

4- Pour le droit public, les titulaires des masters en droit administratif, finances publiques, droit constitutionnel et en droit international public disposent, selon les normes pédagogiques nationales, des pré-requis nécessaires pour postuler au concours des magistrats stagiaires.

5- Adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

6- Adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1098^e réunion des Délégués des Ministres

conclusion est confirmée par les dispositions de l'avis n°10 (2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société⁷. Cet avis, recommande, dans son paragraphe 87 qui définit les contours des attributions consultatives des conseils supérieurs de la magistrature dans les pays du conseil de l'Europe, que « tout projet de texte se rapportant au statut du juge, à l'administration de la justice, au droit procédural et plus généralement tout projet de texte susceptible d'avoir une incidence sur le pouvoir judiciaire et notamment l'indépendance des juges... devrait obligatoirement être soumis, avant la délibération du Parlement, à l'avis du Conseil de la Justice ».

11. Dans la même démarche comparative, la Charte européenne sur le statut des juges⁸ préconise dans son principe 1.8 d'associer les juges «par leurs représentants et leurs organisations professionnelles aux décisions relatives à l'administration des juridictions, à la détermination de leurs moyens et à l'affectation de ceux-ci sur le plan national et sur le plan local. Ils sont consultés, dans les mêmes conditions, sur les projets de modification de leur statut et sur la définition des conditions de leur rémunération et de leur protection sociale ». La lecture de ce principe à la lumière des articles 113 et 111 de la Constitution, permet de mettre en exergue le rôle du CSPJ en tant qu'espace de concertation sur le cadre législatif et réglementaire relatif à la situation financière des magistrats.

12. Pour les raisons précitées, le CNDH qui reconnaît que la définition de la rémunération et des indemnités des magistrats relève, dans le contexte juridique national, du domaine réglementaire, recommande d'amender les articles 18, 41, 84, 85, 86 et 87 du projet de loi organique pour permettre au CSPJ de donner son avis sur les projets des décrets relatifs à la rémunération et aux indemnités des magistrats.

13. La même logique, s'applique, de l'avis du Conseil, au décret fixant les rythmes d'avancement par échelon, prévu à l'article 33 du projet de loi organique.

Propositions concernant certains actes relatifs à la gestion des concours de recrutement des magistrats

14. Concernant les articles 17 et 29 du projet de loi organique, le CNDH rappelle ses propositions formulées dans son rapport thématique sur le statut des magistrats. La première proposition concerne certains actes de gestion du concours, qui doivent, de l'avis du CNDH, être attribués au président délégué du CSPJ sur délibération dudit conseil. Ces actes sont :

7 - Adopté par le CCJE lors de sa 8ème réunion (Strasbourg, 21-23 novembre 2007).

8 - La charte européenne sur le statut des juges, Strasbourg, 8-10 juillet 1998.

1. La nomination des membres du jury du concours des magistrats stagiaires ;
2. La nomination du suppléant du président et des membres ;
3. La nomination des examinateurs adjoints au jury ;
4. La nomination du comité de surveillance ;
5. La nomination des membres du jury de l'examen de fin de formation des magistrats stagiaires , actuellement nommés par le ministre de la Justice et des Libertés (Décret N° 2-05-178).

15. La deuxième proposition concerne la révision de la composition des jurys et du comité de surveillance afin que les représentants du ministère de la Justice et des Libertés ne fassent plus partie de ces structures, où siège actuellement le Directeur des affaires civiles pour les jurys, et le Chef de division des magistrats, le Chef de service de gestion de la situation administrative des magistrats et le Chef de service du mouvement des magistrats en ce qui concerne le comité de surveillance.

16. Partant de ces considérations, le CNDH propose d'amender les articles 17 et 29 du projet de loi organique pour attribuer, d'une manière explicite, au président délégué du CSPJ la compétence de nommer, par arrêté, les membres des jurys et du comité de surveillance.

Proposition concernant l'alignement de l'article 83 du projet de loi sur les garanties fondamentales de la fonction publique

17. Afin d'aligner le projet de loi organique sur les garanties communes prévues dans le statut général de la fonction, le CNDH propose d'insérer à l'article 83 du projet de loi organique, une formule similaire au dernier alinéa de l'article 20 du statut général de la fonction qui prévoit qu'aucune «mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé ne pourra y figurer», tout en considérant dans toute transposition de ce principe, les propositions de l'article 111 de la constitution.

18. Dans le même cadre, le CNDH, rappelle le 17ème principe fondamental des Nations unies relatif à l'indépendance de la magistrature qui prévoit que «Toute accusation ou plainte portée contre un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires et professionnelles doit être entendue rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le juge a le droit de répondre, sa cause doit être entendue équitablement. La phase initiale de l'affaire doit rester confidentielle, à moins que le juge ne demande qu'il en soit autrement». La mise en œuvre de ce principe, nécessite, de l'avis du Conseil, l'ajout d'une disposition à l'article 83 du projet de loi organique afin de n'inclure dans le dossier individuel du magistrat que les plaintes qui ont donné lieu à décisions disciplinaires définitives.

Proposition concernant les associations professionnelles des magistrats (articles 90 à 96)

19. Le CNDH constate avec satisfaction l'évolution positive du régime juridique des associations professionnelles des magistrats au fil des versions successives du projet de loi organique. Le CNDH constate particulièrement que la nouvelle formulation de l'article 92 du projet de loi organique permet aux associations professionnelles d'exercer immédiatement ses activités conformément à l'objet prévu dans ses statuts et ce dès le dépôt de déclaration de sa constitution, ce qui constitue de l'avis du conseil, une forte garantie du droit d'association des magistrats. Dans le même cadre, le CNDH note avec satisfaction, que le nombre minimum de magistrats requis pour la constitution d'une association professionnelle des magistrats est identique à celui prévu dans l'article premier du Dahir n°1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association à savoir deux personnes.

20. Le CNDH considère ces choix, qui s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 111 de la constitution, comme compatibles avec le neuvième principe fondamental des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature⁹ ainsi qu'avec le neuvième principe directeur, des Nations unies applicable au rôle des magistrats du parquet¹⁰. Le Conseil souligne également que les dispositions des articles 90 à 96 du projet de loi organique s'inspirent largement des dispositions de l'article 401 de la loi organique espagnole du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire considéré par le CNDH comme une bonne pratique en matière du droit d'association des magistrats.

21. En complémentarité avec ces choix, le CNDH recommande de préciser dans l'article 94 du projet de loi organique les droits inhérents au statut d'association-interlocuteur du CSPJ, notamment en termes de la participation éventuelle de ces associations aux processus consultatifs qui seront menées par le CSPJ et ce sans exclure les associations professionnelles les moins représentatifs des processus consultatifs précités. Le CNDH recommande, par ailleurs, de réduire le pourcentage de 10% prévu par l'article 94 de l'avant projet de loi organique pour l'acquisition du statut de l'interlocuteur du CSPJ à 5% sans aucune condition de déploiement territorial des adhérents, et de prévoir au niveau du règlement intérieur du CSPJ un mécanisme permettant le recensement annuel des magistrats adhérents aux associations professionnelles afin de mettre à jour la liste des associations ayant le statut d'interlocuteur du Conseil. Cette recommandation est justifiée par la taille actuelle du corps judiciaire. Le Conseil rappelle, par seule analogie, la jurisprudence du comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du BIT, et notamment le paragraphe 356 de son recueil publié en 2006 qui précise que « le fait de fixer dans la législation un pourcentage pour déterminer le seuil de représentativité des organisations et conférer certains privilèges aux organisations les plus représentatives (notamment aux fins de négociation collective) ne

9 - 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.

10 - Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet.

Adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990

« 9. Les magistrats du parquet son libres de former des associations professionnelles ou autres organisations destinées à représenter leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger leur statut et à en devenir membres. »

pose pas de difficulté dans la mesure où il s'agit de critères objectifs, précis et préétablis afin d'éviter toute possibilité de partialité ou d'abus ».¹¹

Proposition concernant les fautes disciplinaires prévues par l'article III du projet de loi organique

22. Dans son mémorandum sur la loi organique fixant le statut des magistrats, le CNDH a proposé de considérer comme faute disciplinaire toute violation grave par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive¹². Le Conseil réitère sa proposition en recommandant de prévoir cette faute, qui constitue une violation fondamentale au droit au procès équitable, dans l'article III du projet de loi.

23. Le Conseil rappelle, pour justifier la proposition précitée, que la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré dans son arrêt *Kulikowski c. Pologne*, du 19 mai 2009, que l'omission d'un tribunal d'informer les accusés qu'ils disposaient d'un nouveau délai pour se pourvoir en cassation après le refus de leurs avocats commis d'office de les assister constitue une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit à un procès équitable.

24. Le Conseil considère, en outre, que la disposition de l'article III de l'avant projet de loi organique, et qui prévoit la possibilité d'interdire immédiatement un magistrat d'exercer, s'il commet une faute disciplinaire grave, est incompatible avec les principes 19 et 20 des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature¹³. Le Conseil propose également comme alternative à cette mesure, une procédure qui permet aux responsables judiciaires, en cas d'urgence, de saisir le CSPJ des faits paraissant de nature à être qualifiés de faute grave sous réserve du principe de proportionnalité. Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, statue dans ce cas, dans un délai relativement court et en accordant toutes les garanties disciplinaires au magistrat en question, prononcer une décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires.

11 - La liberté syndicale : recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT ; Genève, Bureau international du Travail, 5e édition révisée, 2006 (p80).

12 - A titre de comparaison, le Conseil constitutionnel français a affirmé dans sa décision N° 2010-611 du 19 juillet 2010 qu'une disposition similaire dans la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution est conforme aux exigences constitutionnelles.

13 - Adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
المجلس الوطني لحقوق الإنسان
Conseil national des droits de l'Homme

La loi organique fixant
le statut des magistrats

Série contribution au débat public - N°2
Mémoire additionnel

Place Ach-Chouhada,
B.P. 1341, 10 001, Rabat - Maroc
Tél : +212(0) 5 37 72 22 18/07
Fax : +212(0) 5 37 72 68 56
cndh@cndh.org.ma

ساحة الشهداء، ص ب 1341،
10 001، الرباط - المغرب
الفاكس : +212 (0) 5 37 72 22 18/07
الفاكس : +212 (0) 5 37 72 68 56
cndh@cndh.org.ma