



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Maroc

L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire



Copenhague
Janvier 2008
Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
Vestergade 16
1456 Copenhague K
Danemark
Téléphone : + 45 32 64 17 00
Télécopie : + 45 32 64 17 02
E-mail : info@euromedrights.net
Web : <http://www.euromedrights.net>

© Copyright 2008 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

Informations bibliographiques

Titre : L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire - Le cas du Maroc

Auteur : Abdelaziz Nouaydi

Auteur collectif : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)

Publication : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)

Date de première publication : janvier 2008

Pages : 44

Langues d'origine : français

Traduction en anglais : Anita Goh

Edition, corrections, révisions et mise en page : Aurélie Grenet, Fabrice Liebaut, Thibaut Guillet, Marc Schade-Poulsen, Marc Degli Esposti.

Termes de l'index : justice, droit, droits de l'Homme, système judiciaire

Termes géographiques : Maroc/ Afrique du Nord

Le rapport est publié grâce au généreux soutien de la Commission européenne et de l'Agence internationale suédoise de coopération au développement (Sida).



Les opinions exprimées par les auteurs ne représentent pas le point de vue officiel des donateurs financiers.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 4

Le cadre normatif de référence 6

A- Le Maroc et les conventions des droits de l'Homme

- 1- Les conventions internationales ratifiées par le Maroc
- 2- Les limites de l'adhésion aux conventions internationales
 - a) Le statut ambigu des conventions internationales dans la Constitution de 1996
 - b) La refus de la compétence des organes de surveillance de recevoir des communications individuelles
- 3- Les recommandations de ces organes de surveillance relatives à la justice
 - a) Le Comité des droits de l'Homme
 - b) Le Comité contre la torture

B- Les dispositions constitutionnelles

- 1- Les garanties constitutionnelles de l'indépendance de la magistrature
- 2- La justice constitutionnelle et ses limites:
 - a) Une amélioration du statut du Conseil constitutionnel et de ses membres
 - b) Le rôle du Roi dans la désignation des juges et du Président du Conseil constitutionnel
 - c) Les compétences et la saisine du CC
 - d) Une jurisprudence à l'écoute du politique

La loi et les limites de l'indépendance de la magistrature 14

A- Le contrôle de la carrière des magistrats

1. Recrutement et formation

- a) Recrutement
- b) Formation
2. Avancement et rémunération
 - a) Les grades des magistrats
 - b) Rémunération
 - c) Avancement
3. Immunité contre les affectations ou les mutations arbitraires
4. Les mesures disciplinaires
5. L'immunité contre les poursuites abusives
 - a) L'immunité des magistrats en matière pénale
 - b) La responsabilité civile des magistrats
6. La retraite des magistrats

B- Le contrôle de la liberté d'association et d'expression

- 1- Le droit syndical interdit
- 2- Une liberté d'association encadrée
- 3- Une liberté d'expression sous tutelle
- C- Le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature
 - 1- Des compétences consultatives
 - 2- Le manque d'autonomie administrative ou financière

L'impartialité des magistrats 26

A- La loi et l'impartialité des magistrats

B- Un code de déontologie ?

C- Le phénomène de la corruption

Avocats : Droits et devoirs 29

A- Les garanties et immunités des avocats

B- La déontologie des avocats

Les conséquences des limites de l'indépendance de la magistrature sur les droits humains 32

A- Les procès contre la presse indépendante

1. Les interdictions à l'encontre du Journal, d'Assahifa et de Demain
2. Les procès d'Ali Lemrabet
 - a) Jugement du tribunal de première instance de Rabat du 22 novembre 2001
 - b) Jugement du tribunal de première instance de Rabat du 21 mai 2003
 - c) Jugement de la cour d'appel de Rabat du 17 juin 2003
 - d) Jugement du tribunal de première instance de Rabat du 12 avril 2005
3. Les procès contre «Le Journal »
 - a) Jugement du tribunal de première instance de Casablanca - Hay el Hassani- Aïn Chock du 1er mars 2001
 - b) Jugement du tribunal de première instance de Rabat du 16 février 2006, affaire Jean-Claude Moniquet contre Abou Bakr Jamaï et Fahd Laraki

B- Les procès en matière du terrorisme

Les limites des réformes 37

A- Des mesures importantes dans le domaine de la modernisation

B- La moralisation : des efforts et des résultats difficiles à évaluer

C- Le parent pauvre de la réforme: l'indépendance de la magistrature

Recommandations 40



INTRODUCTION

A- Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme et ses groupes de travail

Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) a été créé en 1997 par un certain nombre d'organisations des droits de l'Homme du Nord et du Sud de la Méditerranée en tant que réponse de la société civile à l'instauration du Partenariat Euro-méditerranéen. Basé à Copenhague et disposant d'antennes à Bruxelles, Rabat et Amman, le REMDH est actuellement composé d'environ 80 organisations membres et de membres individuels issus de plus de 30 pays. La mission du REMDH est de promouvoir et renforcer les droits de l'Homme et la réforme démocratique dans le cadre du processus de Barcelone et de la coopération entre l'Union européenne et les pays arabes. Il cherche à développer et à renforcer les partenariats entre les ONG de la région EuroMed en encourageant l'établissement de mécanismes des droits de l'Homme, la diffusion des valeurs des droits de l'Homme et en renforçant les capacités dans ces domaines au niveau régional.

Pour atteindre ses objectifs, le Réseau a établi six groupes de travail consacrés à des thèmes particuliers relatifs aux droits de l'Homme dans la région EuroMed : Justice ; Liberté d'association ; Droits des femmes et question du genre ; Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile ; Palestine, Israël et les Palestiniens ; Éducation aux droits de l'Homme et Jeunesse. Chacun de ces groupes de travail est composé des organisations membres les plus actives dans le domaine traité par le groupe de travail, sélectionnées sur la base d'un appel à participation incluant une série de critères qualitatifs. La mission des groupes de travail est de définir et mettre en œuvre des politiques et des programmes spécifiques concernant le thème dont ils s'occupent, de conseiller les instances exécutives du REMDH dans leur domaine d'expertise et d'assurer la bonne réalisation du mandat et du programme du Réseau¹.

B- Le groupe de travail sur la Justice du REMDH

Le groupe de travail sur la Justice du REMDH a été créé en 2002 puis reformé en 2006 suite à un appel

à participation au sein des membres du Réseau². De manière à avoir un aperçu général de la situation de la justice dans la région EuroMed, le groupe de travail a demandé en 2003 à deux experts³ de rédiger un rapport dressant le tableau des principaux problèmes et défis que rencontrent les systèmes judiciaires de la région. Cette démarche a abouti à la publication en 2004 d'un rapport détaillé intitulé *La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne*⁴.

En 2006, se fondant sur les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport régional, le groupe de travail a lancé un projet régional axé plus spécifiquement autour de la question de l'indépendance et l'impartialité des systèmes judiciaires de la région EuroMed.

Dans le cadre de ce projet, le groupe de travail s'est concentré dans une première étape (2006-07) sur quatre pays de la région : Maroc, Tunisie, Liban et Jordanie. Dans chacun de ces pays, le REMDH a organisé un séminaire de deux jours autour de la question des problèmes principaux affectant l'indépendance et l'impartialité de la justice, des défis qui se présentent pour l'avenir et également des réformes entreprises - ou qui restent à entreprendre - pour renforcer l'indépendance du système judiciaire.

Le séminaire marocain, le premier des quatre, a eu lieu à Casablanca les 11 et 12 novembre 2006. Il a réuni un grand nombre de juges, procureurs, représentants de ministère de la Justice marocain

² Le groupe de travail sur la Justice du REMDH est composé de : Wadih al-Asmar (Solida, Liban); Raed Al-Athamneh (Amman Centre for Human Rights Studies, Jordanie); Dolores Balibrea Perez (Federacion de asociaciones de defensa y promocion de los derechos humanos/Institut catalan des droits de l'Homme, Espagne); Houcine Bardi (Comité pour le respect des libertés et droits de l'Homme, Tunisie); Nouredine Benissad (Ligue algérienne de défense des droits de l'Homme, Algérie); Khawla Dunya (Damascus Centre for Theoretical and Civil Rights Studies, Syrie); Karim El Chazli (Cairo Institute for Human Rights Studies, Égypte); Mohammed El Haskouri (Association marocaine des droits humains, Maroc); Abdellah El Ouallad (Organisation marocaine des droits de l'Homme, Maroc); Naoimh Hughes (Bar Human Rights Committee of England and Wales, Royaume-Uni); Mohammed Najja (Palestinian Human Rights Organisation, Liban); Mokhtar Trifi (Ligue tunisienne de défense des droits de l'Homme, Tunisie); Michel Tubiana (Ligue française des droits de l'Homme, France) plus les membres individuels suivants : George Assaf (Liban); Madjid Benchikh (Algérie/France); Anna Bozzo (Italie); Jon Rud (Norvège) et Caroline Stainier (Belgique). Des informations plus détaillées sur le groupe de travail et ses membres figurent sur le site internet du REMDH à www.euomedrights.net sous la rubrique 'Thèmes/Justice'.

³ Mohammed Mouaqit et Siân Lewis-Anthony.

⁴ Disponible en anglais, français et arabe à www.euomedrights.net sous 'Publications'.

¹ Le site du REMDG contient des informations détaillées sur le Réseau et sur ses groupes de travail ; voir www.euomedrights.net.



et d'autres institutions judiciaires marocaines, d'avocats, d'ONG locales et internationales, de représentants d'institutions internationales et de certains États membres de l'Union européenne⁵. Dans le prolongement de ce séminaire, le groupe de travail a demandé à un expert marocain, Maître Abdelaziz Nouaydi, de rédiger un rapport national sur la question de l'indépendance et l'impartialité de la justice marocaine en se fondant notamment, mais pas uniquement, sur les conclusions du séminaire.⁶

C- Rapport sur l'indépendance l'impartialité du système judiciaire – Le cas du Maroc

Contexte et objectifs

Le rapport sur « L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire - Le cas du Maroc » a pour objet de décrire en détails les caractéristiques principales du système judiciaire marocain en mettant l'accent sur les problèmes fondamentaux qui affectent son indépendance et son impartialité. Le rapport contient un certain nombre d'exemples qui illustrent les conséquences concrètes pour les justiciables du manque d'indépendance. Il inclut un état des lieux des réformes accomplies (ou non accomplies), suivi d'une série de recommandations détaillées concernant les changements, notamment constitutionnels, législatifs et administratifs, qui sont indispensables pour atteindre un niveau d'indépendance conforme aux normes internationales. Les recommandations visent bien entendu en premier lieu les autorités marocaines, à qui il est demandé de démontrer une réelle volonté politique de faire progresser la cause de l'indépendance de la justice de manière substantielle. Certaines recommandations sont toutefois adressées aux acteurs extérieurs et bailleurs de fonds, notamment l'Union européenne, ainsi qu'aux organisations de la société civile dont le rôle ne saurait être sous-estimé.

Le rapport est conçu pour devenir un outil de référence pour les acteurs du système judiciaire, mais aussi et surtout pour les organisations de la société civile marocaine qui entendent s'engager activement dans la promotion et le renforcement de l'indépendance du système judiciaire. Déjà associées

⁵ Le compte rendu détaillé du séminaire (en arabe, français et anglais) ainsi que le programme et la liste des participants sont disponibles sur www.euromedrights.net.

⁶ Un travail similaire a été fait en Tunisie et en Jordanie. Les rapports nationaux concernant ces deux pays sont également disponibles à www.euromedrights.net. Le rapport sur le Liban se sera publié dans le cours de 2008. Un rapport similaire est prévu pour l'Égypte, et sans doute pour l'Algérie, dans le cours de 2008-09.

au séminaire de Casablanca de novembre 2006 puis à la rédaction de ce rapport, ces organisations devront maintenant s'atteler ou poursuivre la tâche de promotion des réformes nécessaires⁷.

Méthodologie

Au-delà de sa propre expérience d'universitaire, avocat et responsable d'une ONG œuvrant en faveur de l'indépendance de la magistrature marocaine, l'auteur de ce rapport a conduit sa recherche en tenant compte à la fois des débats et des conclusions du séminaire de Casablanca de novembre 2004 organisé par le REMDH, mais également des rapports déjà produits et de la littérature existante.

Les membres marocains du groupe de travail sur le Justice du REMDH, représentant l'Organisation marocaine des droits humains (OMDH) et l'Association marocaine des droits humains (AMDH) ont également été associés au travail de rédaction, le rapport ayant été complété et enrichi sur la base de leurs commentaires et propositions.

Le rapport a été rédigé en français, puis traduit en arabe et anglais. Les trois versions sont disponibles en ligne sur le site Internet du REMDH⁸.

Plan

Le rapport est structuré en six parties. La première partie est consacrée au cadre normatif de référence dans lequel la justice marocaine évolue, notamment les dispositions conventionnelles et les limitations à leur mise en œuvre en droit interne, et les règles constitutionnelles qui garantissent - souvent de manière insuffisante - l'indépendance de l'institution judiciaire et des juges à titre individuel.

La deuxième partie porte sur les limites – dans la loi et la pratique – qui entravent l'indépendance de la magistrature. Dans ce cadre, sont évoquées en détails les questions liées au contrôle de la carrière des magistrats, à leurs libertés d'association et d'expression limitées ainsi qu'au rôle et fonctions du Conseil supérieur de la magistrature.

La troisième partie traite de l'impartialité du système judiciaire en mettant l'accent sur le cadre

⁷ Sur la base de ce rapport, le REMDH entend poursuivre le travail au niveau national en faveur d'un renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice au Maroc. Un séminaire de suivi sera organisé au cours de la période 2008-09 au cours duquel les participants - acteurs du judiciaire et ONG - discuteront des conclusions et des recommandations du rapport, mais surtout de leur mise en œuvre concrète.

⁸ www.euromedrights.net



législatif, les efforts entrepris pour adopter un code de déontologie des magistrats et pose enfin la question plus générale de la corruption au sein de l'institution judiciaire.

Puisqu'il n'y a pas de justice indépendante et impartiale sans une défense indépendante et impartiale, la situation des avocats marocains – en particulier les garanties et immunités dont ils jouissent ainsi que les questions de déontologie – est traitée dans la quatrième partie.

La cinquième partie revient sur les conséquences des limites de l'indépendance de la magistrature sur les droits humains, illustrées par un certain nombre d'affaires dans deux domaines particulièrement sensibles, les procès à répétition intentés contre la presse indépendante et les affaires de terrorisme.

Enfin, la sixième partie fait le point sur l'état des réformes du système judiciaire entreprises jusqu'ici au Maroc en soulignant leur impact quasi nul sur la question de l'indépendance.

Le rapport se conclut par une série de recommandations détaillées à l'intention des autorités marocaines, des acteurs extérieurs (Union européenne) et de la société civile.

LE CADRE NORMATIF DE RÉFÉRENCE

Dans le domaine des droits de l'Homme, qui inclut notamment le droit à un procès équitable devant une justice indépendante et impartiale, deux ensembles de normes de référence s'imposent à tout État de droit : les conventions internationales qu'il a acceptées et sa propre constitution.

Le Maroc a ratifié les principales conventions des droits de l'Homme, mais la portée et les limites de ces ratifications doivent être analysées (A). La Constitution marocaine proclamant l'indépendance de « l'autorité judiciaire, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » et instaure un Conseil constitutionnel garant de son respect. La valeur de ces garanties constitutionnelles doit aussi être étudiée (B).

A- Le Maroc et les conventions des droits de l'Homme

Avec quelques exceptions notables, le Maroc a ratifié les principales conventions relatives aux droits de l'Homme (1). Cependant cette acceptation souffre des limites relatives au statut des conventions dans la Constitution marocaine et de la non-acceptation de la compétence des organes de surveillance de certaines conventions de recevoir des communications individuelles (2). Ce chapitre sera complété par les recommandations de ces organes de surveillance relatives à la magistrature (3).

1- Les conventions internationales ratifiées par le Maroc

Après son indépendance en 1956, le Maroc a commencé par ratifier certaines conventions sans grandes incidences ou contraintes pour les pouvoirs publics en matière de politique interne des droits de l'Homme, telles les Conventions de Genève (1956), la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (1958) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969).

Un premier pas en avant a été fait en 1979 avec la ratification des deux Pactes sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur les droits civils et politiques. Cette avancée a été facilitée par une ouverture relative du système politique après les années noires (1959-1977), marquées par une répression féroce contre le mouvement social et l'opposition de gauche en particulier.

Après de longues années, une seconde étape a été franchie avec la ratification en 1993, à l'occasion de la conférence de Vienne sur les droits humains, de quatre conventions de grande portée (CAT, CEDAW, CRC, Convention sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (14/06/1993), voir tableau récapitulatif) ; cette avancée avait été rendue possible par les changements intervenus au niveau international (chute de mur de Berlin, pressions internationales) et au niveau interne, en particulier ceux initiés par les luttes menées par le mouvement des droits humains (*Ligue Marocaine des Droits de l'Homme, Association Marocaine des droits humains*), avec l'appui des ONG internationales⁹. La création de

⁹ En 1990 Amnesty International avait publié un rapport sur la torture durant la garde à vue au Maroc. Dans ce climat, l'écrivain Français Gilles Perrault a écrit lui aussi en 1990 un livre accablant, « Notre ami le Roi », Éditions Gallimard, Collection Folio Actuel.



L'Organisation Marocaine de Droits Humains (OMDH) en 1988 dynamisa également tout le mouvement des droits humains. A ceci s'ajouta la montée des revendications des syndicats, des partis de l'opposition et du militantisme féminin en faveur de réformes politiques et sociales, à la fois au niveau constitutionnel et législatif.

La majorité des conventions de l'Organisation internationale du travail a été ratifiée par le Maroc, à l'exception de l'une des conventions les plus importantes, la Convention n° 87 sur le droit syndical (non ratifiée principalement en raison de l'interdiction expresse de ce droit aux magistrats)¹⁰.

Les organisations de défense des droits humains ont appelé le Maroc à ratifier d'autres conventions importantes pour l'amélioration du statut de la magistrature et du système de protection pénal des droits humains, notamment le traité de Rome sur la Cour pénale internationale que le Maroc a signé en septembre 2000. Cet appel a été renforcé par une recommandation en ce sens de l'Instance Equité et Réconciliation (IER) dans son rapport final¹¹

Il en va de même de la ratification de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations unies, ainsi que des Protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux

droits civils et politiques et à la Convention contre la torture. Il est à noter que la mission permanente du Maroc au Nations unies avait déclaré, dans une lettre adressée au secrétariat des Nations unies le 17 avril 2006 à l'occasion de la candidature du Maroc au Conseil des droits de l'Homme¹², que le Maroc « s'engage solennellement à assurer la ratification ou l'adhésion aux rares instruments des droits de l'Homme auxquels le Maroc n'est pas encore partie (...), y compris la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées » (à l'époque en phase de finalisation aux Nations unies).

Depuis, le Maroc a été élu au Conseil des droits de l'Homme, mais la ratification tarde à se concrétiser. Or, cette convention est très importante eu égard à la pratique des disparitions dans l'histoire récente du Maroc, y compris dans le cadre de la lutte anti-terroriste, en particulier depuis les attentats terroristes du 16 mai 2003¹³.

Tableau récapitulatif

Traités	Signature	Ratification/ Accession	Réserve
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	19.01.1977	3.05.1979	X
Premier Protocole facultatif se rapportant au PIDCP	x	X	
Deuxième protocole facultatif se rapportant au PIDCP	x	X	
Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)	26.01.1990	21.06.1993	Article 14
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes		21.06.1993	Articles 2, 15/4, 9/2, 16 and 29
Protocole facultatif se rapportant à la CEDAW	X	x	
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	18.09.1967	18.12.1970	Article 22
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	8.01.1986	21.06.1993	Article 30/1
Protocole facultatif se rapportant à la CAT	x	X	
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	19.01.1977	3.05.1979	

¹⁰ On analysera ce point dans le chapitre relatif contrôle de la liberté d'association et d'expression des juges.

¹¹ Voir le rapport final sur le site internet : www.ier.ma

¹² Voir <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/morocco.pdf>, page 5

¹³ Voir les rapports de la FIDH (février 2004), d'Amnesty International (juin 2004), HRW (octobre 2004) concernant les enlèvements de présumés terroristes par les services secrets avant leur présentation devant la police judiciaire.



2- Les limites de l'adhésion aux conventions internationales

Ces limites sont dues au statut ambigu des conventions internationales dans la Constitution marocaine (a) et à la non-acceptation de la compétence des organes de surveillance de recevoir des communications individuelles pour certaines conventions (b).

- a) Le statut ambigu des conventions internationales dans la Constitution de 1996

Les dispositions constitutionnelles relatives au statut des normes internationales se trouvent dans le préambule et l'article 31 de la Constitution marocaine de 1996¹⁴. Il est en particulier énoncé dans le préambule : *« Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est membre actif et dynamique, le royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes dédits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus »* (nous soulignons). Le Roi fit de son côté une déclaration très importante en 1999, allant dans le même sens¹⁵.

La valeur juridique contraignante de cette affirmation pour le législateur, l'administration et le juge reste toutefois à démontrer.

Pour le législateur cette affirmation ne peut s'imposer que s'il existe un contrôle renforcé de la constitutionnalité des lois, doublé d'une justice constitutionnelle à même de contrôler les lois qui lui sont soumises dans l'esprit de la norme

¹⁴ Adoptée par référendum le 13 septembre 1996 et promulguée par dahir royal du 7 octobre 1996, publié au Bulletin officiel du 10 octobre 1996.

¹⁵ À l'occasion de la célébration du 51^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1999, et dans un message adressé à la nation, S. M. le Roi Mohammed VI a déclaré :

« Nous voudrions renouveler notre engagement en faveur des droits de l'Homme et des valeurs de liberté et d'égalité, car nous sommes fermement convaincus que le respect des droits de l'Homme et des conventions internationales qui consacrent ces droits n'est pas un luxe ou une mode à laquelle on sacrifie, mais une nécessité dictée par les exigences de l'édification et du développement. Certains ont estimé que le fait de se conformer à la Déclaration universelle des droits de l'Homme est de nature à entraver le développement et le progrès et pourrait heurter une spécificité culturelle réelle ou supposée. Nous considérons, pour notre part, qu'il n'y a point d'opposition entre les exigences du développement et le respect des droits de l'Homme, de même qu'il n'y a pas d'antagonisme entre l'islam, qui a consacré la dignité humaine, et les droits de l'Homme. C'est pourquoi nous estimons que le prochain siècle sera le siècle du respect des droits de l'Homme ou ne sera pas ».

internationale. Or, ces deux conditions font défaut dans le cas marocain.

Seuls le Roi, les présidents des deux chambres du Parlement ou le quart de l'une ou de l'autre chambre peuvent déférer une loi ordinaire devant le Conseil constitutionnel. Ainsi, une minorité de parlementaires ne pouvant rassembler le nombre de signatures requis (soit 82 signatures sur 325 à la Chambre des représentants et 68 signatures sur 270 à la Chambre des conseillers) ne peut saisir le Conseil constitutionnel d'une loi qu'elle considère inconstitutionnelle. La pratique du consensus législatif peut aussi conduire à l'adoption de lois inconstitutionnelles, comme l'illustre l'adoption en février 2006 d'une loi sur les partis politiques, qui remplace le système de déclaration par un système déguisé d'autorisation, octroyant ainsi au ministère de l'Intérieur des pouvoirs exorbitants lui permettant d'empêcher la formation de nouveaux partis.

D'autre part, la jurisprudence du Conseil constitutionnel marocain a fait preuve de peu d'audace. Lorsqu'il a eu l'occasion d'invalider des lois au nom des normes universelles des droits de l'Homme, le Conseil s'est en général contenté d'invoquer quelques articles de la Constitution, mais ne s'est pas fondé sur le préambule¹⁶. Pour l'administration comme le pouvoir exécutif en général et pour le juge ordinaire, le préambule de la Constitution ne saurait prévaloir sur une loi interne en vigueur, que le législateur n'a pas estimé nécessaire de mettre en conformité avec la norme internationale. Ceci est autant plus vrai que l'article 31 de la Constitution ne clarifie pas la hiérarchie des normes en cas de conflit : *« [le Roi] signe et ratifie les traités. Toutefois les traités engageant les finances de l'État ne peuvent être ratifiés sans avoir été préalablement approuvés par la loi. (al. 2). Les traités susceptibles de remettre en cause les dispositions de la Constitution sont approuvés selon les procédures prévues pour la réforme de la Constitution. (al. 3) »*.

Ainsi, et dès lors que rien dans la Constitution ne confirmant que les traités ont une valeur supérieure à la loi interne, une clarification constitutionnelle

¹⁶ Dans sa décision 630/07 du 23 janvier 2007, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur l'article 3 de la Constitution qui stipule dans son premier alinéa, que les partis politiques concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens et dans son second alinéa, qu'il ne peut y avoir de parti unique. Le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions des paragraphes 5 à 8 de l'article 20 de la loi organique modifiant et complétant la loi organique 31.97 relative à la Chambre des représentants, adoptée par les deux chambres, qui conditionnent la participation des partis politiques aux prochaines élections et l'accréditation de leurs candidats à l'obtention de 3% des suffrages au moins lors des dernières élections législatives de 2002.



s'impose. Cela est d'autant plus vrai qu'il est peu probable que le Conseil constitutionnel prenne l'initiative d'affirmer la suprématie des normes internationales, notamment en matière de droits de l'Homme dès lors que cette question se pose de la manière la plus criante dans les affaires à caractère politique qui mettent en jeu des lois ou des dispositions liberticides tels certains articles du Code de la presse, de la Loi relative au terrorisme ou de la Loi sur les partis politiques¹⁷.

b) Le refus de la compétence des organes de surveillance de recevoir des communications individuelles

La compétence des organes de surveillance des conventions pour recevoir des communications individuelles, en dépit du caractère non juridictionnel de ces organes, est importante car elle incite les pouvoirs publics à prendre plus au sérieux leurs engagements internationaux. L'examen des communications individuelles permet aussi d'illustrer les carences ou le caractère ineffectif des moyens de recours internes offerts par le système judiciaire. Or, malgré les demandes répétées des ONG marocaines des droits humains, le Maroc n'a ni ratifié ni accepté les instruments permettant aux organes de surveillance des conventions de recevoir des communications individuelles. Ainsi, le Maroc n'a pas ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni les autres instruments reconnaissant la même compétence aux différents organes de surveillance. À noter toutefois que le 19 octobre 2006, le Maroc a finalement fait la déclaration, quoiqu'incomplète, visée à l'article 22 de la Convention contre la torture, qui permet au Comité contre la torture de recevoir des communications individuelles¹⁸.

3- Les recommandations des organes de surveillance relatives à la justice

Cette section vise à exposer certaines observations et recommandations récentes du Comité des droits de l'Homme et du Comité contre la torture en relation directe ou indirecte avec le fonctionnement de la justice au Maroc.

¹⁷ Voir le chapitre V de ce rapport consacré aux procès contre la presse indépendante ou les procès relatifs au terrorisme.

¹⁸ Cette initiative positive est sans doute due, d'un part, à l'élection d'une juge marocaine au Comité contre la torture, Mme Essadia BELMIR (qui siègera au Comité jusqu'en 2009) et, d'autre part, à l'élection du Maroc au nouveau Conseil des Droits de l'Homme en mai 2006.

a) Le Comité des droits de l'Homme

Dans ses observations finales de 2004¹⁹ concernant le Maroc, le Comité des droits de l'Homme écrit : « 14. *Le Comité reste préoccupé par les nombreuses allégations de torture et de mauvais traitements à l'égard de personnes en détention et du fait que des fonctionnaires coupables de telles actions ne voient, en général, que leur responsabilité disciplinaire engagée, pour autant qu'il y ait une sanction. Dans ce contexte, le Comité note avec préoccupation l'absence d'enquêtes conduites de manière indépendante dans les commissariats de police et autres lieux de détention, afin de s'assurer de l'absence de torture et mauvais traitements.* » (nous soulignons). Il recommande à cet égard : « *L'État partie devrait veiller à ce que les plaintes de torture et/ou de mauvais traitements soient examinées promptement et d'une manière indépendante. Les conclusions d'une telle enquête devraient faire l'objet d'un examen approfondi par les autorités compétentes afin de permettre de sanctionner disciplinairement, mais aussi pénalement, les personnes responsables. Tous les lieux de détention devraient faire l'objet d'une inspection indépendante (articles 7 et 10 du Pacte).* »

Le Comité énonce par ailleurs : « 16. *Le Comité est préoccupé du fait que les prévenus ne peuvent bénéficier des services d'un avocat qu'à partir du moment où leur garde à vue a été prolongée (c'est-à-dire au bout de 48 heures ou de 96 heures). Il rappelle sa jurisprudence selon laquelle, en particulier dans des affaires où une personne risque la peine capitale, elle doit bénéficier de l'assistance effective d'un avocat à tous les stades de la procédure.* » (nous soulignons). Il recommande sur ce point : « *L'État partie devrait modifier sa législation et sa pratique pour permettre à la personne arrêtée d'avoir un accès à un avocat dès le début de sa garde à vue (articles 6, 7, 9, 10 et 14 du Pacte)* ».

Enfin, d'une manière directe le Comité observe : « 19. *Le Comité reste préoccupé du fait que l'indépendance de la magistrature n'est pas pleinement garantie.* » et recommande par conséquent : « *L'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la magistrature (article 14, paragraphe 1, du Pacte)* ».

b) Le Comité contre la torture

Dans ses conclusions et recommandations relatives au Maroc le Comité contre la torture²⁰ se dit : « *Préoccupé, entre autres, par les questions suivantes : [...] e) Le manque d'information sur les mesures*

¹⁹ Observations finales du Comité des droits de l'homme du 01/12/2004, doc. CCPR/CO/82/MAR.

²⁰ Conclusions et recommandations du Comité contre la Torture, Doc. CAT/C/CR/31/2, 5 février 2004.



prises par les autorités judiciaires, administratives et autres pour donner suite aux plaintes et procéder à des enquêtes, inculpations, procès et jugements contre des auteurs d'actes de torture, notamment dans le cas des actes de torture vérifiés par la Commission d'arbitrage indépendante pour l'indemnisation des préjudices matériel et moral subis par les victimes de disparition et de détention arbitraire et leurs ayants droit »

Parmi les recommandations du Comité contre la torture aux autorités marocaines figure la nécessité: « f) De veiller à ce que toutes les allégations de torture ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fassent l'objet sans délai d'enquêtes impartiales et approfondies, notamment les allégations portant sur des cas et situations vérifiés par la Commission d'arbitrage indépendante précitée, et les allégations impliquant la DST dans des actes de torture; de veiller à ce que des sanctions appropriées soient appliquées aux coupables et que des réparations justes soient accordées aux victimes ».

Finalement le Comité contre la torture recommande à l'État : « De lever la réserve faite à l'article 20 et de faire les déclarations prévues aux articles 21 et 22 de la Convention ». Ce faisant, le Comité demande à l'État marocain de reconnaître sa compétence d'enquêter, en coopération avec l'État, sur les allégations de torture, y compris par des visites (article 20), et sa compétence de recevoir des communications des autres États parties (article 21) ou des particuliers (article 22).

B- Les dispositions constitutionnelles

Nous examinerons les dispositions constitutionnelles concernant la justice en général et la magistrature en particulier (1), avant de passer au statut de la justice constitutionnelle (2).

1- Les garanties constitutionnelles de l'indépendance de la magistrature

Les garanties qui concernent cette indépendance sont inscrites dans le titre VII de la Constitution. Ces dispositions étant brèves, nous pouvons les reprendre intégralement:

Art 82. L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Art 83. Les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi.

Art 84. Les magistrats sont nommés par dahir, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

Art 85. Les magistrats du siège sont inamovibles.

Art 86. Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Roi. Il se compose, en outre:

- du ministre de la Justice, vice-président;
- du premier président de la Cour Suprême;
- du procureur général du Roi auprès de la Cour Suprême;
- du président de la première Chambre de la Cour Suprême;
- de deux représentants élus, parmi eux, par les magistrats des Cours d'appel;
- de quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions de premier degré.

Art 87. Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.

Les garanties insérées dans la Constitution ne peuvent réellement être évaluées qu'à la lumière de la loi et de la pratique. On peut cependant observer que le statut du Roi en tant qu' « Amir Al Mouminine » (Commandeur des croyants) et ses attributions constitutionnelles relatives la désignation des hauts fonctionnaires civils et militaires font qu'il monopolise, en dehors des avis du Conseil supérieur de la magistrature non contraignants à son égard, les nominations au plus hautes responsabilités judiciaires, comme par exemple les postes de Premier président de la Cour suprême et de Procureur général du Roi auprès cette cour.

Par ailleurs, le fait que la Constitution indique que « les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi » renvoie à la théorie de la délégation du pouvoir judiciaire ; « le rapport du pouvoir politique à la justice obéit ici à une tradition qui fait de la justice un attribut et une fonction régaliens »²¹. Ainsi le Roi peut gracier toute personne à n'importe quelle étape du processus judiciaire. Selon la loi du 6 avril 1953, amendée par la loi du 8 octobre 1977, la grâce royale peut intervenir avant les poursuites, pendant le procès pénal ou après la sentence. Le fait de gracier quelqu'un avant ou pendant le procès relève d'une conception qui fait du Roi le Premier et le Suprême juge du royaume.

²¹ Rapport du REMDH: « La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne », Octobre 2004, p.51.



2- La justice constitutionnelle et ses limites²²

Le Conseil constitutionnel marocain se situe en dehors de la hiérarchie des juridictions, au sommet de laquelle se trouve la Cour suprême. Sa place particulière découle de ses compétences, qui font de lui un arbitre entre les institutions et les forces politiques. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à tous les pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Dans la Constitution de 1996, le statut de ses membres a connu une nette amélioration qui peut conforter leur aptitude à l'indépendance (a). Cependant, le rôle du Roi dans la désignation des membres et du président du Conseil constitutionnel joue dans la pratique dans un sens plus conservateur (b). Par ailleurs, si ses compétences sont assez étendues, l'accès au Conseil reste limité (c) et sa jurisprudence demeure à l'écoute du politique (d).

a) Une amélioration du statut du Conseil constitutionnel et de ses membres

Cette amélioration tient au meilleur équilibre institué entre le Roi et le Parlement dans la désignation des membres ainsi qu'à un statut plus protecteur des membres.

Nomination des membres

Dans la Constitution précédente de 1992, le Conseil constitutionnel se composait de neuf membres, dont cinq, y compris le président, étaient nommés par le Roi. Le président de la Chambre des représentants nommait les quatre autres membres. Depuis la Constitution de 1996, le Conseil se compose de douze membres : six membres, dont le président, sont nommés par le Roi. Les deux présidents des deux chambres du Parlement nomment chacun trois membres. Ainsi le Roi et le Parlement sont maintenant sur un quasi pied d'égalité quant à la nomination des membres du Conseil.

Statut des membres

Durée du mandat : dans la Constitution de 1992, les membres du Conseil constitutionnel étaient désignés pour une période de six ans renouvelable une fois. Cette possibilité de renouvellement a

²² Il est très regrettable que le Conseil constitutionnel n'ait pas de site Internet qui permette aux chercheurs et à toute personne intéressée de naviguer pour s'informer sur le Conseil et sa jurisprudence. Ceci ne sert ni la recherche ni la transparence.

pu inciter des membres à se comporter d'une certaine manière dans l'espoir de conserver leur siège pour une nouvelle période. La Constitution de 1996 prévoit maintenant que les membres du Conseil sont désignés pour une durée de neuf ans non renouvelable. Cette mesure ne garantit pas en soi leur indépendance et leur intégrité, qui dépend également de facteurs personnels et liés à l'environnement, mais elle constitue une évolution positive.

Inamovibilité : un membre du Conseil constitutionnel ne peut être ni révoqué ni démis de ses fonctions sauf dans les quatre cas prévus à l'article 10 de la Loi organique du 25 février 1994 relative au Conseil constitutionnel, modifiée le 28 septembre 1998, à savoir :

- l'exercice d'une activité ou acceptation d'une fonction ou d'un mandat électif incompatible avec la qualité de membre du Conseil constitutionnel;
- la perte de la jouissance des droits civils et politiques ;
- la survenance d'une incapacité physique permanente empêchant définitivement un membre du Conseil constitutionnel d'exercer ses fonctions ;
- le manquement aux obligations générales et particulières mentionnées à l'article 7 de la loi²³.

Incompatibilités : les incompatibilités prévues par la loi ont pour finalité d'assurer l'impartialité et d'éviter tout conflit d'intérêts pour les membres. Selon l'article 4 de la Loi organique relative au Conseil constitutionnel : « *Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers et du Conseil économique et social. Elles sont également incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique ou mission*

²³ Article 7 : Les membres du Conseil constitutionnel ont pour obligation générale de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre leur indépendance et la dignité de leurs fonctions. Il leur est interdit, notamment, pendant la durée de leurs fonctions :

- de prendre aucune position publique ou de consulter sur des questions ayant fait ou pouvant faire l'objet de décisions de la part du conseil ;
- d'occuper au sein d'un parti politique, d'un syndicat ou de tout groupement à caractère politique ou syndical, quelle que soit sa forme et sa nature, tout poste de responsabilité ou de direction et, de façon générale, d'y exercer une activité inconciliable avec les dispositions de l'alinéa premier ci-dessus ;
- de laisser mentionner leur qualité de membre du Conseil constitutionnel dans tout document susceptible d'être publié et relatif à toute activité publique ou privée.



publique électorale ainsi que de tout emploi salarié dans les sociétés dont le capital appartient pour plus de 50 % à une ou plusieurs personnes morales de droit public. »

Les membres du Conseil constitutionnel ont en outre, aux termes de l'article 7 de la Loi organique, l'interdiction d'occuper tout poste de responsabilité ou de direction au sein d'un parti politique, d'un syndicat ou de tout groupement à caractère politique ou syndical, quelle que soit sa forme et sa nature.

Indépendance financière : Selon l'article 13 de la Loi organique : *«Les membres du Conseil constitutionnel perçoivent une indemnité égale à l'indemnité parlementaire et soumise au régime fiscal appliqué à cette dernière. Le président du Conseil constitutionnel bénéficie, en outre, de l'indemnité de représentation et des divers avantages en nature alloués au président de la Chambre des représentants.»*

Ainsi, l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel est légèrement supérieure à 3.000 € et celle du président à 8.000 €. Par ailleurs, les membres du Conseil qui exercent une profession libérale, comme les avocats, perçoivent la même indemnité que les autres membres²⁴. Par ailleurs, il n'existe aucune disposition obligeant les membres du Conseil constitutionnel ayant par ailleurs une profession libérale à se consacrer intégralement à leurs fonctions au sein du Conseil. Le fonctionnement de l'institution en est perturbé car certains de ses membres ne peuvent pas consacrer le temps nécessaire à leur travail, ce qui affecte la qualité de leur prestation, mais génère également une mauvaise répartition de la charge de travail entre les membres du Conseil.

b) Le rôle du Roi dans la désignation des juges et du président du Conseil constitutionnel

Contrairement aux présidents des deux chambres, le Roi dispose de trois avantages déterminants.

En premier lieu, il est libre de toute contrainte dans le choix des membres qu'il nomme, contrairement aux présidents des deux chambres qui doivent consulter les groupes parlementaires. La liberté de choix dont bénéficie le Roi est d'autant plus grande que ni la Constitution ni la Loi organique n'imposent de critère pour la sélection des membres du Conseil constitutionnel. Ainsi, en 1999, le Roi nomma

²⁴ En France, les membres du Conseil constitutionnel qui préfèrent rester actifs dans une profession libérale ou autre qui est compatible avec leur mandat reçoivent la moitié de leur indemnité (§ 2 de l'article 6 de l'ordonnance 58-1067 du 7 Novembre 1958 portant loi organique du Conseil constitutionnel).

un docteur en médecine membre du Conseil. Cependant, il nomme généralement des magistrats issus de la Cour suprême et des professeurs de droit sans couleur ou sensibilité politique particulière.

D'autre part, le Roi nomme le président du Conseil constitutionnel, qui dispose de pouvoirs très étendus par rapport aux autres membres. Nommé dès le départ pour 9 ans, c'est lui qui choisit les rapporteurs pour instruire les affaires portées devant le Conseil. Cette attribution est notamment cruciale en matière de conflit électoral ; en effet, même si les décisions sont prises à la majorité des deux tiers, soit huit membres, l'attitude sympathique ou hostile du rapporteur vis-à-vis de telle ou telle formation politique influera sur la décision finale. Dans la pratique, l'analyse de décisions rendues dans des litiges électoraux²⁵ montre que la désignation du rapporteur n'est pas sans lien avec la solution souhaitée. Le président du Conseil constitutionnel est également consulté par le Roi avant la proclamation de l'état d'exception ou avant la dissolution du parlement. La voix du président est prépondérante en cas d'égalité des voix. C'est enfin lui qui invite le Conseil à se réunir et contrôle l'ordre du jour des réunions. Il est le chef administratif et l'ordonnateur des dépenses du Conseil.

Enfin, le Roi prend l'initiative de nommer les membres. Les présidents des deux chambres, quant à eux, doivent attendre cette initiative royale pour proposer leurs membres. Ainsi, après la promulgation de la Constitution de 1992, le Roi n'a nommé les membres du Conseil constitutionnel qu'en 1994. Après la promulgation de la Constitution de 1996, il a attendu jusqu'en 1999 pour procéder aux nominations.

c) Les compétences et la saisine du Conseil constitutionnel

Les compétences

A l'instar de son homologue français dont le pouvoir constituant s'est largement inspiré, le Conseil constitutionnel marocain statue sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations de référendum. Les lois organiques, avant leur promulgation, et le règlement de chaque Chambre, avant sa mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se

²⁵ Décisions dans lesquelles le Conseil Constitutionnel a refusé la demande d'annulation d'élections entachées de fraudes graves ou a tardé plus de deux ans pour rendre une décision dans une affaire où le gagnant lui-même a demandé l'annulation de son élection qu'il jugeait frauduleuse (Affaire Hafid en 1997).



prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Roi, le Premier ministre, le président de la Chambre des représentants, le président de la Chambre des conseillers ou le quart des membres de l'une ou l'autre Chambre. Le Conseil peut aussi être saisi par le Premier ministre pour se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions qui lui ont été soumises. Lorsque le gouvernement oppose l'irrecevabilité à une proposition ou à un amendement, qui n'est pas du domaine de la loi, la discussion de cette proposition ou de cet amendement en séance plénière est suspendue et le Conseil constitutionnel est saisi. Il se prononce dans le délai de huit jours.

Le Conseil constitutionnel est juge en matière d'inéligibilité et d'incompatibilité des parlementaires. Il est également compétent pour constater la démission d'office de l'un de ses membres, sur saisine de son président, du président de la Chambre des représentants ou de la Chambre des conseillers ou du ministre de la Justice, dans les cas prévus à l'article 10 de la Loi organique (susmentionnés).

Le Conseil constitutionnel statue en cas de différend entre le gouvernement et le Parlement sur l'application de la Loi organique relative aux commissions d'enquête parlementaires.

La saisine

Les personnes qui peuvent saisir le Conseil constitutionnel sont :

- Le Roi : constitutionnalité des lois ordinaires, demande d'avis du président du Conseil avant la proclamation de l'état d'exception ou la dissolution du parlement ;
- Le Premier ministre : constitutionnalité des lois organiques et des lois ordinaires, caractère législatif ou réglementaire des textes législatifs, irrecevabilité des textes législatifs, différend entre le gouvernement et le parlement sur l'application de la loi organique relative aux commissions d'enquête parlementaires ;
- Les présidents des deux chambres : constitutionnalité des lois ordinaires, constitutionnalité des règlements intérieurs du parlement, statut des parlementaires, différend entre le gouvernement et le parlement sur l'application de la loi organique relative aux commissions d'enquête parlementaires, démission d'office d'un membre du Conseil constitutionnel s'il est élu au parlement ;
- Le quart des parlementaires de chaque chambre : constitutionnalité des lois ordinaires ;

- Les candidats parlementaires, le gouverneur, le secrétaire de la commission nationale de recensement et les électeurs concernés : régularité des élections parlementaires ;
- Le président du Conseil constitutionnel: démission d'office d'un membre du Conseil ;
- Le ministre de la Justice : statut des parlementaires, démission d'office d'un membre du Conseil constitutionnel;
- Le ministre de l'Intérieur : vacance de siège au Parlement.

Malgré la multiplicité des personnes et autorités à même de saisir le Conseil constitutionnel, celui-ci ne peut être saisi par les citoyens, hormis en matière électorale.

En ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité de la justice, la grande lacune reste la difficulté pour la minorité parlementaire de saisir le Conseil constitutionnel en raison du quantum exigé (le quart des parlementaires). Nous avons déjà relevé les dangers de cette situation²⁶. En effet une majorité peut adopter une loi non conforme à la Constitution, qui violerait par exemple les dispositions garantissant le droit au procès équitable ou les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance du système judiciaire sans que l'opposition, faute du nombre de voix requis, puisse saisir le Conseil.

d) Une jurisprudence à l'écoute du politique

C'est en particulier en matière de contentieux électoral que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est critiquable. On peut formuler les reproches suivants à son égard :

- Le retard pris pour trancher les litiges: selon une étude récente²⁷, sur 268 décisions rendues en matière électorale entre le 12 décembre 1997 et le 18 avril 2001, le Conseil constitutionnel a mis de 1 à 2 ans pour se prononcer dans 77 affaires (soit 28,23% des cas) et plus de 2 ans dans 41 affaires (soit 15,29% des cas). Compte tenu de la durée de cinq ans du mandat parlementaire, le fait de rendre les décisions au bout de deux ans est préjudiciable aux parlementaires et aux équilibres politiques au sein du Parlement. Ni la Constitution ni la Loi organique n'obligent le Conseil à trancher dans un délai précis. L'article 34 de la Loi organique relative au Conseil constitutionnel dispose que « dès que l'affaire est en état d'être jugée, le Conseil constitutionnel statue,

²⁶ Voir supra: Les limites de l'adhésion aux conventions internationales, notamment les limites relatives au statut ambigu des conventions internationales dans la Constitution.

²⁷ Khalid Semmouni: « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les élections législatives », thèse de doctorat (en arabe), publiée dans Dar Abi Regrag, Rabat, 2005.



après avoir entendu le rapporteur, dans un délai de soixante jours », mais aucun délai n'est fixé pour que l'affaire soit « en état d'être jugée ». Dans une affaire célèbre, M. Mohamed Hafid, secrétaire de la jeunesse de l'USFP²⁸ et candidat aux élections du 14 novembre 1997, a refusé un siège à cause de fraudes en sa faveur au détriment d'un candidat islamiste²⁹. Le 28 novembre 1997, il a donc saisi le Conseil constitutionnel pour demander l'annulation de l'élection. Le candidat arrivé second et un 3ème candidat ont également saisi le Conseil. Bien que tous les candidats fussent d'accord quant à la réalité de la fraude, le Conseil n'a rendu sa décision que le 7 juin 2000. Il n'a d'ailleurs pas déclaré le candidat islamiste gagnant, comme la Loi organique le lui permet, mais s'est contenté d'annuler l'élection.

- Le fait de ne pas mener les enquêtes nécessaires à la bonne instruction des contentieux qui lui sont soumis. Dans la grande majorité des cas où il a rejeté les demandes d'annulation, le rapporteur, comme le Conseil constitutionnel, n'ont pas jugé nécessaire de mener une enquête en dépit de nombreux indices et éléments de preuves à l'appui des requêtes. Dans les rares cas d'enquête, « le juge constitutionnel semble craindre de soulever l'implication de certaines parties dans les violations »³⁰. Il s'agit en effet le plus souvent de l'implication des autorités qui relèvent du ministère de l'Intérieur (gouverneurs et agents sous son autorité).

- Des cas de fraudes graves qui n'ont pas entraîné l'annulation des élections : le Conseil a justifié ses décisions par la grande différence des voix entre le candidat élu et le requérant battu en s'appuyant souvent sur une formule toute faite : « à supposer que la fraude a eu lieu, elle n'a pas pu influencer sur le résultat du scrutin vu le grand écart de voix entre le demandeur et le candidat élu »³¹. Si cette justification peut être acceptée dans des cas de fraude relativement limitée, pour lesquelles il est possible de calculer le nombre de voix obtenues de manière illicite et d'en déduire un résultat « hors fraude », elle ne peut être retenue quand la nature de la fraude elle-même est à l'origine de l'écart entre les voix des candidats. Cela concerne par exemple les cas inscriptions massives frauduleuses sur les listes électorales suivies de distributions frauduleuses de cartes électorales et de votes répétés commis avec la complicité des agents de l'État.

Au total, au-delà même des faiblesses normatives, il n'est pas surprenant qu'il existe une très grande proximité entre les membres du Conseil Constitutionnel, notamment son président, et les autorités. Il est, en effet, inconcevable pour les autorités de placer aux commandes d'une telle institution qui a pour mission d'arbitrer des conflits de natures politique des juges qui souhaiteraient appliquer la loi dans toute sa rigueur. Il est ainsi plus fait appel à une culture de soumission des juges qu'à une culture d'indépendance.

LA LOI ET LES LIMITES DE L'INDÉPENDANCE DE LA MAGISTRATURE

La Loi du 11 novembre 1974 sur le statut de la magistrature organise les « garanties » accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline. Au-delà, ce texte régit la carrière des juges à compter de leur entrée dans la magistrature, ainsi que leurs droits et devoirs, y compris d'ailleurs en limitant leur liberté syndicale. Cette loi organise aussi quelques aspects du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), tout en laissant aux décrets le soin de régler la question des élections au CSM. D'autres initiatives du ministre de la Justice complètent les règles relatives au fonctionnement du CSM, en général dans le sens d'un plus grand contrôle³².

Dans la pratique, la loi de 1974, intervenue par acte royal (Dahir) pendant la période de l'état d'exception³³, assujetti les magistrats au pouvoir exécutif, représenté par le ministre de la Justice. Elle est couplée avec une loi du 28 septembre 1974, dite « mesures transitoires », qui a réduit de façon drastique les garanties consacrées par le Code de procédure pénale de 1959, renforcé les pouvoirs du parquet et instauré une justice rapide en supprimant l'instruction dans les affaires qui ne sont pas passibles de la peine capitale ou de la prison à perpétuité. Cette loi a également institué la procédure du flagrant délit avec saisine directe de la juridiction criminelle par

28 Union socialiste des forces populaires.

29 Le candidat en question appartenait au Mouvement populaire constitutionnel démocratique (qui deviendra le Parti de Justice et Développement (PJD)).

30 Khalid Semmouni : « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les élections législatives », op. cité page 329.

31 A. El Manar Slimi : « Les méthodes de travail de juge constitutionnel au Maroc » (en arabe), publié dans REMALD, Rabat, ed 2006, p. 300.

32 Cf. point C de ce chapitre.

33 L'état d'exception a régné au Maroc entre 1965 (année de la répression des émeutes populaires de Casablanca du 23 mars, de la proclamation par le Roi de l'état d'exception le 7 juin entraînant la suspension du Parlement et de l'enlèvement et la disparition du leader de la gauche Mehdi Ben Barka à Paris le 29 octobre) et 1977. C'est une période de procès politiques en grand nombre contre l'opposition de gauche.



le procureur général du Roi, supprimé la chambre des mises en accusation et les jurys en matière criminelle, sachant que la juridiction criminelle a été remplacée par la chambre criminelle de la cour d'appel dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel. La Loi du 15 juillet 1974 relative à l'organisation judiciaire³⁴ est également à prendre en considération. Elle instaure le contrôle, par voie de notation, des présidents des tribunaux sur les juges travaillant dans leur juridiction.

La Loi du 11 novembre 1974 doit donc être envisagée dans un système global de contrôle des magistrats et de soumission de ces derniers au régime des fonctionnaires, censés pouvoir être mobilisés, en cas de besoin, au service du pouvoir en place. Cette approche s'intègre dans une vision générale qui conçoit la justice, la police, l'armée, l'administration et les médias officiels non comme des services publics neutres et impartiaux au service de la communauté dans son ensemble, mais comme des instruments permettant de défendre et de légitimer le régime politique ou d'écarter les adversaires politiques du régime.

Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés en 1985 par les Nations unies³⁵, ainsi que les Principes concernant le rôle du parquet et des avocats (1990) constituent les normes principales de référence de ce rapport pour l'évaluation de l'indépendance de la magistrature et des magistrats. Ces principes ont été maintes fois interprétés par la jurisprudence, notamment celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui affirme que « Pour établir si un tribunal peut passer pour 'indépendant', il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance. À ce dernier égard, la Cour rappelle l'importance de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables »³⁶.

À la lumière de ces principes, on peut examiner

³⁴ L'organisation judiciaire mise en place par le Dahir Royal portant loi du 15 juillet 1974 se présente comme suit : Les juridictions de droit commun : les tribunaux communaux (dans 706 communes rurales) et d'arrondissement (juge d'arrondissement dans chacun des tribunaux de première instance), les tribunaux de première instance, les cours d'appel et la Cour suprême; les juridictions spécialisées représentées par la Cour des comptes ; et, les juridictions d'exception : la Cour spéciale de justice dont la création remonte à 1965, et le tribunal permanent des forces armées royales.

³⁵ Adoptés à Milan par le Congrès des Nations unies pour la Prévention du crime et le traitement des délinquants puis confirmés par l'Assemblée générale des Nations unies dans ses résolutions 40/32 et 40/146 de 1985.

³⁶ CEDH, Docteur Gubler c. France, 27 juillet 2006, paragraphe 27.

la manière dont la loi et sa pratique limitent l'indépendance des magistrats en contrôlant le déroulement de leur carrière (A), leur liberté d'association et d'expression (B), ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature, l'institution qui est chargée constitutionnellement de veiller « à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline » (C).

A- Le contrôle de la carrière des magistrats

1- Recrutement et formation

a) Recrutement

Il y a deux moyens d'accéder à la magistrature, soit par concours, soit par recrutement sur titre.

- L'admission sur concours : cette admission constitue la règle. Selon les articles 4 et 5 de la Loi du 11 novembre 1974, le concours professionnel est ouvert aux marocains titulaires notamment d'une licence en sciences juridiques (quatre années d'études), économiques, ou d'un diplôme équivalent ; âgés de 21 ans révolus ; de bonne moralité ; jouissant de leurs droits civiques et remplissant les conditions physiques exigées pour l'exercice de la fonction. Ce concours comporte des épreuves écrites et orales. Les candidats sont admis par ordre de classement.

Selon l'article 6, les candidats ayant réussi les épreuves du concours prévu à l'article précédent sont, dans l'ordre de leur classement, nommés attachés de justice par arrêté du ministre de la Justice. Ils perçoivent une rémunération fixée par décret, ainsi que l'indemnité représentative du costume d'audience. Ils effectuent en cette qualité un stage de deux ans comportant : un cycle d'études et de travaux pratiques à l'Institut supérieur de la magistrature d'une durée d'un an, destiné à assurer par un enseignement approprié leur formation professionnelle ; un stage d'un an dans les cours d'appel, tribunaux, administrations centrales, services extérieurs, collectivités locales, entreprises publiques ou privées.

Dans les cours d'appel et tribunaux, les attachés de justice peuvent durant leur stage, notamment : assister aux actes d'instructions, siéger en surnombre et participer, sans voix délibérative, aux audiences civiles, commerciales, pénales et administratives et à leurs délibérés. Ils sont astreints au secret professionnel, et tenus au port de la robe à l'audience. Les modalités d'application du cycle d'études et du stage, visés aux alinéas



précédents, de même que les périodes auxquelles ils sont accomplis, sont déterminés par arrêté du ministre de la Justice.

Article 7 : « À l'expiration de la période fixée, les attachés de justice subissent un examen de fin de stage (...). Les attachés de justice qui ont passé avec succès l'examen précité peuvent être nommés par dahir, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, au premier échelon du troisième grade. Ils sont affectés au sein des différentes juridictions selon leur formation. Ceux d'entre eux qui ne remplissent pas les conditions pour être nommés magistrats sont, par arrêté du ministre de la Justice, soit licenciés, soit remis à la disposition de leur administration d'origine. »

- L'admission sur titre: selon l'article 3 de la Loi du 11 novembre 1974, l'admission sur titre est ouverte aux professeurs de droit ayant enseigné une matière fondamentale pendant dix ans; aux avocats justifiant de quinze années d'exercice de leur profession; et en ce qui concerne les tribunaux administratifs, aux fonctionnaires appartenant à un grade classé à l'échelle n° 11 ou grade assimilé, justifiant d'au moins dix années de service public effectives, et titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme équivalent. Les intéressés sont classés dans les grades de la magistrature précités à indice égal ou, à défaut, à celui immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur grade d'origine. Le classement dans la hiérarchie judiciaire des candidats nommés magistrats est fixé par dahir, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Si l'ouverture au monde universitaire et aux avocats est souhaitable, il faut noter, d'une part, que l'ancienneté est le seul critère exigé et, d'autre part, qu'il revient au seul ministre de la Justice, à travers le secrétariat du CSM, d'établir la liste des candidats pouvant être admis sur titre³⁷.

b) La formation

En vertu des dispositions de la Loi du 11 novembre 1974 et la loi du 17 septembre 2003 qui a créé l'Institut supérieur de la magistrature (ISM), la formation des juges admis sur concours se compose de deux parties d'égale importance : la première, qui se déroule à l'ISM pendant un an, est consacrée essentiellement à l'initiation, l'enseignement et l'exercice des différentes fonctions juridictionnelles (la pratique du siège civil et commercial, du siège

³⁷ Rapport sur la justice au Maroc, établi avec le soutien du PNUD et du Centre Arabe de développement de l'État de droit et de l'intégrité, supervision Filali Meknassi Rachid, Rabat, version de Juillet 2006, p. 31.

pénal - correctionnel et criminel - et du parquet), des contentieux spécifiques (en matière notamment de droit social, administratif, économique et financier, fiscal, douanier et de la propriété intellectuelle) et de la déontologie. La seconde est consacrée aux stages pratiques, qui se déroulent principalement dans certaines juridictions du pays.

Il n'existe pas de système performant de formation continue des magistrats, « La majorité des juges ont recours à des méthodes traditionnelles pour renouveler leurs connaissances (...) l'État ne met pas à leur disposition les moyens modernes de communication et la jurisprudence comparée, ni l'abonnement à des revues et publications spécialisées »³⁸. Par ailleurs, le volume de travail des juges ne leur laisse ni le temps ni l'énergie de se consacrer à ce travail de formation en continu, et notamment de se mettre à niveau dans les domaines spécialisés (droit des affaires, blanchiment d'argent, droit audiovisuel, droit de l'informatique, droit de la concurrence, etc.).

Le contrôle par le ministère de la Justice de tout le processus de recrutement et de formation permettant l'accès à la magistrature aboutit à une situation où le CSM, absent au cours de ce processus, « intervient à la fin pour valider un produit prêt et complet, ce paradoxe [pouvant] aboutir à créer la conviction chez le juge débutant que son interlocuteur principal qui contrôle son sort est le ministère et que le CSM est une autorité absente ou marginalisée qui n'apparaît que dans des occasions formelles »³⁹.

2- Avancement et rémunération

Au 1er décembre 2006, l'effectif de l'ensemble des magistrats était de 3.122, dont 2.411 magistrats du siège et 711 magistrats du parquet⁴⁰.

Pour plus de clarté, on peut exposer les grades (a), la rémunération correspondante (b) et les modalités et critères d'avancement (c).

³⁸ Mohamed Karam : « Les obstacles de l'indépendance de la magistrature au Maroc », in « L'indépendance de la magistrature au Maroc à la lumière des normes internationales et des expériences dans le pourtour méditerranéen, Actes de la conférence internationale organisée par l'Association Adala », Rabat, Publications Adala, 2006, p100-101.

³⁹ Mohamed Karam : « Les obstacles de l'indépendance de la magistrature au Maroc » (en arabe), op. cit. p. 93.

⁴⁰ Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) Maroc, réponses à toutes les questions, www.ahjucaf.org



a) Les grades des magistrats

Les nouveaux juges sortis de l'ISM sont classés au 1er échelon du troisième grade. Ils sont affectés au sein des différentes juridictions selon leur formation (article 7 de la loi de 1974). Les magistrats peuvent évoluer dans la hiérarchie selon différents grades.

magistrats hors grade, soit le premier président de la Cour suprême et le procureur général du Roi près celle-ci, est similaire à celle d'un secrétaire général du ministère, soit 50.000 DH (4.500 €) net. Compte tenu du coût de la vie au Maroc, on peut estimer qu'un magistrat est en mesure de vivre dignement à partir de 2.000 € net/mois⁴².

<p>Magistrats du troisième grade (811 magistrats dont 180 femmes)¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Juge d'un tribunal de 1ère instance - Substitut du procureur du Roi auprès du tribunal de 1ère instance - Juges des tribunaux administratifs - Juges des tribunaux de commerce - Substitut des procureurs du Roi auprès des tribunaux de commerce
<p>Magistrats du deuxième grade (806 magistrats dont 185 femmes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conseillers auprès des cours d'appel - Substituts des procureurs généraux du Roi auprès des cours d'appel, autres que ceux classés dans le 1er grade - Conseillers auprès des cours d'appel de commerce - Conseillers auprès des tribunaux administratifs - Présidents des tribunaux de 1ère instance, autres que ceux classés dans le
<p>Magistrats du premier grade (1.006 magistrats dont 131 femmes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conseillers à la Cour Suprême - Avocats généraux auprès de la Cour Suprême - Premier Président des cours d'appel, autres que ceux classés dans le grade exceptionnel - Procureurs généraux du Roi auprès des cours d'appel, autres que ceux classés dans le grade exceptionnel
<p>Grade exceptionnel (498 magistrats dont 92 femmes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Présidents de Chambre à la Cour Suprême - Premier avocat général auprès de la Cour Suprême - Premier Président des cours d'appel de Casablanca, Rabat, Fès, Marrakech, Mekhnès, et Procureur Général du Roi auprès desdites cours - Les premiers présidents des cours d'appel administratives²
<p>Hors grade</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le Premier Président de la Cour Suprême - Le Procureur général du Roi auprès de la Cour Suprême

b) Rémunération

Durant les années 2000, la rémunération des magistrats s'est sensiblement améliorée. Elle représente environ le double de celle d'un fonctionnaire de l'administration publique. Ainsi, en 2006 la rémunération de base d'un juge en début de carrière était d'environ 7.565,40 DH (700 €) net par mois⁴¹. La rémunération mensuelle moyenne d'un juge en milieu de carrière est d'environ 10.565 DH (960 €) pour un juge du 2ème grade et de 15.616 DH (1.420 €) pour un juge du 1er grade. La rémunération du juge le plus haut placé dans la hiérarchie est d'environ 30.000 DH (2.730 €) net par mois. Enfin, la rémunération mensuelle des

c) Avancement

L'article 23 de la Loi du 11 novembre 1974 dispose : « L'avancement des magistrats comprend l'avancement de grade et l'avancement d'échelon (...). Aucun magistrat ne peut être promu au grade supérieur s'il ne figure pas sur une liste d'aptitude. Seuls peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude les magistrats qui justifient, lors de l'établissement de cette liste, de cinq années de service dans leur grade. Il est tenu compte lors de l'établissement de la liste d'aptitude : des diplômes universitaires, de la qualification et des fonctions correspondant au grade supérieur. L'avancement d'échelon est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation

⁴¹ Cf. les réponses au questionnaire publiées sur www.ahjucaf.org

⁴² D'autres facteurs interviennent : épouse au travail ou pas, nombre et âge des enfants, etc.



du magistrat, dans les conditions fixées par décret. La liste d'aptitude est dressée et arrêtée annuellement par le ministre de la Justice, sur avis du Conseil supérieur de la magistrature. Un décret détermine les conditions dans lesquelles sont notés les magistrats et les modalités d'établissement de la liste d'aptitude ».

L'article 7 du décret n° 883.75.2 relatif aux conditions de notations et d'avancement des juges du 23 décembre 1975 a donné au ministre de la Justice la tâche de dresser la liste des candidats après consultation du CSM. Cette consultation ne se fait en réalité qu'une fois que la liste est dressée⁴³ et selon des critères subjectifs telles la discipline et la soumission⁴⁴.

L'article 13 du règlement intérieur du CSM (établi par le ministère de la Justice en octobre 2000)⁴⁵ dispose que le ministre de la Justice dresse le projet de liste des candidats à l'avancement chaque année. Le CSM étudie cette liste. Même si l'article 22 du règlement énonce des critères objectifs pour l'avancement (ancienneté, compétence, comportement), l'application de ces critères est en réalité entre les mains de présidents des cours et du ministère de la Justice. En effet, la loi du 15 juillet 1974 relative à l'organisation judiciaire a donné pouvoir aux présidents des tribunaux pour noter les juges de siège ; ceux du parquet sont notés par leurs supérieurs. Sur la base de ces notes et de leur appréciation par le ministère de la Justice, qui détient les dossiers des juges, ce dernier dresse en toute liberté la liste des candidats à l'avancement.

Selon un auteur: « le juge craint le président du tribunal ou le procureur, il n'ose pas discuter ou émettre un avis durant l'assemblée générale ou discuter une question (...) et ce à cause de la crainte d'une mauvaise notation (...) car c'est le président qui reçoit les plaintes, évalue les jugements, préside les réunions, évalue le comportement, les costumes, le niveau culturel des juges et traduit tout cela en une note qu'il envoie chaque année au ministre de la Justice sur un formulaire »⁴⁶.

3- Immunité contre les affectations ou les mutations arbitraires

Il s'agit ici de protéger les magistrats contre les décisions - hors mesures disciplinaires - qui

⁴³ Adellatif Hatimi: « Rapport sur la réalité de l'appareil judiciaire et les horizons de sa réforme » (en arabe), non publié, décembre 2004, p.15.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Nous reviendrons sur ce point au chapitre consacré au CSM (infra).

⁴⁶ Abdellatif Hatimi, ibid.

consistent à les envoyer contre leur gré, sans raison valable et préétablie par la loi, occuper un poste dans une autre localité ou une autre juridiction.

Si l'article 85 de la Constitution marocaine dispose dans sa version française que « Les magistrats du siège sont inamovibles », sa rédaction en arabe précise que « Les magistrats du siège ne peuvent être révoqués ou mutés que conformément à la loi ».

Jusqu'en 1977, la Loi du 11 novembre 1974 incluait des motifs objectifs, son article 55 indiquant en effet que les nouvelles affectations des magistrats de siège étaient prises à la suite soit d'une demande personnelle, soit d'un avancement, soit en cas de suppression ou création de juridiction ; ces affectations étaient prononcées par dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Par amendement du 12 juillet 1977, un quatrième motif a été ajouté à l'article 55: « parer à un manque en nombre de juges qui pourrait avoir une influence grave sur le fonctionnement d'une juridiction ». D'autre part, selon l'article 57 de la même loi, le ministre de la Justice peut, par arrêté, déléguer un magistrat pour occuper un poste pendant une période qui ne peut excéder trois mois par année ; il peut, avec l'accord de l'intéressé, renouveler la délégation une seule fois, pour une période ne dépassant pas trois mois.

Ainsi, l'amendement adopté en 1977 laisse au ministre de la Justice une certaine marge pour apprécier le « manque en nombre de juges » et le choix du magistrat qui sera délégué. Quant à la possibilité de déléguer provisoirement un magistrat avec son accord, il est extrêmement difficile pour un magistrat, compte tenu des moyens de pression dont dispose le ministre, de refuser une proposition en ce sens. Dans la pratique, la délégation dure plus de trois mois⁴⁷.

Les abus en matière d'affectation auraient pu passer inaperçu et perdurer si un magistrat n'avait eu le courage de saisir le tribunal administratif de Rabat pour s'opposer à une décision du ministre de la Justice le mutant à Ouarzazate (Sud marocain). Le tribunal, dans une décision du 22 septembre 2004, a annulé la décision du ministre au motif, notamment, que « si le ministre de la Justice dispose seul d'un pouvoir d'appréciation, il demeure néanmoins soumis au contrôle du juge de la légalité au niveau de la véracité matérielle des raisons qui justifient cette mesure (besoin et lacune à remplir) et au niveau de leur bonne appréciation par lui, et ce pour éviter

⁴⁷ Mohamed Karam, op cit p 95-96.



que cette possibilité de déléguer ne se transforme d'une exception à la règle constitutionnelle générale et sorte de la finalité voulue par le législateur (...). Puisque le ministère de la Justice n'a fourni aucun écrit ou correspondance qui prouve que le tribunal de Ouarzazate a besoin de magistrats de siège ou du parquet (...) Il s'est avéré à cette cour que l'activité du tribunal de Ouarzazate au cours de l'année 2003, qui coïncide avec la décision de délégation, était dans une situation bonne et normale (...) qui ne nécessite pas l'intervention du ministre de la Justice pour déléguer le plaignant d'une manière urgente, ce qui frappe la décision d'excès et l'entache d'illégalité pour défaut de raisonnement »⁴⁸.

Le ministre de la Justice peut affecter les magistrats du parquet à tout moment à n'importe quelle juridiction.

La situation des juges d'instruction mérite d'être mentionnée. Ils sont désignés parmi les magistrats du siège pour une période de trois ans, renouvelable, par décision du ministre de la Justice sur proposition des présidents des tribunaux (de première instance ou d'appel). Pendant cette période, ils peuvent être déchargés de leur fonction selon la même procédure. Ainsi le ministre de la Justice intervient au niveau de la désignation et de la cessation des fonctions d'un juge d'instruction. Même si la loi donne aux présidents des tribunaux le droit de proposer un juge, c'est le ministre qui valide ou non la proposition. Dans le système et selon les coutumes marocains, les propositions sont faites *après* consultation avec celui qui prend la décision. Ce dernier peut lui-même conseiller, déclarer sa préférence, voire ordonner le contenu de la proposition.

En outre, les juges d'instruction travaillent sous un contrôle étroit du parquet :

- Selon l'article 91 du code de procédure pénale (CPP), s'il y a plusieurs juges d'instruction dans une juridiction, c'est le procureur qui désigne le juge qui se chargera de tel ou tel dossier (souvent après consultation avec le ministère) ;
- Dans son réquisitoire et à tout moment de l'instruction, le procureur du Roi peut requérir du magistrat instructeur tout acte lui paraissant utile à la manifestation de la vérité. Dans la pratique, les demandes du parquet sont orales

et ne figurent pas au dossier⁴⁹. Il peut même se faire communiquer la procédure à charge de la rendre dans les 24 heures (article 89 du CPP).

- Le juge d'instruction ne peut prendre une décision de mise en liberté provisoire sans recueillir l'avis du procureur (articles 178 et 179 du CPP) ;
- Le procureur a le droit d'interjeter appel devant la chambre d'accusation contre les ordonnances du juge d'instruction, y compris celles de mise en liberté provisoire. Dans ce cas, l'inculpé est maintenu en détention jusqu'à l'expiration du délai d'appel (article 222 du CPP). La chambre d'accusation tranche dans un délai de 15 jours (article 179 du CPP).
- Les avis et demandes du parquet n'obligent pas le juge d'instruction, mais il est rare que ce dernier prenne une décision contraire, d'où l'importance du choix des juges d'instruction. Souvent, dans les affaires dont le pouvoir politique souhaite contrôler le déroulement et l'issue, il choisira le juge d'instruction approprié.

En fait, cette situation de sujétion des juges d'Instruction à l'égard du Parquet illustre de manière flagrante le déséquilibre des armes avec la défense qui ne dispose pas des mêmes moyens que l'accusation.

En conclusion, les pouvoirs du ministre de la Justice, en l'absence de critères précis, en matière d'affectation, de délégation et de mutation des magistrats, constitue un moyen redoutable de pression sur ces derniers, qui n'ont pas toujours la possibilité de saisir les tribunaux administratifs.

4- Les mesures disciplinaires

Selon l'article 87 de la Constitution marocaine : « Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline ». La Loi du 11 novembre 1974 sur le statut de la magistrature ne traduit pas fidèlement cette norme. Elle octroie en effet au ministre de la Justice des pouvoirs disciplinaires étendus, qui devraient en principe revenir, conformément à la Constitution, au CSM. Même si le ministre agit en sa qualité de vice-président du CSM (présidé par le Roi), il est difficile de faire la distinction, car dans le processus de déclenchement des poursuites, dans l'instruction des dossiers et lors de la prise des sanctions et de

⁴⁸ Traduction de l'auteur, cité par Adellatif Hatimi, op cit. p.13.

⁴⁹ Collectif Droit pénal : A propos de l'indépendance des magistrats de siège (en arabe), communication au colloque sur « La justice au Maroc, réalité et horizons », publié dans la Revue droit et économie, faculté de droit de Fès, no 6, 1990 p. 97.



leur application, c'est bien le pouvoir exécutif, seul, qui est en avant avec les moyens importants dont il dispose.

Selon l'article 58 de la loi de 1974, « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute susceptible d'une sanction disciplinaire ». Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont les suivantes :

- premier degré : avertissement, blâme, retard dans l'avancement d'échelon pendant une durée maximale de deux ans, radiation de la liste d'aptitude ;
- deuxième degré : rétrogradation, exclusion temporaire de fonction, privation de toute rémunération à l'exception des prestations familiales pendant une période ne pouvant excéder six mois, mise à la retraite d'office ou admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite, révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

Les deux dernières sanctions du premier degré et les deux premières sanctions du deuxième degré, peuvent être assorties d'une mutation d'office.

Les pouvoirs disciplinaires du ministre de la Justice :

- Article 61 de la Loi du 11 novembre 1974: « Le ministre de la Justice, saisit le Conseil supérieur de la magistrature des faits reprochés au magistrat, et désigne un rapporteur après avis des membres de droit du Conseil ; ce rapporteur doit être d'un grade supérieur à celui du magistrat faisant l'objet de poursuites. Le magistrat incriminé a droit à la communication de son dossier, de toutes les pièces de l'enquête, à l'exclusion de l'avis du rapporteur. Le magistrat est en outre averti huit jours à l'avance au moins de la date à laquelle le Conseil supérieur de la magistrature doit se réunir pour examiner son cas. Le Conseil, avant de statuer, peut ordonner une enquête supplémentaire. Le magistrat déféré devant le Conseil Supérieur de la magistrature peut se faire assister soit par un collègue, soit par un avocat ; l'assistant désigné a droit à la communication visée à l'alinéa 2. En cas de poursuites pénales, le Conseil supérieur de la magistrature peut décider de surseoir à l'instruction de l'affaire, jusqu'à ce qu'il ait été statué, par décision devenue irrévocable, sur lesdites poursuites » ;
- Article 62: « En cas de poursuites pénales ou de fraude grave, le magistrat peut être immédiatement suspendu de ses fonctions par arrêté du ministre

de la Justice. L'arrêté prononçant la suspension d'un magistrat doit préciser si l'intéressé conserve, pendant le temps où il est suspendu, le bénéfice de son traitement ou déterminer la quotité de la retenue qu'il subit, exception faite des prestations à caractère familial qu'il continue à percevoir en totalité. Le Conseil Supérieur de la magistrature doit être convoqué dans les plus brefs délais possibles. La situation du magistrat suspendu doit être définitivement réglée dans un délai de quatre mois, à compter du jour où la décision de suspension a pris effet. Lorsqu'aucune décision n'est intervenue au terme du délai prévu à l'alinéa précédent, ou lorsque le magistrat n'a subi aucune sanction ou n'a été l'objet que d'une sanction du premier degré, l'intéressé reçoit à nouveau l'intégration de son traitement s'il en avait été privé et a droit au remboursement des retenues opérées sur ledit traitement. Lorsque le magistrat a fait l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est définitivement réglée, qu'après que la décision rendue est devenue irrévocable ».

Le ministre de la Justice contrôle ainsi dans une large mesure le processus disciplinaire. Il apprécie l'opportunité de la poursuite; évalue ce qui constitue une faute grave; désigne un rapporteur, décide du moment renvoyer le dossier au CSM ou de le classer⁵⁰. Il peut immédiatement suspendre un magistrat de ses fonctions et décide si le magistrat conserve son salaire. En outre, le ministre de la Justice peut prononcer les sanctions du premier degré. C'est le ministre lui-même qui préside le Conseil de discipline, lequel se réunit dans les locaux du ministère puisque le CSM n'a pas de siège propre, et qui veille à l'application des sanctions.

5- L'immunité contre les poursuites abusives

On exposera l'immunité en matière pénale des magistrats (a) avant d'exposer leur responsabilité civile (b).

a) L'immunité des magistrats en matière pénale

Comme pour les parlementaires, ministres et hauts fonctionnaires (officiers de police, gouverneurs, etc.), le code de procédure pénale (CPP) marocain prévoit des règles exceptionnelles de compétence en cas d'imputation d'un crime ou délit à des magistrats, afin de les prémunir dans l'exercice de leurs

⁵⁰ Rapport sur la justice au Maroc, établi avec le soutien du PNUD et du Centre arabe de développement de l'État de droit et de l'intégrité, supervision Filali Meknassi Rachid, Rabat, version de juillet 2006, pp.22-23.



fonctions contre les accusations ou les poursuites abusives ou non fondées. Les articles 265 à 267 du CPP (anciennement articles 267 à 269) s'appliquent en fonction du grade du magistrat.

Selon l'article 265 : « Quand le fait est imputé à un magistrat à la Cour suprême ou à la Cour des comptes ou un membre du Conseil constitutionnel ou un premier président d'une cour d'appel ou un procureur général du roi dans cette cour (entre autres hauts responsables), la chambre pénale de la cour suprême, sur réquisition du procureur général près cette cour, ordonne, s'il y a lieu, que l'affaire soit instruite par un ou plusieurs de ses membres(...). L'instruction terminée, le ou les magistrats instructeurs rendent, suivant le cas, une ordonnance de non lieu ou de renvoi devant la chambre pénale de la Cour Suprême. Celle ci juge l'affaire et rend une décision. La décision la chambre pénale est susceptible de recours dans le délai de huit jours. L'appel est jugé par la Cour Suprême toutes chambres réunies à l'exception de la chambre qui a décidé dans l'affaire. » Les articles 266 et 267, quant à eux, organisent les procédures concernant les magistrats de grades inférieurs.

Une affaire qui a éclaté en août 2003 a cependant mis à l'épreuve l'effectivité de ces dispositions. Cette affaire est importante en ce qu'elle a permis de vérifier la manière dont ces règles sont appliquées, mais aussi de soulever d'autres questions fondamentales concernant l'indépendance et l'impartialité de la magistrature (la corruption, le droit des magistrats de s'organiser, de s'exprimer, le rôle du CSM dans de telles situations, le rôle de l'Amicale Hassanienne des juges qui est censé les représenter, le rôle de la défense etc.).

En août 2003, suite à son arrestation dans la région de Tétouan, un baron de la drogue déclare avoir donné des sommes d'argent importantes à plusieurs responsables (police, gendarmes, magistrats à la Cour d'appel de Tétouan etc.). Des lettres anonymes parviennent au ministère de la Justice pour dénoncer le fait que les peines sévères prononcées par le tribunal de 1ère instance de Tétouan dans plusieurs affaires se trouvent réduites de manière démesurée devant la Cour d'appel, les condamnés étant même dans certains cas tout simplement acquittés.

Le ministre de la Justice convoque cinq magistrats soupçonnés de telles pratiques sous le prétexte de leur délivrer leurs arrêtés de promotion nouvellement décidée par le CSM. Une fois à Rabat, les magistrats sont arrêtés et renvoyés devant la Cour spéciale de justice (aujourd'hui abolie), spécialisée dans les affaires de corruption des fonctionnaires. Le juge d'instruction de cette cour décide de les incarcérer à la prison de Salé. Des magistrats du service d'inspection du ministère de la Justice leur rendent visite pour continuer l'enquête en prétextant que cela servira pour le conseil de discipline du CSM (qui, lorsque des magistrats sont jugés au pénal,

n'intervient qu'après le jugement pénal, de manière à ne pas influencer les tribunaux).

Les avocats s'indignent et crient à la violation des règles de compétence et à une atteinte à l'indépendance de la magistrature et aux règles de procès équitable¹. Un groupe de juges décide de réagir pour dénoncer la violation du Code de procédure pénale. Ils signent une pétition qu'ils envoient au Roi, dans laquelle ils « protestent contre l'arrestation de leurs confrères et la violation des garanties, dénoncent l'attitude de l'Amicale Hassanienne des juges (qui a soutenu le ministre) (...) et se plaignent de l'absence de tout forum ou institution qui encadrent l'activité judiciaire et de la paralysie des institutions représentatives et constitutionnelles ».

La réaction du ministre de la Justice ne se fait pas attendre. Il réfute les éléments avancés par les signataires de la pétition et intervient auprès du Roi qui suspend le 24 novembre 2003 M. Jâafer Hassoun, juge au tribunal administratif d'Agadir et membre du Conseil supérieur de la magistrature, en l'accusant d'être l'instigateur de la pétition. La décision royale emporte révocation du mandat de M. Hassoun en tant que représentant élu des magistrats au CSM et suspension provisoire de ses fonctions en tant que commissaire royal auprès du tribunal administratif d'Agadir. On reproche notamment à ce juge son engagement auprès de l'Association marocaine pour l'indépendance de la magistrature (de laquelle il avait pourtant suspendu son poste de vice-président suite à son élection au CSM). Un communiqué du MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et la liberté) en date du 30 décembre 2003 invite les autorités marocaines à « revoir leur décision et à porter son cas devant une juridiction indépendante et impartiale ».

Début décembre 2003, un autre magistrat, M. Kharchich, secrétaire général de la même association, a été lui aussi suspendu et entendu dans le but final d'être traduit devant le conseil de discipline du CSM. On lui reproche d'avoir écrit en octobre 2003 un article dans lequel il soulève, entre autres, le rôle des barons de la drogue dans le financement des campagnes pour l'élection des juges au CSM et dénonce la mainmise du ministre de la Justice sur cet organe².

Pour quadriller le champ d'action des juges et limiter leur droit à la liberté d'association, un discours royal a été lu le 12 avril 2004 par un conseiller du Roi à l'occasion de l'ouverture de la session du CSM. Dans ce discours le monarque informe les juges qu'ils ont trois institutions « pour exercer intégralement leurs droits citoyens (...) à savoir: le CSM, l'Amicale Hassanienne des juges et l'institution Mohammadienne des œuvres sociales (...) tout exercice des droits en dehors de ces institutions est de nature à porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de la magistrature (...) En dernier recours Notre Majesté reste l'abri permanent pour garantir l'inviolabilité et l'indépendance de la magistrature » (nous soulignons).

Suite au discours royal les deux juges occupant encore les postes de président (M. Rafii) et de secrétaire général (M. Kharchich, qui était suspendu)



de l'Association marocaine pour l'indépendance de la magistrature ont présenté leur démission « pour se conformer aux instructions contenues dans la lettre royale »³. Les deux juges suspendus ont été entendus par le conseil de discipline du CSM, présidé par le ministre, et ont bénéficié d'une grâce royale. M. Kharchich a saisi l'occasion d'un départ volontaire pour quitter la magistrature et s'inscrire comme avocat. Il occupe actuellement le poste de secrétaire général de l'association Adala (Justice), créée en octobre 2005. Quant aux juges poursuivis pour corruption, ils ont été condamnés le 21 avril 2004 à des peines de prison ferme (2 ans pour l'un et 1 an pour les quatre autres avec une amende de 1.000 DH (100 €) chacun⁴. La Cour Suprême a cassé ce jugement et a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de Tanger, qui n'a pas encore rendu son jugement.

1- Interviews de plusieurs avocats et du ministre de la justice dans plusieurs journaux marocains entre le 11 septembre et le 18 décembre 2003. Voir par exemple le Journal Hebdomadaire du 6 au 12 décembre.

2- Adelwoula Khardish, "Des juges au banc d'accusation", hebdomadaire Al Ayyam (en arabe), n° 104 du 16 au 22 octobre 2003, p. 22

3- Journal Assahra Al Magribia, 26 avril 2004, cité par A. Hatimi, rapport cité.

4- Voir détails dans Maroc Hebdo International n° 602, 23-29 avril 2004.

b) La responsabilité civile des magistrats

L'article 391 du Code de procédure civile (CPC) dispose que : « les magistrats, peuvent être mis en cause dans les cas suivants : s'il y a eu dol, fraude, concussion qu'on pourrait imputer soit à un magistrat du siège dans le cours de l'instruction ou lors du jugement, soit à un magistrat du ministère public dans l'exercice de ses fonctions; si la prise à partie est expressément prévue par une disposition législative; si une disposition législative déclare des juges responsables, à peine de dommages intérêts; s'il y a déni de justice ». Les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité sont énoncées aux articles 392 à 401 du CPC.

Les poursuites sont portées devant la Cour suprême, sur la base d'une requête présentée à cet effet avec les pièces justificatives. Une chambre de la Cour suprême statue sur l'admission. Si la requête est admise, elle est communiquée dans les huit jours au magistrat mis en cause, lequel est tenu de fournir tous les moyens de défense dans les huit jours de cette communication. En outre, le juge doit s'abstenir de participer au procès ayant donné lieu à sa mise en cause, sous peine de nullité des jugements qui seraient rendus.

L'action en responsabilité contre le magistrat est jugée par les chambres réunies de la Cour, à l'exclusion de la chambre qui a statué sur l'admission.

L'État est civilement responsable des condamnations à des dommages intérêts prononcés en raison des faits ayant motivé la mise en cause du magistrat, sauf la possibilité pour l'État de se retourner contre ce dernier.

En cas de dysfonctionnement du service public de la justice, la responsabilité de l'État peut-être engagée. Cependant, l'État, conformément aux dispositions des articles 400 du CPC et 79 et 80 du Dahir sur les obligations et contrats (DOC), dispose d'une action récursoire contre le juge fautif. Selon l'article 79, « l'État et les municipalités sont responsables des dommages causés directement par le fonctionnement de leurs administrations et par les fautes de service de leurs agents ». Selon l'article 80, « les agents de l'État et les municipalités sont *personnellement responsables* des dommages causés par leur dol ou par des *fautes lourdes* commises dans l'exercice de leurs fonctions. L'État et les municipalités ne peuvent être poursuivis à raison de ces dommages qu'en cas d'insolvabilité des fonctionnaires responsables ».

6- La retraite des magistrats

L'âge de retraite des magistrats est de soixante ans. Le service peut être prolongé, par Dahir royal, pour deux ans, renouvelable deux fois. C'est le ministre de la Justice qui propose au Roi la prolongation de service après consultation du CSM (article 65 de la Loi organique du 11 novembre 1974).

Dans la pratique, certains magistrats ont vu leur service prolongé au-delà de deux ans, d'autres ont été prolongés indéfiniment⁵¹. En raison de la culture et de la tradition en vigueur au sein du système judiciaire marocain, un dahir royal en ce sens ne peut être contesté.

B- Le contrôle de la liberté d'association et d'expression

Ces deux libertés constituent des moyens essentiels pour les juges de défendre leurs droits et intérêts légitimes, y compris leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations unies consacrent à ces libertés un chapitre en deux points, rédigés en ces termes:

⁵¹ C'est le cas du président actuel du tribunal familial de Rabat (M. Forchado). Par ailleurs, le roi nomme le président de la Cour suprême, sans précision de la durée du mandat. Dans la pratique, le roi peut à tout moment mettre fin à ces fonctions.



Pour répondre à un engagement pris par le gouvernement envers les syndicats depuis août 1996, et afin de rassurer les récalcitrants, M. Abderrahmane Youssofi, Premier ministre de mars 1998 à novembre 2002, a invité en avril 2002 deux hauts responsables de l'OIT à venir expliquer comment faciliter la réception par le système juridique marocain de la Convention n° 87 de l'OIT.

Ces deux hauts responsables ont expliqué que la situation des libertés syndicales est bien avancée au Maroc et qu'il serait possible, concernant les juges, d'accepter qu'ils puissent constituer librement des associations (à défaut de syndicats) si celles-ci jouent le même rôle que les syndicats ; qu'il est possible d'exclure les porteurs d'arme du droit syndical ; et qu'il ne faut pas confondre droit syndical et droit de grève, ce dernier pouvant être soumis à des restrictions pour certaines catégories syndiquées. Ils ont précisé que l'État dispose de quatre ans après la ratification de la convention pour ajuster ses lois.

En réponse à une lettre du ministre du travail demandant au ministère de la Justice de lui envoyer les propositions d'amendement des articles de la législation non conformes à la Convention n° 87, le ministre de la Justice répondait le 25 mars 2002 par une lettre où il expose les raisons de son opposition à l'amendement de l'article 14 de la Loi du 11 novembre 1974. Le ministre argue qu'il ne faut pas toucher à l'article 14 pour ne pas « politiser la justice (...) les juges devraient rester loin des luttes politiques et syndicales (...) cela les rendra plus neutres (...) les juges disposent de l'Amicale Hassanienne qui joue en réalité le rôle du syndicat (...) la situation actuelle n'est pas prête à l'activité syndicale des juges (...) la non expérience de certaines composantes de l'appareil judiciaire dans le domaine politique et syndical pourrait aboutir à des dérapages (...) tout amendement de l'article 14 pourrait porter préjudice au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire ».

Liberté d'expression et d'association

8. Selon la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

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.

Au Maroc, dont le préambule de la Constitution stipule que le royaume « réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus », le législateur a tout simplement interdit aux juges l'exercice du droit syndical (article 14 de la loi du 11 novembre 1974) (a). Quant au droit à la liberté d'association, il est bien encadré et canalisé comme nous l'avons exposé à travers l'exemple de l'affaire des juges de Tétouan (voir encadré) (b). Enfin, du fait d'une interprétation abusive du devoir de réserve et de pratiques administratives autoritaires, la liberté d'expression des juges est pratiquement sous tutelle (c).

1- Le droit syndical interdit

L'article 14 de la Loi du 11 novembre 1974 est bref : « Il est interdit aux magistrats, quelque soit leur situation dans la magistrature, de constituer des syndicats ou d'y adhérer ». Cette disposition à été invoquée par le ministre de la Justice de l'époque (M. Omar Azziman) comme l'une des raisons s'opposant à la ratification par le Maroc de

la Convention n° 87 de l'OIT en 2002. (voir encadré ci-contre)

Il n'est pas surprenant qu'au sein du pouvoir politique, ceux qui défendent le statut quo et s'opposent à l'indépendance de la magistrature - et qui n'acceptent pas même la liberté d'association des juges - soient contre l'exercice du droit syndical de ces derniers.

2- Une liberté d'association encadrée

La liberté d'association des juges n'est pas formellement interdite, mais elle n'est tolérée que sous le contrôle étroit du pouvoir politique⁵². On refuse ainsi aux magistrats le droit d'adhérer à des associations de juristes⁵³ ou de défense de l'indépendance de la magistrature.

La seule association de juge existant actuellement est l'Amicale Hassanienne des juges. Créée en 1995, son nom constitue une déclaration d'allégeance au Roi Hassan II. La servilité et la dépendance de cette Amicale durant des années lui ont finalement valu d'être sévèrement critiquée par le Roi lui-même. Dans son discours du 2 mars 2002, prononcé à la séance d'ouverture du Conseil supérieur de la magistrature, le Roi Mohammed VI déclarait : « L'Amicale doit sortir de sa longue léthargie, rompre avec les calculs et les combats d'arrière-garde, revoir et actualiser ses statuts

⁵² Voir encadré p. 21.

⁵³ Selon l'avocat Khalid Soufiani, à l'occasion de la création de l'Association des juristes marocains (au milieu des années 80), trois magistrats étaient membres du bureau ; ils ont reçu l'ordre de se retirer. Interview au journal Al Ayyam, no 140, 12-18 décembre 2003, p.10.



de manière à prendre en compte l'évolution des idées et les changements que connaît la scène judiciaire, renouveler ses instances dirigeantes de manière à mobiliser de nouvelles compétences et à responsabiliser de nouvelles énergies. Ce n'est que de cette manière que l'Amicale pourra alors reconquérir l'espace perdu, reprendre le flambeau de l'indépendance de la justice et de la défense des droits des magistrats et définir clairement sa ligne d'action et sa contribution à la réforme de la Justice ». À la suite de ce discours, le ministre de la Justice a créé une commission pour actualiser les statuts, adopter un règlement intérieur, préparer les élections des juges dans différentes juridictions. L'intervention du ministre de la Justice donne toutefois à l'Amicale l'image d'une association de fonctionnaires sous tutelle plutôt que celle d'une association de juges prise en main et dirigée par les intéressés eux même. Il est toutefois espéré que l'actuel bureau de l'Amicale, élu en 2006, fera preuve de plus d'indépendance et d'audace pour défendre les intérêts des magistrats et diffuser une culture et une déontologie⁵⁴ à même de restaurer l'image de ces derniers dans l'opinion publique.

3- Une liberté d'expression sous tutelle

En principe les juges peuvent librement adopter les opinions qu'ils souhaitent puisque l'article 22 de la Loi du 11 novembre 1974 interdit de verser dans le dossier des magistrats « toute mention relative à ses idées politiques ou doctrinales ». Il convient toutefois de relever que les magistrats ne dispose d'aucun moyen d'accéder ni de contrôler les informations figurant dans leur dossier, sauf en cas de poursuites disciplinaires ; il n'existe aucune loi relative à l'accès à l'information même personnelle au Maroc.

L'article 15 de la Loi de 1974 interdit cependant aux magistrats de mentionner leur qualité de juge dans les ouvrages ou publications qu'ils ont écrit sans autorisation du ministre de la Justice. Certains magistrats doivent attendre des mois, voire des années, pour recevoir cette autorisation.

Des circulaires du ministère de la Justice ont imposé le principe de l'autorisation ministérielle pour qu'un magistrat participe à une manifestation scientifique, à une rencontre ou pour faire une déclaration. En février 2006, des magistrats invités par l'Association Adala à une conférence internationale sur l'indépendance de la magistrature au Maroc à la

lumière des normes internationales⁵⁵ ont demandé à ce que l'association écrive au ministre de la Justice afin de faciliter leur participation. Malgré les demandes écrites, le ministre a envoyé ses propres représentants, à savoir le chef de cabinet accompagné d'une conseillère. Même si ces deux fonctionnaires du ministère sont des magistrats de carrière et que leur participation était souhaitable, ils ne pouvaient prétendre représenter la profession. Seul un magistrat⁵⁶ n'avait pas sollicité ni attendu l'autorisation de son ministre.

Aujourd'hui, il est possible pour des magistrats de participer à des manifestations relatives à la justice, comme celle organisée en novembre 2006 par le REMDH⁵⁷, mais sous la bannière de l'Amicale Hassanienne des juges et/ou avec l'approbation du ministère.

C- Le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature

La Constitution marocaine a consacré deux articles au CSM, relatifs à sa composition et à sa mission.

Article 86 :

« Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Roi. Il se compose, en outre :

- du ministre de la Justice, vice-président;
- du premier président de la Cour suprême;
- du procureur général du Roi auprès de la Cour suprême;
- du président de la première Chambre de la Cour suprême;
- de deux représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel;
- de quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions de premier degré. »

Article 87 :

« Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline. »

L'analyse de la Loi organique du 11 novembre 1974 et de la pratique montre que le CSM est loin d'assumer la fonction dévolue explicitement par la Constitution du fait du caractère souvent consultatif

⁵⁵ Adala, L'indépendance de la magistrature au Maroc à la lumière des normes internationales et des expériences dans le pourtour méditerranéen, Actes de la conférence publiés à Casablanca, 2006.

⁵⁶ Juge Jaâfer Hassoun, voir plus haut dans l'encadré l'affaire des magistrats de Tétouan.

⁵⁷ « L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire – Le cas du Maroc », Casablanca, 10-11 novembre 2006 - compte rendu disponible à www.euromedrights.net

⁵⁴ Voir Chapitre III relatif à l'impartialité des magistrats.



de ses interventions (1). Il ne possède par ailleurs aucune autonomie administrative ou financière vis-à-vis du ministère de la Justice (2).

1- Des compétences consultatives

Les compétences essentielles du CSM sont relatives à la gestion de la carrière des magistrats. Il doit veiller à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.

Selon la loi de 1974, le CSM intervient principalement dans la nomination, l'avancement, la mutation, la discipline et la retraite des magistrats. En réalité, le ministre de la Justice joue le rôle déterminant dans toutes les décisions relatives à ces situations, le CSM se contentant de proposer la décision à prendre soit au Roi soit au ministre.

- Pour le recrutement des magistrats, c'est le ministère qui organise tout le processus de concours, de formation, de stage et d'examen de sortie. Il impose au CSM un « produit fini », que le CSM ne peut ensuite que proposer à la nomination royale.

- Pour l'avancement des magistrats, le ministre joue un rôle déterminant en ce qu'il est responsable de la préparation de la liste d'aptitude, des notations et des rapports relatifs à chaque dossier, etc. Dans ce processus le CSM est officiellement consulté, mais en réalité seulement informé. Son avis ne peut rien changer. Il ne dispose pas des éléments qui lui permettraient, le cas échéant, de contester les propositions du ministre, qui sont basées sur des notations, des rapports divers émanant des présidents des tribunaux et des procureurs, de l'inspection générale du ministère, auxquels le CSM n'a pas accès.

- Pour les mutations et les affectations, le ministre décide librement du sort des magistrats du parquet. Il intervient aussi dans celui des magistrats du siège dans des cas de sanctions relevant de son autorité, soit à travers la possibilité qu'il a de déléguer un magistrat pour une période de trois mois (renouvelable) par année⁵⁸.

- Pour les mesures disciplinaires, la situation est similaire à celle de l'avancement. C'est le ministre qui déclenche les poursuites et déferre le juge concerné devant le conseil de discipline qu'il préside. Dans ce domaine aussi, le ministre peut suspendre immédiatement un magistrat pour faute grave.

Son pouvoir discrétionnaire illimité pour évaluer la gravité de la faute est tel qu'on peut craindre que la mesure de suspension soit suffisante pour caractériser la faute grave. En principe, cependant, une faute grave ne peut être constatée que dans deux hypothèses : soit le magistrat a commis un crime, pour lequel il doit être jugé (avec toutes les garanties légales) et ensuite traduit devant le conseil de discipline ; soit il est dans une situation de dol, fraude ou concussion qu'on pourrait lui imputer, dans le cours de l'instruction ou lors du jugement (cas de l'article 391 du Code de procédure civile), pour laquelle, là aussi, il doit être jugé et seulement ensuite renvoyé devant le conseil de discipline.

Si la faute n'est pas grave, les mesures disciplinaires de premier degré (avertissement, blâme, retard dans l'avancement d'échelon pendant une durée maximale de deux ans, radiation de la liste d'aptitude) sont suffisantes et peuvent être prises par le ministre. Mais le CSM est également marginalisé dans le cas où l'un de ses membres est suspendu. Dans l'affaire Jaâfer Hassoun, le CSM ne s'est réuni que pour le traduire en conseil de discipline, sans discuter en premier lieu de la justification de la mesure de suspension. Il est étrange que les membres du CSM soient prémunis contre les mutations, mais pas contre la suspension et l'arrêt du paiement des salaires. Pour les cas non décidés directement par le ministre de la Justice, le CSM soumet des propositions au Roi. Son rôle purement consultatif est ainsi confirmé.

2- Le manque d'autonomie administrative ou financière du CSM

L'organigramme du ministère de la Justice⁵⁹ montre que le secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature est rattaché au ministère. Le ministère de la Justice comprend, outre le cabinet, le secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature, l'Inspection générale et l'Institut supérieur de la magistrature - qui sont placés sous l'autorité directe du ministre - l'administration centrale et les sous-directions régionales :

Le ministre	
Inspecteur général	Le cabinet
Secrétariat du conseil supérieur de la magistrature	Institut supérieur de la magistrature
Sous-directions régionales	Administration centrale

⁵⁸ Voir supra.

⁵⁹ Voir le Site Internet du ministère de la Justice : www.justice.gov.ma



L'absence d'autonomie du CSM est apparente à plusieurs niveaux :

Les élections des membres élus du CSM sont organisées par le ministère de la Justice qui par ailleurs est également l'organe chargé de trancher les litiges relatifs à la non inscription d'un juge sur les listes de votants et ceux relatifs au refus de candidatures (décret du 23 décembre 1975 relatif à l'élection des magistrats au CSM). Les juges votent par correspondance. Les magistrats des juridictions de premier degré choisissent quatre candidats, ceux des cours d'appel en choisissent deux. Ils envoient leur choix au ministère. Une commission de recensement composée de trois magistrats est désignée par le ministre après avis du président de la Cour suprême (membre de droit du CSM). Elle veille aux opérations de recensement et à la proclamation des résultats. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. Les membres sont élus pour quatre ans renouvelable une fois.

Le CSM pourrait en principe se réunir au palais royal dans la mesure où le Roi est président de droit du CSM. Pour des raisons pratiques, le ministre de la Justice étant vice-président et le secrétariat du CSM situé au sein du ministère, le CSM se réunit habituellement dans les bureaux du ministère de la Justice.

Par le biais du secrétariat du CSM, le ministre établit l'ordre du jour et invite les membres du Conseil lorsque le Roi a donné son accord préalable – indispensable – à la tenue d'une session. En effet, même si l'article 71 de la Loi organique de 1974 dispose que le CSM tient au moins une session tous les trois mois, soit au minimum quatre sessions par an, la régularité de ces sessions n'est pas assurée puisqu'elle dépend de l'accord du Roi. Ainsi, entre 1991 et 1993 puis entre 2000 et 2001, le CSM ne s'est pas réuni, privant de nombreux juges de leur droit à l'avancement et empêchant le CSM de remplir ses missions constitutionnelles, y compris les plus formelles. Cette situation illustre la perception qu'a le pouvoir politique de cette institution.

Le ministère de la Justice prend à sa charge les frais de fonctionnement du CSM ; celui-ci n'a ni budget ni local propre.

En octobre 2000, le ministre de la Justice a publié un petit livre bleu contenant le règlement intérieur du CSM, une initiative qui aurait dû en principe être prise par le CSM lui-même. Ce règlement intérieur, basé sur la Constitution, la Loi du 15 juillet 1974 relative à l'organisation judiciaire, la Loi du 11 novembre 1974 relative au statut de la magistrature et le décret de 1975 relatif aux conditions de

notation et d'avancement des magistrats contrevient cependant à certaines dispositions de ces textes. Ainsi, dans son article 1^{er}, le règlement indique que le CSM tient « au moins deux sessions par an : la 1^{ère} durant le mois de mai et la 2^{ème} durant le mois de novembre » alors que l'article 71 de la Loi de 1974 énonce que le CSM tient au moins une session chaque trimestre. D'autres dispositions octroient au ministre de la Justice l'établissement de l'ordre du jour, qui s'impose au CSM une fois qu'il a été approuvé par le Roi (article 8 du règlement intérieur). L'article 9 mentionne que le secrétaire général du ministère assiste aux réunions du CSM. Il ne participe pas au débat ni au vote, mais il peut donner des clarifications si besoin est. Afin d'encadrer le pouvoir disciplinaire du CSM, le règlement intérieur octroie au secrétariat du CSM l'exclusivité concernant la préparation des dossiers des juges traduits devant le conseil de discipline (art. 55) et au ministre de la Justice la possibilité d'ordonner une instruction complémentaire après le dépôt par le rapporteur (désigné par lui) de son rapport. Lorsque le CSM ordonne lui-même une instruction complémentaire, celle-ci doit se faire sous la supervision de l'inspecteur général du ministère de la Justice (art. 56). Le ministre de la Justice de l'époque, Omar Azziman, fit valider ce règlement par le Roi, lequel, dans son discours du 1 mars 2002 adressé au CSM, y faisait expressément référence. Cette approbation par le Roi fait que le règlement intérieur, malgré les violations des dispositions de la Loi de 1974 qu'il contient, est « protégé », vis-à-vis du CSM, et ne pourra être amendé qu'après approbation du Roi (art. 60).

Il y a lieu de relever également que les membres de droit du CSM disposent d'un pouvoir plus grand que celui des membres élus. Occupant les postes les plus élevés dans la hiérarchie judiciaire, leur proximité avec le pouvoir politique est certaine. Ils assurent une continuité au sein du CSM puisqu'ils sont membres de droit. Le fait que les juges élus ne peuvent décider des dossiers des juges qui leur sont supérieurs en grade (article 69 de la Loi du 11 novembre 1974) exclut les juges élus des débats les concernant et renforce le poids des membres de droit du CSM. Par ailleurs, seuls ces derniers sont membres, avec le ministre de la Justice, de la commission chargée d'examiner les déclarations de patrimoine des magistrats.



L'IMPARTIALITÉ DES MAGISTRATS

Si l'indépendance se définit par rapport à une relation avec l'extérieur et signifie la liberté de juger à l'abri de toute pression, le juge impartial est le juge « qui maintient la balance égale entre les deux parties ». À ce titre, il se doit de réaffirmer à chaque instant la suprématie de la loi au profit de tous quelles que soient les parties en cause⁶⁰. La Cour européenne des droits de l'Homme définit l'impartialité ainsi :

« Quant à la condition d'« impartialité », elle revêt deux aspects. Il faut d'abord que le tribunal ne manifeste subjectivement aucun parti pris ni préjugé personnel. Ensuite, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime⁶¹.

Au Maroc, comme dans plusieurs pays, la loi établit des garanties pour s'assurer que le juge, voire le tribunal, est impartial (1). Les juges tentent depuis peu d'adopter un code de déontologie (2). Cependant le phénomène de la corruption, également répandu dans d'autres secteurs que celui de la justice, constitue une atteinte grave aux droits des justiciables et à l'impartialité des magistrats (3).

A- La loi et l'impartialité des magistrats

En plus des règles de procédure civile et pénale, qui ont entre autres pour finalité d'assurer un procès équitable, c'est-à-dire notamment les droits de la défense et les diverses garanties pour les justiciables, diverses dispositions de la législation marocaine ont pour finalité d'assurer l'impartialité des magistrats d'une manière plus directe. Ces règles agissent soit en édictant des sanctions à l'encontre des juges violant le principe d'impartialité, soit en instituant une procédure de récusation de magistrats ou de renvoi pour cause de suspicion légitime, soit en établissant une séparation entre les différentes fonctions du procès afin d'éviter qu'un magistrat soit membre d'une formation s'il a déjà instruit l'affaire en tant que juge d'instruction.

⁶⁰ Michèle Rivet, Présidente du Tribunal des droits de la personne du Québec : « Les normes relatives à l'indépendance de la magistrature : une vision internationale pour le juge. », au cours du Colloque international sur l'indépendance de la magistrature au Maroc à la lumière des normes internationales et des expériences régionales, Rabat, 2 au 4 février 2006, publié par Adala, 2006, p.13-14.

⁶¹ CEDH, Docteur Gubler c. France, paragraphe 27, supra n°36.

D'autres règles instaurent un système de déclaration du patrimoine des magistrats ou essaient d'établir la transparence et l'objectivité dans la gestion des dossiers au niveau de chaque tribunal.

Selon l'article 248 du Code pénal (loi du 26 novembre 1962 amendée) : « Est coupable de corruption et puni d'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 2.000 à 50.000 DH quiconque sollicite ou agrée des offres ou promesses, sollicite ou reçoit des dons, présents ou autres avantages, pour : (...) 3) Étant magistrat, assesseur juré ou membre d'une juridiction, se décider soit en faveur, soit au préjudice d'une partie ;

Lorsque la somme est supérieure à 100.000 DH, la peine est de cinq à dix ans de réclusion et 5.000 à 100.000 DH d'amende. »

L'article 273 du code de procédure pénale (loi de 1959 amendé par la loi du 3 octobre 2002 entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003) ouvre la possibilité de récuser un magistrat dans les cas suivants :

- quand il a, ou quand sa femme a, un intérêt personnel au jugement de l'affaire ;
- quand il y a parenté ou alliance entre lui ou sa femme, et l'une des parties, y compris les degrés de cousins (...);
- quand il y a procès en cours ou terminé depuis moins de deux ans entre l'une des parties ou le magistrat, ou sa femme, ou leurs ascendants et descendants ;
- quand le magistrat est créancier ou débiteur d'une des parties ;
- quand il donné un avis ou a plaidé dans une affaire en tant qu'arbitre ou témoins ou a décidé en première instance⁶² ;
- quand il a agi en tant que représentant légal d'une partie ;
- quand il y a une relation de dépendance entre le juge ou son conjoint et une partie ou son conjoint ;
- quand il y a entre le magistrat et une partie une amitié, ou inimitié, notoire ;
- quand le magistrat est l'auteur de la plainte.

Si la demande de récusation est acceptée, elle entraîne le dessaisissement immédiat du juge ou des juges récusés (article 282).

⁶² Voir aussi l'article 4 du Code de procédure civile qui interdit à un magistrat de juger une affaire en appel ou en cassation après avoir décidé de l'affaire dans une juridiction inférieure.



Le Code de procédure pénale prévoit aussi la possibilité de « renvoi pour cause de suspicion légitime ». Selon son article 270, « la chambre criminelle de la Cour suprême peut, pour cause de suspicion légitime, dessaisir toute juridiction d'instruction ou de jugement et renvoyer l'affaire à une autre juridiction du même ordre ».

Les codes de procédure pénale et civile incluent des dispositions visant à empêcher un magistrat de juger une affaire sur laquelle il a déjà eu l'occasion de se prononcer. En matière pénale, cette séparation résulte des articles 15 à 151 du Code de procédure pénale relatifs à la recherche et à la constatation des infractions ; les articles 286 à 356 concernant la tenue des audiences et le prononcé des jugements ; les articles 596 à 647 régissant l'exécution des décisions judiciaires. En matière civile, l'article 4 du Code de procédure civile interdit à un magistrat de juger une affaire en appel ou en cassation après avoir traité de l'affaire dans une juridiction inférieure.

Le décret d'application de la Loi du 15 juillet 1974 relative à l'organisation judiciaire contient des dispositions instaurant dans les tribunaux un organe collectif, l'assemblée générale, composé de tous les magistrats (siège et parquet). L'assemblée générale décide chaque année au mois de décembre des chambres et de leur composition, des jours et des horaires des séances et de la distribution des affaires entre les différentes chambres (article 6 du décret du 16 juillet 1974). Ces dispositions auraient pu assurer la transparence dans la gestion des dossiers dans chaque juridiction et assurer ainsi plus d'impartialité ; elles sont en fait affaiblies par le pouvoir octroyé aux présidents des tribunaux et aux procureurs d'affecter certains dossiers aux juges ou aux substituts du procureur – ou de les en décharger - sans avoir à se justifier⁶³.

La loi du 11 novembre 1974 relatif au statut de la magistrature instaure un système de déclaration de patrimoine pour les juges (art 16, amendé en avril 2007). Selon cet article le juge doit déclarer trois mois après son entrée en fonction toute activité professionnelle et tout son patrimoine (immobilier, comptes bancaires, actions dans des sociétés, voitures, crédits, antiquités, bijoux) ou celui qu'il gère au profit de ses enfants mineurs. La déclaration sera renouvelée tous les trois ans au mois de février. Une déclaration devra intervenir

après la fin du mandat. Une commission présidée par le ministre de la Justice et qui inclut les membres de droit du CSM examine les déclarations périodiquement. Elle peut demander à un magistrat de déclarer le patrimoine de son épouse. Les juges qui violent ces dispositions sont déférés devant le CSM. L'une des lacunes de cette loi est qu'elle n'oblige pas les juges à déclarer le patrimoine de leurs conjoints ou de leurs enfants majeurs. Elle laisse à la discrétion de la commission, présidée par le ministre, la potentielle demande faite à un magistrat de déclarer le patrimoine de son conjoint. C'est un système imparfait, qui renforce le pouvoir du ministre sur les juges.

B- Un code de déontologie ?

Le règlement intérieur de l'Institut supérieur de la magistrature (ISM), établi par le ministre de la Justice sur la base de la Loi 09-01 de 2002 relative à l'ISM et de la Loi organique du 11 novembre 1974, consacre un chapitre IV à l'« éthique et déontologie de la profession ». Ce chapitre s'adresse aux attachés de justice et aux secrétaires greffiers en formation à l'ISM. Selon ces dispositions (articles 23 à 26), ces derniers s'engagent, entre autres, : à avoir une bonne conduite à l'intérieur et à l'extérieur de l'ISM, un aspect vestimentaire correct, à faire preuve de prévenance envers les supérieurs, les subalternes, les collègues et le personnel de l'ISM, à s'abstenir de prendre des positions publiques ou de publier des déclarations ou des commentaires contraires à l'éthique de la profession ou pouvant nuire à ses intérêts (art. 24).

Durant les stages dans les juridictions, les relations de l'attaché de justice avec les auxiliaires de justice et les justiciables se limitent en principe aux contacts requis pour la conduite des procédures judiciaires au sein des tribunaux. En dehors de ces cas, il est formellement interdit d'avoir d'autres contacts susceptibles d'affecter son indépendance et son impartialité ou de réduire sa capacité à prendre des décisions en toute objectivité et neutralité (art. 25). Durant ces stages, le stagiaire doit accomplir sa fonction avec honnêteté et impartialité, mener les procédures avec diligence, délivrer les informations de manière précise et fiable, adopter un comportement convenable envers les auxiliaires de justice et les justiciables (art. 26). L'objectif est qu'une fois entré en fonction, l'ancien stagiaire aura assimilé ces règles et se comportera en conséquence.

Au-delà de ces règles en quelque sorte « imposées » de l'extérieur, les magistrats marocains n'ont pas encore eux-mêmes rédigé et adopté une charte

⁶³ Rapport sur la justice au Maroc, établi avec le soutien du PNUD et du Centre arabe de développement de l'État de droit et de l'intégrité, supervision Filali Meknassi Rachid, Rabat, version de juillet 2006, p.19.



déontologique. Une telle charte suppose en effet un minimum d'indépendance vis-à-vis du ministère de la Justice, lequel se comporte encore comme un pouvoir de tutelle envers les juges. Cependant, avec le soutien de l'American Bar Association (ABA) qui initie des activités au Maroc en coopération avec le ministère de la Justice⁶⁴ et la société civile marocaine, l'Amicale Hassanienne des juges a été encouragée à adopter un code de déontologie à l'instar d'autres pays arabes, par exemple la Jordanie. Dans une première étape, une délégation de magistrats de la Cour suprême, de l'Institut supérieur de la magistrature, de l'administration centrale du ministère de la Justice et de certaines juridictions du fond a effectué un séjour aux États-Unis en septembre 2006, au cours duquel la question de déontologie des magistrats était à l'ordre du jour.

On peut toutefois se demander si l'existence même d'un code de déontologie ne conduit pas, en réalité, à masquer les déficiences importantes qui touchent le statut même des magistrats qui ne leur reconnaît pas, en fait et en droit, une pleine indépendance.

D'autres acteurs du système judiciaire, notamment les avocats⁶⁵, sont eux aussi confrontés à cette question de la déontologie.

C- Le phénomène de la corruption

Par sa nature même, la corruption est un phénomène difficile à cerner. Le fait que le ministère de la Justice et le CSM préfèrent traduire les juges concernés devant le conseil de discipline sans déclencher de poursuites pénales ne favorise pas la diffusion d'informations sur les cas de corruption des magistrats.

Dans la mesure où il est parfois plus efficace d'acheter un juge que de louer un avocat⁶⁶, la justice marocaine est sans doute concernée par le fléau de la corruption comme d'autres services publics et

administrations⁶⁷.

Des affaires récentes illustrent différents types de corruption au sein du système judiciaire, allant de l'argent à l'exploitation sexuelle.

Les enquêtes du juge d'instruction dans l'affaire des magistrats de Tétouan (voir encadré supra, point 5 du Chapitre II) ont révélé d'une part des abus graves dans le jugement de certaines affaires liées à la drogue au niveau des procès en appel (procès éclairés, non citation de témoins clés dans une affaire de meurtre, pas d'enquête sur la relation entre le patrimoine des accusés et l'argent de la drogue, pas de demande de cassation pour certains jugements ou non envoi de cette demande à la Cour suprême plusieurs mois après le jugement). D'autre part, les enquêtes du juge d'instruction dans l'affaire des magistrats de Tétouan ont mis en lumière le fait que les mouvements bancaires de certains magistrats révèlent des versements importants sur les comptes des juges ou de leurs enfants mineurs et que pendant plusieurs années consécutives aucun retrait n'a été effectué durant l'année entière ou durant plusieurs mois.

En l'espèce, les paiements des juges se faisaient au comptant. Des sommes importantes, parfois de l'ordre de 1.000 €, furent offertes à un greffier pour « boire un café et se taire ». La dénonciation de cette situation en juin 2006 par des avocats de Tétouan a valu à trois d'entre eux d'être radiés et à deux d'être suspendus (février 2007)⁶⁸.

Dans une affaire plus récente, qui a fait grand bruit durant l'année 2007, une jeune fille de la région de Khénifra (Haut Atlas) a accusé, enregistrement vidéo à l'appui, un magistrat du tribunal de première instance de Khénifra, d'avoir établi avec elle une relation intime pendant plusieurs années, à la suite d'une affaire ou elle était accusée. L'employée de maison de cette jeune fille a, quant à elle, accusé le substitut du procureur général auprès la Cour d'appel de Mekhènes d'avoir eu des relations sexuelles avec elle et de nier d'être le père de son enfant. Le ministère tenta tout d'abord de défendre le magistrat de Khénifra, puis finit par le suspendre. Les ONG des droits humains demandent une

64 Voir : <http://www.usembassy.ma/usmission/pas/media/pressreleases/articles/070503Fr.htm>

65 Voir infra dans ce rapport.

66 D'après un dicton Kenyan « pourquoi louer un avocat si vous pouvez acheter un juge ? », cité dans Mary Noel Pepys, Corruption within the judiciary : cause and remedies, dans Transparency International, Corruption Global Report, 2007, p.4.

67 Dans une synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité, Transparency Maroc note que « les entreprises estiment que parmi les obstacles au développement des entreprises au Maroc figure le système judiciaire qui est peu fiable. Ce système est cité par 23% des entreprises comme le secteur auquel on devrait accorder le plus d'attention après les taux d'imposition (37%), la corruption dans le secteur public (29%) et les difficultés de crédit (25%) ».

68 Nous reviendrons sur cette affaire dans le chapitre IV consacré aux avocats (voir infra).



investigation impartiale⁶⁹ dans cette affaire dont la presse s'est saisie⁷⁰. Le 1er août 2007, le Conseil supérieur de la magistrature a révoqué le magistrat de Khénifra pour « actes graves portant atteinte à la réputation et à l'honneur de la justice », en lui laissant toutefois droit à ses indemnités de retraite. Le substitut du Procureur général près la Cour d'appel de Mekhès a, quant à lui, été acquitté pour manque de preuves^{71 72}.

AVOCATS : DROITS ET DEVOIRS

Il ne saurait y avoir de justice totalement indépendante et impartiale sans le concours d'avocats eux-mêmes indépendants et impartiaux. À cet effet, la profession d'avocat doit bénéficier d'un certain nombre de garanties et immunités qui permettent à ses membres d'exercer leur profession et de remplir leur mission au service de la justice et des justiciables. L'analyse de la situation du barreau marocain à cet égard se fera à la lumière du droit marocain et de sa pratique, mais également à l'aune des normes internationales et en particulier des Principes de base relatifs au rôle du barreau des Nations unies de 1990⁷³.

⁶⁹ Voir entre autre le communiqué de l'Association Justice en date du 30 avril 2007.

⁷⁰ Un chroniqueur a écrit : « Jusqu'à la date d'hier nous entendons parler des magistrats debout et des magistrats assis, aujourd'hui, après le scandale des enregistrements sexuels enregistrés par Rokia Abu Ali, on peut parler d'un troisième type de magistrats : les magistrats nus », Rachid Ninni : La Justice nue, éditorial paru dans Al Massae, n° 159, 24-25 Mars 2007.

⁷¹ Voir le lien <http://www.aujourd'hui.ma/aufilesdesjours-details56232.html>

⁷² L'affaire connu un rebondissement avec l'arrestation en mai 2007 de la femme de Khénifra, avec 3 membres de sa famille, accusées, sur la plainte d'un inconnu, d'un meurtre qu'ils « auraient commis » en 2004. Le cadavre d'un inconnu a été déterré en juillet 2007 dans le cadre de l'enquête. Les témoins à charges sont des adversaires de la famille (certains ont été même emprisonnés pour avoir enlevé un membre de la famille). Ces témoins n'ont rien vu mais déclarent avoir entendu une rumeur à l'époque concernant ce prétendu assassinat ! Dans sa décision de renvoi devant la chambre criminelle de la cour d'appel de Mekhès, en date du 23 janvier 2008, le juge d'instruction ne cite que les témoins à charge et ignore délibérément les témoins à décharge. Les avocats des accusés soutiennent que leur incarcération vise à les empêcher de divulguer davantage d'informations. Deux de ses avocats déclarent avoir reçu des menaces qui viseraient à les dissuader de continuer de la défendre. Le procès reprendra le 3 avril 2008

⁷³ Adoptés par le 8e congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 septembre 1990.

A- Les garanties et immunités des avocats

Les immunités de la défense sont l'objet du Chapitre 5 de La Loi du 10 septembre 1993 relative à la profession d'avocat, mais ce chapitre ne contient qu'un seul article 58, qui renvoie à l'article 57 du Code de la presse⁷⁴.

Selon l'article 57 du Code de la presse « ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. Les juges saisis et statuant sur le fond pourront néanmoins prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner à des dommages intérêts. Les juges pourront aussi, dans le même cas, faire des injonctions aux avocats et même les suspendre de leurs fonctions. La durée de cette suspension ne peut excéder un mois et trois mois en cas de récidive. Les faits diffamatoires étrangers à la cause pourront toutefois donner ouverture soit à l'action publique soit à l'action civile des parties lorsque les actions leur auront été réservées par les tribunaux et, dans tous les cas, à l'action civile des tiers » (nous soulignons).

Par ailleurs, l'article 341 du Code de procédure civile permet à une cour d'appel d'appliquer à un avocat qui a prononcé un discours injurieux, outrageant ou diffamatoire, des mesures disciplinaires, à savoir un avertissement, un blâme ou une suspension pour deux mois ou six mois en cas de récidive. Le pouvoir des cours d'appel de sanctionner directement les avocats ne se retrouve pas devant les tribunaux de première instance. En effet, l'article 44 du CPC dispose que si un agent doté, par sa profession, du droit de représentation devant la justice prononce des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, le président d'audience établit un procès verbal et le défère devant le parquet. S'il s'agit d'un avocat, il le renvoie devant le bâtonnier de l'Ordre.

Il existe ainsi des dispositions qui permettent aux juges de prendre des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'à la suspension d'un avocat pour une période de un à trois mois (article 57 du Code de la presse) ou deux à six mois (article 341 du CPC) sans passer par le Conseil de l'Ordre et sans faire jouer les garanties de la défense.

⁷⁴ Une proposition de loi améliorant, entre autres, le régime des immunités des avocats a été bloquée à la deuxième chambre du Parlement après avoir été adoptée par la première, et ce dans les toutes dernières semaines de la législature (juillet-août 2007).



D'autre part, comme cela s'est avéré dans une affaire récente (voir encadré ci dessous), le régime disciplinaire des avocats est encadré par le pouvoir judiciaire, qui décide en dernier lieu de leur sort.

Selon l'article 59 de la Loi du 10 septembre 1993, un avocat qui commet une infraction aux textes juridiques et règlementaires, aux règles et coutumes de la profession ou qui porte atteinte à l'honneur et la dignité, même en dehors du cadre professionnel, sera l'objet de mesures disciplinaires. L'article 60 définit ces mesures, qui vont de l'avertissement à la radiation de l'Ordre en passant par le blâme et la suspension, qui peut durer trois ans. Le bâtonnier soumet au Conseil de l'Ordre toute plainte présentée par le procureur général du roi ou tout autre plaignant contre un avocat dans les quinze jours de sa réception. Le Conseil désigne un rapporteur parmi ses membres pour instruire la plainte. Le Conseil doit décider dans un délai de deux mois à compter de la réception de la plainte s'il engage ou non des poursuites contre l'avocat. Cette décision est notifiée à l'avocat, au procureur général du Roi et au plaignant. Le procureur général peut, sous quinze jours, faire appel de la décision du Conseil de classer l'affaire (article 65). Même si l'avocat est traduit devant le Conseil puis finalement sanctionné, le procureur du roi peut faire appel de cette décision (article 90) et demander soit une aggravation, soit un allègement de la sanction. C'est alors à la chambre du conseil de la cour d'appel qu'il revient de juger l'affaire en appel⁷⁵ (article 91). Sa décision peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Cour Suprême (article 93).

Cette procédure a été appliquée récemment devant la Cour d'appel de Tétouan et a abouti à la radiation de trois avocats et à la suspension de deux autres :

Le 28 juin 2006 des avocats de Tétouan écrivent « une lettre à l'Histoire », dans laquelle ils dénoncent la poursuite de la corruption au sein de la cour d'appel de cette ville malgré la « campagne d'assainissement » intervenue en 2003. Cette juridiction est, selon eux, « une vache qui produit des palais, villas, limousines et comptes [bancaires] ». Ils demandent dans cette lettre que des commissions d'enquête fassent la lumière sur la corruption au sein de la juridiction. Des journaux publient la lettre en l'accompagnant de commentaires sur la corruption des magistrats (sans donner de nom).

En juin 2006 une plainte à l'encontre de cinq des avocats

⁷⁵ Certains recommandent une instance mixte où les avocats et les juges décident ou une instance nationale des avocats, voir en particulier Abdelkader El Hassani : A propos de l'indépendance des magistrats et des avocats au Maroc, Revue de la faculté de droit, Fès, No 6, 1990 (numéro Spécial Justice au Maroc) p. 74.

signataires est déposée devant le Conseil de l'Ordre par le procureur général de la cour d'appel. Le Conseil ne répond pas dans les deux mois prévus, ce qui vaut décision implicite de classer la plainte. En novembre, le procureur général saisit alors la cour d'appel de la décision du Conseil de l'Ordre, et demande la radiation des cinq avocats en cause.

Plusieurs ONG des droits humains, dont Transparency Maroc, soutiennent les avocats et demandent, au lieu de poursuites, l'ouverture d'une enquête sur les allégations des avocats.

Les cinq avocats sont jugés à huit clos devant la chambre du conseil de la cour d'appel, qui agit comme instance disciplinaire. Ils sont assistés par plusieurs avocats. La cour rejette plusieurs exceptions préliminaires et refuse les demandes des avocats d'entendre des témoins et de vérifier des dossiers et des jugements. Après plusieurs audiences, l'arrêt est rendu le 27 février 2007 : trois avocats sont radiés - Mes Habib Hajji, Abdelletif Kenjaâ et Khalid Bourheil – et deux sont suspendus pour deux ans - Mes Mohamed Ajoub et Charaf Chakkara.

L'arrêt de la cour se fonde sur la violation des articles 3 et 12 de la Loi de 10 Septembre 1993, qui concernent l'obligation faite aux avocats d'adopter un comportement basé sur les principes de dignité, d'indépendance, d'honneur, d'impartialité ainsi que le serment prêté de respecter les cours, les pouvoirs publics, les coutumes de la profession les lois en vigueur, etc.). L'arrêt de la cour d'appel s'applique immédiatement, le procureur veillant à son exécution. Un pourvoi en cassation a été introduit en mars 2007, mais l'affaire est toujours devant la chambre administrative de la Cour Suprême. Aucune date n'a encore été fixée pour le jugement. Une demande d'arrêt d'exécution a également été introduite. La Cour Suprême a fixé comme date butoir le 23 janvier 2008 pour se prononcer sur cette demande.

Une autre affaire sera jugée dans les mêmes conditions (de procédure) en février 2008 :

Cette affaire concerne deux avocats du barreau de Rabat, Mes Abdelfattah Zahrach et Toufik Moussaïf, par ailleurs militants des droits de l'Homme et connus pour avoir défendu des personnes arrêtées dans des affaires liées au terrorisme, en particulier depuis les attentats de Casablanca de mai 2003. N'ayant trouvé aucun écho auprès des autorités judiciaires, ces deux avocats ont à de nombreuses reprises publiquement dénoncé, dans les journaux et les médias audiovisuels, les violations rapportées par leurs clients (affaire dite « Ansar Almahdi »). Il ont en particulier fait état (à la chaîne Al Jazira le 20 août 2006 pour Me Zahrach, et au quotidien Annahar du 19 août pour Me Moussaïf) des violations constatées en rencontrant leurs clients (enlèvement, torture, modification des dates d'arrestation etc.) et fait valoir que les dossiers inculpant leurs clients avaient été « fabriqués ». Les deux avocats ont été publiquement critiqués par le bâtonnier de Rabat, Me Mohamed Ziane. Par la suite, le procureur du roi



après de la cour d'appel de Rabat leur a verbalement intimé l'ordre, via le même bâtonnier, de fournir des clarifications et explications concernant leurs allégations. Les deux avocats ont précisé que toute procédure devait être écrite et que leurs déclarations étaient relatives aux dossiers de leurs clients. Me Zahrach a donc reçu une convocation de la police judiciaire et a été entendu le 4 septembre 2006. Me Moussaïf a été entendu à son tour le 18 septembre. Le Conseil de l'Ordre de Rabat a décidé de classer les deux affaires, considérant qu'aucune faute professionnelle n'avait été commise. Le procureur du Roi auprès la Cour d'appel de Rabat a fait appel de cette décision, renvoyant ainsi les deux avocats devant la cour. Plusieurs audiences ont eu lieu depuis le 30 novembre 2006. Des dizaines d'avocats se portent à leur défense. De même, l'Association des barreaux du Maroc et l'Union des avocats arabes ont soutenu les deux avocats ainsi que les 17 conseils de l'ordre des avocats du Maroc et de nombreuses ONG des droits humains. Une audience prévue en 18 octobre 2007 a été reportée au 13 décembre 2007. Une autre audience est prévue en février 2008.

L'affaire des avocats de Tétouan comme celle des deux avocats de Rabat témoigne de l'extrême fragilité des garanties accordées aux avocats. Les plaintes proviennent notamment de juridictions qui, se sentant attaquées par les avocats, abusent du pouvoir de juger et leur applique les sanctions disciplinaires les plus lourdes.

Les droits de la défense, à savoir les facilités dont bénéficient les avocats pour défendre leurs clients, sont généralement respectés. Cependant, dans des affaires récentes, des restrictions ont été imposées au droit des avocats de photocopier les dossiers dans des affaires pénales, en particulier celles liées au terrorisme. Ces restrictions ont commencé avec l'affaire Ansar Almahdi (voir encadré ci-dessus). Le juge d'instruction antiterroriste (Cour d'appel de Rabat) refuse en effet depuis cette affaire que les avocats reçoivent ou fassent des copies des dossiers ; ils ne sont autorisés qu'à les consulter et prendre des notes sur place. Suite aux protestations des avocats, l'Association des barreaux du Maroc

avait rencontré le ministre de la Justice à ce sujet et la pratique était revenue à la normale ; les restrictions ont malheureusement repris depuis⁷⁶.

Dans certaines affaires, notamment de terrorisme, des avocats considérés comme appartenant à la mouvance islamiste sont assimilés à leurs clients⁷⁷. Les avocats de la femme de Khénifra⁷⁸ ont de leur côté déclaré avoir reçu des menaces⁷⁹.

Malgré ces difficultés, les avocats constituent un corps assez soudé et exercent librement leur droit d'expression et d'association. Ils sont organisés professionnellement dans les dix-sept conseils de l'ordre correspondant aux dix-huit cours d'appels. L'Association des Ordres des avocats du Maroc est l'interlocuteur privilégié du ministère de la Justice. Beaucoup d'avocats sont par ailleurs membres des instances dirigeantes des ONG des droits humains marocaines.

B- La déontologie des avocats

Les avocats ont un certain nombre d'obligation et de devoirs, énoncés principalement au Chapitre 4 de la Loi du 10 septembre 1993. Ces devoirs concernent les relations avec leurs clients et avec les juridictions, le secret professionnel, la dignité de leur comportement, l'assistance judiciaire et la transparence financière.

Les accusations portées contre les avocats concernent parfois le fait d'utiliser des fonds qu'ils ont la charge d'encaisser au nom de leurs clients ou de servir d'intermédiaires entre les juges et leurs clients en matière de corruption.

Quand le Conseil de l'Ordre reçoit une plainte à l'encontre d'un avocat, la procédure décrite plus haut est enclenchée. Dans la pratique le Conseil

⁷⁶ Un avocat (membre de l'Association Adala) a confirmé la continuation des restrictions dans un dossier récent (août 2007). Il semblerait que les autorités reprochent aux avocats de ne pas respecter le secret de l'instruction. Il y a lieu pourtant de relever que des quotidiens ont publié des informations relatives à certains dossiers dits de terrorisme avant même que les avocats n'en aient pris connaissance..

⁷⁷ Un de ces avocats, Me Toufik Mossaïf, a informé l'auteur en 2003 (dans le cadre de la préparation d'un rapport de l'OMDH sur les procès qui ont suivi les attentats de Casablanca) que le juge d'instruction demandait aux accusés : « pourquoi avoir choisi un tel avocat ? ».

⁷⁸ Voir supra.

⁷⁹ Dans une interview au journal Al Wattan, en date du 28 juillet 2007, un avocat de cette femme déclare : « le substitut du procureur du Roi à la Cour d'appel de Meknès m'a posé la question : comment se fait t-il que tu défendes une prostituée et laisse tomber tes amis les juges ? » et d'ajouter « ta tête est chaude... tu connais certainement le sort des avocats de Tétouan, ceux qui ont écrit une lettre à l'Histoire! ».



prend d'abord contact avec l'avocat afin de l'inciter à régler le problème à l'amiable avec le client. Si cela se produit, la procédure est close. Dans le cas contraire, si le conseil constate que l'avocat a manqué à ses obligations professionnelles, il peut le sanctionner.

Selon un membre du Conseil de l'Ordre de Casablanca⁸⁰ : « il arrive que le Conseil de l'Ordre radie des avocats, mais la justice se contente de les suspendre pour une période puis ils reviennent à la profession. De tels jugements se sont produits plusieurs fois. Nous disons que nous comprenons la gravité de la radiation, c'est une exécution capitale professionnelle, mais parfois les manquements sont très graves et ne peuvent être remédiés que par l'amputation de l'organe malade ».

Cette indulgence des cours envers les avocats sanctionnés est confirmée par d'autres avocats⁸¹. D'autres observateurs notent que certains Conseils de l'Ordre sont « trop cléments envers les brebis galeuses du troupeau ». Dans une telle perspective, il est plutôt positif que la justice soit en mesure d'intervenir pour corriger les manquements. Le problème se pose lorsque des avocats jouent un rôle d'intermédiaire pour les juges qui peuvent les sanctionner en dernier ressort.

⁸⁰ Me Jalal Taher, interview dans l'hebdomadaire Al Machaal, no 123 du 14 au 20 juin 2007.

⁸¹ Abdelkader El Hassani, À propos de l'indépendance de la magistrature et de la défense, dans Revue de droit et d'économie, Faculté de droit, Fès, n° 6, 1990, p.71.



LES CONSÉQUENCES DES LIMITES DE L'INDÉPENDANCE DE LA MAGISTRATURE SUR LES DROITS HUMAINS

Les conséquences concrètes des limites à l'indépendance de la magistrature peuvent être vérifiées dans des affaires qui opposent le pouvoir politique à ceux qu'il considère comme ses adversaires. L'intervention du politique dans le cours de la justice est assez perceptible dans deux types de procès : ceux intentés contre la presse indépendante et ceux intentés contre des présumés terroristes.

A- Les procès contre la presse indépendante

Depuis 2000, la presse écrite marocaine a connu une évolution considérable. Aux côtés de la presse partisane ou liée à des intérêts financiers, a émergé une presse professionnelle indépendante (Le Journal, Tel Quel, Assahifa, Al Ayyam, Al Baydaoui (actuellement Al Watan Al Aan), Al Massae) davantage distanciée de l'État, des partis politiques et des puissances financières et qui se sent responsable avant tout devant ses lecteurs. Les caractéristiques professionnelles de certains de ses titres sont très affirmées, autant pour la recherche de l'information que pour les enquêtes menées sur certains sujets bien sensibles, concernant notamment la corruption politique, la monarchie (ses pouvoirs, sa fortune et son entourage), les problèmes internes des formations politiques, les médias publics et privés, les groupes économiques, l'armée et les services secrets, les atteintes aux droits humains, le tourisme sexuel et la gestion du dossier du Sahara.

Le conflit latent entre le pouvoir et la presse s'est matérialisé à plusieurs occasions. Les attaques du pouvoir se manifestent soit directement, soit par le biais d'une instrumentalisation de la justice.

1- Les interdictions à l'encontre du Journal, d'Assahifa et de Demain

Dans un communiqué officiel du 2 décembre 2000, le gouvernement marocain annonce sa décision d'interdire simultanément trois titres : Le Journal, Assahifa et Demain⁸². Cette décision, outre le tollé politique qu'elle a suscité, a mis la législation et le système judiciaire marocains à rude épreuve. Cela s'est produit en deux étapes :

Dans une première étape, les hebdomadaires Le Journal et Assahifa déposent devant le tribunal administratif de Rabat un recours en référé demandant l'annulation de la décision prise à leur encontre. Les plaignants font valoir que l'interdiction constitue une voie de fait et qu'elle émane d'une instance non compétente, en l'occurrence le gouvernement. À cela s'ajoute que l'arrêté signé par le Premier ministre portant décision d'interdiction de leurs publications n'a paru au Bulletin officiel que le 14 décembre, alors que l'interdiction avait pris effet dès la publication du communiqué, soit le 2 décembre. Le 20 décembre 2001, le président du tribunal administratif, juge des référés, se déclare incompétent pour statuer sur la requête au motif que statuer en référé sur la décision d'interdiction reviendrait à statuer sur le fond de l'affaire.

Dans une deuxième étape, les responsables des journaux interdits tentent de publier de nouveaux organes de presse afin de contourner l'interdiction, mais se heurtent aux entraves mises en place par les autorités judiciaires concernant la publication. Ainsi, les récépissés de dépôts de dossiers devant le tribunal de première instance de Casablanca ne leur sont remis qu'à la suite de la menace

⁸² Le motif invoqué était la teneur de certains articles publiés par ces organes, qui constituait, selon le gouvernement, une atteinte à la stabilité du pays ; l'objectif de la décision était donc la sauvegarde des intérêts nationaux et l'inviolabilité des institutions.

Le Journal, alors dirigé par Aboubakr Jamaï, avait publié dans son n° 145 du 25 novembre 2000 un dossier intitulé : « La gauche, l'armée et le pouvoir » rapportant certains faits relatifs à la tentative de coup d'État militaire du 16 août 1972 et y joignant le texte d'une ancienne correspondance de Mohamed Fkih El Basri, un des leaders de l'UNFP et compagnon de Abderrahmane Youssoufi (premier ministre ayant pris ladite décision). Le document de Mohamed Basri suggère la collusion, ou du moins la connaissance par les dirigeants de l'UNFP du complot ourdi contre le roi Hassan II. L'hebdomadaire Assahifa dans sa livraison du 1er décembre avait rapporté ce que son confrère Le Journal avait publié.

Ce dossier de presse et surtout la lettre de Mohamed Basri ont créé beaucoup d'embarras au sein de l'USFP (qui à l'époque dirigeait l'expérience dite d'« Alternance »). Elle y a vu une tentative de mettre à mal le climat de confiance qu'elle essayait d'instaurer avec l'institution monarchique après quarante années de conflits et ainsi de saper l'expérience en cours.



d'Aboubakr Jamaï, à la tribune du 34ème congrès de la FIDH alors réuni à Casablanca, d'entamer une grève de la faim. À cette occasion, le procureur du Roi du tribunal de première instance, M'hammed Abdennebbawi (actuellement directeur général de l'administration pénitentiaire), tentait de rattraper l'atteinte à la légalité en déclarant à la télévision publique marocaine que les récépissés avaient été délivrés dès présentation par les conseils des intéressés des pièces qui faisaient défaut. Cette version est formellement démentie par Me Abderrahim Jamaï⁸³.

Ainsi, après cette bataille des récépissés, les publications interdites purent reparaitre sous de nouveaux titres : Le Journal Hebdomadaire, Assahifa Hebdomadaire et Demain Magazine. Les conflits entre le pouvoir et certains journalistes, en particulier Aboubakr Jamaï et Ali Lemrabet, allaient cependant reprendre de plus belle en 2001 et 2003 puis surtout en 2005 et 2006.

2- Les procès contre Ali Lemrabet

a- Jugement du tribunal de 1ère instance de Rabat, du 22 novembre 2001

Suite à la publication en octobre 2001 par l'hebdomadaire Demain Magazine d'un article évoquant l'éventualité d'une mise en vente du palais royal de Skhirat, une enquête est ouverte contre le journaliste Ali Lemrabet, qui donne lieu à des poursuites à son encontre pour « diffusion de fausses nouvelles constituant une menace à l'ordre public ». Ali Lemrabet est condamné à 4 mois de prison avec sursis assortis d'une amende de 30.000 Dhs (2730 euros). Bien que l'amende ait bien été réglée dans les délais prescrits par l'article 76 du Code de la presse (dans son ancienne formulation), le parquet de Rabat a pris la décision d'interdire la parution de Demain Magazine, arguant du non-respect par ladite publication des dispositions dudit article 76.

b) Jugement du tribunal de première instance de Rabat du 21 mai 2003

Dans cette affaire, Ali Lemrabet est poursuivi pour « manquement au respect dû à la personne du roi, atteinte au régime monarchique et atteinte à l'intégrité territoriale du royaume ». Ce qu'il avait publié relève en fait de l'exercice de la liberté

d'expression⁸⁴.

Ali Lemrabet est condamné à 4 ans de prison ferme et une amende de 20.000 Dhs (1820 euros) et le jugement prévoit en outre l'interdiction des publications Doumane (en langue arabe) et Demain Magazine (en français). Le condamné est par ailleurs immédiatement incarcéré en vertu des articles 400 et 425 du Code de procédure pénale.

c- Jugement de la Cour d'appel de Rabat du 17 juin 2003

Ce jugement confirme celui rendu en 1ère instance, y compris l'ordre d'incarcération immédiate dont il a été assorti, tout en diminuant la peine d'emprisonnement de 4 à 3 ans. Dans cette affaire, Ali Lemrabet a été soutenu par divers organisations internationales. L'Organisation marocaine des droits humains s'est pour sa part élevée contre le recours à l'article 400 du CPP (incarcération immédiate) et rappelée sa position concernant l'article 41 du Code de la presse en vertu duquel Ali Lemrabet a été reconnu coupable, considérant qu'il est formulé de manière trop vague pour déterminer avec exactitude les délits d'atteinte à la religion musulmane, à la monarchie ou à l'intégrité territoriale du pays. Le 7 janvier 2004, Ali Lemrabet a été amnistié par le Roi à la veille de la nomination des membres de l'Instance Équité et Réconciliation (IER). Cependant, ces ennuis avec la justice ne se sont pas terminés là pour autant.

d- Jugement du tribunal de 1ère instance de Rabat du 12 avril 2005

Ce jugement, entaché de diverses irrégularités, fait suite à la réclamation insistante d'Ali Lemrabet

⁸⁴ L'affaire a commencé par une procédure diligentée par le ministère public enjoignant à la section criminelle de la préfecture de Rabat d'ouvrir une enquête contre Ali Lemrabet concernant les informations publiées dans Doumane n°9 du 8-14 janvier 2002 et n°19 du 19-25 février 2002; ces articles concernaient le budget du Palais royal, d'une part, et comportaient, d'autre part, une caricature représentant Driss Basri sur une chaise à porteurs pour mariées, portée par MM. Abderrahmane Youssoufi, Abbas el Fassi, Ismaïl el Alaoui et Nabil Ben Abdallah. Pour le ministère public, la caricature n'était rien d'autre qu'une parodie des photos de la cérémonie du mariage du roi Mohamed VI. Ali Lemrabet a été également interrogé au sujet de la publication par Demain Magazine dans sa livraison du 8-14 mars 2003 de la traduction d'un entretien que M. Abdallah Zaâzaâ avait accordé à un périodique espagnol, où il déclarait être un républicain, que les gouvernants au Maroc doivent se soumettre au verdict du suffrage universel et que si le roi Mohamed VI était vraiment un démocrate, il devrait restituer au peuple ce dont il l'a spolié. L'article fait également mention du soutien du droit à l'autodétermination des peuples marocain et sahraoui.

⁸³ Voir l'article de Me A. Jamaï, Assahifa n° 1, 13-25 janvier 2001, p. 6



de recevoir le récépissé du dépôt de déclaration d'un nouveau périodique qu'il s'apprêtait à lancer. Ali Lemrabet a dû répondre de l'accusation de diffamation en raison d'un entretien accordé à l'hebdomadaire Al Moustaqbal en janvier 2005, dans lequel il estime que considérer les Sahraouis de Tindouf comme des déportés ou des otages relève du mensonge et de la falsification. Sur ce, un certain Ahmed Khaïri porte plainte contre Ali Lemrabet en sa qualité d'ancien résident retenu à Tindouf, arguant que les propos de Lemrabet constitue une diffamation personnelle – bien que son nom ne soit absolument pas cité dans l'entretien. Le tribunal a reconnu Ali Lemrabet coupable de diffamation envers Ahmed Khaïri et l'a condamné à une amende de 50.000 DH (4.400 €) et 10 ans d'interdiction d'exercice avec effet immédiat. Ali Lemrabet a en outre été condamné à verser à Ahmed Khaïri un dirham symbolique de dédommagement et à publier le jugement à ses dépens sur les colonnes d'un quotidien marocain durant 3 semaines, sous peine d'amende supplémentaire dissuasive de 100 DH par jour de retard.

L'interdiction d'exercer la profession, qui est une peine accessoire du Code pénal marocain par ailleurs incompatible avec les délits de presse, est venue à point nommé pour empêcher Lemrabet de publier son nouveau journal.

3- Les procès contre « Le Journal »

Nous nous limiterons à seulement deux de ces procès :

- a) Jugement du tribunal de première instance de Casablanca-Hay el Hassani- Aïn Chock, du 1er mars 2001

Dans cette affaire, le ministre des Affaires étrangères, Mohamed Benaïssa, porte plainte pour diffamation contre Abou Bakr Jamaï, rédacteur en chef du Journal, et Ali Ammar, auteur de deux articles, pour injure et non respect du droit de réponse contre Le Journal. Le Journal avait en effet publié dans trois numéros consécutifs (n° 117, 118 et 119 du 8-28 avril 2000) des articles sur l'affaire de la résidence de l'ambassadeur du Maroc à Washington et des malversations que celui-ci aurait commises. Benaïssa, ambassadeur du Maroc à Washington, aurait été à l'origine de la vente d'une résidence à une société qu'il avait créée au prix de 900.000 USD ; tandis que ladite société aurait revendu ladite résidence au prix de 4.800.000 USD au royaume du Maroc. Les journalistes, qui ont enquêté à Washington et produit des documents, ont pourtant été condamnés à trois mois de prison

ferme et une amende de 10.000 Dhs. Pour l'action civile, les deux défendeurs ont été condamnés solidairement au versement de 2.000.000 Dhs (environ 200.000 €) à titre de dédommagement global et à faire paraître le jugement à leurs frais dans trois organes de presse différents⁸⁵.

- b) Jugement du tribunal de première instance de Rabat du 16 février 2006, Affaire Jean-Claude Moniquet contre Abou Bakr Jamaï et Fahd Laraki

En décembre 2005, Le Journal publie l'analyse critique d'un rapport élaboré par un centre de recherches bruxellois sur le Polisario, rapport, considéré par l'hebdomadaire, comme trop partial et faisant la part belle aux thèses officielles marocaines, au point de poser la question de savoir s'il n'a pas été commandité et financé par le gouvernement marocain. Et d'ajouter que ce genre de documents n'est nullement de nature à servir la cause marocaine.

M. Jean-Claude Moniquet porte alors plainte pour diffamation contre l'hebdomadaire. Lors des audiences, le tribunal rejette la demande de citation de deux témoins, experts en affaires marocaines, pour avis sur le rapport Moniquet. La défense décide se retirer.

Le tribunal juge les deux journalistes coupables de diffamation. Ils sont condamnés à une amende de 50.000 DH, plus des dommages et intérêts à hauteur de 3.000.000 DH (environ 300.000 €) et à la publication du jugement à leurs dépens dans trois journaux marocains⁸⁶. Cette décision sera

⁸⁵ La Cour d'appel de Casablanca, dans son arrêt du 14 février 2002, a confirmé le jugement de 1ère instance de 2001 en assortissant la peine d'emprisonnement initialement prononcée (3 mois) d'un sursis et en ramenant l'amende de 10.000 à 1.000 Dhs. Le dédommagement a également été diminué de 2.000.000 Dhs à 500.000 Dhs.

⁸⁶ Les autorités marocaines, avec le concours des chaînes nationales de télévision, ont déclenché une campagne contre Le Journal deux jours avant que le tribunal ne rende son jugement. Des agents d'autorité ont rassemblé un certain nombre de personnes pour une manifestation devant les locaux de la rédaction du périodique en question, sous prétexte qu'il a publié les caricatures du Prophète. Le périodique avait en fait procédé à une analyse professionnelle de la question de la publication par un périodique danois de dessins représentant le Prophète - en voilant lesdits dessins. La deuxième chaîne de télévision marocaine a assuré la couverture de cette manifestation. Le syndicat des journalistes marocains et celui des journalistes de la deuxième chaîne de télévision ont émis des communiqués dénonçant la partialité de ladite chaîne et son concours à la campagne contre Le Journal. La première chaîne, quant à elle, avait assuré la veille de cette manifestation la couverture d'une autre manifestation, contre Le Journal elle aussi, qui avait eu lieu ce jour-là devant le siège du Parlement.



confirmée en appel le 18 avril 2006⁸⁷.

B- Les procès en matière du terrorisme

Plusieurs ONG marocaines⁸⁸ et internationales⁸⁹ ont documenté les dérives de la politique de lutte contre le terrorisme : enlèvements massifs, tortures, morts en détention, détentions et procès arbitraires.

Après les attentats de Casablanca du 16 mai 2003, les ONG des droits humains ont rapporté une recrudescence des cas de violations des droits des suspects et des accusés ; des interpellations massives, touchant entre 2.000 et 5.000 personnes, se sont produites dans des conditions mal définies. Selon une déclaration du ministre marocain de la justice du 6 août 2003, 1.048 personnes auraient été poursuivies devant 20 cours à travers le royaume. Dans les affaires liées au terrorisme, les juges d'instruction et des juridictions de jugement n'ont pas toujours appliqué la loi de manière stricte et impartiale.

Arrestation et détention : les personnes arrêtées ont été souvent conduites dans le centre de détention de la Direction de surveillance du territoire (DST) où transitent la plupart des islamistes condamnés, près de Rabat, à Temara. Ce centre « secret » n'est pas reconnu par la loi et n'est sujet à aucune visite. Les délais légaux de garde à vue y sont dans la majorité des cas largement dépassés, avec parfois falsification des procès-verbaux afin de modifier la date de commencement de la garde à vue. Les personnes sont ainsi retenues arbitrairement pendant plusieurs semaines.

Torture et mauvais traitements : des actes de torture et mauvais traitements ont été rapportés (coups, électricité, sévices sexuels, viols, etc.) pendant l'enquête. Aucune enquête n'a été diligentée sur ces faits, pourtant repris dans la presse.

Décès en détention : deux personnes, Abdelkader Bentasser et Mohammed Abou Nayt ont trouvé la mort de manière suspecte suite à leur interpellation. Malgré les enquêtes et autopsies officiellement effectuées, de multiples contradictions subsistent et démontrent que les circonstances exactes de ces

décès restent à élucider.

Non respect du droit à un procès équitable : Après les attentats du 16 mai, les procès se sont multipliés et les affaires de terrorisme ont été jugées de manière précipitée⁹⁰, sans respecter les critères requis pour le droit effectif à un procès équitable. Ainsi, les irrégularités suivantes ont pu être relevées :

- instruction sommaire des dossiers ;
- absence d'audition de témoins à l'audience ;
- appréciation de la culpabilité des accusés sur la base quasi exclusive des déclarations transcrites lors de la phase policière alors même qu'il apparaît que souvent, ils n'ont pu les relire ;
- prononcé de très lourdes condamnations, y compris la peine capitale, sur la base d'investigations et de charges insuffisantes, ou en dépit de l'impossibilité d'obtenir des auditions à décharge⁹¹.

Les avocats de certains accusés ont déclaré au rapporteur de l'OMDH sur les procès de l'après 16 mai 2003 « les accusés ont déclaré que le juge d'instruction ne les a pas informés qu'ils étaient dans un tribunal ou qu'ils avaient droit à un avocat ; ils n'ont même pas lu les procès verbaux qu'ils ont signés [...] les juges n'ont accepté aucune demande d'expertise relatives à la torture ».

Des avocats ont aussi affirmé que les ordonnances du juge d'instructions ne leur étaient pas notifiées ce qui les a empêché de faire appel devant la chambre d'accusation⁹².

Selon le rapport de la FIDH : « Les procédures d'instruction qui duraient antérieurement de nombreux mois - un an pour l'affaire Fikri - se sont brutalement accélérées à la suite du 16 mai. En quelques semaines, les inculpés, qui encouraient de très lourdes peines, sont renvoyés devant la chambre criminelle après une instruction particulièrement sommaire, le juge cherchant seulement à faire confirmer les aveux obtenus par

⁸⁷ Pour un rapport plus détaillé sur les procès contre la presse depuis l'an 2000 voir le « Guide à l'intention des journalistes et avocats » sera publié en arabe et français par l'Association Adala, (prévu pour janvier 2008). Pour un rapport récent voir http://www.cpi.org/Briefings/2007/morocco_07/Maroc_07_fr/morocoweb_fr.html

⁸⁸ Rapport de l'OMDH, Des procès où la balance de la justice a basculé, décembre 2003.

⁸⁹ Rapport FIDH de février 2004, Amnesty International, juin 2004, HRW, octobre 2004.

⁹⁰ La cadence semble ralentir. Cependant, plusieurs affaires sont jugées devant la Cour d'appel de Salé en 2007 ; ces dossiers concernent des accusés du groupe Ansar Al Mahdi (voir supra), des personnes accusées de recruter des jeunes marocains pour la guerre Iraq (cellule de Tétouan) ou des accusés liés aux attentats de Casablanca (14 avril 2007).

⁹¹ Voir les rapport sus-visés de l'OMDH, de la FIDH, d'Amnesty International et de Human Rights Watch.

⁹² Rapport de l'OMDH (en arabe seulement) décembre 2003 p. 21. Voir aussi les déclarations de deux avocats des accusés, Me Toufik Mossaïf à l'hebdomadaire Al Ayyam du 2- 8 octobre 2003, et Me Khalil Idrissi au Journal Assahifa du 1- 7 novembre 2003.



les policiers »⁹³. Et le rapport de la FIDH d'ajouter : « Soumis apparemment à une obligation immédiate de résultat, les juges d'instruction ont d'évidence pris de grandes largesses avec les dispositions de la législation marocaine : l'instruction s'est déroulée en effet dans des conditions aberrantes, souvent après minuit et même à 3h00 ou 4h00 du matin »⁹⁴.

Devant les juridictions d'appel de Rabat, Casablanca, Fès qui jugeaient la majorité des accusés après les attentats du 16 mai⁹⁵, les avocats ont rapporté que la quasi-totalité de leurs demandes d'annulation de procédure pour violation des garanties des accusés et des droits de la défense a été refusée par les juridictions concernées.

À Casablanca, en 2002 dans le cadre d'une affaire de terrorisme, le président de la chambre criminelle de la Cour d'appel, sans aucune justification, a été remplacé par un autre magistrat, bien qu'il ait été élu par l'assemblée générale des juges de la juridiction conformément à l'article 11 de la Loi du 15 juillet 1974 relative à l'organisation judiciaire. En remplacement, a été nommé le président d'un tribunal de première instance de Casablanca qui, depuis lors, juge les affaires du terrorisme. Les avocats affirment que sous sa présidence, les droits des accusés et de la défense ont été largement malmenés⁹⁶.

Dans les affaires de terrorisme postérieures à mai 2003, les avocats ont invoqué une série d'exceptions, de nullités et de demandes qui reflètent les conditions dans lesquelles ces procès ont eu lieu : la non compétence territoriale ; la demande de communiquer les pièces saisies et considérées comme preuves à charge ; la demande de ne pas joindre les dossiers de certains accusés à d'autres ; l'absence de flagrant délit dans la majorité de dossiers pourtant présentés comme tels ; la violation de la durée de la garde à vue ; la non information de la famille⁹⁷ ; la violation des garanties liées à la perquisition ; les violations survenues devant le juge d'instruction ; la demande d'entendre les témoins

cités dans les procès verbaux⁹⁸; etc. Or, toutes ces demandes, basées sur les articles protecteurs des droits de la défense et des accusés clairement définis dans le code de la procédure pénale (révisée en 2003) ont été systématiquement rejetées par les tribunaux. Durant les procès qui se sont déroulés entre juillet et fin septembre 2003, des centaines d'accusés ont été jugés et condamnés en masse. Cette précipitation était dictée, semble-t-il, par le souci de priver les condamnés des avantages du nouveau code de procédure pénale qui allait entrer en vigueur le 1er octobre 2003. Ce nouveau code reconnaît, entre autres avancées, le droit de faire appel des jugements de la cour d'appel devant une deuxième chambre, alors que l'ancien code ne permettait que la cassation.

LES LIMITES DES RÉFORMES

Dans un rapport publié en 1995, la Banque mondiale inscrit le mauvais fonctionnement de la justice et son manque de crédibilité parmi les problèmes majeurs qu'il y a lieu de résoudre pour favoriser la croissance économique et le développement du Maroc⁹⁹.

Au lieu de s'atteler à une réforme de profondeur, la « campagne d'assainissement » qu'a connue le Maroc en 1996 à la suite de la publication d'un rapport européen sur le trafic des stupéfiants a été en réalité une période noire de la justice marocaine. Protégée par un ministre de la Justice au service du ministre de l'Intérieur de l'époque, la police judiciaire torturait des dizaines de suspects en toute impunité, bénéficiant de la complicité du procureur général du Roi de Casablanca. C'est seulement à partir du gouvernement Yousofi (avril 1998) que la réforme de la justice s'est inscrite dans les projets des ministres de la Justice successifs. La justice étant toutefois considérée au Maroc comme un département de souveraineté intimement liée au

93 FIDH « Mission internationale d'enquête : Les autorités marocaines à l'épreuve du terrorisme : la tentation de l'arbitraire, violations flagrantes des droits de l'Homme dans la lutte anti-terroriste », février 2004 p.19.

94 Ibid p. 19.

95 Après les attentats du 16 mai 2003, la loi antiterroriste du 28 mai 2003 a instauré la Cour d'appel de Rabat comme unique juridiction compétente pour les affaires du terrorisme.

96 Rapport OMDH , op cit p. 27

97 Rapport d'Amnesty international, 26 juin 2004, p.9

98 Rapport de la FIDH p. 19 « Dans leurs témoignages devant les chargés de mission de la FIDH comme dans la presse marocaine, plusieurs avocats ont relevé le grand nombre des articles du CPP qui ont été violés devant les juges d'instruction. Il s'agit notamment des articles 127, 128, 129 et 132. Le premier garantit le droit des inculpés à un avocat ou à une assistance judiciaire, leur droit de s'abstenir de toute déclaration et le droit à une visite médicale, celle-ci pouvant être demandée par l'inculpé ou ordonnée par le juge d'instruction s'il constate des séquelles ou des traces de mauvais traitements. L'article 129 impose la présence de la défense aux auditions devant le juge, l'avocat devant être convoqué par lettre recommandée 48 heures avant toute audition et accéder au dossier au moins 20 heures avant (art 132) ».

99 Cité par Ahmed Ghazali dans : <http://doc.abhatoo.net.ma/doc/spip.php?article2200>



pouvoir royal, les projets de réforme sont en général préparés par le ministère de la Justice en toute autonomie par rapport au Premier ministre, mais pas par rapport au Roi. Ainsi, un ancien secrétaire général du ministère de la Justice faisait référence au « projet de réforme établi par le ministère de la Justice, approuvé par feu Sa Majesté le Roi Hassan II et adopté par le gouvernement [qui] s'articule autour des deux finalités essentielles que sont la réhabilitation et la modernisation de la justice »¹⁰⁰ (nous soulignons).

La lecture des projets de réforme de la justice présentés, ces dix dernières années, par les deux derniers ministres de la justice (Omar Azziman 1997-2002 et Mohamed Bouzobaâ 2002-2007)¹⁰¹ et l'observation de leurs mise en œuvre sur le terrain montre que la réforme s'articule autour de deux axes principaux : modernisation et moralisation. Si des efforts importants ont été déployés pour moderniser le secteur (1), les résultats obtenus dans le domaine de la moralisation restent médiocres et difficiles à évaluer (2). Par contre les mesures relatives au renforcement de l'indépendance de la magistrature sont totalement absentes des projets et des actions de réforme (3).

A- Des mesures importantes dans le domaine de la modernisation

Sous l'impulsion des obligations contractées par le Maroc dans le cadre de ses accords de libre échange avec l'Union européenne (UE) et les États-Unis notamment, et pour faire face à de nouveaux phénomènes tels le crime organisé ou le terrorisme, il était devenu nécessaire de mettre à niveau le système juridique et l'appareil judiciaire marocains. Des efforts ont donc été déployés dans des domaines aussi divers que la formation, l'actualisation de la législation, l'amélioration de la gestion interne des juridictions, le développement de la carte judiciaire, l'informatisation des tribunaux, l'amélioration de la situation matérielle des magistrats, la diffusion de l'information juridique et judiciaire, l'exécution des décisions de la justice. Certaines de ces réformes sont le fruit de la coopération internationale.

À noter que l'aide en provenance des États-Unis (USAID) ou de la Banque mondiale vise à renforcer le cadre juridique des affaires, les tribunaux et registres de commerce, la formation des magistrats, l'accès à l'information afin de promouvoir la croissance, les investissements privés avec les garanties suffisantes. L'aide de l'Union européenne

¹⁰⁰ Ahmed Ghazali, « Le processus de réforme et de mise à niveau de la justice et les réformes dédiées à assurer le règne de la loi », mercredi 22 février 2006. Voir : <http://doc.abhatoo.net.ma/doc/spip.php?article2200>. Collecté par H.S

¹⁰¹ Au moment de l'écriture de ces lignes (13 décembre 2007) le nouveau ministre de la Justice marocain est Abdelwahed Erradi (USFP, ancien président de la chambre des représentants).

s'inscrit dans le cadre de sa Politique de voisinage et selon le Plan d'action¹⁰² différencié, établi d'un commun accord entre l'UE et le Maroc, définit un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et moyen terme.

Pour la justice, le Plan d'action Maroc-UE retient comme action prioritaire (à moyen terme) l'augmentation des efforts pour faciliter l'accès à la justice et aux droits qui passe par les actions suivantes :

- Simplification des procédures judiciaires, y compris par la réduction de la durée des procédures, des procès et de l'exécution des jugements rendus et de l'amélioration de l'assistance judiciaire
- Appui aux sections de la famille au sein des tribunaux de 1ère instance en vue d'accompagner les dispositions du nouveau code de la famille
- Appui à la justice des mineurs en vue d'accompagner les réformes du nouveau code de procédure pénale
- Poursuite du plan national de modernisation de l'administration pénitentiaire notamment dans ses composantes de formation, de réinsertion et de sauvegarde des droits de détenus
- Formation des magistrats et du personnel judiciaire
- Poursuite du programme MEDA « modernisation des juridictions au Maroc »
- Coopération en matière de lutte contre la corruption
- Suivi des conclusions du sous-comité « justice et sécurité »¹⁰³.

En conclusion on peut affirmer que les efforts de modernisation sont multiples et réels avec des résultats tangibles surtout pour les juridictions commerciales comme atteste le degré de satisfaction des usagers selon deux enquêtes réalisées dans le

¹⁰² Voir http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/ue_maroc/Plan%20d'action.pdf

¹⁰³ L'UE salue la tenue de la deuxième réunion du sous-comité Justice et sécurité, le 25 février 2005 à Rabat. Les deux parties ont arrêté les thèmes prioritaires à développer en 2005: lutte contre le terrorisme, lutte contre la criminalité organisée (en particulier contre le trafic et la traite des êtres humains), blanchiment des capitaux, lutte contre le trafic de drogue et coopération en matière de droit de la famille, notamment la responsabilité parentale, y compris les cas d'enlèvement d'enfants. L'UE se félicite aussi du suivi concret établi dans certains domaines, en particulier le blanchiment des capitaux, notamment par le biais de projets de jumelage. Elle tient à ce que les projets de coopération dans le domaine des migrations soient mis en œuvre à brève échéance. L'UE souhaite également qu'une suite concrète puisse être donnée dans le domaine du droit familial avant la prochaine réunion du sous-comité. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/308&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>



cadre d'un projet avec la Banque mondiale¹⁰⁴.

Cependant ces efforts souffrent de deux lacunes majeures :

- 1) peu ou pas de concertation avec les juges, ainsi que le révèle un membre du CSM¹⁰⁵ ;
- 2) la réforme ne s'inscrit pas dans une vision globale et concertée, qui intégrerait non seulement les intervenants dans le processus judiciaire, mais également avec les autres départements gouvernementaux. La cohérence globale même du projet et des mesures le composant restent également à démontrer.

B- La moralisation : des efforts et des résultats difficiles à évaluer¹⁰⁶

La justice n'étant pas isolée de son environnement politique, social et culturel, les efforts entrepris pour la moraliser nécessitent une approche intégrée qui concerne l'ensemble des acteurs du processus judiciaire (magistrats, avocats, police, greffiers, experts, huissiers, etc.).

Selon un récent rapport d'activités du ministère de la Justice¹⁰⁷, les efforts entrepris dans ce domaine concernent l'inspection des juridictions et l'inspection privée qui fait suite à une plainte contre un magistrat ou tout autre intervenant dans le processus judiciaire. Cette inspection, qui est mise en œuvre par un service du ministère de la Justice dès lors qu'elle concerne les magistrats, est positive en ce qu'elle peut permettre d'aboutir à des sanctions disciplinaires contre les magistrats coupables. En revanche, cette possibilité renforce encore les pouvoirs du ministre de la Justice dont relève l'inspection générale. Le ministère a ainsi la possibilité d'influer sur le cours de l'inspection ou d'utiliser les conclusions d'une inspection pour instrumentaliser davantage les magistrats. Il est donc souhaitable que soit établi un organe d'inspection indépendant à la fois du ministère et des magistrats.

Dans ce domaine, il faut également signaler le projet d'amendement récent déposé devant le parlement (été 2007) relatif à l'article 16 de la Loi du 11 novembre 1974 relative au statut de la magistrature, qui organise la question de déclaration du patrimoine des magistrats (voir chapitre III supra).

A titre d'élément positif, il y a lieu de souligner la

récente (9 mai 2007) ratification par le Maroc de la Convention des Nations unies contre la corruption. Pour respecter ses engagements en vertu de cette convention, qui seront par ailleurs supervisés par les organes prévus par cet instrument, le Maroc va devoir entreprendre une série de réformes et adopter de nouvelles lois et institutions.

C- Le parent pauvre de la réforme: l'indépendance de la magistrature

Bien qu'elle soit parfois évoquée au niveau des discours, l'indépendance de la magistrature n'a fait l'objet, depuis une décennie, d'aucune mesure concrète visant à changer les dispositions législatives, les pratiques institutionnelles ou la culture diffuse et expresse qui fonderaient solidement la dépendance de la magistrature vis-à-vis du pouvoir politique.

Les demandes pressantes des démocrates, du mouvement des droits humains marocain et international, sont en effet restées, à ce jour, sans effet. Des mesures de mise en œuvre sont encore attendues en relation avec les recommandations sur l'indépendance de la magistrature formulées par l'Instance Équité et Réconciliation, publiées en novembre 2005.

Ces recommandations en matière de justice mettent notamment l'accent sur la consécration constitutionnelle de l'indépendance de la magistrature ; l'adoption d'une nouvelle loi organique pour le statut de la magistrature ; la séparation claire entre le ministère de la Justice et le CSM, ce dernier devant être physiquement placé au sein de la Cour suprême ; la révision des compétences du ministère de la Justice de façon à empêcher toute immixtion dans les affaires de la justice ; l'incrimination des immixtions des autorités administratives dans le cours de la justice et de toute atteinte à l'indépendance et l'intangibilité de la magistrature¹⁰⁸.

Il est évident que la question de l'indépendance de la magistrature est une question de volonté politique. Veut-on, en plus haut lieu, un pouvoir judiciaire impartial et indépendant et qui dit le droit sans considération des parties en cause, ou préfère-t-on une justice à l'écoute du pouvoir ?

¹⁰⁴ Pour plus d'informations sur ce projet, voir <http://www.worldbank.org/projects>

¹⁰⁵ Jaâfar Hassoun, « La réforme judiciaire et la problématique de la discipline », in Al Bidawî, no. 79 du 4 décembre 2003 p.7

¹⁰⁶ Lire ce point à la lumière du chapitre consacré à l'impartialité des magistrats.

¹⁰⁷ Rapport d'activité du ministère de la Justice sur l'année 2006 et les projets pour 2007 (en arabe) publié en 2007.

¹⁰⁸ Instance Équité et Réconciliation : Livre IV du Rapport final (en arabe), 30 novembre 2005, p. 89 et 93.



RECOMMANDATIONS

L'indépendance pleine et entière du système judiciaire ne peut être obtenue que grâce à des réformes constitutionnelles et législatives de fond portées par une réelle volonté politique de faire en sorte que les garanties de l'indépendance soient adoptées, mais aussi respectées dans la pratique. Le rapport de 2004 du REMDH *La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne* contient une série de recommandations générales, toujours d'actualité, qu'il est bon de rappeler ici¹⁰⁹ :

L'indépendance de la justice vis-à-vis du système politique, des confessions et de tous pouvoirs doit être expressément affirmée et reconnue dans la constitution. Le statut des magistrats doit faire l'objet d'une loi organique en vue de garantir sa conformité par rapport à la constitution.

Au-delà de cette reconnaissance institutionnelle, les représentants du système judiciaire doivent bénéficier de garanties spécifiques :

- *Les magistrats doivent être recrutés selon les garanties d'égal accès aux fonctions, par voie de concours et exclusivement à raison de leur compétence.*
- *Ils doivent être rémunérés par l'État à un niveau suffisant.*
- *Leur carrière doit être gérée par un organe indépendant, composé de magistrats mais aussi de personnes ne provenant pas de ce corps, et sans qu'il puisse y avoir interférence des pouvoirs législatif ou exécutif.*
- *Les magistrats doivent bénéficier du droit de se syndiquer et d'une formation continue.*
- *Les juges du siège doivent être inamovibles, sauf en cas de sanctions disciplinaires prises à leur encontre par un organe indépendant.*
- *Le statut des magistrats chargés de l'accusation doit assurer leur indépendance au même titre que celle des magistrats du siège, sous réserve toutefois des règles nécessaires à la bonne application de la politique pénale adoptée par le pouvoir exécutif.*

Conscients qu'il n'y a pas de bonne justice sans une défense effective et indépendante, [les participants au séminaire] recommandent que :

¹⁰⁹ Voir « La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne », REMDH, 2004, pp. 17-19.

- *La formation des avocats soit au moins identique à celle des magistrats.*
- *L'indépendance des avocats et de leurs organisations professionnelles soit légalement reconnue et protégée.*

(...)

Ces exigences sous-tendent l'abolition de toute juridiction d'exception ainsi reconnue, tant en vertu de leur composition, que des règles qui y sont applicables.

Enfin, une « bonne justice » ne se développe que sous le regard critique de la société. Dès lors, le rôle de la société civile doit être reconnu et encouragé.

En ayant à l'esprit ces recommandations générales, il est recommandé, concernant le système judiciaire marocain :

I- RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES AUTORITÉS MAROCAINES

A- Concernant les normes de référence

1- Les conventions internationales

Pour répondre aux recommandations formulées par l'Instance Équité et Réconciliation (IER) et celles des ONG des droits de l'Homme marocaines et internationales et afin de respecter les engagements pris par le gouvernement marocain lors de la candidature du Maroc au Conseil des droits de l'Homme (lettre de la mission permanente du Royaume du Maroc à New York en date du 17 avril 2006), le Maroc est invité à ratifier les conventions internationales suivantes, essentielles à l'amélioration du statut de la magistrature et du système de protection des droits humains :

- Le traité de Rome sur la Cour pénale internationale, signé par le Maroc en septembre 2000 (recommandation de l'IER et des ONG) ;
- La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adopté le 20 décembre 2006 par l'assemblée générale des Nations unies et ouverte à la signature et ratification depuis le 6 février 2007 (engagement des représentants



marocains et recommandations des ONG) ;

- Les deux protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (recommandations du Comité des droits de l'Homme, de l'IER et des ONG) ;
- La Convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (recommandations des instances de l'OIT) ;
- Le gouvernement marocain est également invité à lever les réserves émises par l'État marocain concernant certaines conventions internationales, notamment les réserves à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à la Convention sur les droits de l'enfant.

2- La réforme constitutionnelle

- Affirmer avec clarté le principe de droit international selon lequel les traités et conventions internationales régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois ;
- Réviser les dispositions constitutionnelles relatives au Conseil supérieur de la magistrature de manière à :
 - élargir ses compétences de sorte de lui conférer un réel pouvoir de décision ;
 - permettre à d'autres composantes de la société, notamment les avocats et les universitaires, avec l'implication d'autres organismes (Parlement, Association nationale des barreaux), de proposer des candidats selon des critères et des procédures définis. Une loi organique devra préciser ces garanties ;
- Affirmer clairement l'indépendance du pouvoir judiciaire, des juges et du Parquet ;
- Affirmer le droit du Parlement de légiférer en matière d'amnistie en conformité avec le droit international moderne (pas d'amnistie pour les crimes méconnaissant le droit des victimes à la vérité, aux recours judiciaires et à la réparation des torts), et limiter le droit de grâce aux seuls cas déjà jugés ;
- Préciser de manière détaillée les garanties relatives à certains droits fondamentaux (droit à la protection contre la disparition, droit à la liberté contre la détention arbitraire, protection contre la torture, droit à la liberté d'association et de presse, droit d'accès à l'information etc.) afin de ne pas laisser au législateur la possibilité de vider ces droits de leur substance ;
- Faciliter la saisine du Conseil constitutionnel par la minorité parlementaire en matière de

recours en constitutionnalité des lois (1/10 des parlementaires rassemblés pourrait saisir le Conseil) ; permettre aux citoyens de saisir, sous forme d'exception d'inconstitutionnalité en cours de procédure, le Conseil Constitutionnel de la conformité d'un texte de loi avec la Constitution et/ou les traités internationaux.

- Renforcer l'indépendance et la transparence du Conseil constitutionnel notamment en permettant à ses membres d'élire leur président tous les trois ans, et en leur octroyant le droit individuel d'exprimer une opinion dissidente chaque fois qu'ils sont en désaccord avec la décision adoptée par la majorité des membres ;
- Limiter le délai de décision dans les litiges électoraux à un an maximum à partir de l'introduction du recours.

B- La réforme législative

1- Le déroulement de la carrière des magistrats

- Réviser, par l'intermédiaire d'une loi organique, la loi du 11 novembre 1974 relative au statut de la magistrature : le Conseil supérieur de la magistrature devra pouvoir veiller sur le recrutement, la formation, l'affectation, la promotion et la retraite des magistrats ainsi que sur les mesures disciplinaires prises à leur encontre. Il devra être doté de moyens lui permettant de s'acquitter efficacement de sa mission (budget autonome, siège et personnel propres) ;
- Adapter la composition et le nombre de représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature aux changements survenant dans le paysage judiciaire (nouveaux tribunaux administratifs, de commerce, de famille, etc.) afin que toutes les juridictions soient représentées de manière adéquate ;
- Prévoir dans la loi organique de réforme des dispositions visant à renforcer l'indépendance du parquet vis-à-vis du ministre de la Justice ;
- Réformer le code de procédure pénale en vue de compenser les compétences exorbitantes du ministère public par une indépendance accrue des juges d'instruction et par des garanties renforcées des droits de la défense ;
- Établir et adopter des critères objectifs, fondés sur l'expérience, la compétence et l'intégrité pour la promotion et la désignation des magistrats à des postes de responsabilités.



2- La liberté d'association et d'expression des magistrats

- Réviser la loi du 11 novembre 1974 relative au statut de la magistrature afin de permettre aux magistrats, en conformité avec les Principes fondamentaux 8 et 9 relatifs à l'indépendance de la magistrature (Nations unies, 1985), de jouir du droit de :
 - former des syndicats ou des associations professionnelles afin de défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature en toute liberté ;
 - s'exprimer et s'assembler librement, avec pour seule limite la préservation de la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

3- La formation des magistrats et des avocats

- Réviser la Loi du 17 septembre 2003 créant l'Institut supérieur de la magistrature afin de renforcer l'indépendance de l'Institut vis-à-vis du ministre de la Justice, notamment en associant les principaux acteurs du processus judiciaire (CSM, Ordre des avocats, ONG des droits humains, autres professionnels) à la gestion de l'Institut ;
- Créer des formations spécialisées au sein de l'ISM, complémentaires de la formation générale de base ;
- Mettre en place une politique en matière de formation continue des magistrats et y associer des juges, avocats, universitaires et experts ;
- Revoir les critères d'accès à la profession de magistrat, en réfléchissant en particulier à la possibilité d'allonger la durée de la formation requise pour accéder à la fonction de magistrat ;
- Promulguer un texte réglementaire afin de pouvoir mettre en œuvre les dispositions de la loi de 1993 prévoyant la création de centres de formation professionnelle destinés aux avocats. Ce texte réglementaire devra être adopté après concertation avec les représentants des avocats ;
- Instituer dans chaque ordre des avocats un institut de formation continue pour tous les avocats mettant en œuvre des programmes étudiés pour répondre aux besoins en formation ;
- Former les autres acteurs du processus judiciaire selon des modalités propres à leurs

rôles et fonctions.

4- Le contrôle du patrimoine des magistrats et des décisions de la justice

- Effectuer le contrôle du patrimoine des magistrats par l'intermédiaire d'une institution indépendante, de manière à les soumettre comme tous les citoyens et agents des services publics à un contrôle rigoureux, tout en préservant leur indépendance ;
- Établir un système de contrôle des décisions judiciaires de manière à renforcer la transparence, notamment par la rédaction et la publication rapide des jugements afin de déceler les jugements soupçonnés d'être influencés par la corruption ou par tout autre facteur qui entacherait leur impartialité ;
- Mettre en œuvre de façon concrète dans le domaine de la justice les engagements contractés par le Maroc en ratifiant la Convention des Nations unies contre la corruption ;
- Assurer l'application objective de la législation nationale relative à la lutte contre la corruption (code pénal, code sur les marchés publics, lois concernant la déclaration du patrimoine, loi régissant la cour des comptes etc.).

5- L'indépendance et l'impartialité des avocats

- Garantir aux avocats toutes les facilités pour qu'ils s'acquittent à bien de leur mission de défendre leurs clients dans l'intérêt de la justice et du droit à un procès équitable ;
- Réviser la Loi de 1993 relative à la profession d'avocat et certaines dispositions du Code de la procédure civile, notamment l'article 341 ; à cet effet, accélérer l'adoption de la proposition de loi relative à la profession d'avocat, adoptée par la première chambre et en attente de validation par la Chambre des conseillers ;
- Supprimer toute possibilité de sanctionner un avocat en cours d'audience et interdire aux juges intéressés de participer au jugement de l'affaire.
- Établir une institution mixte (juges-avocats) pour examiner les cas où des mesures disciplinaires peuvent être prises à l'encontre des avocats.

II- RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE L'UNION EUROPÉENNE

Les recommandations des participants au séminaire sur « Le Partenariat Maroc-UE : Évaluation du Plan



d'action Maroc-UE dans le cadre de la Politique européenne de voisinage »¹¹⁰, co-organisé par le REMDH et le Réseau marocain EuroMed des ONG le 25 et 26 octobre à Rabat, soulignent le caractère accessoire et peu précis des mesures relatives à la justice énoncées dans le Plan d'action Maroc-UE. Ces recommandations insistent sur le fait que, dans le domaine de la justice notamment, le Maroc a davantage besoin de réformes structurelles que de mesures techniques d'accompagnement.

A- Renforcer le respect des normes de référence

- Mettre en avant la référence commune aux normes universelles des droits de l'Homme en insistant notamment sur la nécessité pour le Maroc de ratifier certaines conventions internationales, en particulier :
 - le Traité de Rome relatif à la Cour pénale internationale
 - les deux protocoles facultatifs du Pacte international relatif aux droits civils et politiques
 - la Convention sur la protection des personnes contre les disparitions forcées
 - la Convention n° 87 de l'OIT relative à la liberté syndicale ;
- Inciter le Maroc à réviser sa constitution afin d'améliorer le statut et les garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire, des institutions et de chacun des magistrats.

B- Encourager les pouvoirs publics à instaurer les conditions d'une réforme globale et intégrée

Encourager les pouvoirs publics et les décideurs à :

- Mettre en œuvre une stratégie nationale de réforme de la justice, qui soit le fruit d'un réel débat national ;
- Réformer le cadre institutionnel afin de permettre un accès sans discrimination à la justice et l'égalité de tous devant la loi ;
- Réformer le Conseil supérieur de la magistrature en révisant et en élargissant sa composition et ses attributions, en renforçant son autonomie budgétaire et en garantissant sa réelle indépendance contre toute ingérence des autres pouvoirs ;

- Reconnaître aux magistrats le droit de créer et d'adhérer librement à des syndicats et des associations, conformément aux normes internationales et notamment les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies de 1985 ;
- Reconnaître aux associations et unions de juges le droit de coopérer et de s'affilier librement à d'autres associations, fédérations ou unions tant au niveau national qu'international ;
- Reconnaître de la même manière aux magistrats le droit à la liberté d'expression, qui leur est expressément reconnu par les normes internationales et notamment les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies ;
- Combattre efficacement et sans discrimination la corruption dans le système judiciaire ;
- Instaurer des formations spécialisées complémentaires de la formation générale de base pour les différentes professions du système judiciaire ;
- Mettre en place une politique en matière de formation continue des magistrats et y associer des juges, avocats, universitaires et experts.

C- Lutter contre la corruption

Encourager les pouvoirs publics et les décideurs à :

- Mettre concrètement en œuvre dans le domaine de la justice les engagements contractés par le Maroc en ratifiant la Convention des Nations Unies contre la corruption ;
- Renforcer l'application objective de la législation nationale relative à la lutte contre la corruption ;
- Mettre en place un Observatoire de la corruption, dont le champ d'action englobera notamment le suivi des décisions de justice ;
- Apporter un appui soutenu à la société civile marocaine par :
 - la concertation et l'appui aux ONG engagées dans le domaine des droits de l'Homme ;
 - un soutien financier pour des projets à moyen et long terme (de 3 à 5 ans) afin que les ONG puissent se développer, entreprendre des projets de diagnostic, de propositions concrètes et de lobbying soutenus, et travailler en réseaux sans perdre leur capacités d'agir de façon autonome en tant

¹¹⁰ Le chercheur était le rapporteur de l'atelier Justice dans ce séminaire

qu'acteur influent.

III- RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE¹¹¹

Il est recommandé aux organisations de la société civile marocaine de :

- Coordonner leurs positions conformément aux normes internationales et d'unifier leurs revendications à la lumière des recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre par les autorités, notamment celles de l'IER, des organes de supervision de traités, de l'association des barreaux du Maroc, du CCDH concernant les prisons, ainsi que les recommandations formulées aux termes des colloques nationaux organisés par les autorités elles mêmes (exemple: Colloque de Meknès sur la politique pénale, 2004) et les recommandations formulées dans le présent rapport ;
- Etablir un comité formé d'une équipe de juristes militants des ONG marocaines afin de mettre en place un plan d'action. Ce plan d'action comprendrait par exemple la formulation d'un mémorandum ou livre blanc commun sur la réforme judiciaire ; il exposerait des propositions d'actions de lobbying à entreprendre envers les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds ainsi que des propositions tendant à mobiliser la société marocaine et les acteurs politiques afin de créer un rapport de force favorable aux réformes¹¹² ;
- Encourager l'adoption, par toutes les professions liées au domaine (avocats, juges, huissiers, notaires, experts etc.), de codes de conduite dotés de mécanismes de sanctions et assortis de garanties appropriées ;
- Contribuer à renforcer le rôle de l'Ordre des avocats dans le contrôle de l'impartialité de la justice, notamment en publiant des rapports annuels sur la justice et en encourageant les avocats à utiliser le droit international des droits humains dans leurs plaidoiries ;
- Inciter à créer des instances formées de membres des diverses professions dans le

domaine de la justice, qui se réunirait au moins une fois par an afin de discuter des problèmes liés à l'indépendance et l'impartialité de la justice.

- Réfléchir à des actions conjointes visant à sensibiliser la population à la question de l'indépendance et l'impartialité de la justice et à en promouvoir l'importance en tant qu'outil essentiel de protection des droits de *tous* les individus.

111 Voir au préalable les recommandations générales adressées aux organisations de la société civile de la région EuroMed contenues dans le rapport *La justice dans le Sud et l'Est de la région méditerranéenne*, REMDH, 2004, pp. 18-19.

112 Recommandation du séminaire national organisé conjointement par ADALA, Transparency Maroc et l'Association marocaine pour la défense de l'indépendance de la magistrature, 6 et 7 décembre 2007 à Rabat.



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Denmark

Tel: +45 32 64 17 00

Fax: +45 32 64 17 02

Email: info@euromedrights.net

www.euromedrights.net