

Les cahiers bleus


Réforme de la Justice

Rachid Filali Meknassi

Brahim Bouabid

N°15

2010



Collection «les cahiers bleus»

N°15 - 2010

Disponible par Abonnement.

Dépôt Légal : 2004 / 2093

ISBN : 1113 – 8823

Reproduction interdite sans avis préalable

Prochainement :

«*Démocratie participative versus démocratie représentative*»

Fax : 0537 88 02 23

E-mail : info@fab.ma

www.fab.ma



9, rue Tiddas, Hassan

Rabat - Maroc

Tél : +212 (0) 537 76 28 58

Avertissement: les informations contenues et les opinions exprimées dans ces textes n'engagent que leurs auteurs.

E-mail : fes@fes.org.ma

www.fes.org.ma

Erreur ! Des objets ne peuvent pas être créés à partir des codes de champs de mise en forme.

121 rue de la Palestine

Bettana -11040 - Salé

Tél. : 0537 84 33 13/14

Sommaire

Le Cercle d'Analyse Politique.....	1
Présentation	3
La note de travail.....	7
<i>Rachid Filali Meknassi</i>	
Commentaire de <i>Brahim Bouabid</i>	31
Publications	47

Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique* (CAP) est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheurs marocains, cet espace de réflexion collective s'attache en priorité à (re)-formuler les interrogations que suggère une lecture critique et distanciée de sujets politiques.

Le débat interne porte sur la discussion de la *note de travail* préparée par un membre, et de deux Commentaires critiques qui l'accompagnent. Les échanges, auxquels prennent part l'ensemble des membres font l'objet d'une *présentation* et d'une *synthèse* qui complètent la note de travail.

Le tout rassemblé compose la présente publication appelée «*Les cahiers bleus*».

Au plan méthodologique, le parti pris qui commande le choix des sujets et le traitement qui leur est réservé, dérive du regard que nous nous efforçons de porter sur l'actualité : un sujet d'actualité qui fait débat, nous interpelle en ce qu'il fait fond sur des questions lourdes qu'il nous appartient de mettre au jour et d'explicitier. Inversement, soulever d'emblée des thèmes de fond, dont l'examen entre en résonance et éclaire autrement l'actualité immédiate.

Ulrich Storck

Omar Balafrej

Les Membres du Cercle

- Belal Youssef – Chercheur à l'IURS.
- Bouabid Ali – Enseignant chercheur, et Directeur de la publication.
- Bourquia Rahma – Présidente de l'Université de Mohammedia.
- Darif Mohamed – Professeur à la Faculté de Droit de Mohammedia.
- Errarhib Mourad – Fondation Friedrich Ebert.
- El Ayadi Mohamed – Professeur à la Faculté des Lettres de Casablanca.
- El Messaoudi Amina – Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- El Moudden Abdelhay – Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Filali Meknassi Rachid - Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Jaïdi Larabi – Professeur chercheur, Faculté de Droit de Rabat.
- Laarissa Mustapha – Professeur à la Faculté des Lettres de Marrakech.
- Rachik Hassan – Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.
- Saâf Abdallah - Professeur chercheur, Faculté de Droit de Rabat.
- Tozy Mohamed – Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.

Présentation

Chronique d'une réforme impossible, voilà qui pourrait résumer d'un trait l'état de la justice au Maroc. En effet, on ne compte plus, depuis au moins le rapport de la Banque mondiale de 1995, jusqu'au « statut avancé » signé entre le Maroc et l'Union européenne, les déclarations récurrentes et appels -y compris au plus haut niveau de l'Etat- en faveur d'une réforme de la justice. Pourtant l'écart qui aujourd'hui sépare l'emphase des exhortations à la réforme et les difficultés manifestes auxquelles sa mise en œuvre semble confrontée, se creuse, au point d'inoculer le doute quant à la détermination réelle des acteurs à considérer le chantier dans ses implications effectives.

A dire vrai si nul ne saurait mésestimer le caractère particulièrement ardu de l'entreprise, nul ne peut davantage s'en prévaloir pour justifier de nouveaux attermolements. Au risque de solder définitivement le crédit de la parole publique sur le sujet, les Marocains ne comprendraient pas en effet que le sujet continue d'entretenir des seules postures de circonstances, sans effet réel.

L'enjeu majeur est, à l'instar des pays démocratiques, d'œuvrer à l'émergence d'une institution judiciaire émancipée du pouvoir politique symbolisant l'Etat de droit. A cette orientation s'oppose, comme le montre Rachid Filali, des paramètres politico-institutionnels objectifs liées à l'architecture de nos institutions et aux pratiques qu'elles ont engendrées. Aussi, tous les plaidoyers en faveur d'une réforme de la justice mettent l'accent sur la levée de ces contraintes comme condition préalable à une réforme tangible de l'institution.

Dans cette même veine, Rachid Filali nous propose dans son *working paper*, une revue rétrospective des enjeux qui sous-tendent ce chantier et des pratiques qui caractérisent le fonctionnement actuel de la justice. Solidement argumenté, son propos donne ainsi à apprécier le *gap* qui sépare les défaillances du système judiciaire, qu'il pointe une à une, dans ses fondements, son architecture, son fonctionnement et le caractère limité des réponses qui lui ont été apportées à ce jour.

Si historiquement, comme le rappelle l'auteur, l'appareil judiciaire n'a pas été conçu dans une perspective « d'édification de l'Etat de droit et d'une justice forte », il semble aujourd'hui pris de cours par le retour en force de cette thématique que scandent tous les discours sur le sujet. Pis encore la mise œuvre effective d'une réforme globale de la justice est en passe de devenir l'étalon à l'aune duquel se mesure la crédibilité de l'adhésion du

Maroc aux valeurs universelles des Droits de l'Homme et aux principes de sécurisation des biens et des transactions nationales et internationales.

Jusque-là, des mesures partielles ont été engagées contournant l'approche globale que la dimension systémique du chantier suggère. Elles visaient pour l'essentiel à améliorer les « performances du système » pour répondre prioritairement à des exigences économiques (formation, informatisation, tribunaux administratifs, tribunaux de commerce, etc.). Elles n'ont cependant pas manqué de buter contre « la question plus globale de la place de la justice au sein de l'Etat et dans l'architecture des pouvoirs » (B. Bouabid).

Ainsi, le propos de Rachid Filali vient illustrer ainsi de manière éclatante la pusillanimité des politiques face à un chantier qui met à nu leur impuissance et semble par bien des égards les dépasser dès lors qu'il met en cause la logique constitutionnelle et extra-constitutionnelle qui fonde l'ordre judiciaire et les « dogmes » et usages dans lesquelles elle enserme la pratique des magistrats.

Face à la complexité du chantier dont l'auteur nous donne toute la mesure, il préconise un renversement de perspective dans l'approche de la réforme et inscrit son propos dans la lignée des recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation (IER) et du mémorandum présentée par plusieurs organisations de la société civile.

Brahim Bouabid dans son commentaire, en mobilisant des références conceptuelles et les enseignements qu'il tire de sa fréquentation des arcanes de la justice au quotidien, nous apporte un éclairage complémentaire qui, toutefois, insiste sur la nécessité d'une mise à plat préalable à toute réforme d'ensemble. Ainsi les raisons de la « dépendance et de la partialité de notre justice » y sont relevées comme pour signifier *a contrario* ce que l'impartialité et l'indépendance signifieraient. L'auteur souligne par ailleurs *l'absence d'évaluation du système judiciaire* rendue d'autant plus délicate qu'outre l'opacité, « la tradition du mutisme » est bien le trait dominant de cette institution comme le relevait R. Filali.

Enfin, et sur l'approche préconisée en matière de réforme, B. Bouabid nous invite d'abord à l'appréhender dans sa double dimension spécifique qui en fait au sein de l'appareil d'Etat à la fois un *pouvoir constitué et un organe en charge de la production d'un service public*. S'ensuit une série de mesures concrètes « afin d'asseoir un cadre général favorable pour une réforme globale du système judiciaire » qui touchent aux différents volets de la réforme et qui mériteraient, au même titre que celles énoncées par

R. Filali, un débat public auquel prendraient part cette fois-ci ceux qui sont supposés les mettre en œuvre et demain les incarner.

Car au-delà du débat sur les freins objectifs qui contrarient toute réforme tangible, et qui naturellement tendent à occuper toute l'espace du débat sur le sujet, il faudra bien que ce dernier parvienne à franchir ce seuil pour affronter de redoutables questions aujourd'hui absentes du débat public.

Comment imaginer une autonomie de l'institution judiciaire qui ne s'opère pas au détriment de la construction démocratique ? Autrement dit, comment penser la place croissante que le juge est amené à occuper dans notre société, en termes de responsabilité vis-à-vis de la société, des médias et du politique ?

Au-delà de la logique des droits humains comme portée d'entrée à la réforme, une piste de réflexion parmi d'autres, permet d'actualiser et surtout de mettre en perspective les termes d'un débat à venir sur l'institution judiciaire.

Il s'agit de la question du statut et du positionnement des procureurs. Au Maroc, comme en France, les magistrats du parquet sont soumis à la hiérarchie de l'autorité politique et chargés à ce titre de mettre en œuvre l'action publique en matière judiciaire. Pour autant, ils ne doivent pas être abusivement assimilés à de simples courroies de transmission de l'exécutif. C'est là un premier équilibre à trouver.

Mais comment alors imaginer en pareille situation une indépendance de la justice si l'on considère que la politique judiciaire (qui englobe la politique pénale) est une politique publique comme une autre, et qui donc, en démocratie, relève naturellement de l'exécutif ?

Si l'on rompt le lien hiérarchique entre la chancellerie et le parquet, on rompt *de facto* la chaîne de la responsabilité politique du gouvernement en matière de politique judiciaire ! Mais alors, qui en pareil cas assumera la responsabilité politique de la politique judiciaire devant le pays ? Ou plus prosaïquement des décisions et des procédures engagées, par exemple dans le cadre de la gestion d'un conflit, qui peuvent avoir de lourdes conséquences politiques, économiques et sociales ? Certainement pas le ministre de la Justice puisqu'il n'aurait plus d'autorité sur les procureurs ? Ces derniers ? Difficile d'imaginer des fonctionnaires (magistrats), qui agissent conformément à la loi et dans le cadre de leurs pouvoirs, endosser une responsabilité politique ! Les magistrats du parquet sont en droit d'attendre des garanties statutaires sauvegardant leur indépendance. La première serait de soustraire leur carrière à

l'autorité de l'exécutif. Mais dès lors que leur indépendance est assurée, comment imaginer au-delà d'une clause de conscience, qu'elle soit soumise à des contraintes déontologiques notamment en termes de responsabilité ?

On voit bien, à travers ces questionnements autour de la figure centrale du procureur, à la fois la difficulté et la particularité du domaine de la justice dès lors qu'il est question d'explicitier l'« autorité judiciaire », l'indépendance de la justice (et/ou des magistrats du parquet), l'impartialité et la responsabilité à la fois des juges du parquet et des politiques.

Le débat est à peine enclenché. Au-delà de ses dimensions propres, il engage un projet de société et nécessite à ce titre un consensus sur de nouvelles règles institutionnelles et politiques permettant de construire un équilibre où, à l'autorité octroyée au magistrat d'une part et au politique d'autre part, doit correspondre une responsabilité reconnue à chacun des deux. C'est là la matrice fondamentale à la base de toute construction démocratique.

A. B.

La note de travail

La réforme de la justice

Le récent changement à la tête du Ministère de la Justice a été interprété comme une désapprobation du projet de réforme préparé par le précédent titulaire du poste, notamment parce qu'il a eu comme effet immédiat de suspendre la procédure d'adoption par le gouvernement de dix-sept projets de lois et de décrets qui devaient en constituer l'ossature. Le geste consacre aussi le remplacement d'une personnalité politique de premier plan par l'avocat des affaires royales, comme pour souligner symboliquement que le Palais de justice vit à l'ombre du Palais royal et que le mandataire désigné pour administrer la justice ne peut se prévaloir à ce titre que de l'autorité du souverain.

Mais le retour d'un juriste à la tête du ministère rappelle aussi que la mission de réformer la justice ne libère pas de l'obligation d'assumer la charge de la gestion courante d'une maison dont le champ de compétence affecte directement la sécurité de l'Etat et la tranquillité publique. L'adoption par le nouvel attributaire du poste de mesures telles que la réunion avec les corps professionnels, l'institution d'un juge médiateur et la spécialisation de certains magistrats dans les délits de presse, tend d'ailleurs à souligner de manière forte, que l'amélioration du fonctionnement de la justice est l'affaire de tous et qu'elle s'obtient autant par des correctifs permanents à son administration courante que par la définition d'une politique qui consacre des changements plus substantiels.

La faible communication institutionnelle autour du contenu du programme de réformes retenu par l'équipe de M. Radi n'a sans doute pas aidé la presse et les parties concernées à s'intéresser à cette évolution et à commenter la décision royale. Mais, le choix de M. Naciri, avocat, deux fois bâtonnier et défenseur des intérêts de la famille royale aussi bien au prétoire que dans les arcanes secrètes, y contribue quelque peu, tellement il donne une image cruelle de la gouvernance publique.

Les personnels de la justice prompts à imputer les maux de leur appareil à leurs mauvaises conditions de travail et de rémunération, apprécieront sûrement l'arrivée de ce professionnel qui les fréquente de près, depuis quatre décennies et qui dispose de suffisamment d'influence politique pour faire aboutir les mesures retenues pour améliorer aussi bien leur situation matérielle que les procédures en vigueur. Pour leur part, tous ceux qui ont été déçus par la faible participation ou par le contenu du dernier projet de réforme, ne peuvent qu'espérer que le Roi souhaite aller au-delà, comme il l'a annoncé dans plusieurs discours. Ils se reconnaîtront, sans doute dans les commentaires du délégué de l'Union européenne au Maroc lorsqu'il a déclaré que la réforme annoncée n'avait pas encore été formulée.

Une telle réaction prend d'ailleurs une signification particulière lorsqu'elle émane du partenaire étranger qui suit de près les activités de ce département depuis que le programme MEDA a pris le relais de la Banque mondiale pour poursuivre une réforme à laquelle le Roi avait appelé en 1995 et qui semblait compromise quelques années plus tard.

L'insuffisante communication institutionnelle à ce sujet démontre aussi combien le sujet est délicat à traiter en raison de la dilution des responsabilités et de l'écart important qui sévit entre les valeurs auxquelles on se réfère pour définir les objectifs de la réforme judiciaire et les contraintes tant institutionnelles qu'idéologiques qui se dressent contre sa formulation.

A vrai dire, l'activité de l'administration de la justice présente objectivement de nombreuses originalités, eu égard aux autres politiques et services publics. Tout en relevant de la responsabilité de l'exécutif, elle s'organise autour de structures destinées à garantir l'indépendance de la magistrature et les conditions du procès équitable. Elle est à la fois l'expression de la séparation des pouvoirs aux plans juridique et institutionnel et l'instrument de leur nécessaire collaboration fonctionnelle.

Dans toutes les démocraties, le Ministre de la Justice hérite de fonctions nuancées qui le désignent à la fois en tant qu'autorité administrative de la justice, délégué du gouvernement auprès de l'appareil judiciaire et représentant du gouvernement et/ou du chef de l'Etat à l'égard de l'opinion publique et des différentes institutions. Sa charge gagne en complexité lorsqu'elle se drape d'une responsabilité directe à la tête du parquet comme c'est le cas en France et au Maroc, ou encore lorsque ses

attributions s'étendent à des domaines connexes comme la préparation des décisions de grâce, l'attribution de la nationalité, l'inscription sur les listes des experts ou la direction de l'inspection. Tant les attributions explicites qui organisent ces rapports que les obligations qui en découlent implicitement, lui imposent à la fois une présence publique régulière et beaucoup de discrétion pour communiquer au nom de l'ordre judiciaire en évitant toute immixtion indue dans son fonctionnement.

Formellement reproduit au Maroc, ce schéma connaît cependant une mutation radicale en l'absence de séparation des pouvoirs au sommet de l'Etat. Le ministre hérite constitutionnellement de la fonction de vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui le place matériellement à la tête de l'instance qui symbolise l'indépendance de l'ordre judiciaire par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif. Mais cette instance n'est dotée, en réalité, que d'une fonction consultative, limitée de surcroît, à la gestion de la carrière des magistrats et à leur discipline. D'une part, la nomination aux hautes charges judiciaires est effectuée directement par le Roi comme pour tous les emplois civils et militaires supérieurs. Par ailleurs, le ministre garde la haute main sur le fonctionnement de ce conseil en présidant systématiquement ses travaux en l'absence de son président, dont la qualité se confond avec celle d'*Amir Al Mouimine* à laquelle se réfère la jurisprudence pour soutenir que la justice s'exerce par simple délégation de sa part.

L'appartenance du ministre de la Justice au gouvernement lui permet, comme à ses confrères, de prendre part aux travaux de celui-ci et de recevoir délégation du pouvoir réglementaire du Premier ministre dans son domaine de compétence, notamment d'ordre budgétaire. Mais il se prévaut aussi, en son sein, de prérogatives propres que lui attribuent la Constitution et la loi, dans l'exercice desquelles il n'a pas de compte à rendre au gouvernement. L'originalité de cette situation se vérifie dans les relations qu'il est appelé à développer au sein de son département et à l'égard des institutions de l'ordre judiciaire.

En fait, autant le cumul des fonctions qu'il assume à la tête du Conseil supérieur de la magistrature, du parquet et de l'administration de la justice lui confère de très larges pouvoirs et un prestige conséquent, autant il lui impose à la fois d'en déléguer l'exercice à une large échelle et d'en garder le contrôle, avec l'appui du secrétariat général, pour éviter des médiations et des interventions indues. Ses rapports, tant avec ses collaborateurs au niveau du service central qu'avec les hauts

responsables dans les différentes juridictions, oscillent en permanence entre commandement et respect d'espaces de compétences autonomes en raison des statuts légaux conférés à leurs titulaires, de la nature de leur activité, ou de leur propre prestige et puissance.

C'est dans cet environnement humain et professionnel que le ministre doit puiser les ressources humaines et le savoir faire nécessaires pour initier une réflexion critique et documentée sur l'état actuel de la justice et sur les solutions alternatives pour sa réforme.

Ses meilleurs interlocuteurs en la matière sont les cadres supérieurs du département, lesquels sont déjà occupés à plein temps par leurs charges administratives. Ils ont souvent été aussi les concepteurs de l'organisation actuelle par le passé, voire les rédacteurs des normes qui la régissent. L'expérience qu'ils ont acquise sur le tas, dans ces mêmes structures, depuis de longues années, tient lieu, pour la plupart d'entre eux, de qualification en politiques publiques, en management administratif, en gestion des commandes publiques et en communication, étant entendu que l'expertise juridique est présumée garantie par leur cursus de formation et professionnel. La nature réservée et apolitique de ce travail alimente au fil du temps une « culture maison » qui tend à se dresser contre les apports extérieurs et à développer un certain autisme qui se manifeste tant par l'indifférence à l'égard des critiques extérieures que par le peu d'ouverture vers les différentes parties concernées par la réforme.

Exception faite du programme de réforme de 1997 dont le déclenchement a été partiellement accompagné par l'engagement de cadres supérieurs spécialisés et par le recours à la consultation dans les chantiers importants qu'il a ouverts, les réformes antérieures ont été conçues et mises en œuvre dans les bureaux de ce département par des hauts cadres qui assument alternativement les charges judiciaires et administratives.

Cette pratique s'est instituée d'emblée, dès l'indépendance. Avec des moyens autrement plus modestes tant en ressources humaines que matérielles, le Maroc s'est doté dès 1957 de la Cour suprême et n'a pas hésité à étendre, la même année, l'application du droit dit moderne du protectorat français à l'ensemble de la population de la zone sud, puis successivement aux anciennes zones espagnole et de Tanger. A peine sept années plus tard, il a entrepris d'unifier l'ordre judiciaire en recourant exclusivement au personnel national et en décidant l'arabisation instantanée. La construction à la hâte, voire dans

l'improvisation, du nouvel appareil judiciaire répondait davantage aux priorités de la consolidation de l'indépendance et du réaménagement des rapports avec l'ancienne métropole qu'à celles de l'édification de l'Etat de droit et d'une justice forte. Manifestement, la faiblesse qualitative et quantitative des ressources qui lui ont été alloués à cette époque, a fragilisé les bases de l'ordre judiciaire ainsi constitué et l'a exposé irrémédiablement à la dépendance à l'égard du pouvoir politique. La proclamation de l'état d'exception la même année ne pouvait que le mettre au service de la concentration absolue des pouvoirs.

La réforme judiciaire de 1974 qui s'est produite à la suite des événements sanglants de 1971, 1972 et 1973 traduisait à la fois l'essoufflement de l'appareil de justice et la volonté de sa reprise en main politique. L'ordre judiciaire était sommé de s'adapter à la modestie des moyens qui pouvaient lui être débloqués et à l'autorité de l'Etat qui n'est autre que celle du Roi. Les aménagements institutionnels et normatifs décidés à cette occasion ont consacré le retour au juge unique, voire au tribunal du «*Caid*» à travers l'institution des juridictions communales et d'arrondissements, la suppression des juges des mineurs et d'instruction, la structuration du parquet sous l'autorité du ministre et l'atténuation du double degré de juridictions.

Le corps de la magistrature a également été mis au pas avec un statut qui interdit l'exercice de la liberté syndicale et place la carrière des juges, leur affectation et leur discipline sous l'autorité de fait du ministre de la Justice et la protection formelle du Roi. Les restrictions apportées aux libertés d'association, d'expression voire d'opinion, devaient contribuer davantage à substituer la soumission administrative et intellectuelle à la discipline professionnelle.

L'alimentation progressive de la profession par de jeunes licenciés sélectionnés et sommairement formés à l'INEJ¹ par leurs futurs pairs, pour être immédiatement affectés, sans autre soutien aux juridictions, a contribué à combler partiellement les besoins en ressources humaines, au détriment de la qualification et de l'effort de créativité jurisprudentielle.

Le cumul de la fonction de ministre de la Justice avec celle de Premier ministre ainsi que l'attribution du poste à un gouverneur ont illustré cette mainmise du politique sur la justice.

¹ Institut National des Etudes Judiciaires.

Au plan doctrinal et jurisprudentiel cette évolution s'est appuyée sur la réinterprétation de l'Etat de droit et de la séparation des pouvoirs à la lumière de la doctrine d'*Al Mawardi*. Toutes les constitutions qui se sont succédées stipulent que l'autorité judiciaire est indépendante des pouvoirs exécutif et législatif; mais depuis 1964 la juridiction administrative s'est référée à une lecture de la doctrine du droit public traditionnel pour soutenir que la justice était rendue par simple délégation d'*Amir Al Mouminine*, ce qui interdirait à ceux qui en reçoivent le mandat de se prononcer sur ses actes. Ce raisonnement peut être soutenu aussi au sujet de la responsabilité civile, pénale et en matière de contrôle de la constitutionnalité des actes royaux.

En pratique, ce n'est pas l'immunité reconnue au Roi qui affecte profondément le fonctionnement de la justice mais la vulnérabilité des magistrats à l'égard de ceux qui se prévalent de l'autorité royale, à commencer par le ministre de la Justice. En présence de juges dont la condition a été précarisée aussi bien par leur statut que par leur itinéraire professionnel, tout détenteur de pouvoir à ce titre, peut faire incliner le cours d'un procès. L'existence de cette puissance occulte est prompte à offrir des prétextes solides pour couvrir népotisme, clientélisme et corruption.

L'établissement du bilan des violations graves des droits de la personne a illustré cette réalité. De nombreuses affaires portées sur la place publique confirment qu'il est difficile de distinguer à ce sujet, entre la cupidité des personnes, et les ordres qui se drapent des nécessités de protection de l'ordre public ou de l'intérêt général. La crédibilité de la justice en pâtit ce qui la désigne comme un obstacle au renforcement de l'Etat de droit et un facteur majeur de désaffection des investisseurs. Sa réforme ne pouvait néanmoins se concevoir que de manière progressive au rythme du retour à la vie parlementaire, de la reconnaissance des droits humains et de la libéralisation économique. La création du Conseil consultatif des droits de l'Homme, le lancement du processus d'indemnisation des victimes des violations graves des droits fondamentaux, la création des tribunaux administratifs et de commerce ainsi que l'actualisation des normes en vigueur ont constitué des étapes successives dans un processus de réformes institutionnelles qui s'est accéléré à la suite de l'élaboration du rapport alarmant de la Banque mondiale en 1995. Le 24 avril de cette même année, le Roi appelait à la mise à niveau de la justice en mettant l'accent sur la formation et la condition matérielle des juges. De manière implicite, la qualification et l'intégrité des magistrats étaient ainsi

désignées comme les causes principales du manque de fiabilité de l'appareil. Le Roi invitait aussi à l'ouverture sur les autres systèmes juridiques et au rapprochement de la législation nationale avec celle de nos partenaires économiques et à sa mise en conformité avec les normes internationales.

La stratégie retenue à cette fin s'est focalisée, dans une première étape, sur les actions qui ont recueilli le soutien de la Banque mondiale, laquelle se trouvait engagée dans sa première expérience mondiale en matière de réforme judiciaire. Le contexte de changement politique qui a été favorisé en 1998 par l'avènement d'un nouveau gouvernement, puis consolidé par l'intronisation de Mohammed VI, a été particulièrement favorable en rendant possible le redéploiement des cadres supérieurs et l'adoption de mesures destinées à améliorer la transparence et à encourager le mérite. Des changements notables ont pu être introduits alors dans l'administration du secteur, la responsabilisation des magistrats et l'atténuation des immixtions indues : ouverture de l'encadrement supérieur aux ressources externes, renforcement des pouvoirs des présidents des cours et des tribunaux, aménagement des procédures administratives, réforme de la formation, réactivation des travaux du Conseil supérieur de la magistrature et de l'inspection, etc.

Pour sa part, la Cour suprême a bénéficié d'un soutien financier du PNUD, portant en particulier sur l'informatisation, l'amélioration de l'administration et le relèvement des capacités.

Les mesures engagées avaient pour ambition de rompre l'opacité autour de laquelle l'appareil s'est constitué dans le temps et de créer des pôles d'excellence, de manière à répondre aux priorités immédiates et à instaurer un cercle vertueux capable de relever progressivement les performances du système. En donnant la priorité au monde des affaires, on cherchait autant à répondre à une exigence économique et politique qu'à ériger les juridictions commerciales et accessoirement les tribunaux administratifs, en modèle à atteindre progressivement par les autres tribunaux et cours. De même, en procédant à l'informatisation, on aspirait aussi bien à organiser l'accès à l'information pour l'administration et les juridictions, qu'à renforcer la transparence et à promouvoir la maîtrise des méthodes de travail et des technologies nouvelles parmi un personnel demeuré largement sous qualifié et sans faculté de bénéficier de la formation continue. Pour leur part, les mesures d'inspection et les poursuites disciplinaires étaient accompagnées de la

fixation de critères clairs de promotion et d'attribution des responsabilités afin de valoriser et de mettre aux commandes des cadres compétents et intègres appelés à constituer une pépinière de compétences.

L'évaluation flatteuse faite par le PNUD et la Banque mondiale des actions auxquelles ils ont contribué peut s'étendre à la plupart des autres composantes du plan d'action 1997-2002. Il n'est pas sûr toutefois, que celui-ci ait amorcé véritablement une réforme profonde du secteur. Le retour de cette thématique au devant des problèmes politiques, les scandales qui ont mis en cause l'appareil de justice au cours des dernières années ainsi que sa responsabilité dans la mauvaise appréciation des performances du pays en matière d'intégrité, d'environnement des affaires et de démocratie, tendent à établir que l'impact des mesures a été limité dans le temps et aux domaines prioritaires qui ont été retenus. Les impératifs économiques et politiques qui ont prévalu ont favorisé l'adoption des mesures de nature à rassurer les investisseurs économiques et à rétablir la confiance en la justice ; mais le changement de contexte politique et le retour des préoccupations sécuritaires ont mis fin rapidement à ce processus.

Sans doute des progrès notables ont été enregistrés dans les secteurs qui ont été les mieux investis par ces transformations au cours de la dernière décennie. Il n'en demeure pas moins que la crise de la justice reste d'actualité et sa réforme plus urgente que jamais.

Le report récurrent du débat politique public sur cette question souligne la difficulté du sujet. En fait, tous ceux qui peuvent l'aborder au nom de l'Etat demeurent prisonniers des dogmes qui sont à la base de la construction du modèle judiciaire marocain et tenus par une obligation de réserve qui ne peut être levée que sur ordre du premier magistrat. Leur mutisme ne permet guère d'élaborer un diagnostic partagé de la situation, base essentielle pour la conception d'un processus de réforme susceptible de rapprocher notre justice des normes qui prévalent à travers le monde. C'est pourquoi, les éléments d'un diagnostic même partiel de la situation ne peuvent être réunis qu'à partir des travaux de la société civile (1ère partie). Dans la mesure où les recommandations de l'IER ont été approuvées par le Roi, les travaux qui les ont préparées ou qui ont cherché à les mettre en œuvre, peuvent à leur tour, éclairer utilement les voies de la réforme (2ème partie).

1. Eléments pour un diagnostic

La plupart des documents d'évaluation soulignent l'insuffisance des ressources humaines, notamment concernant les magistrats, l'évolution en dents de scie de l'effort budgétaire, la répartition déséquilibrée de la carte judiciaire et les lenteurs subséquentes.

Sur le plan qualitatif, on déplore couramment tant les faibles qualifications en matière d'administration de la justice que la médiocrité du niveau des jugements et des arrêts. Le manque de spécialisation est fortement ressenti notamment dans les domaines juridiques nouveaux. L'adaptation de la formation de base à l'Institut supérieur de magistrature (ISM) reste insuffisante et tant qu'elle n'est pas soutenue par une formation continue approfondie des magistrats qui siègent dans les juridictions supérieures, elle ne produira que peu d'impact sur le fonctionnement des juridictions. Dans le même sens, on regrette le manque d'ouverture des magistrats sur l'environnement mondial, ce qui fausse l'interprétation des normes en vigueur, contrarie l'évolution normative et empêche l'adaptation aux besoins de la société.

Les limites matérielles et intellectuelles au bon fonctionnement de la justice semblent cependant moins préoccupantes que le manque de transparence et l'extension du népotisme, du clientélisme et de la corruption, ce qui ruine tout effort de progrès et entretient la médiocrité aux postes de décision. Tant les enquêtes conduites auprès de l'opinion publique et des milieux d'affaires depuis 1997 que celles qui se sont déroulées auprès des personnels des juridictions, et notamment auprès des magistrats, établissent le faible degré de confiance dans la qualité des jugements et désignent la corruption et la mauvaise qualification des personnels à la source du mal. Pour le public, la justice vient régulièrement à la tête des services publics les plus corrompus avec des taux avoisinant 80%, rang qu'elle partage d'ailleurs avec deux groupes de ses auxiliaires, la police et la gendarmerie. Les sondages effectués auprès des professionnels affinent cette appréciation en soulignant que le manque d'éthique et de qualification est aussi manifeste chez les avocats et les experts, ce qui tend à imputer injustement au juge, un bilan catastrophique qui est en fait celui de tout le corps professionnel de la justice.

Les effets de la cupidité et l'incompétence risquent cependant d'être exagérés si l'on ne tient pas compte de l'organisation mise en place. Les

immixtions dans le fonctionnement de la justice se sont tellement étendues qu'elles ont généré une passivité étendue face à la hiérarchie. Une partie des magistrats sont conciliants à cause de leur faible personnalité et de leur insuffisante qualification. D'autres n'ont aucun sens de l'éthique et n'hésitent pas à servir des réseaux mafieux comme l'ont établi les grandes affaires récentes de drogue, d'émigration clandestine ou immobilières. Beaucoup s'accommodent de cette situation en ménageant la hiérarchie et les centres de pouvoir pour préserver leur carrière. Le sentiment de vulnérabilité individuelle qui prévaut entretient l'impression générale que l'appareil judiciaire est otage de ses structures et que les immixtions qu'il subit sont entretenues par les dysfonctionnements globaux de l'Etat, ce qui rend sa réforme impossible sans une évolution favorable de la gouvernance publique.

L'argumentaire développé à l'occasion de la réforme de 1997-2002 semble exprimer cette inquiétude lorsqu'il souligne la concordance de la volonté royale avec l'unanimité nationale pour engager la réforme de la justice dans le cadre d'un projet gouvernemental intégré : *« Le Maroc a fait le choix de la démocratie et de l'ouverture économique et il s'est fortement engagé dans l'immense chantier des réformes nécessaires à la réussite de la transition politique et économique en cours. Ce choix fait apparaître clairement les corrélations entre la mise à niveau institutionnelle, la modernisation de l'économie, la bonne gouvernance et la moralisation de la vie publique. De ce fait, l'édification de l'Etat de droit et le renforcement de l'éthique apparaissent aujourd'hui comme les conditions de la mise en place d'une économie moderne régie par les nouvelles règles du jeu à savoir, la transparence, la sécurité juridique et la prévisibilité (...) Le succès de cette entreprise, tient aussi à la capacité de la justice à accompagner et à soutenir la mise à niveau globale de la société. Dans le processus de changement politique, économique, social et culturel en cours, la justice se trouve ainsi propulsée en première ligne et sommée de s'acquitter de nombreuses missions nouvelles et d'assumer de lourdes responsabilités inédites »*. (Omar Azziman, Ministre de la Justice, 2002)

Ce constat conduit forcément à retenir l'indépendance du pouvoir judiciaire comme objectif principal de la réforme. Le ministère l'admet mais escompte l'atteindre en visant la réhabilitation de l'appareil judiciaire au moyen du réajustement de son organisation, du relèvement de ses capacités et du renforcement de l'éthique en son sein. En revanche, dans l'approche développée par la société civile, c'est la neutralisation de l'indépendance de la justice par un arsenal juridique et institutionnel

important (a) qui aggrave l'impact négatif des autres obstacles à la garantie du procès équitable (b).

a. Le dispositif de neutralisation de l'impartialité de la justice

La proclamation de l'indépendance de la justice est moins le produit de notre évolution politique et sociale que le résultat de l'adhésion formelle aux valeurs universelles des Droits de l'Homme. Mais tant que les protocoles facultatifs de la charte des droits humains ne sont pas ratifiés par le Maroc, la dénonciation des atteintes à ces droits ne peut pas s'effectuer par les victimes et leurs défenseurs auprès des instances internationales. Les résistances internes au respect des droits fondamentaux et notamment au droit à un procès équitable s'en trouvent alors confortées

Elles trouvent aussi dans la non reconnaissance formelle de la suprématie du droit international par rapport au droit interne un alibi commode pour s'en écarter, en cas de besoin. Tant le silence de la constitution au sujet de la hiérarchie des normes en vigueur, que la mention faite à l'adhésion du Maroc aux Droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus dans le préambule de la constitution et non dans une disposition explicite de celle-ci, entretiennent une marge d'interprétation que le législateur comme la justice ne manquent pas d'exploiter à l'occasion, pour neutraliser l'effet d'une norme internationale impérative.

Pour sa part, la proclamation constitutionnelle de l'indépendance de la justice par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif connaît des restrictions formelles dont les effets sont aggravés par la pratique. Aux limites du contrôle de constitutionnalité, s'ajoutent les larges pouvoirs conférés par le dahir portant loi du 11 novembre 1974 au ministre de la Justice, en matière de nomination, d'inspection et de contrôle pour garder la haute main sur la carrière du juge, depuis sa nomination comme attaché de justice, jusqu'au report de sa mise à la retraite, en passant par la nomination aux postes de responsabilité administrative ou aux fonctions lucratives complémentaires (commissions électorales, de contentieux des impôts, anciens résistants, arbitrage, etc.).

Malgré les dispositions inconstitutionnelles qu'ils contiennent, les dahirs, les lois voire les règlements autonomes produisent pleinement leurs effets. C'est le cas en particulier des textes adoptés dans le contexte

tumultueux de 1974 pour régir le statut des magistrats et le fonctionnement des juridictions. Leurs dispositions s'écartent de nombreuses normes adoptées par l'ONU respectivement en 1985 et 1990, comme principes de base de l'indépendance de la justice.

Le CSM qui symbolise cette indépendance hérite à ce titre d'un mandat congru que la pratique a rétréci davantage encore. Par le règlement intérieur dont il a été doté en 2000 par approbation royale, on a cherché à assurer la régularité de ses séances et à clarifier son mode de fonctionnement. Mais cette réactivation a été aussi celle du pouvoir qui y prédomine légalement, celui du ministre, en tant que vice-président. Parmi les manifestations de l'emprise qui lui est conférée sur cette instance, mais également sur tous les magistrats, on relève :

- sa gestion administrative directe à partir des locaux et du budget du ministère ;
- l'établissement de la liste d'avancement sur la base de la notation proposée par les présidents des juridictions et les chefs de parquet en vue de sa soumission à l'avis du CSM avant de la porter devant le Roi ;
- le pouvoir de nomination et de mutation absolu des membres du parquet ;
- l'affectation temporaire de magistrats de siège ;
- la nomination et la révocation des juges d'instruction, sur proposition des présidents des juridictions ;
- la proposition de la prorogation de la période d'activité au-delà de l'âge de légal de retraite.

Face à ce pouvoir tel qu'il est soutenu par l'autorité royale de nomination, d'avancement et de révocation sans possibilité de recours, les magistrats ne peuvent développer que des conduites individuelles dès lors qu'ils sont privés de la liberté syndicale, d'association et de réunion publique.

Le fonctionnement des juridictions constitue parfois aussi un relais du pouvoir administratif dans le fonctionnement de la justice. Ainsi, la loi institue dans chaque juridiction une assemblée générale ouverte de plein droit à tous les magistrats du siège et du parquet. Elle lui confie le droit de décider du nombre des sections et des chambres à créer, de leur composition, des horaires et de la répartition des affaires entre elles. Mais, en l'absence d'une tradition de concertation et de participation

dans les juridictions, il n'est pas rare qu'elle se transforme en instance de validation des décisions du président. La force de l'habitude et la crainte d'une mauvaise évaluation en fin d'année concourent alors à dissuader les magistrats d'aller à l'encontre des orientations qui leur sont soumises.

Le statut des personnels administratifs et les rapports avec les auxiliaires de justice peuvent aussi aggraver le manque de transparence et porter atteinte à l'indépendance de la justice

Malgré les attributions d'auxiliaires de justice qu'ils assurent légalement, les secrétaires greffiers ne disposent d'aucun statut professionnel et sont considérés comme de simples fonctionnaires de l'Etat. Placés sous l'autorité du président de la juridiction, ils sont néanmoins appelés à travailler auprès des magistrats, à tenir des dossiers, à conserver les archives et à accomplir une multitude d'actes juridiques, essentiels pour la régularité des procédures. En raison de la faible maîtrise de l'informatique par de nombreux magistrats, ils sont mêmes appelés à se substituer à eux dans la rédaction. En matière de notification et d'exécution des jugements, leur activité est déterminante pour l'issue du procès. Tout abus dans l'exercice de l'autorité administrative à leur égard comme les insuffisances professionnelles et déontologiques dans l'exercice de leur activité, portent nécessairement atteinte à l'impartialité de la justice.

Il en va de même des huissiers et des experts de justice qui exercent leur métier à titre de profession libérale sans avoir bénéficié d'aucune formation leur procurant la qualification juridique nécessaire pour mettre leur activité professionnelle au service de la justice. Leur vulnérabilité est grande à l'égard de l'administration de la justice qui les agréé et des magistrats qui font appel à leurs services. Le développement du clientélisme et de la corruption dans ce milieu en constitue la manifestation la plus visible.

L'exercice du droit de grâce illustre, de son côté, la mainmise du pouvoir politique sur la justice. D'une part, la préparation des listes des bénéficiaires s'effectue dans le Ministère de la Justice dans une opacité totale, à peine tempérée récemment par la constitution d'une commission interministérielle dotée de pouvoir discrétionnaire. D'autre part, la grâce peut être prononcée à toute phase de poursuite et avant même que le jugement ait acquis l'autorité de la chose jugée, ce qui constitue une atteinte à la présomption d'innocence et une violation flagrante des droits des victimes. Elle peut aussi produire l'effet d'une amnistie, ce qui

confirme la confusion des pouvoirs et constitue une négation de l'autorité d'un jugement. L'usage fait de la grâce dans des affaires de drogue ou de coups et blessures illustre la partialité de la justice et l'inégalité devant la loi

L'indépendance de la justice n'est cependant pas une fin en soi. Elle est le moyen politique et institutionnel par lequel l'Etat qui détient la légitimité de la force et la responsabilité de l'ordre public cherche à soutenir la neutralité du système qu'il met en place pour traiter les recours qui lui sont adressés. Celui-ci doit aussi réunir les autres conditions nécessaires pour garantir le procès équitable et la primauté du droit en toutes circonstances. Leurs insuffisances constituent autant d'entraves supplémentaires à la justice et aggravent les dysfonctionnements occasionnés par sa partialité.

b. Les autres obstacles à la garantie du procès équitable

L'accès à la justice se détermine principalement par la carte judiciaire et par le coût de la procédure. Les efforts déployés ont permis de doubler le nombre de juridictions en trente ans et d'accroître le nombre des magistrats au rythme de 1,5% par an, ce qui demeure très insuffisant par rapport aux besoins. On compte actuellement près de 3.150 magistrats y compris ceux qui exercent des fonctions administratives. La carte judiciaire est constituée de 70 tribunaux de première instance, 21 cours d'appel, 9 tribunaux administratifs, 8 tribunaux de commerce, 3 cours d'appel de commerce et de 2 cours administratives d'appel. Plus de 2,6 millions d'affaires ont été traitées en 2008 par ces juridictions dont 2,2 millions par les tribunaux de première instance et près de 250.000 par les Cours d'appel. S'y ajoutent une juridiction d'exception à Rabat, en l'occurrence le tribunal permanent des FAR, la Cour suprême et les 183 juges résidents qui connaissent des affaires mineures.

La répartition territoriale des juridictions révèle leur éloignement par rapport à une grande partie de la population, notamment au niveau du second degré et des tribunaux spécialisés. Le nombre des affaires traitées laisse deviner quant à lui, la surcharge et ses conséquences sur la célérité des procédures et des décisions. A elles seules, les trois Cours d'appel de commerce traitent près de 10.000 affaires par an. La disproportion entre les moyens disponibles et la demande effective ajoutée aux distances à parcourir altèrent forcément la qualité du travail et sont dissuasives pour les plus humbles. Si la création des tribunaux spécialisés est de nature à

améliorer la qualification de leurs magistrats, leur faible nombre conduit forcément à les éloigner des justiciables.

Le surplus avoisine 3 millions de dossiers qui font l'objet de report constant. Les pressions qui s'exercent sur les juridictions pour y faire face poussent souvent à l'invocation des incidents de procédure et à des dérives plus ou moins contrôlables. On relève ainsi qu'en raison du nombre élevé de dossiers qu'il doit traiter, le juge rapporteur n'arrive pas à accomplir par écrit toutes les formalités requises avant de présenter l'affaire à la séance publique. La collégialité s'en trouve affectée et le déroulement de la procédure perturbé et alourdi.

Dans les affaires criminelles, la pression du temps ne permet pas d'approfondir l'enquête, de telle sorte que l'issue du procès est souvent prédéterminée par le travail de la police. Les affaires de terrorisme ont souvent été bâclées pour cette raison et il est courant que celles de trafic de drogue et de contrebande fassent l'objet de corruption organisée.

Le coût d'accès à la justice est déterminé par les distances, la taxe judiciaire et les honoraires des auxiliaires de justice. La gratuité est en principe assurée aux plus démunis par l'assistance judiciaire. Mais sa désorganisation et la faible qualité des prestations qu'elle assure lui enlèvent une grande partie de son intérêt. En revanche, l'élévation des taxes judiciaires et des honoraires des experts, rendent le recours à la justice inaccessible, en particulier au niveau de l'appel et du pourvoi en cassation. Paradoxalement, certaines règles pénalisent particulièrement les plus pauvres : c'est le cas des habitants du milieu rural et des petites agglomérations non dotées de juridictions pour lesquels les frais des huissiers sont calculés en fonction de la distance qu'ils parcourent.

On compte également 9.000 avocats, 3.550 *adouls* et 440 notaires. Exerçant une profession libérale et relevant de leurs ordres professionnels, ils sont installés pour la plupart dans les grandes villes. La formation de la majorité d'entre eux est rudimentaire et se limite souvent aux acquis de la licence en droit. La concurrence qu'ils se livrent s'effectue au détriment de l'éthique et de la qualité du service. Leur ordre professionnel, prisonnier de préoccupations électoralistes et de jeux d'influence en subit le contrecoup et s'avère souvent incapable d'obtenir le respect de la déontologie voire de donner une simple suite aux plaintes des clients.

Les experts judiciaires posent des problèmes aussi graves. N'étant pas organisés dans des ordres professionnels et n'ayant aucune formation

dans le domaine juridique et judiciaire, leur corps est constitué de praticiens professionnels dont l'expertise est parfois présumée grâce à l'obtention d'un diplôme de spécialité et souvent reconnue sur la simple expérience professionnelle prétendue ou réelle. A l'incompétence d'une grande partie d'entre eux, s'ajoute une cupidité entretenue par le clientélisme qui préside à leur désignation par les tribunaux et par l'absence de tout contrôle des pairs comme des pouvoirs publics.

La justice a dû se prévaloir de ses attributions à l'occasion et prononcer les sanctions pénales et disciplinaires à l'encontre d'avocats, d'experts de notaires et d'*adouls* indélébiles. Elle ne l'a pas toujours fait à bon escient, comme l'illustre l'exemple des avocats de Tétouan, auteurs de la lettre pour l'Histoire par laquelle ils dénonçaient la corruption sévissant dans les tribunaux de leur ville au vu et au su de tous. La nouvelle loi du 6 novembre 2008, relative à la profession d'avocat a réduit considérablement le pouvoir disciplinaire et coercitif du tribunal à l'égard de cette catégorie d'auxiliaires de justice qui se plaint encore de violations des droits de la défense, notamment dans les cas de poursuite à caractère politique ou au titre de la lutte contre le terrorisme.

Le déroulement du procès et son aboutissement sont encadrés par les dispositions de fond et celles régissant la procédure. Hormis les considérations de fait qui peuvent altérer le déroulement légal d'un procès et l'absence de garanties réelles devant les juridictions militaires, la poursuite pénale et les conditions de détention décèlent de nombreuses atteintes à la présomption d'innocence et au droit à un procès équitable parmi lesquelles, il faut souligner :

- le pouvoir discrétionnaire reconnu aux officiers de police judiciaire en matière d'interpellation et de garde à vue ;
- l'insuffisance des dispositions régissant l'information de la famille du prévenu ;
- la faculté de retarder la visite de l'avocat dans certains cas de poursuite ;
- le caractère facultatif de l'instruction pour les crimes punis de moins de 30 ans ;
- la nomination du juge d'instruction par le ministre de la Justice sur proposition du procureur général.

Enfin, la phase de la notification et de l'exécution de la sentence recouvre aussi des risques élevés d'immixtions et de partialité. L'institution des huissiers de justice a bien ouvert une alternative aux justiciables et allégé

la charge des juridictions en matière de notification et d'exécution judiciaires. Mais elle a donné jour aussi à de nouveaux problèmes en raison de l'insuffisante organisation de cette profession et de la dualité instituée à l'égard des activités du secrétariat-greffe. D'une part, certaines juridictions recourent systématiquement aux services de ces huissiers, de manière orientée. D'autre part, un certain flottement apparaît dans l'interprétation des textes à propos des actes et des procédures que les huissiers sont habilités à accomplir. De plus, l'absence de suivi et d'évaluation de leur travail donne lieu souvent à des marchandages et à des abus auxquels les justiciables, mal informés, ne peuvent résister.

L'étape d'exécution des jugements révèle à son tour, des problèmes de droit ou de fait. Parmi les premiers, on peut relever les retards imputables notamment à l'obligation de poursuivre l'exécution auprès de la juridiction du domicile du redevable, ce qui désigne de manière systématique Casablanca pour l'exécution des affaires d'assurance. Le pouvoir discrétionnaire reconnu aux agents d'autorité pour autoriser le recours à la force publique en vue d'opérer une exécution forcée est également de nature à remettre en cause l'impartialité de la justice. C'est a fortiori le cas lorsque les administrations publiques ou des personnalités protégées refusent d'exécuter les jugements.

La privation de la liberté constitue toujours un risque particulièrement grave de violation du droit à un procès équitable. Elle recouvre le séjour dans les commissariats et autres centres de garde à vue, la détention préventive qui peut durer plusieurs mois voire plusieurs années et l'exécution de la peine d'emprisonnement. Toutes ces formes d'aliénation de la liberté des personnes bénéficient de la protection de la loi et du contrôle de la justice. Or, non seulement les conditions matérielles de détention dans ces lieux sont déplorables, mais leur surveillance par la justice relève du symbolique. L'arrestation et l'emprisonnement constituent moins des actes destinés à faciliter l'enquête judiciaire et à redresser la conduite des délinquants en vue de leur réinsertion sociale qu'un plongeon dans un milieu de négation de tous les droits et de floraison des réseaux mafieux. La réforme de la législation a bien ouvert des horizons pour l'amélioration des conditions de vie des personnes privées de liberté, notamment en organisant la participation de la société civile, le suivi par des commissions provinciales et par le juge de l'exécution des peines ; mais en raison de la faiblesse des moyens matériels disponibles, du surpeuplement et des mauvaises conditions

d'administration de ces lieux, ils tendent à constituer des espaces de bannissement.

2. Les voies de la réforme

Telle qu'elle est présentée par l'Etat, la réforme de la justice se préoccupe principalement de justifier les mesures qu'elle décide et d'en faire un levier d'amélioration globale de ses performances. En revanche, dans l'approche du mouvement des droits humains, la réforme doit se préoccuper de lever les obstacles les plus graves à l'accès à un procès équitable et d'évoluer pour consolider l'Etat de droit au service du développement et de la démocratie. La mise en conformité du droit en vigueur avec les normes internationales et les droits fondamentaux constitue un levier important (a) pour améliorer les structures et le fonctionnement du système judiciaire (b).

a. Le progrès sur le plan normatif

L'évolution normative est destinée à consolider l'impartialité de la justice et à ériger les droits humains fondamentaux en source normative suprême. Les recommandations de l'IER réclament cette évolution. Leur validation par le Roi a favorisé leur déclinaison en mesures opérationnelles au service de la réforme de la justice. Elles portent sur à la fois sur la ratification de conventions internationales, la proclamation constitutionnelle des principes fondamentaux et la mise en conformité législative.

L'arsenal conventionnel international que le Maroc est invité à ratifier est constitué des six instruments internationaux suivants :

1. le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, signé par le Maroc en 2000 ;
2. la Convention internationale sur la protection des personnes contre les disparitions forcées adoptée par l'ONU, le 29 décembre 2006,
3. le Protocole facultatif annexé au pacte international sur les droits civils et politiques ;
4. le Protocole facultatif annexé au pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels ;

5. le Protocole facultatif annexé à la convention contre la torture (visites) ;
6. la Convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale.

Le pays est également invité à lever ses réserves sur la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et sur la Convention sur les droits de l'enfant.

L'impact de ces ratifications est double. D'une part, il met un terme aux hésitations du pays au sujet de son adhésion aux droits fondamentaux. D'autre part, il permet des recours individuels à l'échelle internationale, obligeant ainsi les parties concernées et notamment la justice au respect des normes ratifiées depuis plusieurs années.

Le deuxième volet des réformes vise à conférer un caractère constitutionnel aux droits humains fondamentaux. A cet effet, l'IER préconise de charger une commission de juristes de haut niveau de définir les meilleurs moyens pour assurer l'harmonisation du droit interne avec les conventions internationales relatives aux droits humains. Elle formule à cette même fin, une série de propositions qui devraient s'affirmer sous cette forme. Parmi elles on trouve l'affirmation du droit à un procès équitable et de la présomption d'innocence ainsi que l'adoption de mesures destinées à renforcer l'indépendance de la justice et à étendre le contrôle de la constitutionnalité.

Le principe de la séparation des pouvoirs devrait ainsi s'affirmer par l'attribution de garanties constitutionnelles à l'indépendance de la justice en interdisant explicitement toute immixtion de l'exécutif dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. L'organisation et le mandat du CSM s'en trouveraient modifiés par une loi organique afin d'y faire admettre d'autres membres que les magistrats et de le doter d'attributions étendues en matière d'organisation de la profession, de prescription de ses règles de fonctionnement et de déontologie, de suivi et d'évaluation professionnelle des magistrats, de discipline et de communication, au moyen notamment de la publication d'un rapport annuel. Cette instance devrait également jouir de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Quant à l'affermissement du contrôle de la constitutionnalité, il devrait être recherché par son extension aux règlements autonomes et par l'admission de l'exception d'inconstitutionnalité de manière à obtenir l'examen de cette prétention par la Cour constitutionnelle.

Les questions que l'IER évoque en vue de leur protection constitutionnelle ont trait à :

1. la reconnaissance de la responsabilité du gouvernement dans les domaines de protection des droits humains, d'administration publique, ainsi que de maintien de l'ordre et de la sécurité ;
2. l'élargissement des attributions parlementaires notamment à l'investigation sur les questions de droits humains ;
3. la sécurité des personnes, notamment en période de crise ;
4. les droits et libertés fondamentaux tels que la liberté de circuler, d'expression, de rassemblement public, d'association, syndicale, ainsi que le droit de grève et le respect de la vie privée ;
5. l'extension de l'égalité sexuelle aux droits économiques, sociaux et culturels ;
6. l'élimination des disparitions forcées, des arrestations arbitraires, de la torture, du génocide et des crimes assimilés ;
7. l'interdiction de toute forme de discrimination, de haine et d'incitation au racisme, à la xénophobie et à la violence, conformément aux normes internationales.

Le mémorandum pour la réforme de la justice s'inspire largement de ces propositions et développe celles qui concernent spécialement la justice en préconisant notamment:

1. d'indemniser les victimes d'actes émanant de l'Etat lorsqu'elles sont privées de voies de recours;
2. de restituer au pouvoir législatif les attributions afférentes à l'amnistie ;
3. de renforcer l'indépendance et la transparence de la Cour constitutionnelle ;
4. de réformer le CSM pour éviter le corporatisme, renforcer la représentativité des différentes catégories de magistrats en son sein et soutenir son indépendance au niveau de sa présidence. Il est préconisé que ses attributions recouvrent le pouvoir disciplinaire et la déontologie, ce qui le désigne aussi pour recevoir tous les rapports d'inspection et les réclamations ainsi que pour formuler des propositions de réforme à l'intention des pouvoirs exécutif et législatif.

Les mesures d'ordre strictement législatif visent, quant elles à :

- assurer l'indépendance du parquet, à l'égard du ministre de la Justice ;
- imposer la formulation par écrit des ordres hiérarchiques au sein du parquet ;
- améliorer l'équilibre des relations entre le juge d'instruction et le parquet ;
- renforcer le contrôle du parquet sur les officiers et les officiers supérieurs de la police judiciaire ;
- réformer la justice militaire pour la réconcilier avec les normes du procès équitable (neutralité, transparence, légalité, présomption d'innocence, double degré de juridictions) ;
- adopter les mesures contraignantes pour obtenir l'exécution des jugements à l'encontre des administrations et des entreprises publiques ;
- faciliter le recours à l'astreinte ;
- aménager le fonctionnement des caisses des tribunaux et les procédures d'exécution en adoptant les moyens de paiement courants

Elles sont à rapprocher des propositions de l'IER relatives à la révision du Code pénal et du Code de procédure pénale, aux prisons, à la gouvernance sécuritaire, à la définition d'une stratégie de lutte contre l'impunité ainsi qu'au renforcement des capacités de la justice et de son indépendance. Ces dernières portent explicitement sur:

- la séparation des fonctions du ministre de la Justice et du CSM ;
- la domiciliation du CSM à la Cour suprême ;
- la révision des attributions du Ministère de la Justice pour éviter ses immixtions dans la justice et le déroulement des procès ;
- la poursuite de la modernisation des juridictions ;
- l'amélioration de la formation initiale et continue des magistrats et des auxiliaires de justice ;
- l'incrimination des immixtions de l'administration dans le fonctionnement de la justice.

La mise en œuvre de ces recommandations renvoie forcément aux moyens de travail mis à la disposition de l'ordre judiciaire.

b. Le développement des moyens

L'amélioration de la carte judiciaire est réclamée tant pour les juridictions de droit commun que pour les tribunaux spécialisés. Elle devrait se poursuivre aussi par la transformation de la section chargée de la famille et de la section sociale en juridictions spécialisées.

La réhabilitation de l'assemblée générale pour lui permettre de mieux définir les structures internes et les règles de répartition des affaires devrait améliorer la transparence, la spécialisation et l'évaluation des juges.

Pour améliorer l'accueil, la transparence et la gestion courante, les mesures suivantes sont retenues :

- instituer un service d'accueil et d'orientation dans chaque juridiction et le doter de l'équipement et de l'information numérisée actualisés ;
- renforcer la fonction du juge/conseiller rapporteur ;
- engager des traducteurs permanents ;
- rédiger obligatoirement les jugements avant de les prononcer ;
- améliorer l'équipement des juridictions ;
- numériser les décisions et les archives ;
- développer l'accès à la documentation ;
- enrichir les portails électroniques pour assurer l'information juridique complète et la diffusion de la jurisprudence.

En ce qui concerne la formation, les principales recommandations tendent à :

- renforcer les moyens et l'autonomie de l'ISM pour en faire un centre d'excellence en matière de formation et de recherche sur les professions de justice ;
- instaurer des formations spécialisées et continues en faveur des magistrats et des auxiliaires de justice ;
- accompagner par les formations appropriées le recrutement par voie latérale de nouveaux magistrats dans les corps professionnels utiles (cadres financiers, administratifs, médecine, etc.)
- encourager les formations qualifiantes aux fonctions para-judiciaires dans les universités et écoles supérieures ;

- relever le niveau de formation requis et/ou la durée et la qualité de la formation à l'ISM ;
- développer la formation à distance et délocalisée.

Une série de propositions visent aussi l'amélioration des conditions matérielles et de travail des personnels, la lutte contre la corruption, le monde carcéral et le rôle de la Cour suprême dans l'unification de l'interprétation de la loi et le développement de la jurisprudence.

Conclusion

Au cours du siècle dernier, le système judiciaire marocain s'est progressivement constitué sur la voie du modèle désormais universel qui consacre l'indépendance de la justice et l'Etat de droit. Sous le protectorat, le maintien des juges du *chraa* et des tribunaux Makhzen a permis de réserver les moyens affectés à la modernisation de la justice à la sphère de l'économie européenne et de puiser dans les ressources humaines de la métropole et des colonies pour la doter de ses bases matérielles. Mais l'extension de cette structure à l'ensemble du territoire au lendemain de l'indépendance, puis sa reconversion improvisée par la loi d'unification de 1965 n'ont pas manqué de saper ses fondements et d'accentuer aussi bien le déficit de ses moyens que sa dépendance à l'égard du pouvoir politique. La réforme judiciaire de 1974 consacre à la fois l'altération légale des conditions d'un procès équitable et la mise au pas du corps judiciaire. Ses lois continuent de le rappeler et de souligner que les améliorations introduites sur le système depuis cette époque ont consisté essentiellement en des ajustements successifs, quand bien même l'impératif d'une réforme globale dans ce domaine est apparu comme une condition de réussite aussi bien de la transition politique que de la mise à niveau de l'économie dans le cadre de sa libéralisation.

A l'image du fonctionnement de cette grande autorité muette, sa réforme se conçoit dans les arcanes du pouvoir politique et n'autorise qu'une communication limitée sur ses aspects techniques. Le corps professionnel qui demeure régi par un statut liberticide se garde bien de prendre position sur son sort. Mais les autres ordres et structures auxiliaires ne semblent pas non plus en mesure d'évoquer publiquement les questions de fond qui les inquiètent. Cette attitude a même gagné, au cours des dernières années, les partis politiques qu'ils soient au gouvernement ou dans l'opposition. La principale exception a été constituée par les travaux

de l'Instance Equité et Réconciliation, dont les recommandations éprouvent d'ailleurs des difficultés notables à se concrétiser quand bien même elles ont été approuvées par le Roi.

Deux obstacles majeurs semblent expliquer la discrétion professionnelle des uns et la prudence politique des autres. D'une part, l'évocation du bilan de la justice et la reddition subséquente des comptes. D'autre part, l'incontournable question de l'indépendance et les limites constitutionnelles et jurisprudentielles qu'elle connaît.

Ce sont là aussi ces obstacles qui semblent handicaper le travail de ceux qui sont chargés de penser et de conduire la réforme de la justice. Faute d'orientations politiques claires en la matière et de ressources propres, les ministres et les partenaires qui s'engagent sur cette voie se retrouvent vite prisonniers des dogmes qui structurent le système voire otages de ses incriminations, de son mode de fonctionnement et des solidarités qui s'y sont constituées au cours des dernières décennies.

Le Mémoire élaboré par dix associations de droits humains pour réclamer la réforme de la justice représente dans ce contexte une contribution originale au débat public sur cette réforme. Aussi bien le diagnostic approfondi auquel il parvient sur la base des différents travaux antérieurs de la société civile sur cette thématique ainsi que les propositions souvent détaillées qu'il formule, fournissent une base exhaustive unique en son genre pour conduire une réflexion globale sur les voies à emprunter pour réunir progressivement les conditions du procès équitable. Il n'est pas sûr toutefois que la classe politique soit prête à engager un tel débat, du moins tant qu'elle n'y est pas franchement invitée.

Commentaire de Brahim Bouabid

L'actualité du thème de la réforme de la justice n'est plus à souligner. Au-delà de l'insatisfaction grandissante des justiciables, c'est un trouble profond qui s'est installé depuis plusieurs années, notamment chez tous les professionnels du secteur.

Le diagnostic dressé par Rachid Filali Meknassi dans son *working paper* est à ce titre tout à fait clair : la corruption du corps, la faible rémunération des magistrats, le manque de formation, la dépendance de la justice au pouvoir exécutif, l'insuffisance des structures judiciaires et des fonctionnaires de la justice, la vétusté des bâtiments, le déficit de couverture des tribunaux sur l'ensemble du territoire, les longueurs procédurales et l'engorgement des affaires dans les juridictions, etc. sont autant de maux dont il convient de débarrasser notre justice.

Notre propos se limitera donc à trois aspects du problème. Tout d'abord, nous aborderons les raisons de la dépendance et de la partialité de notre justice (1), ensuite la nécessité d'évaluer le système (2) pour le réformer en profondeur (3).

1. Un constat : une justice dépendante et partiale

Ce constat aurait pu, il y a quelques années, être jugé subversif. Pourtant, dans aucun pays, l'indépendance et l'impartialité de la justice ne sont des acquis démocratiques définitivement gagnés, mais nécessitent au contraire une vigilance de tous les instants.

Traditionnellement, on a coutume de distinguer l'indépendance de l'impartialité. Ces deux notions visent les rapports extérieurs de la justice, et consistent à protéger cette dernière des pressions et influences pouvant provenir de l'extérieur et s'exercer contre elle. L'indépendance du pouvoir judiciaire constitue l'un des principes essentiels sur lesquels se fonde ce qu'on appelle «l'Etat de droit», conformément au postulat de la séparation des pouvoirs, élaboré par Montesquieu au XVIIIème siècle. Comme l'observait ce dernier, « il n'y a point (...) de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice ». « Tout serait perdu – ajoutait-il – si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou de peuple exerçaient ces

trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers ».² Cette indépendance concerne donc les rapports ascendants de la justice, c'est-à-dire vis-à-vis de l'Etat, lequel est institutionnellement représenté par le pouvoir politique qui comprend le pouvoir législatif et surtout le pouvoir exécutif, et traduit ainsi un corollaire de la séparation des pouvoirs. L'impartialité concerne ses rapports descendants, c'est-à-dire vis-à-vis des justiciables eux-mêmes, qu'ils soient ou non parties à un procès, et, plus généralement de la société. L'indépendance est une interdiction faite au pouvoir politique de s'immiscer dans la magistrature tandis que l'impartialité est une obligation faite au magistrat de juger en toute neutralité l'affaire qui lui est soumise.³ Une mesure de variabilité doit être ici soulignée selon que ces notions valent uniquement pour la magistrature du siège ou également pour celle du parquet.

L'on observera que l'on ne pose jamais cette question en se demandant si la justice au Maroc est dépendante et partielle mais plutôt si elle est indépendante et impartiale. Ce sont des sujets sensibles auxquels l'on n'ose pas suffisamment s'exposer de front. Et si l'on s'accorde souvent sur le fait que notre justice peut manquer ici et là d'un peu d'indépendance ou d'impartialité, jamais on se permettrait cependant d'affirmer que notre justice serait privée du minimum vital.

Des discussions portèrent, en 2006, sur la nécessité de réformer l'autorité qui assiste le Souverain dans son rôle de garant de l'indépendance de la justice : le Conseil supérieur de la magistrature. Des mesures ont pu être proposées⁴, visant à doter cet organe d'attributions plus larges, telle la formation, ainsi que le retrait du ministre de la Justice de sa composition. Un silence absolu s'en est suivi, signe de la sensibilité extrême de la question.

Mais ces discussions ont toujours passé sous silence deux points majeurs. Le premier est celui de la justice administrative. Chaque fois qu'il s'est agi de discuter du renforcement de l'indépendance de la justice, seules les juridictions judiciaires occupent le champ des réformes. La France, qui connaît également une dualité dans l'organisation de ses juridictions, a

² Montesquieu, *De l'esprit des lois* (livre XI, §6)

³ *Lexique des termes juridiques*, Dalloz

⁴ Note adressée à S.M. le Roi par le ministre de la Justice, Mohamed Bouzoubaâ, novembre 2006.

longtemps adopté elle aussi cette attitude⁵. Le second est l'impartialité du magistrat lui-même, en tant qu'individu qui peut se sentir écrasé sous le poids de pressions intimidantes qui pèsent sur lui et le fragilisent : seule l'indépendance de la magistrature, en tant qu'institution judiciaire retient l'attention, oubliant que la justice est composée de femmes et d'hommes qui restent avant tout des êtres humains.

Un certain nombre de pays européens⁶ ont pu et plus ou moins réussi à endiguer ce phénomène de dépendance et ont connu au moins trois évolutions : L'indépendance du Parquet, placé sous l'autorité d'un Procureur général près la Cour Suprême. Le renforcement de l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, qui s'est mué en Conseil supérieur de la Justice, avec des attributions plus larges, et en rapatriant en son sein des attributions du Ministère de la Justice, telles la formation et l'Inspection générale, et en couvrant non plus seulement la magistrature judiciaire mais également les membres de l'ordre administratif. Enfin le passage du mode de leur nomination à une procédure plus démocratique et représentative au moins pour les postes élevés de la Justice.⁷

Pour ce qui est de la partialité de la justice marocaine, elle est évidemment due à une corruption gangrenant le système, et à une difficulté d'égal accès à la justice, mais elle résulte aussi d'institutions ou de dispositifs qui interviennent dans le cours du processus judiciaire. De nombreux facteurs peuvent sans doute être évoqués, mais on se limitera ici à n'en rappeler que deux : le premier est d'ordre processuel. La procédure judiciaire est perçue souvent comme une voie tantôt de redressement des torts, tantôt de rédemption, tantôt d'expiation, tantôt de vengeance personnelle. Le demandeur ou le défendeur, la partie civile ou l'accusé ou prévenu attendent souvent de la justice plus que ce que des magistrats sont normalement en mesure de fournir. Dans certaines affaires dont la nature pénale implique les plus forts enjeux humains, le risque de l'erreur judiciaire pèse comme une épée de Damoclès sur la conscience des juges. Les scènes de joie, et à l'inverse de colère de la part des victimes ou même, selon le cas, des individus poursuivis, au sortir de la lecture du verdict, voire au cours du procès, sont pour les magistrats

⁵ Jean-Claude Farcy, *L'histoire de la Justice française de la Révolution à nos jours*, PUF, 2001.

⁶ Espagne, Pays-Bas, Portugal.

⁷ Bertrand Louvel, *La tutelle de l'exécutif sur le juge ébranlée par le modèle européen*, Gazette du Palais, 22 mai 2008, n° 143, p. 2

chargées d'affects qui peuvent troubler la sérénité d'esprit que requiert une charge telle que celle de juger une affaire, juger un homme. Le deuxième facteur est professionnel. La magistrature est une profession, et nonobstant son statut particulier, exercée contre rémunération dans le cadre d'une carrière. Il s'ensuit dès lors, deux phénomènes, sources de ce facteur professionnel de mise à mal de leur impartialité : les aspirations professionnelles et la vigilance à l'égard de la sanction disciplinaire.

A propos de cette dernière, on observera que si ce dispositif existe bel et bien, il demeure marginal. Peut-être la tendance s'inversera-t-elle un jour, et que l'on reconnaîtra à tout justiciable, le droit de saisir le Conseil supérieur de la magistrature en vue de poursuivre disciplinairement un magistrat et qui pourrait se traduire par une augmentation du nombre de sanctions.

Pour ce qui est des aspirations professionnelles, elles portent sur l'avancement en grade et l'obtention de promotions. Ces dernières ne sont point automatiques. Et l'institution judiciaire, si elle ne comprend pas en théorie une hiérarchie décisionnelle, comprend bel et bien une hiérarchie organique. Cette dernière, qui caractérise tous les corps de la fonction publique, représente souvent un poids et est source d'une grande retenue de la part des magistrats. Ainsi, dans certaines affaires sensibles, il sera préférable pour le magistrat qui souhaite garder intacte la « bonne estime » qu'ont ses supérieurs hiérarchiques à son égard de se conformer au consensus, explicite ou implicite, fût-il peu ou prou en marge de ce que dit le droit, de ce qui apparaît le plus conforme à l'intérêt général ou à la vérité, ou de ce qui respecte le plus les droits et libertés fondamentaux. Le magistrat aura ainsi au long de sa carrière tout intérêt à faire montre de prudence dans ses actes et décisions. C'est que le mérite, critère de l'avancement dans la carrière, se concilie mal avec l'idée d'un magistrat audacieux dans ses décisions !

Au final, on pourrait affirmer que l'exigence d'indépendance et d'impartialité se heurte à d'irréductibles obstacles. Si en matière d'indépendance, la solution semble plus aisée à trouver à travers des mécanismes institutionnels ou procéduraux destinés à améliorer son effectivité, les solutions en matière d'impartialité semblent plus difficiles. Certains auteurs du droit, ont ainsi pu affirmer pour le cas de la France, que pour résoudre l'épineuse question de la consécration d'un véritable pouvoir judiciaire, il fallait qu'il soit incarné par une même institution réunissant toutes les juridictions, libéré de toutes interférences politiques,

n'ayant plus à rougir face au pouvoir politique, capable de porter haut et fort sa légitimité, ayant confiance en elle : tout ceci supposant au moins une consécration constitutionnelle⁸.

2. Une évaluation nécessaire du système judiciaire

Avant toute entreprise de réforme, une mise à plat de l'existant dans notre système judiciaire semble indispensable. La justice, comme les autres politiques ou services publics, doit faire l'objet d'évaluations. Ces dernières semblent n'avoir jamais réellement été réalisées. Gouverner nécessite non seulement de détenir des informations les plus précises possible sur la réalité des juridictions mais aussi de se doter de critères objectifs, mesurables, susceptibles d'évaluer leurs performances. C'est la condition d'une bonne administration de la justice, et un antidote aux critiques dont l'institution souffre. Aussi, comment concevoir que des agents publics (fussent-ils magistrats) puissent dépenser le bien public sans en être comptable ? Ceux-là même qui réclament à juste titre une augmentation des moyens devraient se sentir de ce fait engagés à répondre de la manière dont ils auront été utilisés.

Aussi, depuis 1998, l'approche adoptée par les responsables successifs du Ministère de la Justice a été en partie platement quantitative. On a eu trop tendance à se préoccuper du nombre de décisions rendues, de la durée des procédures, etc. Il semble qu'il faille aujourd'hui renouveler la réflexion. Il faudrait peut-être tenter de mesurer des éléments tels que le caractère équitable du procès, la satisfaction des « usagers », ou encore le contenu des décisions rendues. L'on pourrait s'inspirer du travail réalisé par un groupe de chercheurs européens, qui ont pu démontrer dans le cadre d'une étude comparative⁹, que l'on ne pouvait penser la qualité de manière isolée, mais qu'il fallait rattacher cette notion à deux autres que sont la quantité et le coût, et ce dans une vision globale de la performance. Cette dimension internationale et comparatiste a ainsi permis d'évaluer différents systèmes judiciaires de candidats à l'élargissement. Huit propositions pour bien évaluer la justice ont été émises :

⁸ Jean-François Kriegk, *L'impartialité, contrepartie exigeante de l'indépendance*, Les Petites Affiches, 12 juillet 1999, n° 137, p.5.

⁹ Emmanuel Breen (dir.), *Evaluer la Justice*, PUF, coll. Droit et justice, p. 21

- Rechercher le consensus: A supposer qu'une administration puisse donner des solutions à des problèmes liés à la qualité de la justice, celles-ci seraient vaines si elles n'étaient pas considérées comme légitimes par les professionnels du secteur et les usagers.
- Respecter l'indépendance des magistrats: Si ces derniers doivent être indépendants du pouvoir politique et de l'administration, l'évaluation ne doit pas pour autant disparaître, car l'indépendance deviendrait alors synonyme d'irresponsabilité. Il faudrait plutôt mettre en place des organes de contrôle et des indicateurs de performances respectueux de la liberté des juges.
- Evaluer l'essentiel: En choisissant un système d'évaluation de la qualité de la justice, on se contente en général de suivre l'évolution de certains aspects accessoires du service (accueil, délais de réponse, qualité des locaux, satisfaction de l'utilisateur) ou la réalisation des grands axes de la politique gouvernementale en matière de justice à un moment donné. Or, il faudrait aussi chercher à mesurer ce qui constitue l'essentiel de la fonction de justice : dire le droit de manière motivée et le faire respecter.
- Replacer la qualité de la justice dans son contexte: Les dysfonctionnements à l'origine d'une moindre qualité de la justice se situent parfois dans l'insuffisante coordination des différents types d'acteurs. La justice ne doit pas être considérée comme un système isolé. On ne pourra évaluer sa qualité qu'en prenant en compte les interactions auxquelles elle participe ; par exemple, magistrats et avocats, justice et police, jurisprudence et législation. Par ailleurs, le problème que rencontrent souvent les pouvoirs publics n'est pas que celui de la qualité en tant que telle, mais celui de la qualité sous contrainte budgétaire¹⁰.
- Distinguer et articuler les différentes finalités de l'évaluation: Evaluer pour améliorer la perception publique de la justice, pour permettre au gouvernement une gestion par objectifs du budget de la justice sous le contrôle du Parlement, pour donner aux juridictions les moyens d'améliorer leur gestion des flux d'affaires, pour permettre aux juges d'améliorer leurs pratiques professionnelles grâce à un retour d'information sur les

¹⁰ E. DOUAT (dir.), Les budgets de la justice en Europe, La Documentation française, coll. «Perspectives sur la justice», 2001, p. 12

conséquences et la perception de leurs actions... Il faudrait tenter d'identifier et d'articuler les différentes finalités de l'évaluation de la justice pour mettre en place un système de données à usage multiple.

- Permettre le complet accès aux données existantes : Le caractère politiquement sensible de certains chiffres ou la charge de travail excessive subie par certains services ne doivent pas empêcher de disposer en temps utile de tous les chiffres existants et présentant un intérêt du point de vue de la performance de la justice.
- S'engager dans la voie de la statistique judiciaire : La mesure de la performance aura un intérêt certain s'il est possible de procéder, à partir de chiffres pertinents, à des comparaisons avec d'autres pays partenaires. En l'état actuel, l'absence de statistiques judiciaires nationales rend très difficile cet exercice, qui suppose non seulement d'avoir accès à toutes les données nationales, mais aussi étrangères et d'être en mesure de les interpréter correctement. En ce sens, des initiatives intéressantes avaient été prises il y a quelques années en Europe, et dont pourrions largement nous inspirer : une étude du Conseil de l'Europe sur les systèmes pénaux¹¹, et un travail de l'Institut des hautes études sur la justice et de ses correspondants sur les chiffres clés de la justice¹². Il faut souhaiter que ces types de recherches soient menés au niveau institutionnel national et que des données de ce type soient réunies et diffusées de manière régulière.
- Mesurer la performance de la mesure de performance : La qualité de l'évaluation dépend aussi de sa capacité à proposer des interprétations pertinentes des chiffres produits et à éviter de lancer dans le débat public des chiffres bruts ou de présenter comme directement opérationnelles des données qui ne peuvent en réalité constituer des éléments d'appréciation.

¹¹ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, Council of Europe, 1995 et 1999.

¹² *European Data Base on Judicial Systems*, Working papers, IRSIG-CNR, Bologne, Edizioni Scientifiche Lo Scarabeo, 2000.

3. Une réforme en profondeur possible...

Elle n'est possible que suite à une mise à plat du système actuel, et que suite à une évaluation comme nous l'évoquons précédemment. Et si l'on considère que la réforme consiste en une série de mesures à mettre en œuvre pour régler des problèmes liés à un secteur déterminé, on peut tout aussi affirmer qu'en matière de justice, elle n'a pas encore vu le jour ! Comme l'a souligné à juste titre, Rachid Filali Meknassi, si l'accord se fait sur la nécessité de réformer depuis les années 70, le contenu même des mesures est des plus variables d'un gouvernement à l'autre, du moins lorsque ce contenu est visible, ce qui est loin d'être le cas.

Surtout, le lien est rarement fait entre la réforme de la justice et la réforme de l'Etat, l'une et l'autre véhiculées par des discours séparés alors, pourtant, qu'il est question de réforme dans les deux cas et que la justice est une des fonctions traditionnelles de l'Etat¹³. Au-delà des dysfonctionnements matériels en termes d'effectifs, d'équipement ou d'infrastructures, le malaise de la justice pose aujourd'hui la question plus globale de la place de la justice au sein de l'Etat, dans l'architecture des pouvoirs étatiques. A l'heure où l'on n'entend plus parler que de gouvernance et de régulation¹⁴, ce malaise doit être relié aux évolutions et aux critiques dont l'Etat est lui-même l'objet, taxé d'archaïsme et d'impuissance, invité à se moderniser (sans que l'on sache d'ailleurs concrètement en quoi consiste la modernité et ce que moderniser veut dire !). Toujours est-il que les difficultés rencontrées pour réviser la carte judiciaire, pour réformer le Conseil supérieur de la magistrature, et améliorer l'aide à l'accès au droit et à la justice, qui sont autant de problèmes non-solutionnés, suggèrent peut-être qu'une réforme globale peut difficilement être conçue indépendamment de la réforme de l'Etat dans ses rapports avec la société politique et la société civile.

Il faudrait donc inscrire les interrogations soulevées par la réforme de l'institution judiciaire dans une perspective qui la situe dans sa double dimension de pouvoir constitué et de service public, au sein de l'appareil d'Etat.

¹³ L. Cadiet, *Découvrir la justice*, Dalloz, 1997, p. 4-7

¹⁴ J. Clam et G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 21-46

Pour commencer, ni les sondages d'opinions qui pourraient être mis en place, ni les statistiques qui doivent être produites, ni l'environnement international ne sont spécifiques à la réforme judiciaire. Les unes et les autres peuvent et doivent s'observer dans les autres domaines d'activité étatique. Encore faut-il montrer la façon dont ils peuvent jouer en matière judiciaire, évaluer les arguments qu'ils pourraient fournir.

Les méthodes, ensuite, sont importantes. La nécessité des rapports préparatoires¹⁵, fruits de commissions diverses ou d'une mission pouvant être confiée à un seul homme, la consultation préalable des autorités et des professions concernées, le poids de la Constitution dans l'élaboration du projet de réforme ou de la décision même de réformer. L'importance de l'usage ces méthodes sont rarement mises en relief. Il était donc important de l'évoquer ici, de même que la nécessité de recourir aux procédures d'évaluation et d'expérimentation.

Enfin, le succès d'une réforme globale dépend largement des moyens alloués à l'institution, de la part accordée à la justice dans le budget de l'Etat. Les arbitrages ne sont pas si simples à réaliser, mais la recherche d'efficacité ne doit pas se faire au détriment du souci de qualité. Sous la question financière, se pose alors celle de la place et du rôle de la justice dans un système de régulation sociale. Cette dimension politique doit être prise en considération à l'échelon local, avec la révision de la carte judiciaire, et à l'échelon national avec le statut des magistrats, celui du parquet, et corrélativement la composition et le rôle du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que le régime de la responsabilité des magistrats.

Comment donc poser ces questions et les résoudre abstraction faite de l'Etat, indépendamment de toute réflexion sur ce qu'est l'Etat dans le Maroc d'aujourd'hui, sur ce que sont ses missions, ses pouvoirs et ses devoirs, le rôle qu'y joue le droit, la part que doit conserver la politique, la manière dont le droit et la politique peuvent s'articuler et s'exprimer à travers les activités respectives de la fonction législative, de la fonction exécutive et de la fonction juridictionnelle de l'Etat. Il semble que le débat sur les moyens est un

¹⁵ Jacques Commaille, *Les réformes de la justice entre commissions et missions : les «rapports» sur la justice*, PUF, 2003, p.83-89

débat à courte vue s'il néglige celui sur les fins. La réforme de la justice n'est pas qu'affaire de lois de programme !

Au final, voici quelques mesures¹⁶ pouvant être mises en œuvre afin d'asseoir un cadre général favorable pour une réforme globale du système judiciaire :

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Composition

- Instaurer un panache entre magistrats et non-magistrats, tout en maintenant la supériorité en nombre des juges (en s'inspirant des normes du Conseil de l'Europe). On pourrait imaginer un représentant de l'association des Barreaux, un représentant du Conseil constitutionnel, personnalités indépendantes, autres, etc.

Nominations des non-magistrats

- Par le Roi, par les Présidents des deux Chambres du Parlement, et par les instances principales pour les Barreaux du Maroc.

Secrétariat

- Il doit être indépendant du ministère et autonome.

Fonctionnement

- Le CSM doit gérer le recrutement (latéral) et les nominations.
- Les avancements doivent se faire sur proposition du Ministre de la Justice. Les carrières des magistrats doivent être arbitrées et gérées en fonction des besoins émis par le Ministère de la Justice.
- La procédure disciplinaire doit être placée sous l'autorité du Ministre de la Justice, de l'Inspection générale du Ministère de la Justice, et des chefs de Cour.
- Les requêtes et les réclamations reviennent à l'Inspection générale du Ministère de la Justice, et les renvois vers les chefs de Cour.
- L'Inspection générale doit donc pouvoir saisir le CSM.
- L'Inspecteur général doit faire partie du CSM.
- Les membres du CSM ne doivent bénéficier ni d'avancements ni de mutations pendant la durée de leur mandat.

¹⁶ Liste non-exhaustive

- On peut imaginer un mandat de 4 ans pour les magistrats élus, et des régimes différenciés selon les catégories.

Rapport annuel

- Le CSM doit être en mesure de rendre annuellement un rapport public
- Le rapport doit comprendre les aspects disciplinaires.
- Le rapport doit constituer une force de proposition quant à l'organisation judiciaire.

L'Inspection Générale

Désignation

- La désignation de l'Inspecteur général doit être sous l'autorité directe du Ministre de la Justice.
- Deux verrous : le Ministre doit pouvoir désigner l'Inspecteur général au sein même de l'Inspection (1) avec un mandat limité dans le temps (2).

La Formation

L'Institut supérieur de la magistrature (ISM)

- L'ISM doit être un prestataire de services au profit de l'ensemble de l'institution judiciaire.
- Remise à plat de l'ISM, quant à la composition de son Conseil d'administration : ce dernier doit comprendre les représentants des directions de l'administration centrale du Ministère de la Justice.
- **Les greffes** : il n'y a pas aujourd'hui de formation initiale des greffes, c'est-à-dire de stages dispensés avant l'affectation dans les tribunaux, et de séminaires sur l'éthique.
- Il faut ouvrir des perspectives de carrière au profit des greffes, en leur offrant la possibilité d'intégrer la magistrature par concours.
- **Le statut des formateurs** : les formateurs ne sont aujourd'hui que des vacataires en majorité. L'ISM a besoin d'un corps enseignant plus pérenne. Les détachements doivent pouvoir s'opérer en plus grand nombre ; il faudrait faire appel à des universitaires ou à d'autres professionnels du droit.

- **Le concours** : il est à revoir. Se pose également le problème de la présélection sur dossier. Par ailleurs, dans les jurys, il faut faire appel à des extérieurs (c'est une question de principe).
- **La formation continue** : le choix des bénéficiaires ne doit pas être laissé à la hiérarchie. C'est un droit et une obligation.
- **Le recrutement direct** : Il faut l'augmenter par un apport extérieur. C'est au Conseil supérieur de la magistrature de produire des propositions en ce sens, avec comme objectif de doubler le nombre de magistrats.

Le statut des magistrats

Inamovibilité et indépendance

- Les deux notions sont intimement liées : l'équilibre se situe dans le choix de limiter la possibilité d'occuper certaines fonctions dans le temps. Il ne doit pas y avoir de procureurs ou de juges «indéboulonnables».
- L'inamovibilité est liée à la fonction juridictionnelle de base, mais pas à celle de chef de juridiction ou autre...

Affectation dans d'autres fonctions

- Il faudrait mettre en place une obligation de mobilité à l'administration centrale, et à l'inspection générale. Il faut passer par l'administration et y rester un certain temps.
- Conditionner la fonction de chef de Cour par cette mobilité, contribue également à désacraliser la relation entre l'administration et la juridiction.

Le Ministère de la Justice

- **Simplifier l'organigramme pour plus de cohérence** : moins de directions et plus de transparence et d'efficacité. Une direction des affaires civiles, une direction des affaires pénales et des grâces, une direction de l'administration judiciaire et une direction de la coopération internationale ; avec un secrétariat général assurant l'horizontalité.
- Une direction de l'administration judiciaire ayant plénitude de compétence.

- Les Procureurs généraux deviennent les ordonnateurs secondaires et rendent compte devant une Assemblée générale des juridictions.
- Doubler le budget de la justice, sachant que près de 70% de celui-ci est aspiré par les dépenses de personnel : il s'agit d'augmenter le nombre de magistrats de 3000, ainsi que le personnel judiciaire.

La carte judiciaire

Elle doit s'inscrire dans une logique de territoires et de services. Sa réforme nécessite avant tout une méthode de négociation, une modification des règles de compétence des tribunaux et une réforme des règles de la procédure pour permettre, site par site, dans un cadre décentralisé, de déployer ou concentrer les moyens à partir d'une analyse des besoins des usagers, des cultures locales, des moyens de transport, des habitudes de déplacement, etc.

Ces avancées pourraient se faire de façon pragmatique en anticipant les réformes. Ainsi, les petits parquets mutualiseraient progressivement leurs actions, tout comme la gendarmerie et les petits barreaux. Il n'y aurait aucun inconvénient à avoir un parquet unique auprès de plusieurs juridictions. Les avocats gagneraient à élargir leur périmètre d'intervention. La justice déploierait ses moyens selon une logique de territoire, de service, d'efficacité et non à partir de l'histoire de ses équipements et de la défense des situations acquises. C'est tout un programme !

- Supprimer les Cours d'appel de commerce et mettre en place des chambres commerciales au sein des Cours d'appel.
- Supprimer le Parquet commercial : le Parquet général doit être compétent également pour les affaires commerciales, et notamment en matière de droit pénal des affaires. Il deviendrait ainsi le pont entre le monde des affaires et le droit pénal.

Fonctionnement des juridictions et procédures

Juridictions commerciales

- Instituer la profession de syndic avec une réglementation propre.

- Permettre l'accès à cette profession aux avocats, notaires ou experts comptables ayant une expérience pertinente dans le domaine.
- Cette fonction se doit d'être surveillée, car elle revêt un caractère judiciaire et économique.
- La rémunération de cette fonction doit être plus attractive.

Juridictions de droit commun

- Se pose le problème de la collégialité. Il y a trop de décisions à juge unique.
- Limiter les compétences des juges résidants et les plafonner.
- Tout justiciable qui exige la collégialité doit pouvoir l'obtenir. Celle-ci est stratégique en matière d'indépendance, de transparence et de lutte contre la corruption. C'est une garantie, et cela est vrai tant en matière civile qu'en matière pénale.
- Rétablir le juge rapporteur en matière civile, afin d'éviter les renvois et reports interminables : cela nécessite une remise à plat de la procédure civile.

Procédure pénale

- Revoir la politique d'aide aux victimes.
- Le problème de l'accès à la justice (sauf la constitution de partie civile) se pose également : en ce qui concerne la gratuité, tous les actes juridiques sont soumis aujourd'hui à taxation.
- **La maîtrise de la police judiciaire** : les services de police judiciaire nationaux doivent être sous l'autorité effective des Parquets généraux. Pour ce qui est des services régionaux, ils pourraient être confiés à des magistrats qualifiés.
- **L'instruction** : Il faudrait obliger le recours à l'instruction. Tous les dossiers criminels doivent faire l'objet d'instructions préparatoires. Il n'y a aujourd'hui aucune valeur ajoutée en ce qui concerne la mise en état des dossiers. Il s'agit d'établir une séquence au cours de laquelle la défense puisse obtenir les éléments essentiels nécessaires à la manifestation de la vérité.
- Supprimer le mandat de dépôt délivré par le Parquet.
- Limiter les audiences et les débats contradictoires : s'il y a reconnaissance du crime, il faut uniquement discuter la peine. En s'inspirant du modèle anglo-saxon, un juge unique pourrait dans ce cas prendre acte de l'aveu et proposer une peine.

- **Les sanctions** : Celles-ci renvoient à la question de la probation. Le sursis probatoire permettrait notamment de dégonfler les effectifs carcéraux.

Justice des mineurs

- Elle n'existe qu'au pénal, et une véritable réflexion doit s'engager sur ce thème.
- Cette réflexion pourrait porter sur la mise en place d'une justice civile des mineurs, rattachée aux juridictions de la famille.

La profession d'avocat

- Instaurer l'Ecole nationale du Barreau.
- Limiter le volume des entrants en instaurant une sorte de *numerus clausus*.
- Contraindre la profession à une politique d'honoraires transparente.
- Clarifier la question de l'aide juridictionnelle.
- Pour certaines régions défavorisées, des alternatives aux avocats peuvent être encouragées, à travers la mise en place d'un système de para-juristes, qui peuvent être des bénévoles issus d'organisations non-gouvernementales, ayant suivi une formation et ayant une bonne connaissance du terrain.

L'aide juridictionnelle

Il faudrait repenser le financement du système d'aide juridictionnelle. Un certain nombre de nouveaux entrants dans la profession d'avocat voient leur revenu moyen stagner, voire diminuer. Pour eux, l'aide juridictionnelle deviendrait un élément indispensable de l'équilibre économique de leur activité. Au contraire, les grands cabinets, toujours plus concentrés, pour lesquels elle est un coût, s'en dégagent. On peut donc se demander si c'est à l'Etat qu'il incombe de supporter financièrement cette évolution.

On peut aussi se demander si une partie de la charge financière de l'aide juridictionnelle ne devrait pas être mutualisée au sein même de la profession d'avocat, pesant en particulier sur les cabinets qui s'exonèrent de cette obligation. On pourrait prévoir que la rémunération de l'avocat soit proportionnée à son implication dans le système d'aide

juridictionnelle avec une variation possible de 25%. C'est un grand enjeu pour les années à venir !

Publications

«Les cahiers bleus» :

1. «La Révision Constitutionnelle : *un vrai faux débat.*» n°1 - 2004.
2. «La réalité du pluralisme au Maroc». n°2 - 2004.
3. «Etat, Monarchie et religion». n°3 - 2005.
4. «Régulation et Etat de droit» n°4 - 2005.
5. «Presse écrite et transition» n°5 - 2006.
6. «Histoire et mémoire» n°6 - 2006.
7. «Droits de l'homme substitut aux idéologies ?» n°7 - 2006.
8. «Nation, nationalisme et citoyenneté» n°8 - 2007.
9. «Technocratie versus démocratie ?» n°9 - 2007.
10. «Acteurs religieux après le 16 mai 2003» n°10 - 2007.
11. «Autonomie et régionalisation» n°11 - 2008.
12. «Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée»
n°12 - 2008
13. «Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut»
n°13 - 2009.
14. "اليسار المغربي: الفكرة والممارسة" العدد 14 - 2009
15. «Réforme de la Justice» - n°15- 2010

Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique* (CAP) est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheur adeptes du principe de «fertilisation croisée», cet espace de réflexion critique s'efforce de réunir les conditions d'un débat rigoureux selon une approche qui consiste à : *Réfléchir sur l'actualité pour en éclairer les thématiques profondes, ou à l'inverse réfléchir sur des thématiques de fonds pour éclairer l'actualité.*

Collection «les cahiers bleus»
N°15 - 2010 Disponible par Abonnement.
Dépôt Légal : 2004 / 2093 ISBN : 1113 – 8823 Reproduction interdite sans avis préalable
<u>Prochainement :</u> <i>«Démocratie participative versus démocratie représentative»</i>

www.fes.org.ma

Erreur ! Des objets ne peuvent pas être créés à partir des codes de champs de mise en forme.

121 rue de la Palestine

Bettana -11040 - Salé

Tél. : 0537 84 33 13/14

Fax : 0537 88 02 23

E-mail : info@fab.ma

www.fab.ma

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

9, rue Tiddas, Hassan

Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 537 76 28 58

+212 (0) 537 66 12 48

Fax : +212 (0) 537 76 98 91

E-mail : fes@fes.org.ma