



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

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

Série contribution au débat public - N°2







## EXPOSÉ DES MOTIFS

1. En vertu du deuxième paragraphe de l'article 25 du Dahir N° 1-11-19 du 25 Rabiï I 1432 (1er mars 2011) portant sa création, le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) contribue au « renforcement de la construction démocratique par le biais de la promotion du dialogue sociétal pluriel et le perfectionnement de tous les moyens et mécanismes appropriés à cet effet »

Le CNDH, procède en outre, et en vertu de l'article 13 du même Dahir, à l'examen et à l'étude de l'harmonisation « des textes législatifs et réglementaires en vigueur avec les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire que le Royaume a ratifiées ou auxquelles il a adhéré, ainsi qu'à la lumière des observations finales et des recommandations émises par les instances onusiennes concernant les rapports qui leur sont présentés par le gouvernement »

Conformément aux dispositions de l'article 24 du Dahir précité, le CNDH soumet à la Haute Appréciation de Sa Majesté le Roi « des propositions ou des rapports spéciaux et thématiques sur tout ce qui est de nature à contribuer à une meilleure protection et à une meilleure défense des droits de l'Homme » ;

2. Conscient de l'impact de l'élargissement des garanties statutaires des magistrats sur la protection des droits des justiciables, le CNDH qui entend contribuer, par ses mémorandums, au processus de production des lois organiques et ordinaires, accorde un intérêt particulier et légitime au statut des magistrats. Cet intérêt se justifie, en outre, par les exigences de « l'approche fondée sur les droits de l'Homme », citée explicitement dans les exposés des motifs du Dahir portant création du Conseil ;

3. Considérant que le Dialogue national sur la réforme de la justice constitue une opportunité historique pour bâtir, sur une base concertée, les principes fondamentaux des politiques publiques en matière de réforme de ce secteur stratégique, le Conseil national des droits de l'Homme, compte contribuer au débat public relatif à la réforme de la justice en présentant ce mémorandum qui porte sur la loi organique fixant le statut des magistrats. C'est dans ce cadre, et conformément à sa mission, que le CNDH a élaboré et publié plusieurs mémorandums qui ont successivement porté sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle, l'exception d'inconstitutionnalité, le code de justice militaire ;

4. Les propositions contenues dans ce mémorandum ont été conçues sur la base des différents référentiels normatifs et déclaratifs aux niveaux national et international. Pour rapprocher les propositions présentées dans ce mémorandum des bonnes pratiques en vigueur dans plusieurs pays démocratiques, une étude de textes juridiques comparés régissant les statuts des magistrats dans ces pays a été également effectuée.

5. Ainsi, ont été considérés, dans la conception de ce memorandum, les référentiels normatifs et déclaratifs suivants :

- La Constitution, notamment ses articles 1<sup>er</sup> (§2), 19, 25 (§2), 35, 56, 57, 86, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116 (§3 et §5) et 117 ;
- L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques tel qu'il a été commenté par le Comité des droits de l'Homme dans l'observation générale N° 32<sup>1</sup> notamment dans ses paragraphes 19 20 et 21 ;
- Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 ;
- Les 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 ;
- Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, adoptés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, le 26 novembre 2002 ;
- La Résolution 67/1 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 septembre 2012, dans le cadre de la réunion de haut niveau sur l'état de droit, notamment ses paragraphes 11 et 14 ;
- La Résolution A/C.3/67/L.34/Rev.1 sur les droits de l'Homme dans l'administration de la justice, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 novembre 2012 ;
- Les Recommandations de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Mme Gabriela Knaul notamment celles figurant dans les paragraphes 70, 75 98 ;
- Les Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants le 23 avril 1999, et approuvées par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations unies dans sa résolution 17/2 du 18 avril 2008, notamment le paragraphe 2. 2 ;
- Les Recommandations pertinentes de l'Instance Equité et Réconciliation notamment les recommandations N° 9<sup>2</sup> et 10<sup>3</sup> formulées dans le cadre de l'axe N° 1 relatif à la consolidation des garanties constitutionnelles de protection des droits de l'Homme, ainsi que les recommandations 5<sup>4</sup>, 7<sup>5</sup>, 8<sup>6</sup> et 9<sup>7</sup> formulées dans le cadre de l'axe N° 6 relatif à la mise à niveau de la justice et le renforcement de son indépendance ;
- La Charte Européenne sur le statut des juges, adoptées par le Conseil de l'Europe le 10 juillet 1998.

**6.** Considérant le statut de partenaire pour la démocratie, accordé au Royaume du Maroc par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en juin 2011, le CNDH a pris également en considération les documents normatifs et déclaratifs produits par les différentes instances du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire. C'est ainsi qu'ont été considérés les documents suivants :

- La Recommandation Rec. (2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, adoptée le 6 août 2000 ;
- La Recommandation CM/Rec. (2010) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », adoptée le 17 novembre 2010<sup>8</sup> ;
- La Recommandation CM/Rec. (2012) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe intitulée « Le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale », adoptée le 19 septembre 2012 ;
- La Déclaration de Bordeaux du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur les « Juges et procureurs dans une société démocratique », adoptée le 20 janvier 2010 ;
- Les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public, (dites Lignes directrices de Budapest), adoptées par la conférence des procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005 ;
- Le rapport de la commission de Venise sur les « Normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire », adopté lors de la 85<sup>ème</sup> session plénière de la commission le 17-18 décembre 2010<sup>9</sup>.

**7.** Dans le même sens, le Conseil a procédé à une étude comparée des textes régissant le statut des magistrats dans plusieurs pays démocratiques consolidés.

C'est dans ce cadre qu'ont été étudiés les textes suivants :

- L'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, telle qu'elle a été modifiée et complétée (France) ;
- The Judiciary Act du 19 avril 1972, tel qu'il a été modifié et complété, notamment par la loi du 5 février 2009 (Allemagne)<sup>10</sup> ;
- Le Code judiciaire du 10 octobre 1967, notamment sa deuxième partie, tel qu'il a été modifié et complété (Belgique) ;
- La Loi organique 6/1985 du 1er juillet 1985 sur le pouvoir judiciaire (Espagne) ;
- La Loi complémentaire N° 35 du 14 mars 1979 portant loi organique du pouvoir judiciaire national (Brésil) ;
- La Loi N° 195 du 24 mars 1958 portant création et organisation du Conseil supérieur de la magistrature, telle qu'elle a été modifiée et complétée (Italie) ;
- Act on the composition of the judiciary and the organization of the justice system, du 18 avril 1827, tel qu'il a été modifié et complété (Pays-Bas).

**8.** Les propositions du CNDH concernant la loi organique fixant le statut des magistrats sont justifiées par les arguments suivants.

Argument N° 1 : les propositions du CNDH en matière de statut des magistrats visent à mettre en œuvre les observations finales du Comité des droits de l'homme adressées au Maroc le 1er décembre 2004, suite à la présentation de son rapport périodique, lui demandant, notamment, de « prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la magistrature », conformément à l'article 14 du Pacte. Elles visent également à mettre en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées en juillet 2012 dans le cadre de l'Examen périodique universel dont notamment la recommandation d' « accorder une priorité élevée à la réforme de la justice » (recommandation 129.72)

8 Dans le même sens, les propositions présentées dans ce mémorandum s'inspirent des orientations de l'observation générale N° 32 du Comité des droits de l'Homme, qui a rappelé dans le 19ème paragraphe que « La garantie de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tribunal au sens du paragraphe 1 de l'article 14 est un droit absolu qui ne souffre aucune exception. La garantie d'indépendance porte, en particulier, sur la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard. (...) Il est nécessaire de protéger les magistrats contre les conflits d'intérêts et les actes d'intimidation. Afin de préserver l'indépendance des juges, leur statut, y compris la durée de leur mandat, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi. »

En ce qui concerne la discipline des magistrats, le 20ème paragraphe de cette observation prévoit que « Les juges ne peuvent être révoqués que pour des motifs graves, pour faute ou incompetence, conformément à des procédures équitables assurant l'objectivité et l'impartialité, fixées dans la Constitution ou par la loi. La révocation d'un juge par le pouvoir exécutif, par exemple avant l'expiration du mandat qui lui avait été confié, sans qu'il soit informé des motifs précis de cette décision et sans qu'il puisse se prévaloir d'un recours utile pour la contester, est incompatible avec l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il en va de même lorsque, par exemple, le pouvoir exécutif révoque des juges supposés être corrompus sans respecter aucune des procédures légales. »

En distinguant les dimensions institutionnelles et personnelles de l'impartialité, le 21ème paragraphe donne des orientations stratégiques sur la gestion de la carrière des magistrats comme la déclaration des conflits d'intérêt. Ce paragraphe énonce que « L'exigence d'impartialité comprend deux aspects. Premièrement, les juges ne doivent pas laisser

des partis pris ou des préjugés personnels influencer leur jugement ni nourrir d'idées préconçues au sujet de l'affaire dont ils sont saisis, ni agir de manière à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre. Deuxièmement, le tribunal doit aussi donner une impression d'impartialité à un observateur raisonnable. Ainsi, un procès sérieusement entaché par la participation d'un juge qui, selon le droit interne, aurait dû être écarté, ne peut pas normalement être considéré comme un procès impartial.» ;

Argument N° 2 : les propositions du CNDH relatives aux conditions d'accès au concours des attachés de justice visent à diversifier et à élargir les voies d'accès à la magistrature, dans un cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences liés au métier du juge. De même, ces propositions visent à renforcer la position du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ) dans le processus de recrutement et de formation des magistrats ;

Argument N° 3 : les propositions concernant les droits et les devoirs des magistrats visent à consolider les garanties statutaires actuellement en vigueur sous réserve de leur compatibilité avec le nouveau cadre constitutionnel. Dans le même sens, le CNDH présente des propositions visant à mettre en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives aux droits et aux devoirs des magistrats notamment celles prévues aux articles 111, 109 et 36 ;

Argument N° 4 : les propositions du CNDH concernant les règles relatives à la gestion de la carrière des magistrats ont porté essentiellement sur certains aspects stratégiques directement liés à l'indépendance des magistrats, comme les actes de nomination, la précision de la portée de l'inamovibilité des magistrats du siège, la grille d'avancement, les positions des magistrats et leur régime disciplinaire. Il est également à rappeler, d'un point de vue méthodologique, que les propositions du CNDH concernant ce volet doivent être considérées en complémentarité avec celles précédemment présentées dans le mémorandum sur le CSPJ ;

Argument N° 5 : Les propositions concernant le statut du ministère public dans le système judiciaire concernent à la fois le statut des magistrats et le Code de procédure pénale. Pour cette raison, et tenant compte de l'objet du présent mémorandum, le CNDH a opté pour présenter ses propositions en la matière sous forme de points d'entrée thématiques.

## 9. Propositions concernant le recrutement des magistrats

Le CNDH a procédé à une étude comparative de la législation régissant le recrutement des magistrats dans plusieurs pays.

A titre d'exemple, l'Ecole nationale de la magistrature en France organise annuellement trois concours de recrutement :

- Un concours externe destiné aux titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'au moins quatre années après le baccalauréat et âgés de 31 ans au plus ;
- Un concours interne réservé aux fonctionnaires, agents de l'État ou d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou de la fonction publique hospitalière, justifiant de quatre années de service public et âgés de 48 ans au plus ;
- Un concours réservé, depuis la Loi organique N° 2001-539 du 25 juin 2001, aux candidats justifiant de huit années d'activité professionnelle dans le domaine privé, d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de fonctions juridictionnelles à titre non professionnel et âgés de 40 ans au plus.

10

L'article 18-I du statut français des magistrats prévoit une voie de nomination directe pour les personnes qui ont attesté de quatre années d'activité dans le domaine juridique, économique ou social, et qui sont ainsi qualifiées pour l'exercice des fonctions judiciaires, à condition d'être titulaires d'une maîtrise en droit et de satisfaire les autres conditions requises pour la candidature à l'auditorat.

Le même article prévoit une autre voie de nomination directe pour les docteurs en droit qui possèdent, outre les diplômes requis pour le doctorat, un autre diplôme d'études supérieures, ainsi que les personnes ayant exercé des fonctions d'enseignement ou de recherche en droit dans un établissement public d'enseignement supérieur pendant trois ans après l'obtention de la maîtrise en droit et possédant un diplôme d'études supérieures dans une discipline juridique.

En Allemagne, l'accès à la magistrature est conditionné par l'obtention d'un « certificat d'aptitude aux fonctions de juge », qui valide la formation commune à toutes les professions juridiques et judiciaires (juges, membres du ministère public, avocats, juristes d'entreprises, etc.) Cette formation commune dure 6 ans et elle est répartie entre une formation théorique de quatre ans à effectuer dans une faculté de droit et une formation pratique de deux ans sous forme de stages. Ce schéma est appliqué au niveau fédéral, la plupart des états fédérés (Länder) prévoyant un neuvième semestre au niveau de la formation théorique, soit un cursus de six ans et demi au total.

Dans le même cadre, et en vertu de la section 5 de la loi allemande sur le pouvoir judiciaire (The judiciary act), l'accès à la magistrature est conditionné par la validation des examens d'obtention pour l'obtention du certificat d'aptitude aux fonctions de juge. Toutefois, les professeurs universitaires titulaires spécialisés en droit sont éligibles pour l'accès à la magistrature, en vertu de la section 7 de la loi précitée.

En Belgique, les lois du 18 juillet 1991 et du 7 avril 2005 portant modification du Code judiciaire ont prévu trois voies de recrutement des magistrats.

- Le concours d'admission au stage judiciaire, organisé annuellement. Les candidats doivent être titulaires d'une licence en droit et attester d'un minimum d'une année d'exercice d'une fonction juridique à titre d'activité professionnelle principale ;
- L'examen d'aptitude professionnelle, ouvert aux titulaires d'une licence en droit et qui justifient d'une expérience professionnelle de douze ans dans des fonctions liées à l'administration de la justice ;
- L'examen oral d'évaluation, ouvert aux avocats ayant exercé leur profession à titre principal pendant vingt ans au moins, ainsi qu'aux professionnels qui justifient de quinze ans d'expérience au barreau et l'exercice pendant cinq ans au moins d'une autre fonction juridique. Le passage de l'examen oral d'évaluation dispense de l'examen d'aptitude professionnelle.

Le nombre de juges nommés à travers l'examen oral d'évaluation et l'examen d'aptitude professionnelle ne peut excéder 12% du nombre total des juges du ressort de la cour d'appel concernée. Il est à signaler en outre que l'âge minimum pour être nommé juge est de 35 ans.

L'expérience Espagnole, présente des caractéristiques similaires aux expériences précitées. En effet, les lois organiques 6/1985 du 1er juillet 1985 et 19/2003 du 23 décembre 2003 sur le pouvoir judiciaire consacrent le principe du concours comme voie unique d'accès à la magistrature, quelle que soit la trajectoire professionnelle des candidats.

Toutefois, les lois distinguent deux catégories de candidats potentiels à la magistrature.

- Les candidats titulaires d'une licence en droit et âgés de moins de soixante-dix ans ;
- Les juristes qui ont plus de dix ans d'expérience professionnelle.

Une des caractéristiques du système espagnol de recrutement est le rôle central attribué au Conseil général du pouvoir judiciaire dans la sélection et la formation des juges en vertu de la Loi organique 16/1994 du 8 novembre 1994.

En Italie, le principe du concours comme voie unique d'accès à la magistrature est consacré par l'article 106 de la Constitution. Le système de recrutement prévoit deux types de concours.

- Un concours réservé aux titulaires d'une maîtrise en droit et d'un diplôme des écoles spécialisées dans la formation des professionnels du droit, adossées aux facultés de droit. Les candidats dans cette catégorie doivent être âgés de 21 ans au moins et de 40 ans au plus à la date de l'organisation du concours ;
- Un deuxième concours réservé aux avocats âgés de moins de 45 ans et possédant au moins cinq ans d'expérience. Toutefois, les postes en compétition dans ce deuxième concours ne doivent pas dépasser 10% de postes réservés au premier concours.

La Loi N° 303 du 5 août 1998 prévoit un régime particulier pour la nomination de certaines catégories de professionnels du droit à la Cour de cassation. Ainsi, les professeurs d'université titulaires de chaires de droit ainsi que les avocats ayant quinze ans d'exercice professionnel et inscrits sur les listes spéciales des juridictions supérieures peuvent être appelés aux fonctions de conseillers à la Cour de cassation pour leurs mérites éminents, sur désignation du Conseil supérieur de la magistrature, conformément à l'article 106 de la constitution. La Loi N° 303 prévoit également que les juges de la Cour de cassation désignés dans le cadre de cette procédure ne peuvent représenter plus de 10 % de l'effectif total.

Au Pays-Bas, la Loi du 18 avril 1827 sur l'organisation de la justice prévoit deux voies d'accès à la magistrature. La première est réservée aux titulaires d'une maîtrise en droit qui ont une expérience professionnelle de moins de six ans et qui peuvent devenir auditeurs de justice. La deuxième voie est réservée aux juristes titulaires d'une maîtrise en droit qui possèdent au moins six ans d'expérience. Les candidats de cette catégorie peuvent proposer leur candidature à condition d'avoir plus de trente ans et moins de cinquante ans. Le système néerlandais se distingue par deux particularités : la périodicité des opérations de recrutement, qui est semestrielle, et l'introduction de tests psychotechniques dans le processus de sélection des candidats, lesquels tests visent à évaluer essentiellement certaines aptitudes comme la personnalité, les aptitudes intellectuelles et la capacité d'analyse.

L'expérience portugaise est caractérisée par la régulation d'âge d'accès au concours de la magistrature. La Loi N° 16/98 du 8 avril 1998 relative à la structure et au fonctionnement du Centre d'études judiciaires prévoit deux types de candidats.

- Les personnes titulaires d'une licence en droit depuis au moins deux ans, règle mise en place pour éviter que les étudiants ne passent directement de l'université au Centre d'études judiciaires ;
- Les assesseurs qui ont au moins trois ans d'ancienneté qui bénéficient d'un tiers des postes en compétition pour l'entrée au Centre d'études judiciaires. Les assesseurs sont dispensés des épreuves écrites, mais passent les mêmes épreuves orales que les candidats sans expérience professionnelle et sont classés avec ces derniers.

L'expérience anglaise et galloise est particulière dans le sens où elle a reconfiguré, depuis la promulgation de la Loi de 2005 sur la réforme des institutions, l'organisation des examens de recrutement des magistrats, tout en consacrant le rôle central de la commission judiciaire indépendante appelée Judicial Appointment Commission dans le processus de sélection des magistrats. A ce titre, les nouvelles modalités du concours comprennent des entretiens, des études de cas, des épreuves théoriques écrites et des jeux de rôle.

L'analyse des expériences comparées en matière de recrutement des magistrats permet de dégager les évolutions suivantes.

- La diversification des voies d'accès à la magistrature avec une nette préférence pour le mode d'accès par concours et une tendance vers l'élévation des conditions requises pour l'accès à la profession du juge ;
- Une tendance vers l'exigence d'une formation complémentaire à la formation initiale, y compris pour les candidats justifiant une expérience professionnelle dans les métiers liés à la justice ;
- Une orientation vers l'instauration de passerelles entre les différentes professions juridiques. Ces passerelles permettent de valider –grâce à des formations sanctionnées par des examens- les expériences acquises dans certaines professions académiques ou juridiques.

Partant de ces conclusions, le CNDH propose de remplacer l'appellation actuelle (attachés de justice) par une nouvelle appellation qui traduit d'une manière plus claire l'idée de l'unité du corps judiciaire ainsi que son nouveau statut indépendant. La nouvelle appellation proposée doit également refléter le rôle central que jouera le CSPJ en matière de veille à l'application des garanties accordées aux magistrats.

Dans le même sens, le CNDH propose une nouvelle configuration des conditions d'accès à la magistrature, avec trois concours annuels ouverts aux trois catégories de candidats selon les paramètres suivants.

1) Un premier concours des magistrats stagiaires, ouvert aux personnes qui remplissent les conditions suivantes :

- Etre titulaires de nationalité marocaine sous réserve des incapacités prévues par le Code de la nationalité marocaine ;
- Jouir des droits civiques ;
- Remplir les conditions d'aptitude physique et psychique exigées pour l'exercice de la fonction, le test psychotechnique étant administré lors du concours ;
- Etre âgé (e) de 24 ans révolus ;
- Etre titulaire d'un Master en sciences juridiques et avoir accompli un stage d'un an auprès d'un avocat, d'une maison d'aide juridique (Cf. les mesures d'accompagnement au point 13 de ce document), d'une Commission régionale des droits de l'Homme, d'une délégation régionale du médiateur ou d'une délégation territoriale de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination.

14

Cette proposition reconduit les conditions prévues aux alinéas 1,2 et 3 de l'article 4 du Dahir portant loi N° 1-74-467 du 28 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature tel qu'il a été modifié et complété. Toutefois, le CNDH propose d'introduire trois changements au niveau des conditions d'accès au concours des magistrats stagiaires :

- La suppression de la condition de bonne moralité, vu qu'elle nécessite la production d'un certificat délivré par l'autorité administrative locale, désormais mise à la disposition du gouvernement en vertu de l'article 89 de la Constitution ;
- Le remplacement de l'exigence de bonne moralité par la production d'un casier judiciaire vierge. Cette proposition est basée sur l'analyse d'une décision du Conseil constitutionnel français N° 2012-278, du 5 octobre 2012, qui a précisé que la finalité de l'exigence de bonne moralité pour accéder à la magistrature est de « permettre à l'autorité administrative de s'assurer que les candidats présentent des garanties nécessaires pour exercer les fonctions des magistrats et , en particulier, respecter les devoirs qui s'attachent à leur état » ;
- L'ajout d'une condition d'aptitude psychique qui est exigée comme condition dans plusieurs systèmes comparés (ex : Espagne, Italie, Grèce).

Pour garantir la qualité pédagogique de ces stages, le CNDH propose à ce qu'ils soient sanctionnés par une évaluation finale sous forme d'un rapport à présenter devant un jury. Le CNDH propose en outre, que la durée de formation de cette catégorie soit de 3 ans dont 18 mois de stage dans un tribunal.

2) Un deuxième concours des magistrats stagiaires, ouvert aux avocats justifiant d'un nombre (N) d'années dans l'exercice de leur profession et aux enseignants chercheurs en sciences juridiques justifiant de (N) années d'exercice. Cette proposition vise à réduire les délais actuellement requis pour ces professionnels, mais instaure en contrepartie le concours et la formation complémentaire. Le CNDH propose d'ouvrir également cette voie aux professionnels des métiers financiers, bancaires et comptables attestant d'un niveau équivalent ou supérieur à Bac+5 et justifiant de 8 ans d'exercice. Dans le même cadre, Il est proposé que cette catégorie bénéficie d'une formation complémentaire de reconversion sous forme d'un stage de 6 mois dans un tribunal.

3) Un troisième concours des magistrats stagiaires, ouvert aux fonctionnaires appartenant à un grade classé à l'échelle N° 11 justifiant de 10 ans au moins de service public effectif et titulaires d'une licence en droit. Le CNDH est favorable à ce que la loi organique prévoit une disposition permettant à cette catégorie d'accéder par voie de concours à la magistrature dans tous les tribunaux ordinaires et administratifs.

Quant à la durée de formation complémentaire proposée pour cette catégorie, elle pourrait être d'un an, dont 6 mois de stage dans un tribunal.

Dans le même cadre, le CNDH encourage la mise en place des programmes d'échange avec les écoles de la magistrature au niveau international afin d'élargir l'offre des stages à l'étranger au profit des magistrats.

Concernant la répartition des postes budgétaires entre les différents concours, le CNDH propose que la majorité de postes budgétaires soit réservée au premier concours, vu le caractère complémentaire des autres voies de recrutement. Cette proposition reflète une tendance observée notamment dans les pays, dont le système de recrutement est basé sur la notion de carrière judiciaire (France, Espagne, Italie par exemple).

L'expérience française confirme cette tendance. L'analyse de l'évolution de postes de magistrats offerts au concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, ainsi que les postes réservés aux nominations sur titre depuis 1992 montre que le nombre de postes alloués à la première catégorie a varié entre 100 postes en 1994 et 270 en 2013. Tandis que le nombre de postes offerts pour les nominations sur titre a varié entre zéro en 1994 et 50 en 2008<sup>11</sup>.

Ces choix budgétaires expliquent en grande partie la répartition des promotions de l'Ecole nationale de la magistrature en fonction de l'origine de recrutement.

A titre d'exemple, le rapport de cette institution pour l'année 2011 rappelle les pourcentages suivants :

- 1er concours externe : 63.04% ;
- 2ème concours interne : 10.14% ;
- 3ème concours interne : 2.9% ;
- Le recrutement sur titre : 23.91%.

En Espagne, le pourcentage de postes réservés au « recrutement latéral » des professeurs de droit et des avocats ne dépasse pas 25%<sup>12</sup>.

Par ailleurs, et dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs annoncés par l'article 34 de la constitution, le CNDH propose de réserver 7% des postes budgétaires dans toutes les catégories précitées aux personnes en situation d'handicap.

16

Afin de consacrer la position du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire en matière de veille à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment en matière de recrutement, Il est proposé que certaines dispositions relevant actuellement du domaine du pouvoir réglementaire soient prises par arrêté du président-délégué du CSPJ, sur délibération de l'Assemblée générale et sur la base des dispositions de loi organique portant statut des magistrats. Il s'agit essentiellement des conditions d'accès au concours des magistrats stagiaires, du programme des épreuves, de leur notation ainsi que des modalités de l'examen de fin de formation desdits magistrats stagiaires, régis actuellement par le Décret N° 2-05-178, publié au B. O. du 4 mai 2006.

Le CNDH propose également, dans l'optique de renforcement des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire que les actes suivants relatifs à la gestion du concours soient pris en charge par le président délégué du CSPJ :

1. La nomination du président et 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 du président et 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).

Le CNDH propose également de revoir 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 siègent 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. Cette proposition s'inspire de la recommandation N° R (94) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges. Cette recommandation préconise que « L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure. »

Concernant le régime disciplinaire des magistrats stagiaires, le CNDH propose à ce qu'il soit géré par le CSPJ. Cette proposition implique logiquement que ces magistrats bénéficient des mêmes garanties disciplinaires que leurs homologues titulaires. Toutefois, il est proposé que la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats stagiaires soit composée, sur une base paritaire, de trois membres représentant le CSPJ, du directeur de l'Institut supérieur de la magistrature (ISM), d'un professeur de l'institut et d'un représentant des magistrats stagiaires.

Enfin, le CNDH propose de prévoir des tests psychotechniques dans le programme du concours des magistrats stagiaires.

A titre de comparaison, le concours de recrutement des magistrats aux Pays-Bas prévoit le passage de tests psychotechniques et de tests de personnalité destinés à évaluer les qualités personnelles et la motivation des candidats.

Au Portugal, la Loi N°2/2008 du 14 janvier 2008 régissant le recrutement et la formation des magistrats ainsi que la structure et le fonctionnement du Centre des études judiciaires (Centro de estudos judiciais) prévoit, dans son article 14, parmi les méthodes de sélection des « examens psychologiques de sélection ».

En France, le ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat a publié en 2010 un guide pratique des concours administratifs à l'usage des présidents et membres de jury. Ce guide qui concerne tous les concours, y compris celui des auditeurs de justice, a prévu parmi les types d'évaluation des candidats, des tests psychotechniques qui rassemblent selon le guide « plusieurs types de tests (mémoire, personnalité, observation, ...). Ces tests permettent de mesurer les aptitudes logiques, verbales et numériques d'une personne, ainsi que sa capacité logique et intellectuelle.

## 10. Propositions concernant quelques droits et devoirs des magistrats

Ayant constaté que plusieurs dispositions actuellement prévues au statut de la magistrature dans ce domaine peuvent être transférés dans la loi organique prévue à l'article 112 de la Constitution, le CNDH s'est contenté de proposer des éléments visant à renforcer les garanties statutaires des magistrats.

A ce titre, il est proposé que la loi organique portant statut des magistrats consacre les dispositions de l'article 111 de la constitution. Pour compléter la portée générale des dispositions du deuxième paragraphe de l'article précité, le CNDH propose que la loi organique définisse les associations professionnelles en fonction de leur objet statutaire qui doit porter sur la défense des droits fondamentaux et les intérêts professionnels des magistrats, le service de la justice, la promotion de la formation professionnelle des magistrats et l'indépendance de la magistrature<sup>13</sup>.

18

Cette définition proposée des associations professionnelles en fonction de leur objet statutaire est le résultat d'une lecture combinée du point 1.7 de la Charte européenne sur le statut des juges ainsi que le Statut universel du Juge adopté à Taiwan le 17 novembre 1999 par l'Union internationale des magistrats.

En effet, la Charte européenne sur le statut des juges prévoit que « les organisations professionnelles constituées par les juges et auxquelles ils peuvent tous librement adhérer contribuent notamment à la défense des droits qui sont conférés à ceux-ci par leur statut, en particulier auprès des autorités et instances qui interviennent dans les décisions les concernant. »

L'article 12 du Statut universel du Juge prévoit quant à lui que « le droit d'association professionnelle du juge doit être reconnu, pour permettre aux juges d'être consultés notamment sur la détermination de leurs règles statutaires, éthiques ou autres, les moyens de la justice, et pour permettre d'assurer la défense de leurs intérêts légitimes. »

Le CNDH propose également, de transférer le premier paragraphe de l'article 13 du Dahir portant loi formant statut de la magistrature à la loi organique objet de ce mémorandum. Cet article dispose que « les magistrats sont, en toutes circonstances, tenus d'observer la réserve et la dignité que requiert la nature de leurs fonctions. Toute délibération politique est interdite au corps de la magistrature de même que toute démonstration de nature politique. Est également interdite toute action de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions. »

Il recommande en outre de renforcer ces dispositions par une formule visant à obliger le magistrat de s'abstenir d'afficher des relations ou d'adopter un comportement public de nature à faire naître un doute sur son indépendance ou son impartialité.

De même, et dans une logique de consécration de la séparation des pouvoirs, il est proposé que les déclarations suivantes soient reçues par le président délégué du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

- La déclaration d'exercice d'une activité privée et lucrative par le conjoint d'un magistrat ;
- La déclaration par un magistrat ou son conjoint de possession d'intérêts dans une entreprise de nature à nuire à la fonction dont le magistrat est investi.

Le CNDH rappelle également la nécessité de revoir le système actuel de la déclaration de patrimoine prévu par la Loi n° 53-06 abrogeant et remplaçant l'article 16 du Dahir portant loi N° 1-74-467 du 26 choual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature. Cette révision doit être effectuée à la lumière du premier alinéa du 4ème paragraphe de l'article 147 de la Constitution. La même démarche doit être suivie pour consacrer la compétence de la Cour des comptes en matière d'examen régulier de l'évolution de déclaration de patrimoine et des revenus des magistrats. En cette matière, l'appui du président délégué du CSPJ ainsi que des magistrats-inspecteurs constitue, de l'avis du CNDH, un gage d'efficacité.

Dans la même optique, la mise en œuvre des dispositions de l'article 36 et du dernier paragraphe de l'article 109 de la Constitution nécessite la mise en place de mécanismes de prévention des conflits d'intérêt dans la loi organique objet du présent mémorandum.

Enfin, le CNDH estime nécessaire de consacrer dans cette loi organique une procédure de mise en œuvre de la nouvelle garantie prévue par le deuxième paragraphe de l'article 109 de la Constitution, afin de permettre au juge, chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée, de saisir le CSPJ.

**11.** Propositions concernant les règles relatives à la gestion de la carrière des magistrats  
Concernant cet aspect étroitement lié à l'indépendance des magistrats, le CNDH propose que la loi organique consacre une règle générale en vertu de laquelle tous les actes relatifs à la gestion de la carrière des magistrats soient pris par le CSPJ, conformément aux articles 113 et 57 de la Constitution et en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel N° 854-12 du 3 juin 2012.

Sur la base normative précitée, le CNDH propose ce qui suit.

### A) Une nouvelle configuration des actes de nomination

Le CNDH propose la configuration des actes de nomination et des règles à prévoir dans le projet de loi portant statut des magistrats comme suit.

ACTE	RÈGLE PROPOSÉE
Nomination des magistrats parmi les magistrats stagiaires.	Décision du CSPJ et approbation par Dahir (art. 57)
Nomination des officiers et des sous-officiers appelés à siéger comme juges au tribunal militaire <sup>14</sup> .	Décision du CSPJ (sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de la défense) et approbation par Dahir (art. 57)
Affectation des magistrats à l'administration centrale du ministère de la Justice et des Libertés (pour les postes inférieurs aux directeurs centraux)	Décision du président-délégué du CSPJ sur avis de la commission concernée et sur proposition du ministre de la Justice et des Libertés. Procédure assimilée au détachement.
Délégation des magistrats.	Décision du président-délégué du CSPJ sur avis de la commission concernée.
Nomination aux différentes responsabilités judiciaires.	Appel interne à candidature, examen des candidatures par la commission de nominations au CSPJ, Décision du CSPJ et approbation par Dahir (art. 57)
Nomination au poste de premier président de la Cour de cassation.	Nomination directe par le Roi (par Dahir)
Nomination au poste de procureur général près la Cour de cassation.	Nomination directe par le Roi (par Dahir)
Nominations aux commissions locales de taxation et à la Commission nationale du recours fiscal (art. 225 et 226) du Code fiscal.	Appel interne à candidature, examen des candidatures par la commission de nominations du CSPJ, Décision du CSPJ et approbation par Dahir (art. 57)
Nominations aux autres instances.	Appel interne à candidature, examen de candidature par la commission de nominations du CSPJ, Décision du CSPJ et approbation par Dahir.
Détachement auprès des organismes internationaux ou étrangers.	Appel interne à candidature, examen des candidatures par la commission de nominations du CSPJ, Décision du CSPJ.

Dans le même sens et afin de renforcer les garanties de l'indépendance des magistrats, il est proposé que la loi organique prévoit pour l'exercice de toutes les responsabilités judiciaires des durées déterminées, tout en instaurant le principe d'exercice de ces mandats pour une seule fois non renouvelable. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 38-I du statut français de la magistrature prévoit que « Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel. »

## **B) La consécration de l'inamovibilité des magistrats du siège**

Concernant l'inamovibilité des magistrats du siège, garantie par l'article 108 de la Constitution, le CNDH propose que la loi organique consacre ce principe, tout en stipulant que le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement<sup>15</sup>. Cette proposition vise à mettre en œuvre les garanties prévues dans l'article 108 de la Constitution.

En outre, la formule proposée par le CNDH est compatible avec le 12<sup>ème</sup> paragraphe des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Ce principe prévoit que "Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat."

A titre de comparaison, dans le système constitutionnel français, la disposition qui garantit l'inamovibilité des magistrats du siège (art. 64 de la Constitution) trouve sa déclinaison dans la loi organique relative au statut de la magistrature (ordonnance N° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, version consolidée au 15 février 2012) qui reproduit dans son article 4 le principe constitutionnel d'inamovibilité des magistrats du siège, tout en précisant que le magistrats du siège ne peut recevoir sans son consentement une affectation nouvelle, même en avancement.

S'agissant d'un acte qui s'inscrit dans la gestion de la carrière des magistrats, Il est proposé que toutes les décisions d'affectation des magistrats du siège et du parquet soient prises par le CSPJ. Ces décisions doivent être motivées et peuvent faire objet de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative du Royaume. Cette proposition est justifiée par le souci de prévoir, dans la loi organique, les mêmes garanties statutaires au profit des magistrats du siège et du parquet.

A titre de comparaison, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a consacré depuis les années 1980 le principe de l'inamovibilité comme étant une garantie fondamentale de l'indépendance de la magistrature. Dans son arrêt *Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*, la Cour a énoncé que « D'une manière générale, on doit assurément

considérer l'inamovibilité des juges en cours de mandat comme un corollaire de leur indépendance... Toutefois, l'absence de consécration expresse en droit n'implique pas en soi un défaut d'indépendance du moment qu'il y a reconnaissance de fait et que les autres conditions nécessaires se trouvent réunies »

D'autres pays ont opté, toutefois, pour la consécration constitutionnelle de l'inamovibilité de tous les magistrats. C'est le cas de l'Italie qui prévoit à l'article 107 de la constitution que « les magistrats sont inamovibles. Ils ne peuvent être privés ou suspendus de leur service ni affectés à d'autres sièges ou à d'autres fonctions si ce n'est qu'à la suite d'une décision du Conseil supérieur de la magistrature, adoptée soit pour les motifs et avec les garanties de la défense prévus par les règles sur l'organisation judiciaire, soit avec le consentement des intéressés » et que les « Les magistrats ne se distinguent entre eux que par la diversité de leurs fonctions. » Cet article prévoit en outre que « le ministère public jouit des garanties qui lui sont accordées par les règles relatives à l'organisation judiciaire. »

### C) Proposition d'une nouvelle grille d'avancement

En matière d'avancement et d'évaluation des performances des magistrats, La grille suivante s'inscrit en complémentarité avec les propositions présentées par le CNDH dans son mémorandum sur le CSPJ (voir annexe).

Ainsi, il est proposé que la loi organique établisse une grille d'avancement élaborée sur la base des paramètres suivants :

- L'ancienneté ;
- Les critères d'évaluation proposés dans l'avis du CNDH sur le CSPJ (y compris l'auto-évaluation et les rapports d'évaluation pour les magistrats du parquet) ;
- La formation continue sanctionnée par un certificat, un diplôme ou une attestation ;
- La formation des professionnels de la justice (y compris les vacations dans les facultés de droit) ;
- Les publications scientifiques et pédagogiques.

Enfin, pour l'avancement de grade à grade, le CNDH propose que ne soient prises en considération que les activités effectuées par le magistrat durant les années requises pour l'avancement.

La ventilation des paramètres proposée ci-dessus est justifiée par une double exigence : consolider la position habituelle de critère d'ancienneté tout en facilitant le passage vers un système d'évaluation basé sur la performance ainsi que sur l'investissement dans les actions de formation et de recherche liées aux professions judiciaires. Plusieurs expériences comparées ont opté pour ce choix.

A titre de comparaison, le système italien d'avancement est basé sur une combinaison de critère d'ancienneté, prévu par les lois N° 570 du 25 juillet 1966, N° 831 du 20 décembre 1973 et N° 97 du 2 Avril 1979, avec d'autres critères d'évaluation de performance<sup>16</sup>. Une des particularités de la procédure d'évaluation des magistrats italiens est qu'elle s'appuie non seulement sur les rapports rédigés par les chefs de juridiction, mais également sur les avis des « conseils judiciaires », organes collégiaux constitués auprès de chaque Cour d'appel et composés de magistrats, de représentants du barreau et du monde universitaire<sup>17</sup>.

Au delà de la diversité des régimes d'évaluation dans chaque état fédéré (Land), le système allemand d'évaluation intègre le paramètre d'ancienneté à travers la durée relativement longue des échéances d'évaluation (tous les 4 ou 5 ans), tout en articulant l'évaluation des performances autour des compétences professionnelles, personnelles, sociales et les capacités de leadership<sup>18</sup>.

Un choix similaire est adopté par le système espagnol d'évaluation qui est basé sur l'évaluation des performances, l'ancienneté et l'investissement dans les différentes activités académiques liées aux professions judiciaires<sup>19</sup>.

Dans une démarche similaire, la grille d'avancement des juges lithuaniens<sup>20</sup> accorde 15% à l'ancienneté, 40% à l'évaluation des performances professionnelles, 20% à l'évaluation des qualités personnelles (y compris le respect de l'éthique judiciaire), 10% pour les diplômes et les certificats obtenus, 5% aux capacités linguistiques et 10% à la motivation.

#### **D) Propositions concernant les positions des magistrats**

Le CNDH a constaté que la plupart des dispositions régissant actuellement les positions statutaires des magistrats peuvent être transférées dans la loi organique objet de ce memorandum, à condition de les reformuler conformément aux nouvelles attributions dévolues au CSPJ. Le Conseil, qui recommande que tous les actes concernant la position des magistrats soient pris par le CSPJ, s'est contenté de présenter des propositions complémentaires portant sur les positions des magistrats.

Dans ce cadre, il est proposé que les magistrats en position d'activité bénéficient d'un congé pour des missions de recherche scientifique ou en vue d'une reconversion professionnelle, d'une durée par exemple de six mois par période de six ans d'activité.

En ce qui concerne la limite d'âge des magistrats, le CNDH propose de la fixer à 65 ans, avec la possibilité d'une prolongation unique d'une durée de 2 ans, sur demande de l'intéressé et avis favorable du CSPJ.

### E) Propositions relatives à la discipline des magistrats

Réitérant ses propositions concernant la procédure disciplinaire, qui ont été présentées dans son mémorandum sur le CSPJ (Cf. Annexe N° I), le CNDH estime qu'il est possible de concevoir un régime disciplinaire sur la base des règles suivantes qui devraient être prévues dans la loi organique portant statut des magistrats.

- L'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du siège et du parquet est du ressort du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Cela implique que les actes, actuellement exercés par le ministre de la Justice et des Libertés en matière disciplinaire soient attribués au président-délégué du CSPJ ;
- Toutes les sanctions disciplinaires sont prononcées par décision du président délégué du CSPJ, sur avis du Conseil réuni en formation disciplinaire et assisté par des magistrats-inspecteurs expérimentés ;
- La définition des fautes disciplinaires sur la base des manquements éventuels par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité.
- Considérer comme faute disciplinaire toute violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive<sup>21</sup> ;
- Transférer les dispositions relatives aux garanties disciplinaires prévues dans le statut actuel des magistrats dans la nouvelle loi organique ;
- Introduction de la possibilité de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction du Royaume contre les décisions du CSPJ en matière disciplinaire<sup>22</sup>.

### 12. Propositions concernant le statut du ministère public dans le système judiciaire

Conscient du fait que toute proposition sur le statut du ministère public doit porter sur plusieurs textes juridiques, le CNDH a opté pour la présentation des ses propositions sur le statut du ministère public dans le système judiciaire, à travers les points d'entrée suivants.

#### A) La mise en œuvre de l'indépendance des magistrats du parquet à l'égard du pouvoir exécutif

Le CNDH propose que la loi organique fixant le statut des magistrats place les magistrats du parquet 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.

Dans le même cadre, le CNDH propose que l'article 51 du Code de procédure pénale soit amendé afin de consacrer deux principes : l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles et le droit du ministre de la Justice et des Libertés de dénoncer au procureur général du Roi près la Cour de cassation les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, sans lui enjoindre d'engager ou de faire

engager des poursuites.

Cette proposition s'inscrit dans la logique des normes de la responsabilité professionnelle et de la déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants le 23 avril 1999, et approuvées par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations unies dans sa résolution 17/2 du 18 avril 2008. Le paragraphe 2.2 des normes précitées précise que « Si des représentants de l'autorité qui ne relève pas du domaine des poursuites ont le droit de donner des directives générales ou spécifiques aux procureurs et poursuivants, ces directives doivent être : transparentes, conformes à une autorité légitime et en harmonie avec des lignes directrices établies de façon à protéger la réalité et la perception de l'indépendance du procureur ou du poursuivant. »

#### **B) Les conditions de la mise en œuvre de la politique pénale du gouvernement à travers l'action du ministère public**

Le CNDH propose que l'article 51 du Code de procédure pénale consacre le rôle du ministre de la Justice et des Libertés dans la conduite de la politique pénale déterminée par le Gouvernement. La nouvelle formule de l'article 51 précité peut également confier au ministre de la Justice et des Libertés la mission de veille sur la cohérence de l'application de la politique pénale à travers l'émission de circulaires générales adressées au procureur général du Roi près la Cour de cassation.

#### **C) Le renforcement du contrôle de l'action du ministère public, dans le cadre de la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes**

Tout en rappelant les dispositions clés du régime juridique actuel du contrôle des magistrats du parquet (le deuxième alinéa du §1 de l'article 56 du Dahir portant loi N° 1-74-467 du 26 chaoual 1394, 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature, ainsi que les articles 36-51 du Code de procédure pénale), le CNDH souligne la nécessité de renforcer le dispositif de contrôle de l'action des magistrats du parquet sur trois niveaux : l'action de l'inspection judiciaire qui doit faire partie intégrante des attributions dévolues au CSPJ ; l'évaluation des magistrats du parquet selon les conditions fixées par l'article 116 (§4) de la Constitution et la conception d'une procédure pour la mise en œuvre de la garantie prévue par le deuxième paragraphe de l'article 109 de la Constitution.

#### **D) Mécanismes de coordination entre le procureur général du Roi près la Cour de cassation et le ministre de la Justice et des Libertés**

Le CNDH propose que la loi organique prévoit un mécanisme permettant la coordination entre le procureur général du Roi près la Cour de cassation et le ministre de la Justice et des Libertés (ex : réunions périodiques, conférence annuelle de la politique de l'action publique, etc.)

Dans le même sens, il est proposé à ce que le procureur général du Roi près la Cour de cassation publie un rapport annuel sur l'état de mise en œuvre de la politique pénale par les magistrats du parquet. Ce rapport doit être soumis à Sa Majesté le Roi, au président délégué du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et au ministre de la Justice et des Libertés.

Le CNDH rappelle enfin que ses propositions relatives au statut du ministère public dans le système judiciaire sont basées sur les recommandations de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Mme Gabriela Knaul. La rapporteure est partie d'une hypothèse de base, qui reconnaît « la marge étroite existant entre la nécessaire responsabilité des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et la nécessité impérieuse qu'ils travaillent de manière indépendante et à l'abri de toute crainte, pression, menaces ou faveur ». Après une étude de plusieurs expériences comparées, la rapporteure a constaté une tendance générale vers l'instauration d'un ministère public plus indépendant, sous l'angle de ses liens avec d'autres autorités, notamment l'exécutif.

26

La rapporteure a souligné également l'importance de renforcer les garanties statutaires des procureurs à travers la mise en place d'un « cadre permettant de traiter les questions disciplinaires internes et les plaintes contre les procureurs, lesquels devraient en tout état de cause avoir le droit de contester – y compris devant un tribunal – toutes les décisions concernant leur carrière, y compris celles résultant de procédures disciplinaires ».

Concernant la question de la hiérarchie des procureurs, la rapporteure a précisé que « dans la plupart des pays où le ministère public est hiérarchisé, des directives propres à une affaire peuvent aussi être données par le Procureur général ou le chef du ministère public, ou en son nom, à des procureurs individuels, y compris des directives sur l'opportunité d'engager ou d'abandonner des poursuites dans telle ou telle affaire ou de transmettre l'affaire à un autre procureur. Si le motif d'une telle directive est politique, il s'agit d'un abus de pouvoir. La Rapporteuse spéciale souligne en outre qu'il n'est pas souhaitable que des organes extérieurs donnent des directives aux procureurs dans une affaire précise, et que de telles directives devraient être officiellement consignées et rigoureusement limitées afin d'éviter toute ingérence ou pression indue ».

La rapporteure rappelle enfin, la règle générale selon laquelle « le procureur et le ministère public devraient être autonomes, quelle que soit la structure institutionnelle. Les États devraient faire en sorte que les procureurs puissent exercer leurs activités fonctionnelles de manière indépendante, objective et impartiale »<sup>23</sup>.

### 13. Mesures d'accompagnement

En complément à ses propositions, le CNDH estime que les mesures d'accompagnement suivantes auraient un impact positif sur la refonte du statut des magistrats.

#### A) La création des maisons d'aide juridique

Le CNDH qui propose d'effectuer un stage comme pré-requis pour accéder au concours des magistrats stagiaires (catégorie I) recommande la création, par une loi, des maisons d'aide juridique au niveau territorial.

Les attributions de ces maisons pourraient être articulées autour des missions suivantes.

- L'information et l'orientation en matière d'accès à la justice ;
- Le conseil juridique (sous réserve des attributions dévolues aux avocats) ;
- La promotion de modes alternatifs de règlement des différends ;
- L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit (sous réserve des attributions dévolues aux différents professionnels de la justice) ;
- L'assistance à la rédaction des actes juridiques (sous réserve des attributions dévolues aux différents professionnels de la justice).

Le CNDH invite les différentes parties prenantes à étudier la faisabilité de cette solution dans le cadre d'une refonte globale du régime de l'aide juridique.

Le CNDH rappelle également que cette proposition s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 67/1, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 septembre 2012, dans le cadre de la réunion de haut niveau sur l'état de droit,

A cet effet, le 11<sup>ème</sup> paragraphe de la résolution reconnaît l'importance de « l'appropriation nationale » des actions liées à l'Etat de droit et au renforcement de la justice. Le même paragraphe souligne l'importance de l'accessibilité de la justice et du renforcement de sa capacité responsive en vue de protéger les droits, construire la confiance, promouvoir la cohésion sociale et la prospérité économique. Le 14<sup>ème</sup> paragraphe réaffirme le droit d'accès à la justice pour tous, y compris les membres des groupes vulnérables ainsi que l'engagement des Etats de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer un accès transparent, effectif et non-discriminatoire à la justice.

## **B) L'amendement des normes pédagogiques nationales dans la filière des sciences juridiques**

Afin de renforcer la dimension pratique de la formation juridique, le CNDH propose d'amender les normes pédagogiques nationales dans la filière des sciences juridiques, en vue d'augmenter, au niveau de la licence, le volume horaire global consacré aux projets de fin d'études, aux projets professionnels et aux stages. Dans le même sens, le CNDH suggère, au niveau du master, une augmentation du volume horaire global consacré aux stages d'initiation à la recherche, ainsi qu'aux stages obligatoires en milieu professionnel. Ce renforcement de la dimension pratique de la formation juridique, avec un volume horaire adéquat, permettrait l'introduction de techniques pédagogiques innovantes telles que l'approche des cliniques juridiques et les techniques d'investigation judiciaire.

## **C) La création d'un Conseil d'Etat**

Le CNDH recommande aux différentes parties prenantes d'étudier la faisabilité de création d'un Conseil d'Etat sur la base de l'article 114 de la constitution. Le CNDH rappelle à ce titre le contenu du Discours Royal du 15 décembre 1999 qui a ouvert la perspective de mise en place d'un « Conseil d'Etat pour couronner la pyramide judiciaire et administrative de notre pays »

28

En l'état actuel de la réflexion du CNDH sur la question, les missions du Conseil d'Etat pourraient être articulées autour de quatre axes.

- La juridiction administrative suprême ;
- Le conseil juridique auprès du gouvernement et du parlement ;
- L'examen préalable de la recevabilité formelle et matérielle des motions en matière législative ;
- L'examen de recevabilité des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant les juridictions administratives.



### **Annexe : Rappel des propositions du CNDH en matière de critères de gestion de la carrière des magistrats**

Il est proposé que la loi organique du CSPJ consacre le principe d'évaluation des magistrats tout en précisant que l'évaluation ne peut avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à l'indépendance ou à l'impartialité du magistrat concerné.

Soucieux de proposer des garanties solides contre toute atteinte à l'indépendance des magistrats lors de leur évaluation, il est proposé que celle-ci porte principalement sur des critères quantifiables et objectivement mesurables. Ce choix présente un double avantage, il préserve l'indépendance des magistrats, tout en facilitant l'élaboration d'indicateurs mesurables, condition nécessaire pour améliorer la qualité des services rendus aux justiciables.

Plusieurs critères d'évaluation peuvent être consacrés, en tant que principes, dans la loi organique du CSPJ et détaillés ensuite dans la loi organique portant statut des magistrats. L'évaluation peut ainsi s'articuler essentiellement sur un ensemble de compétences de base, nécessaires pour un bon exercice de la fonction de magistrat telles que :

1. La capacité de gestion des flux de sortie des affaires par rapport au flux d'entrées et au stock ;
2. La capacité à juger les affaires dans un délai raisonnable ;
3. Les capacités d'organisation ;
4. La connaissance du droit et de la procédure ;
5. Le traitement équitable et égal des affaires ;
6. La communication ;
7. La tenue de l'audience ;
8. La gestion des moyens de preuve ;
9. La prise de décision ;
10. La gestion des instances<sup>24</sup> ;
11. La qualité de la motivation du jugement<sup>25</sup>.

Ces critères peuvent être combinés au critère d'ancienneté qui garde son importance.

Certaines dispositions de l'article 23 du statut des magistrats peuvent être transférées vers la loi organique notamment le principe de l'avancement continu des magistrats de grade à grade et d'échelon à échelon. S'inscrit dans la même logique le principe d'inscription des magistrats candidats à l'avancement sur une liste d'aptitude, ainsi que la prise en compte, lors de l'établissement de la liste d'aptitude des diplômés universitaires, de la qualification et de l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions correspondant au grade supérieur. Il est proposé en outre de créer, au sein du CSPJ, une commission d'avancement, composée exclusivement des magistrats membres de ce Conseil<sup>26</sup>.

Pour renforcer les garanties statutaires des magistrats, il est proposé de donner au magistrat qui conteste l'évaluation de son activité professionnelle la possibilité de saisir la commission d'avancement. Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission d'avancement émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné. Dans le même sens et dans le cadre d'une démarche plus globale d'évaluation, il est proposé d'accorder aux magistrats la possibilité d'auto-évaluer leur performance.

En ce qui concerne les magistrats du parquet, le CNDH estime que la loi organique sur le CSPJ doit consacrer le principe de prise en compte par ce conseil des rapports d'évaluation établis par l'autorité hiérarchique dont ils relèvent.

En matière disciplinaire, il convient de consacrer, au niveau de la loi organique du CSPJ trois dispositions constitutionnelles : la participation en matière disciplinaire des magistrats-inspecteurs, la qualification, comme faute professionnelle grave, de tout manquement de la part du juge à ses devoirs d'indépendance et d'impartialité, ainsi que la possibilité de recours pour excès de pouvoir contre les décisions individuelles du CSPJ et ce devant la plus haute juridiction administrative du Royaume.

Au niveau du Dahir portant loi N° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 formant statut de la magistrature, les dispositions du Chapitre V relatif au régime disciplinaire des magistrats assurent globalement les garanties disciplinaires nécessaires aux magistrats. Il est donc proposé de transférer les dispositions des articles 59, 61, 62 et 63 de la loi précitée à la loi organique du CSPJ, tout en reformulant l'article 58 pour rappeler les dispositions du 3ème paragraphe de l'article 109 de la Constitution. Dans le même sens, il est proposé d'accorder au président-délégué le pouvoir de prononcer les sanctions prises à l'encontre des magistrats suite à une procédure disciplinaire prise par le conseil réuni en formation disciplinaire.

## NOTES

1. L'observation générale N° 32 a été adoptée à la quatre-vingt-dixième session du Comité des droits de l'Homme (9-27 juillet 2007) CCPR/C/GC/32 ; 23 août 2007.
2. « Le renforcement du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, notamment en ce qui concerne l'indépendance de la justice et le statut de la magistrature, tout en interdisant expressément toute immixtion du pouvoir exécutif dans l'organisation et le fonctionnement de la justice » (Livre Ier, p. 103)
3. « Le renforcement des garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature ». L'IER propose que son Statut soit fixé « par une loi organique en vertu de laquelle sa composition et sa mission seront révisées de façon à garantir en son sein une représentativité significative de la société civile, tout en le dotant de l'autonomie du point de vue humain et financier; en lui accordant de larges prérogatives en matière d'organisation et de régulation de la profession, de sa déontologie, d'évaluation des magistrats et des mesures disciplinaires à leur encontre, et en lui conférant la mission d'élaborer un rapport annuel sur le fonctionnement de la justice. » (Livre Ier, p. 103)
4. « Adopter des mesures incitatives en faveur des magistrats et des auxiliaires de justice, leur assurer la formation de base et la formation continue et évaluer régulièrement leur rendement » (Livre Ier, p. 106)
5. « Réviser l'organisation et les attributions du ministère de la justice de façon à prévenir toute interférence ou ingérence de l'appareil administratif dans la marche de la justice et le cours des procès » (Livre Ier, p.106)
6. « Criminaliser l'ingérence du pouvoir administratif dans la marche de la justice » (Livre Ier, p. 106)
7. « Durcir les sanctions pénales à l'encontre de quiconque attenterait à l'inviolabilité et à l'indépendance de la justice » (Livre Ier, p. 106)
8. Recommandation du Comité des ministres, Judges: independence, efficiency and responsibilities, adoptée le 17 novembre 2010 (CM/Rec (2010)12)
9. Voir notamment, la Partie II – le ministère public CDL-AD(2010) 040, Etude N° 494 / 2008, CDL-AD(2010)040 : Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie ii – le ministère public, adopté lors de la 85e session plénière, (Venise, 17-18 décembre 2010), sur la base des observations de M. James Hamilton (Irlande) ; M. Jørgen Steen Sorensen (Danemark) ; Mme Hanna Suchocka (Pologne).
10. German Judiciary Act, 19 April 1972, Federal Law Gazette Part I, p. 713, tel que complété et amendé, par la Loi du 5 février 2009 (article 9), Federal Law Gazette Part I, p. 160.
11. Rapport du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2013 (justice judiciaire et accès au droit)
12. John Bell : Judicial Appointments : Some European Experiences ; 2003, p. 9.
13. Voir : DAJ/DOC (98) 23 : La Charte européenne sur le statut des juges ; Strasbourg, 8 - 10 juillet 1998 et le Statut universel du juge, adopté à Taiwan le 17 novembre 1999 par l'Union internationale des magistrats.
14. Cette proposition s'inscrit dans la logique des recommandations avancées par le CNDH dans son mémorandum 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)

- 15.** Sur la question de l'inamovibilité des magistrats, voir la thèse de doctorat en droit public d'Olivier Pluen : L'inamovibilité des magistrats : un modèle ? ; Sous la direction de Professeur Jean Morange ; soutenue le 22 novembre 2011 à l'Université Panthéon-Assas, Ecole doctorale de droit public, science administrative et science politique.
- 16.** Consiglio Superiore della magistratura : The Italian Judicial System (pp. 13-15)
- 17.** Ministère de la Justice (France) : L'évaluation professionnelle des magistrats ; 10 février 2010, p. 3.
- 18.** Dr. Cheryl Thomas: Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions; University of Birmingham ; School of Law; May 2006, p. 115.
- 19.** John Bell : Judicial Appointments : Some European Experiences ; 2003, p. 9.
- 20.** Judicial council of Lithuania : Selection criteria of persons seeking judicial promotion approved by resolution N° 135-174-7.1.2, October 26th 2012.
- 21.** 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.
- 22.** Actuellement, la chambre administrative de la cour de cassation est compétente en la matière.
- 23.** Conseil des droits de l'Homme : A/HRC/20/19 du 7 juin 2012, pp. 3, 6, 16 et 20.
- 24.** Les critères 4 à 10 sont utilisés dans le cadre du système d'évaluation des tribunaux administratifs d'appel en Australie (Administrative Appeals Tribunal)
- 25.** Voir à titre d'exemple : Pascal Mbongo (études réunies par) : La qualité des décisions de justice, Editions du Conseil de l'Europe, 2011.
- 26.** Il est proposé de prévoir cette disposition dans le règlement intérieur du CSPJ. Sur la composition des commissions d'avancement des magistrats dans la législation comparée : voir la composition de la commission d'avancement des magistrats en France, JORF N° 0245 du 21 octobre 2010.











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

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](mailto:cndh@cndh.org.ma)

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