

Les conseils supérieurs de la magistrature : Quelles réformes pour un pouvoir judiciaire indépendant ?

Les exemples de l’Egypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Palestine

Déclaration universelle des droits de l'Homme. Art 10 :

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Art 14, al-1 : Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	4
Introduction	5
I. LE CADRE NORMATIF RELATIF AUX CONSEILS SUPÉRIEURS DE LA MAGISTRATURE	9
1. Egypte	9
2. Jordanie	11
3. Liban	13
4. Maroc	15
5. Les Territoires palestiniens	17
II. QUELLES REFORMES EN VUE DE GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES CONSEILS SUPERIEURS DE LA MAGISTRATURE ?	19
1. Consécration constitutionnelle	19
2. Composition et modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature	20
3. Fonctions du Conseil supérieur de la magistrature	21
4. Autonomie financière et administrative	24
5. Responsabilisation et transparence	25
CONCLUSION et RECOMMANDATIONS	26
BIBLIOGRAPHIE	32
Annexe 1: Normes internationales et régionales de garanties d'indépendance de la justice	37
Annexe 2 : Liste des participants au séminaire sur la réforme des Conseils supérieurs de la magistrature, Amman, novembre 2008	44
Annexe 3 : Programme du séminaire (en anglais)	45
Annexe 4 : Tableaux récapitulatifs sur le fonctionnement des CSM par pays	48
Annexe 5 : Tableau comparatif du fonctionnement des CSM dans les 5 pays	53

REMERCIEMENTS

La FIDH tient à exprimer ses sincères remerciements à celles et ceux qui ont aidé à la préparation, l'organisation et la bonne tenue du séminaire de Amman ainsi qu'à la préparation du présent rapport. Au Centre d'Amman pour les droits de l'Homme (ACHRS), organisation membre de la FIDH en Jordanie qui a fourni une aide précieuse pour la préparation et l'organisation du séminaire qui s'est tenu à Amman les 23 et 24 novembre 2008. Aux membres du groupe de suivi qui se sont portés volontaires et ont répondu présents au moment de la rédaction du rapport : M. Abdeslam Al-Imani, M. Abdelaziz Al-Nouaydi, M. Hossam El-Gheriani, M. Assad Mubarrak, M. Nizar Saghieh et M. Sameeh Sonoqrut. A Mme Aida Chouk, pour sa relecture minutieuse et ses commentaires avisés.

Enfin, un remerciement particulier à Mme Farah Chami pour son professionnalisme, sa rigueur et sa mobilisation, tout au long du processus de préparation du séminaire et du rapport.

INTRODUCTION

Le principe de l'indépendance de la justice tel que garanti par les instruments internationaux et régionaux de promotion et de protection des droits de l'Homme est un élément essentiel de l'établissement d'un Etat de droit. Seule l'indépendance de la justice à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif peut garantir son impartialité dans l'application des normes de droit et assurer aux citoyens le respect de leurs droits. La Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples¹ imposent aux Etats de garantir à leurs citoyens un procès public et équitable devant un tribunal indépendant et impartial². De même, la Charte arabe des droits de l'Homme entrée en vigueur le 15 mars 2008 énonce que «les Etats parties garantissent l'indépendance de la justice et la protection des juges contre toute ingérence, pression ou menace»³.

En vue de garantir et de renforcer l'indépendance judiciaire, la plupart des pays de tradition juridique de Code civil en Europe, mais également en Amérique latine, en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient ont mis en place une institution dont le rôle est de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette instance, qui peut avoir des dénominations diverses et qui sera appelée ici «Conseil supérieur de la magistrature» (CSM) ou Conseil⁴, est un organe indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, chargé essentiellement des décisions clés en matière de carrière judiciaire et d'administration des tribunaux⁵.

A priori garant de l'indépendance de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature peut parfois constituer «un obstacle à l'indépendance et à la responsabilité judiciaires plus qu'un véhicule à cet effet, tout particulièrement [...] «lorsque le pouvoir judiciaire est asservi à l'exécutif»⁶. Ainsi la composition du Conseil et l'étendue de ses fonctions et prérogatives influent sur sa capacité réelle à garantir l'indépendance du corps judiciaire.

1 Adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi, Kenya, lors de la 18^e Conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine, la Charte est entrée en vigueur le 21 octobre 1986. L'Egypte a ratifié la Charte, mais pas le Maroc. Pour consulter le texte des articles des conventions et déclarations citées ci-après, se référer à l'annexe 1.

2 Il s'agit de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de l'article 14, al-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Bien qu'elle n'ait pas valeur de traité, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, est considérée comme ayant un effet juridique contraignant. Quant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976, il a été ratifié par le Liban en 1972, par la Jordanie en 1975, le Maroc en 1979 et l'Egypte en 1982. En juin 2006, la Jordanie a publié le traité dans le Journal officiel, lui conférant ainsi force de loi. N'étant pas un Etat, l'Autorité palestinienne n'a pas ratifié le Pacte, dont l'application au profit des Territoires occupés dépend de la volonté d'Israël.

3 Il s'agit de l'article 12 de la Charte arabe des droits de l'Homme, adoptée en mai 2004 à Tunis, lors du 16^e Sommet de la Ligue des Etats arabes. La Charte est entrée en vigueur en mars 2008. Parmi les Etats étudiés dans ce rapport, seules la Jordanie et l'Autorité palestinienne ont ratifié la Charte.

4 Cette institution est ainsi appelée «Conseil supérieur de la magistrature» (*al majlis al a'la lil qada'*) dans tous les pays concernés par cette étude à l'exception de la Jordanie où cette institution est dénommée le «Conseil judiciaire» (*al majlis al qada'i*).

5 Différentes raisons justifient la création des Conseils supérieurs de la magistrature. Dans les pays d'Europe du sud-ouest, d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, les Conseils supérieurs de la magistrature ont été créés dans le cadre de réformes destinées à protéger le pouvoir judiciaire des interférences de l'exécutif. En Europe du nord et en Amérique latine, les Conseils supérieurs de la magistrature ont été créés en vue d'améliorer l'administration des tribunaux et le contrôle du budget et du personnel judiciaires. Cf. International Foundation for Election System (IFES), *Global Best Practices: Judicial Councils: Lessons Learned from Europe and Latin America*, avril 2004, p.6-7.

6 Ibid, p.1.

Des critères définis sur la base de différents instruments et documents internationaux et régionaux permettent de déterminer dans quelle mesure les Conseils supérieurs de la magistrature sont susceptibles de contribuer au renforcement de l'indépendance judiciaire. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations unies, bien que ne se référant pas explicitement au Conseil supérieur de la magistrature, rappellent que le processus de sélection et d'évolution de la carrière des juges doit se faire indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif⁷. D'autres textes internationaux, tels les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique⁸, le Statut universel du juge⁹, la Charte européenne sur le statut des juges¹⁰ ou encore le Statut du juge en Afrique¹¹, établissent les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature¹² peut effectivement contribuer à l'établissement et à la garantie d'un système judiciaire indépendant. Ces dispositions prévoient d'une part, la non-interférence de l'exécutif dans la composition et les méthodes de nomination des membres du Conseil. Elles établissent d'autre part, les attributions et les prérogatives du Conseil qui lui permettent de jouer le rôle qui lui est dévolu en matière de gestion de la carrière des juges.

Bien que des représentants de gouvernements et des ministres de la Justice de l'Égypte, du Liban et du Maroc se soient engagés par la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 puis par celle de Paris de 14 février 2008 à assurer l'indépendance de la magistrature¹³, aucune initiative régionale relative au fonctionnement des CSM n'a été entreprise au niveau inter-gouvernemental. La Déclaration de Beyrouth adoptée en juin 1999 ainsi que la Déclaration du Caire relative à l'indépendance de la justice adoptée en février 2003¹⁴, traduisent toutefois un large consensus d'opinion parmi les juristes de la région sur la nécessité de «réformer la nomination, la promotion et les procédures disciplinaires à l'encontre des juges en transférant la gestion des affaires des juges au Conseil supérieur de la magistrature»¹⁵. De nombreux autres séminaires portant sur l'indépendance de la justice dans les pays arabes et s'adressant à des publics divers ont été organisés ces dernières années.

Plusieurs projets de réforme de la justice ont par ailleurs vu le jour dans plusieurs pays d'Afrique du nord et du Moyen-Orient. Toutefois la question de la réforme du statut du Conseil supérieur de

7 Cf. les articles 7, 10 et 13 de ces Principes, adoptés par le septième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale des Nations unies dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

8 Principes adoptés par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples en juillet 2003.

9 Adopté en 1999 par l'Union internationale des magistrats. Texte approuvé à l'unanimité par le Conseil central de l'Union internationale des magistrats lors de sa réunion à Taipei, Taiwan, le 17 novembre 1999.

10 Adoptée en juillet 1998 lors d'une réunion multilatérale sur le statut des juges en Europe organisée par le Conseil de l'Europe.

11 Elaboré et adopté par le Groupe régional africain de l'Union internationale des magistrats, à Tunis, Tunisie le 10 septembre 1995.

12 Ces textes font tous référence à la création d'une instance ou d'un organe indépendant correspondant au CSM tel défini ici ou à tout le moins à une instance disposant de la plupart de ses prérogatives.

13 La Déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés et la Déclaration de Paris ont été adoptées respectivement le 3 novembre 2000 et le 14 février 2008 lors de réunions de ministres de la Justice et de représentants de gouvernement des Etats membres de l'Organisation internationale de la Francophonie.

14 Ces deux déclarations ont été adoptées à l'issue de la première et de la seconde Conférence arabe sur la justice organisées respectivement en juin 1999 à Beyrouth et en février 2003 au Caire à l'initiative du Centre arabe pour l'indépendance du judiciaire et de la profession juridique et en présence de nombreux représentants d'institutions internationales, de juristes, d'avocats, de membres des autorités nationales et de représentants d'organisations non gouvernementales.

15 Troisième recommandation de la Déclaration du Caire relative à l'indépendance de la justice.

la magistrature n'a que très peu été directement abordée ou entreprise, et ce malgré les conclusions des participants à la Deuxième conférence arabe sur la justice du Caire qui relevaient en 2003 qu'on «assiste dans la plupart des pays arabes, à l'interférence des pouvoirs exécutifs dans ce qui relève de l'autorité judiciaire y compris les nominations, les transferts, les promotions, les révocations et la gestion des affaires professionnelles des juges et que cela constitue un obstacle à l'établissement d'une justice indépendante»¹⁶.

Partant d'un constat à la fois de l'enjeu que constitue un CSM indépendant dans tout processus de renforcement de l'indépendance de la justice et de la relative absence d'initiatives significatives et concrètes à cet égard dans la région, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) a organisé les 22 et 23 novembre 2008 en collaboration avec le Centre de Amman pour les études des droits de l'Homme (ACHRS), un séminaire à Amman portant sur le rôle potentiel des Conseils supérieurs de la magistrature en tant que promoteur et gardien d'un judiciaire indépendant. Les travaux du séminaire ont porté sur cinq pays d'Afrique du nord et du Moyen-Orient, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et les Territoires palestiniens.

Inscrites dans le cadre d'un processus de transition démocratique ou résultats d'initiatives impulsées par des instances non étatiques, plusieurs réformes ont vu le jour dans les pays étudiés. Celles-ci ont notamment pris la forme d'une révision de certaines dispositions législatives relatives au Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi au Liban, la réforme n°389 du 21 décembre 2001 a introduit le principe d'élection de certains membres du Conseil supérieur de la magistrature. Par ailleurs, sous la pression du Club des juges, le ministère de la justice égyptien a adopté en 2006, la nouvelle Loi sur l'autorité judiciaire qui prévoit en particulier, le principe d'autonomie financière du pouvoir judiciaire. Les juges jordaniens ont quant à eux en 2005, pris l'initiative d'élaborer un code d'éthique judiciaire. En ce qui concerne le Maroc, l'Instance équité et réconciliation (commission nationale de vérité et réconciliation) mise en place par le monarque en 2004 a fait de la révision du statut du Conseil supérieur de la magistrature, l'une de ses principales recommandations adressées au roi et au gouvernement marocain à l'issue de ses travaux en décembre 2006.

Les espoirs suscités par ces initiatives restent toutefois dans une large mesure déçus. En Égypte, la nouvelle Loi sur l'autorité judiciaire ne reprend que très partiellement les dispositions du projet de loi établi par le Club des juges et accorde des pouvoirs étendus à l'exécutif en matière judiciaire¹⁷. Cette loi a été critiquée par le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats qui rappelle dans son rapport 2007 la crainte des juges égyptiens de voir les dispositions de cette loi «affaiblir l'indépendance du judiciaire» en accordant notamment au ministre de la

16 Traduction non officielle.

17 Les amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire ont permis certes de diminuer les pouvoirs du ministre de la Justice en ce qui concerne la surveillance des tribunaux ainsi que l'avertissement et la discipline des juges, et ont attribué au pouvoir judiciaire un budget indépendant. Mais la composition du CSM n'a pas été modifiée et ses sept membres continuent à siéger ex officio, sur la base de la position qu'ils occupent dans la hiérarchie judiciaire – le projet préparé par le Club des juges prévoyait pour sa part que quatre membres sur sept seraient élus pour un an par l'Assemblée générale de la Cour de cassation et de la Cour d'appel du Caire.

Les juges demandaient également à ce que la direction de l'inspection judiciaire soit rattachée au CSM et non plus au ministère de la Justice. Cf. notamment Nathalie Bernard-Maugiron «Vers une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire en Égypte?» in *Revue Internationale de droit comparé (RIDC)*, 1, 2007.

Justice un large pouvoir de contrôle du Conseil supérieur de la magistrature¹⁸. Quant au Maroc, les recommandations relatives à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature n'avaient au moment de la préparation du séminaire pas été suivies d'effets concrets.

Dans ce contexte, la FIDH en partenariat avec l'ACHRS, a décidé de s'intéresser d'une part aux obstacles qui, dans ces cinq pays, continuent d'empêcher un fonctionnement indépendant des Conseils supérieurs de la magistrature et qui entravent sa réforme, et à l'identification, d'autre part, de stratégies permettant de dépasser ces obstacles. La FIDH a décidé pour ce faire de réunir à l'occasion du séminaire de Amman, des juges, des avocats, des représentants des ministères de la justice, des représentants d'ONG locales, régionales et internationales et des experts régionaux et internationaux. Réunis pendant deux journées, les participants ont tenté de déterminer le niveau d'indépendance des Conseils supérieurs de la magistrature dans les cinq pays concernés, tout en identifiant les prérogatives qui doivent être les leurs dans un système judiciaire indépendant. Les discussions se sont ensuite portées sur les stratégies à mettre en œuvre, à la fois par les autorités nationales, les bailleurs de fonds et les organisations nationales, régionales et internationales afin d'intégrer la réforme des Conseils supérieurs de la magistrature dans le processus de réforme des systèmes judiciaires. À l'issue du séminaire, un groupe de travail composé de un à deux participants par pays s'est constitué afin de compléter et finaliser le présent rapport qui a vocation à servir de base de discussion pour l'élaboration de stratégies de suivi notamment au niveau national.

Dans cette perspective, ce rapport portant sur *«Les Conseil supérieurs de la magistrature: quelles réformes pour un pouvoir judiciaire indépendant?»* s'attache en particulier, à décrire le fonctionnement des Conseils supérieurs de la magistrature dans les pays cibles et ce, au regard des principes et standards internationaux relatifs à l'indépendance des magistrats. Il s'appuie sur les analyses des participants ainsi que sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives au fonctionnement, à la composition et aux prérogatives des Conseils supérieurs de la magistrature dans ces pays. Dans l'ensemble des pays étudiés dans le présent rapport, le ministère public fait partie intégrante de la magistrature. Toutefois, les débats du séminaire ont essentiellement porté sur les magistrats du siège sans qu'une position unanime n'ait été prise sur la compétence (ou non) des Conseils supérieurs de la magistrature en matière de gestion de carrière des membres du ministère public. Dans cette perspective, le présent rapport s'intéresse exclusivement au rôle des Conseils vis-à-vis de la magistrature assise. Les termes juges et magistrats seront dès lors employés indistinctement pour faire référence aux seuls magistrats du siège.

Ce rapport reprend par ailleurs, les recommandations du séminaire à destination des acteurs nationaux (autorités nationales, associations de la société civile, juges...) ainsi que des acteurs «externes» de la réforme judiciaire (bailleurs de fonds, organisations régionales et internationales...). La mise en œuvre de ces recommandations et l'effectivité des réformes sont en effet tributaires d'une coopération renforcée de l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse des autorités exécutives, législatives et judiciaires, des associations professionnelles, des organisations de la société civile nationale et internationale ou encore des acteurs inter-gouvernementaux, au niveau régional et international.

18 Cf., le Rapport 2007 du Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des magistrats, Leandro Despouy, «Addendum-Situations in specific countries or territories» p.72.

I. LE CADRE NORMATIF RELATIF AUX CONSEILS SUPÉRIEURS DE LA MAGISTRATURE

La mainmise de l'exécutif sur la composition, la structure et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature tend à le détourner de son mandat de protection et de renforcement de l'indépendance du judiciaire et le transforme parfois en un instrument au service du pouvoir. Afin d'éviter cet écueil, il est important que cette institution dispose de garanties juridiques lui permettant d'agir en toute indépendance.

Conformément aux standards internationaux relatifs aux garanties d'indépendance des magistrats, les participants au séminaire ont identifié les principaux critères d'indépendance de tout Conseil supérieur de la magistrature.

Un Conseil supérieur de la magistrature indépendant est en général composé d'une majorité de juges, élus par leurs pairs. Il joue un rôle clé dans la nomination, la gestion de carrière et la discipline des juges. Il dispose d'une autonomie financière et détermine le budget du pouvoir judiciaire. Il est également chargé de la gestion de l'appareil judiciaire.

C'est à l'aune de ces critères que sera évalué le niveau d'indépendance des Conseils supérieurs de la magistrature des Etats concernés par ce rapport.

1. Egypte

a/ Fondement juridique du Conseil

La volonté de l'exécutif de contrôler la magistrature en Egypte s'est traduite par la création de deux instances, le Conseil supérieur de la magistrature présidé par le Président de la Cour de cassation et le Conseil suprême des corps judiciaires dirigé par le Président de la République.

Le Conseil supérieur de la magistrature a été créé par la loi n° 66 de 1943 sur l'indépendance de la magistrature. Cependant en 1969, il est supprimé pour être remplacé par un Conseil suprême des corps judiciaires prévu par l'article 173 de la Constitution qui énonce, «un Conseil suprême présidé par le Président de la République détermine les affaires des organisations judiciaires. La loi doit définir sa compétence, sa formation et ses règles de fonctionnement». L'opposition des magistrats à cette nouvelle instance contrôlée par l'exécutif a permis de rétablir le Conseil supérieur de la magistrature par la loi n° 35 de 1984 portant création du Conseil supérieur de la magistrature qui modifie la loi n°46 de 1972 sur l'autorité judiciaire. Cette loi prévoit la création d'un Conseil supérieur de la magistrature dirigé par le Président de la Cour de cassation. Bien que le Conseil suprême des corps judiciaires existe toujours, ses compétences en matière de nomination et de gestion de la carrière des juges ont été transférées au Conseil supérieur de la magistrature. La loi n°142 de 2006 a récemment accordé davantage de pouvoirs au Conseil supérieur de la magistrature.

b/ Composition

Le Conseil supérieur de la magistrature égyptien est présidé par un magistrat, le Président de la Cour de cassation. Ses autres membres sont le Président de la Cour d'appel du Caire, le procureur général, les deux plus anciens vice-présidents de la Cour de cassation et les deux plus anciens présidents des autres Cours d'appel (art.77 bis de la loi n° 35 de 1984). Bien que composé uniquement de magistrats, le processus de sélection ou plus exactement de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature égyptien, n'offre pas suffisamment de garanties d'indépendance. Deux de ses membres, le Président de la Cour de cassation et le procureur général, sont en effet directement nommés par le Président de la République. Les autres membres sont choisis selon un critère d'ancienneté.

c/ Attributions

- Recrutement des juges

La nomination des juges en Egypte se fait par décret présidentiel après accord du Conseil supérieur de la magistrature (art. 44. de la loi de 1984). La consultation du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des magistrats est toutefois limitée. En effet, les juges sont choisis parmi les procureurs (art. 49 de la loi de 1972), ceux-ci étant initialement nommés par décret présidentiel sur recommandation du ministre de la Justice, après avis du procureur général et du Conseil supérieur de la magistrature (art. 119, 121 et 122 de la loi de 1972).

Le procureur général, également nommé par décret présidentiel, n'est plus, suite à la réforme n°142 de 2006, responsable devant le ministre de la Justice comme le prévoyait l'article 125 de la loi de 1972.

- Promotion et affectation des juges

La réforme de 2006 accorde un rôle plus important au Conseil supérieur de la magistrature dont l'accord, et non plus simplement l'avis, est désormais requis en matière de promotion et d'affectation des magistrats. La promotion des magistrats se fait par décret présidentiel (art. 44 de la loi de 1984). L'affectation des magistrats des juridictions primaires auprès d'autres institutions judiciaires ou auprès du ministère de la Justice se fait sur décision du ministre de la Justice après l'accord du Conseil supérieur de la magistrature (art. 55 à 64).

L'affectation des procureurs se fait par décret du ministre de la Justice sur proposition du procureur général et après l'accord du Conseil supérieur de la magistrature (art. 121).

Par ailleurs, la nomination des juges auprès de gouvernements étrangers ou auprès d'institutions internationales se fait sur décision du Président de la République après l'accord du Conseil supérieur de la magistrature.

- Mesures disciplinaires

En Egypte, l'exécutif conserve de larges pouvoirs en matière de contrôle disciplinaire des magistrats

en dépit des avancées apportées par la réforme de 2006. En effet, l'article 94 de la loi de 1972 conférait au ministre de la Justice le pouvoir d'adresser des avertissements aux présidents et juges des juridictions primaires. La nouvelle loi sur l'autorité judiciaire a transféré cette compétence au président du comité d'inspection judiciaire qui est l'instance compétente pour enquêter sur le comportement des magistrats durant les procédures disciplinaires. Cependant ce comité qui a son siège au ministère de la Justice dépend dans les faits du ministre de la Justice (art. 78 de la loi de 1972).

Par ailleurs, le déclenchement de la procédure disciplinaire contre un juge d'une juridiction primaire se fait par le procureur général de sa propre initiative, sur requête du ministre de la Justice ou sur requête de la Cour où le juge poursuivi exerce ses fonctions (art. 99 et 129 de la loi de 1972).

d/ Autonomie financière et administrative

Le ministre de la Justice est chargé de la supervision administrative des tribunaux (art. 93) et du contrôle et de la supervision administrative du ministère public et de ses membres (art. 125).

La nouvelle réforme n°142 de 2006 énonce le principe d'indépendance financière du pouvoir judiciaire et accorde au Conseil supérieur de la magistrature la compétence de déterminer et de gérer le budget des tribunaux. Cependant, aucune modalité n'a été envisagée pour la mise en œuvre de cette réforme et la gestion financière de la justice reste une prérogative de l'exécutif.

e/ Déontologie

Il n'existe pas en Egypte de codification écrite des règles de déontologie judiciaire. Cependant certaines règles générales sont énoncées dans les textes de lois ou dans la littérature judiciaire égyptienne (publications du Club des juges, conférences du Conseil supérieur de la magistrature égyptien...)

2. Jordanie

a/ Fondement juridique du Conseil

En Jordanie, le Conseil supérieur de la magistrature est prévu par la loi n°15 de 2001 sur l'indépendance judiciaire, qui remplace la loi n°49 de 1972. Les dispositions de la loi de 2001 régissent la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. L'absence de disposition constitutionnelle relative à une instance spécifique garante de l'indépendance des juges telle le Conseil supérieur de la magistrature, soumet cette institution aux aléas de la vie politique.

b/ Composition

Le Conseil supérieur de la magistrature est composé de onze magistrats, le Président de la Cour de cassation, le Président de la Cour suprême, le procureur général près de la Cour de cassation, les deux plus anciens juges de la Cour de cassation, les trois présidents des Cours d'appel, le plus ancien

inspecteur des tribunaux ordinaires, le secrétaire général (*amin 'am*) du ministère de la Justice et le président du Tribunal de première instance d'Amman (art.4). Le mode de recrutement des membres du Conseil affecte considérablement son indépendance. Aucun membre du Conseil n'est élu, et certains membres sont directement désignés par l'exécutif. Le Président de la Cour de cassation qui est aussi président du Conseil supérieur de la magistrature est nommé et démis de ses fonctions par décret royal. Le Président de la Cour suprême est également nommé par décret royal sur avis du Conseil supérieur de la magistrature. Quant au secrétaire général du ministère de la Justice, c'est un magistrat des juridictions primaires, nommé par le Conseil supérieur de la magistrature sur recommandation du ministre de la Justice (art. 24).

c/ Attributions

- Recrutement des juges

Selon l'article 14/A, les juges sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature sur recommandation du ministère de la Justice. Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans la procédure de recrutement des juges est purement formel dans la mesure où c'est l'exécutif qui établit la liste des juges devant être nommés.

- Promotion et affectation des juges

L'affectation des juges se fait par décision du Conseil supérieur de la magistrature. Le Président du Conseil a le pouvoir d'affecter des juges à des mandats spécifiques: afin de soutenir le travail des tribunaux ordinaires et spéciaux, d'effectuer l'une des prérogatives du procureur et d'effectuer des inspections (art. 22/A et 23/A). Ces mandats spécifiques ne peuvent couvrir une période supérieure à trois mois par an. La promotion des magistrats se fait sur la base de rapports établis par le service de l'inspection judiciaire dont le siège est établi au ministère de la Justice et qui dépend de l'autorité du ministre de la Justice (art. 19). Le rôle joué par l'exécutif dans la nomination du Président du Conseil et le contrôle sur le service de l'inspection judiciaire compromettent la compétence du Conseil supérieur de la magistrature dans la promotion et l'affectation des magistrats.

- Mesures disciplinaires

Le Président du Conseil supérieur de la magistrature est compétent pour contrôler les juges et leur adresser des avertissements au sujet de leur conduite dans la fonction judiciaire (art. 27 et 28). L'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature en la matière demeure compromise par la composition même du CSM qui ne garantit pas son indépendance par rapport à l'exécutif. Par ailleurs, la suspension d'un juge est décidée conjointement par le Conseil supérieur de la magistrature et le Roi (art. 26). Les comités disciplinaires sont constitués par le Conseil supérieur de la magistrature (art. 31), mais le service d'inspection judiciaire dépend lui, du ministère de la Justice (art. 41).

d/ Autonomie financière et administrative

Le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose pas de budget propre, mais le Président du Conseil a des pouvoirs étendus en matière d'augmentation des salaires (art.21/A) et en matière de supervision administrative des juges (art. 27).

e/ Déontologie

Dans le cadre du programme de réforme, la Stratégie de modernisation judiciaire (JUST) entreprise par le gouvernement jordanien, et sous l'initiative de l'Association du barreau américain, un code d'éthique et de bonne conduite a été réalisé après la consultation de plus de 500 juges jordaniens. Publié en 2005, ce code s'est notamment inspiré des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire¹⁹. En avril 2006, un Comité d'éthique (*Ethics and Accountability Committee*) relevant du Conseil supérieur de la magistrature a été institué afin de veiller au respect des dispositions contenues dans le code.

3. Liban

a/ Fondement juridique du Conseil

Le Conseil supérieur de la magistrature libanais n'a pas de fondement constitutionnel. Il est cependant prévu par les accords de Taëf auxquels est reconnue une valeur constitutionnelle. La loi n°150 du 16 septembre 1983 sur le statut de la magistrature régit les fonctions et attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

b/ Composition

Le Conseil supérieur de la magistrature se compose de dix magistrats désignés pour la plupart par le pouvoir exécutif. Avant la réforme n°389 du 21 décembre 2001, l'article 2 de la loi de 1983 accordait à l'exécutif le pouvoir de nommer les dix membres du Conseil. La réforme a introduit le principe d'élection de deux membres du Conseil, faisant suite à une disposition déjà contenue dans les accords de Taëf selon laquelle «certains membres du Conseil doivent être élus par les juges afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire». Trois autres membres du Conseil sont nommés en vertu de la fonction qu'ils occupent par décret pris en Conseil des ministres. Il s'agit du président de la Cour de cassation qui est le président du Conseil, le procureur général près de la Cour de cassation et le président du comité d'inspection judiciaire. Les autres membres sont des magistrats nommés par décret pris sur proposition du ministre de la Justice.

19 Principes adoptés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, La Haye, novembre 2002.

c/ Attributions

- Recrutement des juges

Selon l'article 59, le ministre de la Justice évalue le besoin de recruter de nouveaux magistrats et précise le nombre requis après consultation du Conseil supérieur de la magistrature. Les magistrats sont ensuite recrutés sur concours et intègrent l'Institut des études judiciaires. Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé d'organiser le concours d'entrée et de constituer une commission d'examen composée uniquement de magistrats. L'article 68 permet aussi de nommer comme magistrat stagiaire à l'Institut des études judiciaires, tout candidat ayant obtenu un doctorat en droit, et ce en vertu d'un décret pris sur proposition du ministre de la Justice et après approbation du Conseil supérieur de la magistrature. Cette disposition dispense le candidat du concours d'entrée et accorde au pouvoir exécutif des prérogatives importantes en matière de recrutement des juges.

A l'issue de trois années de formation à l'Institut des études judiciaires, le Conseil supérieur de la magistrature se prononce sur les aptitudes de chaque magistrat à exercer ses fonctions, mais les nominations ne deviennent effectives que par décret pris en Conseil des ministres après l'accord du ministre de la Justice et du Conseil supérieur de la magistrature. Le pouvoir exécutif n'est cependant pas lié par l'avis du Conseil.

- Promotion et affectation des juges

La promotion d'un magistrat se fait par décision du ministre de la Justice après l'accord du Conseil supérieur de la magistrature.

Son affectation se fait sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature après accord du ministre de la Justice. En cas de désaccord entre le Conseil et le ministre de la Justice, le Conseil vote à nouveau sur le projet portant sur les affectations. Si celui-ci obtient le vote de sept des dix membres du Conseil, le projet devient «définitif et obligatoire» (art. 5 de la loi de 1983, modifié par la loi de 2001).

Le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la Justice exercent donc une compétence partagée en matière de promotion et d'affectation des juges. Cependant, le mode de recrutement des membres du Conseil traduit la prépondérance de l'exécutif dans l'exercice de ces deux fonctions.

Par ailleurs les juges au Liban sont soumis au système de mutation entre les tribunaux qui s'applique au début de chaque année et à un système de rotation tous les deux ans. En l'absence de critères fixes régissant ces systèmes, leur mise en oeuvre peut constituer un moyen de pression sur les juges.

- Mesures disciplinaires

Le conseil disciplinaire est composé uniquement de magistrats: le président de la Cour de cassation (président du Conseil) et les deux présidents de Chambre à la Cour d'appel, désignés par le Président du Conseil supérieur de la magistrature au début de chaque année. Le magistrat est convoqué au conseil de discipline sur demande du conseil du service d'inspection.

Le conseil du service d'inspection est composé de magistrats désignés pour leur ancienneté par un décret pris en Conseil des ministres. Ils exercent cette fonction sous la supervision du ministère de la

Justice (art. 100 et 101 de la loi de 1983).

Selon la réforme de 2001, le Conseil supérieur de la magistrature peut, à une majorité de huit membres sur dix, destituer tout magistrat qu'il estime incompétent.

Ainsi, il semblerait que seuls le Conseil supérieur de la magistrature et les magistrats qui composent le conseil disciplinaire et le conseil du service d'inspection soient compétents en matière disciplinaire. Cependant le processus de nomination de ces magistrats, désignés directement par l'exécutif ou nommés en Conseil des ministres, entache l'indépendance du pouvoir judiciaire en la matière.

d/ Autonomie financière et administrative

Le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas compétent en matière de détermination du budget de la justice ou d'administration des tribunaux. Le budget du pouvoir judiciaire fait partie du budget du ministère de la Justice. C'est également le pouvoir exécutif qui est responsable de la gestion administrative des tribunaux. Le pouvoir judiciaire ne jouit donc d'aucune indépendance en matière financière ou administrative.

e/ Déontologie

En 2005, un comité composé du président du Conseil supérieur de la magistrature, du président du Conseil d'Etat et du président de l'inspection judiciaire a élaboré un texte intitulé les «règles fondamentales de la déontologie juridictionnelle» instituant huit grandes règles éthiques de déontologie judiciaire: l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, l'obligation de réserve, le courage, la modestie, la loyauté et la diligence. À partir du 25 janvier 2005, ce document a été mis à la disposition des juges après avoir été ratifié par le ministre de la Justice.

4. Maroc

a/ Fondement juridique du Conseil

Le Conseil supérieur de la magistrature est prévu par la constitution marocaine qui fixe sa composition et spécifie ses attributions en matière de recrutement, d'avancement et de discipline des magistrats. La loi du 11 novembre 1974 sur le statut de la magistrature régit les fonctions du Conseil.

b/ Composition

Selon l'article 86 de la constitution marocaine, le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Roi et se compose du ministre de la Justice, qui est le vice-président du Conseil, du premier président de la Cour suprême, du procureur général du Roi près de la Cour suprême, du président de la première chambre de la Cour suprême, de deux représentants élus par les magistrats des Cours d'appel et de quatre représentants élus par les magistrats des juridictions de premier degré. Dans leur majorité, les membres du Conseil supérieur de la magistrature marocain sont des magistrats élus par leurs pairs. Cette apparente garantie d'indépendance du Conseil est compromise par le rôle joué par

le ministre de la Justice, dont la présence au sein du Conseil, place cette instance sous la tutelle du pouvoir politique.

c/ Attributions

- Recrutement des juges

Le pouvoir exécutif domine toute la procédure de recrutement des magistrats, de l'organisation du concours d'admission à leur nomination. Les attachés de justice au Maroc sont recrutés par voie de concours dont les conditions d'admission, le programme des épreuves, leur notation, ainsi que la composition du jury sont déterminés par le pouvoir exécutif (art.5 de la loi de 1974). Les candidats admis à l'issue du concours sont nommés comme attachés de justice par arrêté du ministre de la Justice (art.6). Après une formation de deux ans, ils sont nommés par dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (art.7). L'article 3 de la loi de 1974 permet aussi au ministre de la Justice de nommer sur titre, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, des avocats, universitaires ou fonctionnaires à certains degrés de la magistrature. Le pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature dans la procédure de recrutement des magistrats est donc purement consultatif.

- Promotion et affectation des juges

Selon l'article 55 de la loi de 1974, les magistrats du siège peuvent dans leurs spécialisations respectives, recevoir une nouvelle affectation, à leur demande, suite à un avancement, en cas de suppression ou de création de juridiction ou pour remédier à une insuffisance d'effectifs qui affecte gravement le fonctionnement d'une juridiction. Les affectations sont prononcées par dahir sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Par ailleurs, le ministre de la justice peut, par arrêté, déléguer un magistrat pour occuper un poste pendant une période de trois mois renouvelable une fois, sans l'intervention du Conseil (art.57).

En matière de promotion des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature a un rôle consultatif établi par l'article 23 de la loi de 1974. Chaque année, une liste d'aptitude où figurent les noms des magistrats qui doivent être promus, est dressée et arrêtée par le ministre de la Justice sur avis du Conseil supérieur de la magistrature. Cependant, selon l'article 13 du règlement intérieur du Conseil (établi en octobre 2000 par le ministère de la Justice), la consultation du Conseil ne se fait qu'après constitution de la liste d'aptitude par le ministre de la Justice. C'est donc le pouvoir exécutif et non le Conseil supérieur de la magistrature qui est compétent en matière de promotion des magistrats.

- Mesures disciplinaires

Le ministre de la Justice contrôle dans une large mesure le processus disciplinaire. Il déclenche les poursuites contre les magistrats, instruit leur dossier et prend des sanctions de premier degré à leur rencontre (art.61). Le ministre de la Justice peut par ailleurs suspendre un magistrat de ses fonctions sans consultation préalable du Conseil supérieur de la magistrature (art.62). C'est aussi le ministre de la Justice qui préside le conseil disciplinaire.

d/ Autonomie financière et administrative

Le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas de budget propre. Le ministère de la Justice prend à sa charge les frais de fonctionnement du Conseil. C'est également le pouvoir exécutif qui est responsable de la gestion financière et administrative de la justice. Par ailleurs, à défaut d'un local propre, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit dans les locaux du ministère de la Justice.

e/ Déontologie

Un code de déontologie initié par l'Association du barreau américain et inspiré des principes de Bangalore et de la Charte de Ryad²⁰ est actuellement dans sa dernière phase de finalisation par l'Amicale Hassania des magistrats²¹.

5. Les Territoires palestiniens

a/ Fondement juridique du Conseil

Le Conseil supérieur de la magistrature est prévu par l'article 91 de la Loi fondamentale palestinienne. Ses pouvoirs sont fixés par la loi n°1 sur l'autorité judiciaire de mai 2002.

b/ Composition

Le Conseil supérieur de la magistrature se compose de neuf membres, le Président de la Cour suprême (président du Conseil), le plus ancien vice-président de la Cour suprême, deux des plus anciens magistrats de la Cour suprême désignés par les membres de la Cour, les trois présidents des trois Cours d'appel, le procureur général et le représentant (*wakil*) du ministère de la Justice (art. 37). Tous les membres sont des magistrats à l'exception du représentant du ministère de la Justice dont la présence en tant que représentant de l'autorité exécutive risque de compromettre l'indépendance du Conseil.

c/ Attributions

- Recrutement des juges

Les magistrats sont nommés par le Président de l'Autorité palestinienne sur désignation du Conseil supérieur de la magistrature (art. 18 de la loi). Le Conseil définit par ailleurs les règles de nomination aux différents grades de la magistrature.

20 Charte de Ryad sur l'éthique et la conduite du magistrat arabe.

21 L'amicale Hassania est une association des juges marocains créée en 1995. Elle est critiquée par certains juges et avocats pour son manque d'indépendance et d'impartialité.

- Promotion et affectation des juges

Le transfert des juges se fait sur décision du Conseil supérieur de la magistrature. Cependant le ministre de la Justice peut, après accord du Conseil supérieur de la magistrature, affecter temporairement un juge à un autre poste lorsque l'intérêt national l'exige, sans que la loi fixe la durée ou les modalités de ce transfert (art.23 de la loi). La promotion des magistrats est prononcée par le Président de l'Autorité palestinienne sur recommandation du Conseil supérieur de la magistrature.

- Mesures disciplinaires

Le Conseil supérieur de la magistrature contrôle le processus d'évaluation des juges mais il est absent de la procédure disciplinaire. Le Conseil supérieur de la magistrature définit les règles de fonctionnement et les modalités de notation du comité d'inspection judiciaire chargé du contrôle des magistrats. Ce comité est rattaché au Conseil supérieur de la magistrature (art. 42) auprès duquel il dépose régulièrement ses rapports d'inspection (art. 43). Lorsqu'il y a lieu de poursuivre un juge, la procédure disciplinaire a lieu devant un conseil de discipline composé de magistrats relevant de la Cour suprême, du Président du Conseil et de deux juges de la Cour d'appel (art. 48). Le Conseil supérieur de la magistrature est ensuite chargé de mettre en œuvre les décisions du conseil disciplinaire (art. 55).

d/ Autonomie financière et administrative

L'article 3 de la loi sur l'indépendance judiciaire accorde une autonomie financière au pouvoir judiciaire sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil est chargé d'évaluer le budget de la justice et d'en informer le ministre de la Justice. Il est également chargé de superviser l'utilisation du budget du pouvoir judiciaire. Cependant, le ministre de la Justice demeure en théorie, chargé de la supervision administrative des tribunaux (art. 47). toutefois dans la pratique les tribunaux sont gérés par le CSM.

e/ Déontologie

Par décision n°3 du 10 mai 2006, le Conseil supérieur de la magistrature palestinien a émis un code de bonne conduite instituant des règles éthiques de déontologie judiciaire.

II. QUELLES REFORMES EN VUE DE GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES CONSEILS SUPERIEURS DE LA MAGISTRATURE ?

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est consacré par la constitution ou la loi fondamentale dans l'ensemble des pays étudiés. Cependant, on assiste par le biais de dispositions législatives ou dans la pratique, à une interférence constante du pouvoir exécutif dans ce qui relève théoriquement du domaine de l'autorité judiciaire, y compris pour ce qui devrait être de la responsabilité au premier titre, du Conseil supérieur de la magistrature. Par conséquent, au regard des dispositions légales relatives au fonctionnement des Conseils dans les pays concernés et en se fondant sur les normes internationales et régionales de garantie d'indépendance du système judiciaire, les participants au séminaire ont identifié les principales réformes législatives à mettre en œuvre afin de garantir un Conseil supérieur de la magistrature indépendant et disposant de prérogatives lui permettant de contribuer effectivement à la promotion et au respect de l'indépendance de la justice. Tout en se référant à l'ensemble des textes internationaux et régionaux pertinents, les participants se sont particulièrement appuyés sur les travaux issus du Conseil consultatif des juges européens. Cette instance est en effet à ce jour, celle qui a mené les travaux les plus poussés sur les questions relatives aux garanties d'indépendance des Conseils supérieurs de la magistrature ²².

1. Consécration constitutionnelle

Le principe de consécration constitutionnelle consistant en une disposition constitutionnelle définissant le fonctionnement et les compétences du Conseil supérieur de la magistrature constitue une protection contre toute velléité de limiter le pouvoir de celui-ci. Les garanties constitutionnelles relatives au CSM revêtent une importance particulière dans les pays où le processus démocratique reste inachevé et où le risque d'interférence de l'exécutif en matière judiciaire est élevé.

Le Conseil consultatif des juges européens a dans son avis n° 10 précisé le contenu de ces dispositions. Celles-ci doivent selon cet avis «(...) prévoir la création de ce type d'organe, la détermination de ses fonctions, l'origine des membres le composant, la mise en place de critères concernant sa composition et le mode de désignation des membres»²³.

Alors qu'en Jordanie et au Liban, aucune disposition constitutionnelle ne prévoit la création d'une institution garante de l'indépendance de la magistrature²⁴, dans les trois autres pays, les dispositions constitutionnelles relatives au Conseil supérieur de la magistrature sont en l'état insuffisantes. L'existence d'un Conseil supérieur de la magistrature y est certes prévue, mais le texte constitutionnel laisse à la loi le soin de déterminer sa composition et ses compétences. Cela revient au regard des

²² Le Conseil consultatif des juges européens (CJCE) est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges. Il est composé exclusivement de juges. L'avis du CJCE dont il sera fait référence ici, est l'avis n°10 à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société, 23 novembre 2007.

²³ CJCE, principe n°11.

²⁴ Au Liban, la création d'un Conseil supérieur de la magistrature est néanmoins prévue par les accords de Taëf qui ont une valeur constitutionnelle.

textes de loi en vigueur, à accorder à l'exécutif un large pouvoir en matière judiciaire et dès lors à contredire, le principe pourtant constitutionnel d'indépendance de la magistrature. Il est par conséquent recommandé que la Constitution ou la Loi fondamentale de chacun de ces pays prévoit expressément l'existence d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, compétente pour prendre les décisions se rapportant au recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière et la cessation de fonction des juges.

2. Composition et modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature

La composition du Conseil supérieur de la magistrature doit lui permettre de garantir son indépendance. Les différents documents internationaux et régionaux relatifs à l'indépendance de la magistrature sans formellement trancher la question, s'accordent sur un Conseil composé exclusivement ou majoritairement de juges²⁵.

Les participants ont toutefois insisté sur le risque de corporatisme que représente un Conseil supérieur de la magistrature composé exclusivement de juges, rejoignant en ce sens le Conseil consultatif des juges européens selon lequel «une composition mixte présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire»²⁶. Les participants au séminaire se sont accordés sur la nécessaire représentation d'autres professions au sein du Conseil supérieur de la magistrature, tout en convenant qu'il revient à chaque pays de fixer les modalités de désignation de ses membres en évitant toutefois que celle-ci soit confiée à une autorité politique. Le mode de sélection des membres non magistrats doit être, en toute hypothèse, de nature à garantir le choix de personnalités faisant consensus en raison de leur compétence et évitant tout choix partisan.

Dans les pays étudiés, le Conseil supérieur de la magistrature est composé dans sa majorité (Maroc, Territoires palestiniens) voire dans son intégralité (Égypte, Jordanie, Liban) de magistrats. Dans le cas d'un Conseil composé exclusivement de juges, le principe de l'élection des membres est considéré comme primordial. Le Conseil consultatif des juges européens estime ainsi que «ces juges doivent être élus par leurs pairs. Lorsque la composition du Conseil est mixte (juges et non juges), il doit compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs pour éviter toute manipulation ou pression indue»²⁷. Enfin, les membres magistrats doivent être représentatifs du corps judiciaire de façon à éviter une sur-représentation de la hiérarchie judiciaire. Or dans tous les États concernés, à l'exception du Maroc, la majorité des magistrats est désignée par l'exécutif. En Jordanie ou en Égypte par exemple, aucun membre du Conseil supérieur de la magistrature n'est élu. Certains membres du Conseil sont par ailleurs issus de l'exécutif. Dans les Territoires palestiniens, un représentant du ministère de la Justice fait partie des membres du Conseil. Au Maroc, le ministre de la Justice lui-même est le vice-président du Conseil.

25 L'avis du Conseil consultatif des juges européens stipule que le Conseil supérieur de la magistrature «peut être composé, soit exclusivement de juges, soit à la fois de juges et de non juges», Avis n°10 Conseil consultatif des juges européens (CCJE), principe n°16.

26 Ibid., principe n°19.

27 Ibid., principes n°17 et 18.

3. Fonctions du Conseil supérieur de la magistrature

«Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge, le statut [*de la Charte européenne sur le statut des juges*] prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci»²⁸. Le Conseil supérieur de la magistrature est cette instance chargée du recrutement, de la gestion de carrière ainsi que de la discipline des juges.

a/ Recrutement des juges

L'article 9 du Statut universel du juge prévoit que «le recrutement et chacune des nominations du juge doivent se faire selon des critères objectifs et transparents fondés sur la capacité professionnelle. Le choix doit être assuré par un organe indépendant comportant une part substantielle et représentative de juges». Deux critères doivent ainsi prévaloir dans la procédure de recrutement des magistrats. D'une part, la responsabilité de la sélection des juges doit revenir au Conseil supérieur de la magistrature. D'autre part, celui-ci doit agir selon des critères pré-établis, notamment par la loi, et se fondant sur les qualifications des candidats.

En Egypte et en Jordanie, le processus de sélection des juges ne relève pas du CSM. En Jordanie, les juges sont nommés sur recommandation du ministre de la Justice, alors qu'en Egypte, ils sont choisis parmi les procureurs, eux-mêmes nommés par décret présidentiel sur recommandation du ministre de la Justice.

Au Maroc et au Liban, le recrutement des juges se fait principalement par voie de concours. Bien que ce mode de sélection favorise sans conteste un recrutement plus égalitaire que le recrutement décidé par des commissions, il n'offre pas, lorsqu'il est mis en oeuvre par le seul exécutif, de garanties d'indépendance suffisantes. En effet, au Maroc, les conditions d'admission à concourir, le programme des épreuves et leur notation ainsi que la composition du jury d'examen sont déterminés par le gouvernement. Un mode de sélection par concours dont les modalités de mise en oeuvre seraient confiées au CSM permettrait de renforcer l'indépendance de la magistrature.

Seuls les Territoires palestiniens ont mis en place dans les textes un système qui accorde au Conseil un rôle décisionnel dans le processus de nomination des juges et ce, en dépit du fait que les juges soient nommés officiellement par le Président de l'Autorité palestinienne. Pour les pays où «la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges»²⁹ en raison du caractère éminent de cette fonction, notamment dans les Territoires palestiniens mais également au Maroc, où les nominations se font par dahir et en Egypte où elles interviennent sur décret du Président de la République, le Conseil de l'Europe recommande dans sa décision relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, «qu'un organe spécial, indépendant et compétent, soit

28 Charte européenne sur le statut des juges, Strasbourg, juillet 1998, principe 1.3.

29 Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe N° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, 13 octobre 1994, principe I-2-c-i.

habilité à donner au gouvernement des conseils qui sont suivis dans la pratique»³⁰. En d'autres termes, la procédure de nomination est considérée comme distincte de la procédure de sélection des juges³¹. Il est en outre prévu que si la nomination doit émaner du chef de l'Etat, elle doit néanmoins se conformer à la sélection établie par le Conseil supérieur de la magistrature. Or dans la plupart des Etats étudiés, le Conseil supérieur de la magistrature n'intervient que très marginalement dans le processus de sélection des juges. Il n'a en vertu des législations en vigueur qu'un simple pouvoir consultatif qui n'engage pas en pratique l'autorité chargée du pouvoir de nomination.

b/ Formation des juges

Les participants et en particulier l'ensemble des représentants des pays concernés ici, ont souligné lors du séminaire la nécessaire implication du Conseil supérieur de la magistrature dans l'organisation et le contrôle de la formation des magistrats. Son intervention est particulièrement recommandée dans la conception des programmes mis en œuvre par les Instituts supérieurs de la magistrature. Les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique prévoient que, «les Etats mettent en place, des institutions spécialisées pour la sélection et la formation des magistrats»³².

Le Conseil consultatif des juges européens reconnaît formellement aux Conseils une responsabilité en matière de formation, stipulant que «les responsabilités concernant l'organisation et le contrôle de la formation judiciaire devraient incomber, dans chaque Etat, non pas au ministère de la Justice ou à toute autre autorité devant rendre compte au pouvoir législatif ou exécutif, mais au pouvoir judiciaire lui-même ou de préférence au Conseil de la Justice»³³.

La réforme de 2002 de l'Institut supérieur de la magistrature marocain représente une tentative de détachement de cette institution du ministère de la Justice. La loi n° 09-01 du 3 octobre 2002 érige en effet l'Institut supérieur de la magistrature en un établissement public doté de la personne morale et de l'autonomie financière et administrative. Cependant, la loi accorde au ministre de la Justice la présidence du conseil d'administration de l'Institut, ce qui maintient cette institution sous l'autorité et le contrôle du pouvoir exécutif.

c/ Affectation et promotion des juges

Le principe d'inamovibilité du juge constitue une des principales garanties d'indépendance du judiciaire. Prémunissant le juge de toute destitution, affectation ou révocation en dehors de critères objectifs et définis par la loi, il protège les membres de la magistrature à la fois contre les influences du pouvoir et contre celles de l'intérêt privé. Ce principe est garanti dans nombre de

30 Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe N° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, 13 octobre 1994, principe I-2-c-i.

31 Il est question ici de la procédure de nomination des magistrats au moment de leur recrutement et non au moment de leur promotion ou affectation.

32 Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, cf. supra, principe B-b.

33 CJCE, cf supra, principe n°65.

textes internationaux et régionaux³⁴ et dans les dispositions constitutionnelles et législatives de la plupart des pays étudiés³⁵. Ainsi, l'article 8 du Statut universel du juge énonce, «un juge ne peut être déplacé, suspendu ou démis de ses fonctions que dans les cas prévus par la loi et dans le respect de la procédure disciplinaire». Les dispositions législatives relatives à l'affectation des juges dans les pays étudiés font intervenir le Conseil supérieur de la magistrature dans la procédure de mutation d'un juge. L'intervention du Conseil lors de ce processus est toutefois insuffisante lorsque celle-ci prend la forme d'un simple avis qui ne lie pas les autorités chargées de procéder à la mise en oeuvre de la mesure d'affectation, ou lorsque celle-ci s'effectue en l'absence d'un cadre juridique définissant les conditions de mutation des juges.

La promotion des juges doit également répondre aux critères et principes d'objectivité et de transparence. Le 13^{ème} Principe fondamental relatif à l'indépendance de la magistrature énonce que «la promotion des juges doit être fondée sur des facteurs objectifs, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience». L'évaluation de ces critères incombe au Conseil supérieur de la magistrature³⁶, «sur la base de la connaissance de ces évaluations, les promotions sont prononcées par le Conseil supérieur de la magistrature ou sur sa proposition, sa recommandation ou avec son accord ou après son avis» rappelle aussi le principe 4-1 de Charte européenne sur le statut des juges. La compétence des Conseils supérieurs de la magistrature dans la promotion des juges est variable dans les pays étudiés. Alors qu'au Liban les textes prévoient une compétence partagée entre le Conseil et le ministère de la Justice et que dans les Territoires palestiniens, le Conseil est décisionnel en la matière, en Jordanie et au Maroc, l'exécutif conserve un pouvoir prépondérant dans la promotion des juges. En effet en Jordanie, les rapports d'évaluation des juges sont établis par le service d'inspection judiciaire qui siège au ministère de la Justice. Au Maroc, la liste d'aptitude des juges visés par une décision de promotion est dressée et arrêtée par le ministre de la Justice. Dans ces pays, le Conseil supérieur de la magistrature n'intervient alors que pour confirmer une décision déjà prise par l'autorité exécutive. Or à l'instar de ce qui devrait prévaloir pour la nomination des juges, leur promotion, si elle émane d'un acte officiel du chef de l'Etat, devrait être conforme à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature et conformément à des critères fixés par cette instance.

d/ Discipline des juges

Afin de préserver l'indépendance judiciaire, la procédure disciplinaire doit être menée par un Conseil supérieur de la magistrature indépendant statuant sur des fautes disciplinaires définies par la loi³⁷. La Charte européenne sur le statut des juges prévoit que «le manquement par un juge à l'un des devoirs expressément définis par le statut ne peut donner lieu à une sanction que sur la décision, suivant la

34 Cf., à cet égard le principe 12 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature ou le principe I des Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique qui stipulent dans les deux cas, «Les juges sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat».

35 Le principe d'inamovibilité des juges n'est garanti constitutionnellement qu'en Egypte et au Maroc. Les Constitutions égyptienne et marocaine énoncent respectivement que «le statut des juges est irrévocable» (art. 168) et que «les magistrats du siège sont inamovibles» (art. 85). Au Liban, l'article 44 de la loi n°150 du 16 septembre 1983 stipule, «les magistrats ne peuvent être mutés ou licenciés que conformément aux règles posées par ce décret-loi». Et pour la Palestine, l'article 22 de la loi sur l'autorité judiciaire de mai 2002 garantit que «les juges ne peuvent être affectés, transférés ou détachés que dans des circonstances et des conditions prévues par la loi».

36 Cf à cet égard le principe 56 de l'avis susmentionné du CJCE.

37 Cf l'article 11 du Statut universel du juge.

proposition, la recommandation ou avec l'accord d'une juridiction ou d'une instance comprenant au moins pour moitié des juges élus»³⁸. Or dans les Etats étudiés, le processus disciplinaire relève dans une large mesure de l'autorité exécutive, en l'occurrence le ministère de la Justice. En Egypte et en Jordanie, les services d'inspection judiciaire compétents pour enquêter sur le comportement des magistrats dépendent du ministère de la Justice. Au Maroc, l'ensemble du processus disciplinaire relève de la compétence du ministre de la Justice, du déclenchement des poursuites à la prise de sanction à l'encontre des magistrats. Ainsi, le Conseil supérieur de la magistrature est quasi absent de la procédure disciplinaire menée à l'encontre des magistrats, à l'exception des Territoires palestiniens où le comité d'inspection judiciaire dépend du Conseil supérieur de la magistrature et où le comité disciplinaire est constitué exclusivement de magistrats.

4. Autonomie financière et administrative

L'autonomie budgétaire et administrative de la justice est un élément important de l'indépendance judiciaire. Le Conseil supérieur de la magistrature devrait disposer de ressources financières, d'un personnel, d'un local et de moyens propres afin d'accomplir son mandat de façon indépendante.

Selon le Conseil consultatif des juges européens, «les tribunaux ne sont réellement indépendants que s'ils disposent d'un budget propre et administré par une instance indépendante du pouvoir exécutif ou législatif»³⁹. A l'exception des Territoires palestiniens, le budget de la justice dans les autres pays est géré par le ministère de la Justice⁴⁰. Pourtant, dès 1999, la Déclaration de Beyrouth recommandait aux Etats arabes de «garantir un budget distinct pour le pouvoir judiciaire comprenant toutes ses branches et institutions. Ce budget doit être intégré comme un tout dans le budget de l'Etat. Il doit être déterminé selon l'avis du Conseil supérieur de la magistrature en concertation avec les institutions judiciaires»⁴¹. De même, dans ses conclusions, la Déclaration du Caire invitait les Etats à «inclure un article sur l'indépendance judiciaire dans le budget et le bilan de l'Etat»⁴². En Egypte, la réforme n°142 de 2006 accorde au Conseil supérieur de la magistrature la compétence de déterminer et de gérer le budget des tribunaux. Cependant, aucune modalité n'a été envisagée pour la mise en œuvre de cette réforme.

Le principe d'autonomie financière suppose à la fois de préserver le Conseil supérieur de la magistrature des interférences externes en le dotant de ressources nécessaires à son propre fonctionnement, mais aussi lui accorder un pouvoir décisionnel en matière de détermination du budget de la justice et en matière d'affectation de fonds aux tribunaux. Le fait que le Conseil siège, comme au Maroc, dans les locaux du ministère de la Justice restreint les prérogatives accordées au Conseil et plaçant celui-ci sous une tutelle de fait du ministère, augmente le risque d'ingérence de l'exécutif dans les affaires du Conseil.

38 Principe 5-1, Charte européenne sur le statut des juges.

39 CJCE, cf supra, principe n°74.

40 En Egypte cependant la réforme n°142/2006 accorde au Conseil supérieur de la magistrature la compétence de déterminer et de gérer le budget des tribunaux. Cependant, aucune modalité n'a été envisagée pour la mise en œuvre de cette réforme.

41 2^{ème} recommandation de la Déclaration de Beyrouth, Recommandations de la première Conférence arabe sur la justice, juin 1999, traduction non officielle.

42 Principe e de la Déclaration du Caire relative à l'indépendance de la justice, Recommandations de la seconde Conférence arabe sur la justice, février 2003.

5. Responsabilisation et transparence

«Compte tenu de l'importante implication attendue du Conseil de la Justice dans la gestion du corps judiciaire, il convient d'assurer la transparence des actions entreprises par ce Conseil. Cette transparence est une condition essentielle de la confiance que doivent avoir les citoyens dans le fonctionnement de la justice et une garantie contre le risque de politisation ou la tentation du corporatisme»⁴³. Cette affirmation du Conseil consultatif des juges européens, implique la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature à plusieurs égards. Celui-ci doit d'une part, être tenu responsable de ses décisions, ce qui implique la possibilité d'un recours en appel contre les décisions rendues par le Conseil devant une juridiction supérieure. D'autre part, il doit veiller à informer le public et les autres institutions de ses initiatives et de ses actions afin d'établir et renforcer la confiance de la population en l'autorité judiciaire.

a/ Contrôle juridictionnel

Le principe fondamental du «double degré de juridiction» impose la possibilité d'un recours contentieux contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature, en particulier lorsque celui-ci statue en matière disciplinaire. Un juge sanctionné doit pouvoir faire appel d'une décision le sanctionnant devant une juridiction supérieure. Le contrôle juridictionnel des décisions du Conseil supérieur de la magistrature garantit aux citoyens et au corps judiciaire en particulier, une meilleure protection de leurs droits.

b/ Responsabilité à l'égard du public

Le Conseil supérieur de la magistrature a un rôle d'information auprès du grand public, du fonctionnement de la justice en général et un devoir de transparence quant aux activités qu'il effectue et ce, notamment afin de renforcer la confiance des citoyens dans le système judiciaire. À cet égard, l'article 8 de la loi n°15 de 2001 sur l'indépendance de la justice en Jordanie impose au Conseil supérieur de la magistrature la publication d'un rapport annuel sur l'état et le fonctionnement des tribunaux pour l'année écoulée. Dans les Territoires palestiniens, le Conseil supérieur de la magistrature dispose d'un site Internet alimenté régulièrement des activités du Conseil et de ses prises de position. Le Conseil publie également un rapport dans lequel il décrit ses réalisations passées, les projets à venir ainsi que les obstacles rencontrés. Ce mode régulier d'information du public contribue au développement d'une relation directe et responsable entre les citoyens et le système judiciaire.

43 Principe n°91 du CJCE, cf supra.

III. CONCLUSION et RECOMMANDATIONS

1. Remarques conclusives

a/ La réforme du CSM: l'absence d'un modèle unique

L'approche privilégiée dans le cadre de ce rapport et des travaux du séminaire qu'il entend refléter, s'appuie sur le postulat que la conformité de la composition et des prérogatives des CSM, telles que développées ici, avec les «standards» internationaux et/ou les dispositions des instances internationales et régionales compétentes, constitue un cadre légal sur lequel les promoteurs d'un CSM et au-delà d'un système judiciaire indépendant peuvent s'appuyer pour légitimer leurs revendications.

Toutefois, il importe de rappeler qu'il n'existe nullement de cadre légal-type qui soit applicable à l'ensemble des CSM. L'absence de dispositions précises dans les standards internationaux sur cette question spécifique et le fait que les différents groupes d'experts ayant promulgué différents documents se sont abstenus de trancher strictement certains points relatifs à la composition du CSM et à certaines de ses prérogatives, viennent appuyer cette conclusion. En effet et à titre d'exemple, la présence au sein d'un CSM d'un représentant de l'exécutif lorsque celui-ci y siège à titre honorifique, n'est pas toujours le corollaire d'une ingérence de l'exécutif dans ses travaux. *A contrario*, un CSM composé exclusivement de magistrats n'est pas à l'abri de toute instrumentalisation et/ou risque de corruption. Il en va de même pour plusieurs autres aspects relevant de la compétence du CSM.

A dessein ce rapport n'a pas été conçu, comme une analyse du fonctionnement des CSM dans les pays concernés mais comme un outil pouvant servir de base à une déclinaison au niveau national des travaux et réflexions initiés à l'occasion du séminaire d'Amman. Il s'est en effet clairement avéré qu'il relève de la compétence et de la responsabilité des acteurs concernés d'analyser et de déterminer sur la base de leur expérience, le modèle qui correspond au mieux au contexte national. Ceux-ci auront également pour tâche d'identifier les principaux obstacles à l'indépendance du CSM et plus largement, du judiciaire ainsi que les entraves aux éventuelles réformes entreprises en ce sens ou à leur mise en oeuvre effective. Ils pourront enfin sur cette base, trouver des pistes permettant de contourner ces obstacles et entraves.

Les participants ont particulièrement insisté sur le fait que l'existence d'un cadre juridique relatif au CSM voire au judiciaire, garant de l'indépendance de celui-ci ne constitue nullement une assurance sans faille de cette indépendance. Les exemples de fossé parfois abyssal, entre la théorie et la pratique en matière d'indépendance de la justice sont légion, les tentations d'interférence étant particulièrement importantes. Le processus de réforme du CSM s'inscrit dès lors nécessairement dans une démarche plus globale d'indépendance de la justice.

b/ La nécessaire intégration de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature dans une réforme globale de la justice

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature constitue un élément essentiel de la protection et du renforcement de l'indépendance judiciaire. C'est pour cette raison que la FIDH a décidé de s'intéresser spécifiquement à cette question souvent peu abordée en Afrique du nord et au Moyen-Orient. La réforme du CSM n'est toutefois pas une fin en soi et s'inscrit obligatoirement dans un processus général de réforme de la justice en vue d'une meilleure protection des droits humains et du renforcement de l'Etat de droit. Une telle stratégie globale doit se décliner en différentes étapes, allant de la garantie d'un procès équitable, à la lutte contre la corruption, en passant par le soutien à une société civile engagée dans la réalisation de l'Etat de droit. A l'occasion du séminaire, les participants ont particulièrement insisté sur l'articulation nécessaire entre les garanties d'indépendance de la justice par le biais de la réforme des CSM et la nécessaire impartialité des magistrats que le respect du droit à la liberté d'association pour les juges et la responsabilisation des magistrats peuvent fortement contribuer à garantir.

Dans plusieurs Etats étudiés, le pouvoir politique continue d'interdire aux juges de constituer ou d'adhérer à des associations. Au Maroc les juges ne peuvent adhérer à un parti ou une association à caractère politique, ni constituer un syndicat ou en faire partie. Or le droit d'association est un droit fondamental reconnu aux juges par plusieurs normes internationales. L'article 12 du Statut universel du juge stipule, «le droit d'association professionnelle du juge doit être reconnu, pour permettre aux juges d'être consultés notamment sur la détermination de leurs règles statutaires, éthiques ou autres, les moyens de la justice, et pour permettre d'assurer la défense de leurs intérêts légitimes». Le principe 9 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature ajoute, «les juges sont libres de constituer des associations de juges ou d'autres organisations, et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature». Le droit d'association des juges est également l'objet de la cinquième recommandation de la Déclaration du Caire qui appelle au «soutien pour la liberté des juges d'établir des associations et clubs qui permettent aux juges d'exprimer leurs opinions et de défendre leur indépendance et les intérêts du pouvoir judiciaire».

L'existence d'une association de juristes permet aux juges de se mobiliser contre les interférences du pouvoir exécutif dans le fonctionnement de la justice. Elle est souvent à l'origine des réformes judiciaires susceptibles de renforcer l'indépendance de la justice. En Egypte, le Club des juges a joué un rôle fondamental dans l'adoption de la loi de 1943 sur l'indépendance de la magistrature ainsi que celle de 1984 portant création du Conseil supérieur de la magistrature. La réforme de 2006 relative à la nouvelle loi sur l'autorité judiciaire a également été adoptée après une forte mobilisation du Club des juges. Ces associations jouent un rôle déterminant dans la réforme judiciaire et peuvent tout autant soutenir et provoquer une réforme des Conseils supérieurs de la magistrature.

Par ailleurs, l'indépendance de la justice ne concerne pas seulement l'institution judiciaire, mais également les magistrats pris individuellement. La question de la responsabilisation des juges est ainsi

un élément essentiel de la réforme judiciaire. Elle rappelle qu'au delà de garanties constitutionnelles et législatives relatives à l'indépendance de la justice, celle-ci relève également du comportement des magistrats, principaux promoteurs de l'indépendance judiciaire. A cet égard, la Déclaration du Caire en faveur de la justice, de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et du développement adoptée en 1995 par les ministres de la justice des pays de l'Organisation internationale de la Francophonie, recommande dans la partie relative à l'indépendance de la magistrature, «l'adoption et l'observation de règles d'éthique et de déontologie, propres à préserver la dignité du magistrat et le rôle prééminent de la justice»⁴⁴. Des règles éthiques sont ainsi nécessaires pour consolider l'indépendance de la justice au sein même de l'appareil judiciaire. Plusieurs Etats ont établi un code de déontologie judiciaire, un recueil de bonnes pratiques à l'intention des magistrats. Ce texte définit des principes généraux qui fondent les devoirs professionnels des magistrats (indépendance, impartialité), mais aussi leur comportement individuel dans l'exercice de leur profession. Plusieurs Etats, comme le Maroc ou la Jordanie, se sont inspirés des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et la Charte de Ryad sur l'éthique et la conduite du magistrat arabe, inspirée des principes de Bangalore pour établir des règles d'éthique à l'intention des juges.

Selon les principes de Bangalore, «la responsabilité principale pour la promotion et le maintien de normes élevées de déontologie judiciaire incombe à l'appareil judiciaire de chaque pays»⁴⁵. Dans les Territoires palestiniens, ce projet a été réalisé par le Conseil supérieur de la magistrature qui dans une décision publiée en 2003 a élaboré un ensemble de règles éthiques à destination des juges. En Jordanie, la création aux côtés du Conseil supérieur de la magistrature d'un comité d'éthique chargé de veiller sur le respect des règles de déontologie judiciaire renforce l'indépendance du pouvoir judiciaire dont l'autorité se substitue à celle de l'exécutif dans l'élaboration et le suivi des règles déontologiques.

2. Recommandations

À l'issue du séminaire, les participants ont formulé les recommandations suivantes destinées à protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire par la réforme du statut et des compétences du Conseil supérieur de la magistrature. Ils ont ainsi appelé,

a/ les autorités nationales

- à engager une réforme constitutionnelle, législative et administrative relative au Conseil supérieur de la magistrature et pour ce faire, de :

a/ Prévoir dans la constitution l'existence d'une instance indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, appelée ici Conseil supérieur de la magistrature, compétente pour prendre les décisions se

44 Déclaration et plan d'action adoptés par la troisième conférence des ministres de la Justice de l'Organisation internationale de la Francophonie, Le Caire, 1^{er} novembre 1995.

45 Préambule des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire.

rapportant au recrutement, à la nomination, au déroulement de la carrière et à la cessation de fonction des juges.

b/ Garantir une composition mixte du Conseil supérieur de la magistrature afin que celui-ci soit composé d'une majorité de juges élus par leurs pairs et de membres extérieurs à la fonction judiciaire et aux pouvoirs exécutif et législatif.

c/ Accorder au Conseil supérieur de la magistrature des compétences en matière de recrutement, de promotion, d'affectation et de discipline des juges. Ces compétences doivent être exercées en dehors de toute interférence du pouvoir exécutif ou législatif.

d/ Conférer au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir de décision dans ces matières ou lui attribuer un pouvoir de proposition qui lie les autres autorités.

e/ Associer le Conseil supérieur de la magistrature au processus de formation des juges.

f/ Garantir l'indépendance financière du Conseil supérieur de la magistrature : lui accorder les ressources financières nécessaires à la poursuite de ses activités.

g/ Garantir l'indépendance administrative du Conseil supérieur de la magistrature: lui allouer un local propre et des moyens techniques et logistiques nécessaires à l'exercice de son activité.

h/ Accorder au Conseil supérieur de la magistrature la compétence de déterminer le budget du pouvoir judiciaire.

i/ Confier au Conseil supérieur de la magistrature la fonction de rédaction d'un code de déontologie judiciaire.

j/ Etablir un système de recours des décisions du Conseil supérieur de la magistrature devant une juridiction supérieure.

k/ Informer le public des activités du Conseil supérieur de la magistrature notamment par la publication de rapports d'activités réguliers.

- et de façon générale de:

l/ Se conformer à leurs engagements internationaux et régionaux et harmoniser la législation nationale avec les instruments internationaux et régionaux pertinents.

m/ Engager une réforme globale de la justice.

n/ Garantir la liberté d'association pour les juges et leur reconnaître le droit de constituer des associations professionnelles.

b/ l'ensemble des acteurs concernés (institutionnels, société civile) aux niveaux national, régional et international

Plusieurs projets de réforme de la justice dans le monde arabe ont été mis en place dans le cadre de programmes de l'Union européenne (MEDA, Instrument européen de politique de voisinage) et d'organismes étrangers et internationaux (PNUD, USAID). Certains projets ont une assise nationale (les activités de l'Association du Barreau américain en Jordanie et au Maroc ou les rapports nationaux du Programme Justice du réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme), d'autres visent plusieurs pays arabes à l'instar de la coopération judiciaire bilatérale entre la France et les pays arabes⁴⁶. Cependant peu de projets ou d'initiatives abordent la question de la réforme des Conseils supérieurs de la magistrature. La majorité des programmes nationaux portent avant tout sur la modernisation de la justice (informatisation, renforcement des infrastructures techniques des tribunaux...) et la formation professionnelle des juges.

Les recommandations adressées aux acteurs internationaux insistent sur le développement de programmes consacrés uniquement à la réforme des Conseils supérieurs de la magistrature et à l'appui des initiatives régionales et nationales s'inscrivant dans cette perspective.

Au niveau régional, des programmes sur la réforme judiciaire, initiés par différents organismes, ont été mis en place ces dernières années. En 2006, le Centre arabe pour le développement de l'Etat de droit et de l'intégrité (ACRLI) a organisé une conférence régionale en Jordanie au cours de laquelle ont été engagées des initiatives de réforme notamment en matière judiciaire. La principale est la création du «Arab Focus Group on Rule of Law Reform» (AROL), une coalition d'organisations de la société civile arabe chargée de développer des projets relatifs à l'Etat de droit et à la réforme judiciaire dans la région. D'autres organismes comme le Centre arabe pour l'indépendance des juges et des avocats (ACIJLP) ou le Conseil arabe pour les études juridiques et judiciaires (ACJLS) organisent régulièrement des ateliers ou conférences portant notamment sur l'indépendance judiciaire. Par ailleurs, les participants à la Deuxième conférence arabe sur la justice du Caire ont formulé une série de recommandations à mettre en œuvre sur le plan régional dont certaines ont été reprises lors du séminaire:

a/ Le développement d'un réseau régional de la société civile comprenant toutes les organisations et institutions actives dans le domaine de la justice et de l'indépendance judiciaire. L'objectif du réseau est de coordonner les efforts qui renforcent le soutien populaire pour les stratégies de l'indépendance judiciaire.

b/ La création d'un réseau régional d'institutions judiciaires et d'organisations de la société civile pour contrôler et analyser l'état de l'indépendance judiciaire dans chaque pays et publier des rapports périodiques sur le respect des principes de l'indépendance judiciaire dans chaque pays.

c/ La création d'une organisation non gouvernementale chargée de faciliter la coopération régionale,

⁴⁶ Pour une liste détaillée de ces programmes, cf., le rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), *Les initiatives en matière de réforme judiciaire dans la région euro-méditerranéenne*, janvier 2008.

l'échange de compétences et le soutien pour l'indépendance judiciaire.

A ces recommandations, les participants au séminaire ont ajouté:

d/ La création d'une association des juges arabes.

e/ La mise en place dans les pays étudiés d'un groupe de travail en charge d'élaborer un projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature au niveau national. Ce groupe devra être composé de représentants de l'ensemble des acteurs concernés (juges, avocats, ministère de la justice, ONG de défense des droits de l'Homme etc.).

f/ La création d'un observatoire pour le soutien et la défense des juges arabes dont la mission serait l'identification et la dénonciation des mesures de répression menées à l'encontre des magistrats.

L'empêchement qui a été fait par les autorités égyptiennes à M. Baroudi, juge égyptien, de participer au séminaire d'Amman est une illustration de la répression à laquelle peuvent être confrontés des magistrats de la région. Les participants ont également déploré qu'en raison d'une fermeture prolongée du point de passage entre la Cisjordanie et la Jordanie, M. Nasser Rayyes, représentant de l'organisation palestinienne Al Haq, n'ait pas pu participer aux travaux du séminaire.

BIBLIOGRAPHIE

Instruments internationaux et régionaux

Déclaration universelle des droits de l'Homme.

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/frn.htm>

Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm

Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

<http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

http://www.achpr.org/francais/_info/charter_fr.html

Charte arabe des droits de l'Homme.

<http://www.pogar.org/themes/reforms/documents/dacharter.pdf>

Charte européenne sur le statut des juges.

www.venice.coe.int/site/main/texts/JD_docs/Charter_F.pdf

Principes et lignes directrices relatifs au droit à un procès équitable et à l'assistance juridique en Afrique de l'Union africaine.

<http://www.interights.org/news/Guidelines%20on%20Right%20to%20Fair%20Trial%20AU.doc>

Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, 1985.

http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/h_comp50_fr.htm

Déclaration de principes de Beijing sur l'indépendance de la magistrature dans la région de LAWASIA, 1995.

<http://www.asianlii.org/asia/other/CCJAPRes/1995/1.html>

Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, 2002.

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe N° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

www.abanet.org/rol/docs/judicial_reform_coe_recommandation_1994_french.pdf

Avis N°10 (2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens sur le Conseil de la Justice au service de la société.

www.csm.it/CCJE/pdf/ParereN10.pdf

Déclaration de Beyrouth, recommandations de la Première Conférence arabe sur la Justice, juin 1999.

<http://www.pogar.org/activities/justice/beirut.pdf>

Déclaration du Caire relative à l'indépendance de la Justice, Seconde Conférence arabe sur la Justice, février 2003.

www.ifes.org/publication/ee32ffcfa2d636e3127e4a6c96d0f74/Cairo_Declaration_FR.pdf

Déclaration et plan d'action adoptés par la troisième conférence des ministres de la Justice de l'Organisation internationale de la Francophonie, Le Caire, 1^{er} novembre 1995.

<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/230.pdf>

Statut universel du juge.

http://www.iaj-uim.org/old/FRA/frameset_FRA.html

Statut du juge en Afrique.

http://www.iaj-uim.org/old/FRA/frameset_FRA.html

Principes internationaux sur l'indépendance et la responsabilité des juges, des avocats et des procureurs.

www.icj.org/IMG/pdf/Guide.pdf

Rapports et études

International Foundation for Election System (IFES), *Global Best Practices: Judicial Councils: Lessons Learned from Europe and Latin America*, avril 2004.

International Foundation for Election System (IFES), *Global Best Practices: A Model State of the Judiciary Report, A strategic Tool for Promoting, Monitoring and Reporting on Judicial Integrity Reforms*, avril 2004.

International Foundation for Election System (IFES) and the Arab Centre for the Development of Rule of Law and Integrity (ACRLI), *Comparative Report on the State of the Judiciary in Egypt, Jordan, Lebanon and Morocco*, mai 2007.

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), *La justice dans l'Est et le Sud de la région méditerranéenne*, 2004.

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), *Les initiatives en matière de réforme judiciaire dans la région euro-méditerranéenne*, janvier 2008.

UNDP, Programme on Governance in the Arab Region, *Judicial Independence in the Arab World*, 2002.

UNDP, Programme on Governance in the Arab Region, *Arab judicial Structures*, août 2001.

USAID Office de la démocratie et la gouvernance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, janvier 2002.

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf

Documents par pays

Égypte

Constitution égyptienne.

http://aceproject.org/ero-en/regions/mideast/EG/Egyptian%20Constitution%20-%20english.pdf/at_download/file

Loi n°82 de 1969 relative au Conseil suprême des corps judiciaires.

Loi n°46 de 1972 sur le système judiciaire.

Loi n°35 de 1984 sur les juges.

La nouvelle sur l'autorité judiciaire de juin 2006.

International Foundation for Election System (IFES), *State of the Judiciary Report: Egypt*, avril 2004.

Bernard-Maugiron Nathalie, «Vers une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire en Egypte?» in *Revue Internationale de droit comparé* (RIDC), 1, 2007.

El Gheriany Hossam, «Indépendance du Conseil supérieur de la magistrature», *El Koda*, janvier 2009 (article publié suite à la conférence de Amman).

Jordanie

Constitution jordanienne

http://www.kinghussein.gov.jo/constitution_jo.html

Loi n°15 de 2001 sur l'indépendance judiciaire.

http://www.lob.gov.jo/ui/laws/search_no.jsp?year=2001&no=15

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), *L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, le cas de la Jordanie*, janvier 2008

Tarawneh Mohamed, «Fonctionnement des Conseil supérieur de la magistrature, l'expérience jordanienne»⁴⁷.

⁴⁷ Texte tiré de l'intervention lors de la conférence de Amman. Pour le texte complet en arabe, contacter la FIDH.

Liban

Constitution libanaise.

<http://www.lp.gov.lb/Version%20Francaise/constitution/menu.htm>

Loi n°150 du 16 septembre 1983 (150/1983) sur le statut de la magistrature.

International Foundation for Election System (IFES) and the Arab Centre for the Development of Rule of Law and Integrity (ACRLI), *Rapport sur le système judiciaire au Liban* (arabe).

The Lebanese Centre for Policy Studies, *Etude critique du discours sur la réforme judiciaire*, juillet 2008.

Chelhoub Elie, «Les critères qui permettent de déterminer le niveau d'indépendance des Conseils supérieurs de la magistrature- guide des bonnes pratiques»⁴⁸.

Maroc

Constitution marocaine.

<http://www.parlement.ma/fe/textesdebase1.php>

Loi du 11 novembre 1974 sur le statut de la magistrature.

www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/NewAssets/Legislation/Morocco/MoroccoMagistratesLaw.pdf

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), *L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, le cas du Maroc*, janvier 2008.

Adala, actes de la conférence internationale, *L'indépendance de la magistrature au Maroc à la lumière des normes internationales et des expériences dans le pourtour méditerranéen*, 2006.

Memorandum sur la réforme de la justice par dix associations de droits humains, 6 avril 2009.

El Imani Abdesslam, «L'expérience marocaine en matière de réforme de justice»⁴⁹.

Territoires palestiniens

Loi fondamentale palestinienne.

<http://www.palestinianbasiclaw.org/2003-amended-basic-law>

48 Texte tiré de l'intervention lors de la conférence de Amman. Pour le texte complet en arabe, contacter la FIDH.

49 Texte tiré de l'intervention lors de la conférence de Amman. Pour le texte complet, contacter la FIDH.

Loi n°1 sur l'autorité judiciaire de juin 2002.
<http://www.courts.gov.ps/atemplate.aspx?id=50>

Décision du Conseil supérieur de la magistrature n°3 de 2006 relative à la déontologie judiciaire.
<http://www.courts.gov.ps/atemplate.aspx?id=34>

Conseil supérieur de la magistrature, rapport 2007.
<http://www.courts.gov.ps/atemplate.aspx?id=207>

Mubarak Assaad, «Le Conseil supérieur de la magistrature dans les territoires palestiniens»⁵⁰.

Abou Azzam Saddam, «Compétences des Conseils supérieurs de la magistrature et obstacles à leur indépendance»⁵¹.

50 Texte communiqué en vue de la conférence de Amman. Pour le texte complet en arabe, contacter la FIDH.

51 Texte tiré de l'intervention lors de la conférence de Amman. Pour le texte complet en arabe, contacter la FIDH.

Annexe 1: Normes internationales et régionales de garanties d'indépendance de la justice

Compilation des dispositions pertinentes des principaux textes internationaux et régionaux.

1/ Sources internationales juridiquement contraignantes :

- Déclaration universelle des droits de l'Homme⁵² :

Art 10 : Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵³ :

Art 14, al-1 : Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil [...].

2/ Sources internationales non contraignantes :

- Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature⁵⁴ :

1. **L'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et énoncée dans la Constitution ou la législation nationales.** Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature.

2. Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et **sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes**, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit.

4. **La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence**, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision.

7. **Chaque Etat Membre a le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature**

52 Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948. Bien qu'elle n'ait pas valeur de traité, la déclaration universelle des droits de l'Homme est considérée comme ayant un effet juridique contraignant.

53 Adopté en 1966, entré en vigueur en 1976. Le Liban a ratifié le pacte en 1972, la Jordanie en 1975, le Maroc en 1979 et l'Egypte en 1982. En juin 2006, la Jordanie publie le traité dans la Gazette Officielle du pays, lui conférant ainsi force de loi. N'étant pas un Etat, l'Autorité palestinienne n'a pas ratifié le Pacte, dont l'application au profit des Territoires dépend entièrement de la volonté d'Israël.

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

puisse s'acquitter normalement de ses fonctions.

10. **Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives.** La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation.

11. **La durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi.**

12. **Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles** tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat.

13. **La promotion des juges, lorsqu'un tel système existe, doit être fondée sur des facteurs objectifs**, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience.

3/ Instruments régionaux contraignants :

- **Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁵⁵ :**

Art 6, al-1 : Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi [...].

- **Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples⁵⁶ :**

Art 7 : Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :
[...] le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

Art 26 : Les Etats parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des Tribunaux [...].

- **Charte arabe des droits de l'Homme⁵⁷ :**

Art 12 : Toutes les personnes sont égales devant la justice. **Les Etats parties garantissent l'indépendance de la justice et la protection des juges contre toute ingérence, pression ou menace.** Ils garantissent également à tous les individus relevant de leur compétence l'accès aux juridictions de tous les degrés.

55 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 1950.

56 Adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi, Kenya, lors de la 18^e Conférence de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Entrée en vigueur le 21 octobre 1986. Ratifiée à ce jour par les 53 Etats membres de l'ex-OUA, soit tous les pays d'Afrique, à l'exception du Maroc.

57 Il s'agit du nouveau texte de la Charte adopté en mai 2004, à Tunis, lors du 16^e Sommet de la Ligue des Etats arabes. La Charte est entrée en vigueur le 15 mars 2008. La Jordanie et la Palestine ont ratifié la Charte. L'Egypte et le Maroc l'ont signée.

4/ Instruments régionaux non contraignants :

- **Recommandation N°R(94)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges⁵⁸:**

Principe I, 2.c : Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. **L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure**

Principe VI.3 : **Lorsque les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article (*mesures disciplinaires*) doivent être prises, les Etats devraient étudier la possibilité de constituer, conformément à une loi, un organe compétent spécial chargé d'appliquer les sanctions et mesures disciplinaires, lorsqu'elles ne sont pas examinées par un tribunal, et dont les décisions devraient être contrôlées par un organe judiciaire supérieur, ou qui serait lui-même un organe judiciaire supérieur.**

- **Charte européenne sur le statut des juges⁵⁹:**

1-3. **Toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci.**

2-3. Le statut assure au moyen de formations appropriées prises en charge par l'Etat la préparation des candidats choisis à l'exercice effectif de ces fonctions. **L'instance visée au point 1.3. veille à l'adéquation des programmes de formation et des structures qui les mettent en oeuvre aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité liées à l'exercice des fonctions judiciaires.**

3-1. **La décision de nomination en qualité de juge d'un candidat ou d'une candidate sélectionnés et la décision les affectant à un tribunal sont prises par l'instance indépendante visée au point 1.3 ou sur sa proposition ou sa recommandation ou avec son accord ou après son avis.**

4-1. Lorsqu'il n'est pas basé sur l'ancienneté, un système de promotion est exclusivement fondé sur les qualités et les mérites constatés dans l'exercice des fonctions confiées au juge ou à la juge au moyen d'évaluations objectives effectuées par un ou plusieurs juges et discutées avec le ou la

58 Recommandation adoptée par le Comité des ministres de l'Europe, le 13 octobre 1994.

59 Adoptée en juillet 1998 lors d'une réunion multilatérale sur le statut des juges en Europe organisée par le Conseil de l'Europe.

juge intéressés. **Les décisions de promotion sont alors prononcées par l'instance visée au point 1.3 ou sur sa proposition, ou avec son accord. Le ou la juge qui ne sont pas proposés en vue d'une promotion doivent pouvoir former une réclamation devant cette instance.**

5-1. Le manquement par un juge ou une juge à l'un des devoirs expressément définis par le statut ne peut donner lieu à une sanction que sur la décision, suivant la proposition, la recommandation ou avec l'accord d'une juridiction ou d'une instance comprenant au moins pour moitié des juges élus.

- Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique⁶⁰

A-1 : Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par une instance juridictionnelle compétente, indépendante et impartiale, établie par la loi.

A-4 : Instance juridictionnelle indépendante :

a- L'indépendance des instances juridictionnelles et des juges doit être garantie par la constitution et les lois du pays et respectée par le gouvernement, ses institutions et autorités.

f- La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence [...]

g- Les instances juridictionnelles sont indépendantes du pouvoir exécutif.

h- La procédure de nomination dans les instances juridictionnelles doit être transparente et sujette à révision et la création d'une instance indépendante à cet effet est recommandée. Toute méthode de sélection judiciaire doit respecter l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

i- L'unique critère de nomination à des fonctions judiciaires doit être l'adéquation du profil du candidat avec les exigences du poste en termes d'intégrité, de formation ou d'instruction appropriée et de compétence.

l- Les magistrats ou les membres des instances juridictionnelles sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat.

m- La durée du mandat des magistrats, leur rémunération appropriée, leurs pensions, leur logement, leur transport, leurs conditions de sécurité physique ou sociale, l'âge de leur retraite, les mécanismes disciplinaires ou de recours et les autres conditions de service les concernant sont prescrits et garantis par la loi.

u- Les Etats créent des mécanismes indépendants ou administratifs pour suivre la carrière des magistrats et examiner les réactions du public aux processus d'administration de la justice. Ces instances, qui sont constituées, sur une base paritaire, de membres de la magistrature et de représentants du ministère chargé de la justice, prévoient des procédures pour la réception et l'instruction, par les instances juridictionnelles, des plaintes déposées contre leurs magistrats.

60 Adoptés par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples en juillet 2003.

B-b : Les Etats mettent en place, lorsqu'elles n'existent pas déjà, des institutions spécialisées pour la sélection et la formation des magistrats [...].

5/ Les déclarations des organisations non gouvernementales :

- **Déclaration de Beyrouth : Recommandations de la première conférence arabe sur la justice, juin 1999 :**

2- **L'Etat doit garantir un budget distinct pour le pouvoir judiciaire** comprenant toutes ses branches et institutions. Ce budget doit être intégré comme un tout dans le budget de l'Etat. **Il doit être déterminé selon l'avis du Conseil supérieur de la magistrature en concertation avec les institutions judiciaires.**

3- La procédure judiciaire doit être à l'abri de toute immixtion, quelque soit sa forme, du pouvoir exécutif. Celui-ci ne doit pas atteindre à l'indépendance du pouvoir judiciaire par des consignes ou circulaires.

5- Les juges doivent jouir des immunités associées à leur profession. A l'exception des actes illégaux, **aucune mesure judiciaire ne doit être prise à l'encontre des juges, sauf sur autorisation du Conseil supérieur de la magistrature.**

12- La fonction de juge doit être ouverte, sans discrimination, à tous ceux disposant des compétences requises. Les juges doivent être nommés par les conseils supérieurs des organes judiciaires concernés.

13- Aucun juge ne doit être nommé en vertu d'un contrat temporaire. **Les conseils chargés de leur discipline doivent être composés de membres du corps judiciaire.**

14- Les règles régissant la nomination, le transfert, la promotion et la discipline des juges ainsi que toutes les mesures concernant leur carrière, en particulier leur salaire en période d'exercice ou pendant la retraite, doivent être prévues par une loi. L'objectif d'une telle mesure est la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'exécutif.

- **Déclaration du Caire relative à l'indépendance de la justice : Recommandations de la seconde conférence arabe sur la justice, février 2003 :**

c- Créer dans la région arabe une coalition composée d'institutions judiciaires et de la société civile afin de surveiller l'état de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Publier des rapports réguliers sur les progrès législatifs réalisés dans chaque pays en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

d- Créer une organisation non gouvernementale pour les juges arabes afin de promouvoir la solidarité, l'échange des expériences et le renforcement de l'indépendance de la justice.

e- **Garantir l'indépendance financière de l'autorité judiciaire et inclure un article sur l'indépendance judiciaire dans le budget et le bilan de l'Etat.**

3- **Réformer la nomination, la promotion et les procédures disciplinaires à l'encontre des juges en transférant la gestion des affaires des juges au Conseil supérieur de la magistrature.**

4- **Adoption d'un code de conduite pour les juges.**

5- Le soutien pour la liberté des juges d'établir des associations et clubs qui permettent aux juges d'exprimer leurs opinions et de défendre leur indépendance et les intérêts du pouvoir judiciaire.

6- Etablir des institutions judiciaires spécialisées pour la formation des juges.

6/ Les déclarations des associations professionnelles de juristes :

- Le statut universel du juge⁶¹ :

Art 1 : Indépendance :

Dans l'ensemble de leurs activités, les juges [...] doivent mettre en œuvre les moyens dont ils disposent pour permettre aux affaires d'être appelées en audience publique dans un délai raisonnable, devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi [...]. **L'indépendance du juge est indispensable** à l'exercice d'une justice impartiale dans le respect de la loi. Elle est indivisible. Toutes les institutions et autorités, qu'elles soient nationales ou internationales, doivent respecter, protéger et défendre cette indépendance.

Art 2 : Statut :

L'indépendance du juge doit être garantie par une loi spécifique, lui assurant une indépendance réelle et effective à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat. Le juge, en tant que dépositaire de l'autorité judiciaire, doit pouvoir exercer ses fonctions en toute indépendance par rapport à toutes forces sociales, économiques et politiques, par rapport aux autres juges et par rapport à l'administration de la justice.

Art 8 : Protection du statut de la fonction :

Un juge ne peut être déplacé, suspendu, ou démis de ses fonctions que dans les cas prévus par la loi et dans le respect de la procédure disciplinaire.

Le juge est nommé sans limitation de durée ou pour une période limitée dans des conditions déterminées, sous réserve que cela ne puisse compromettre l'indépendance de la justice.

61 Adopté en 1999 par l'Union internationale des magistrats. Texte approuvé à l'unanimité par le Conseil Central de l'Union internationale des magistrats lors de sa réunion à Taipei, Taiwan, le 17 novembre 1999.

Art 9 : Nomination :

Le recrutement et chacune des nominations du juge doivent se faire selon des critères objectifs et transparents fondés sur la capacité professionnelle. Lorsque cela n'est pas déjà assuré par d'autres voies résultant d'une tradition établie et éprouvée, **le choix doit être assuré par un organe indépendant comportant une part substantielle et représentative de juges.**

Art 13 : Rémunération et retraite :

Le juge doit recevoir une rémunération suffisante pour assurer son indépendance économique. La rémunération ne doit pas dépendre du résultat de l'activité du juge et ne doit pas être réduite pendant la durée de son service professionnel.

- **Le statut du juge en Afrique⁶² :**

I – L'indépendance du juge doit être érigée en règle constitutionnelle dans chaque Etat Africain.

II - Le juge n'est soumis qu'à l'autorité de la loi ; aucune partie ou pouvoir n'a le droit d'intervenir dans les procédures judiciaires.

III - **Un statut particulier doit régir le magistrat pendant l'exercice de sa fonction.**

Il doit prévoir les règles objectives de recrutement des juges, de leurs avancements, de leurs mutations, de leurs retraites et des sanctions qu'ils peuvent encourir s'ils manquent à leur dignité de magistrat ou s'ils commettent sciemment des fautes graves.

IV - **Un organe représentatif et issu du pouvoir judiciaire lui même doit décider de la carrière du juge.**

VI - **Chaque Etat Africain doit fournir les moyens nécessaires et suffisants au juge pour l'exercice de sa fonction en dotant l'administration judiciaire d'un budget propre garantissant la bonne marche de la justice.**

X - **Les juges sont inamovibles.**

62 Elaboré et adopté par le Groupe régional africain de l'Union internationale des magistrats, à Tunis, Tunisie le 10 septembre 1995.

Annexe 2 : Liste des participants au séminaire sur la réforme des Conseils supérieurs de la magistrature, Amman, novembre 2008

Nom	Organisation	Pays
Abdelkebir Farhane		Maroc
Abu Yamen Mubarak	Membre du Parlement jordanien	Jordanie
Abu Farha Nael	Amnesty – Jordanie	Jordanie
Al-Dmour Ali		Jordanie
Al-Tarawneh Mohammad	Juge	Jordanie
Al Majali Zaha'	ACHRS	Jordanie
Asran Tarek	EOHR	Egypte
Assad Mubarak	Juge, Palestinian high court	Palestine
Ayat Mohammad	Expert juridique auprès des NU, TPIR	International
Bawadi Raeda	Ministère de la Justice	Jordanie
Benarabia Said	ICJ	International
Chalhoub Elie	ACRLI	Régional
Chouk Aida	Syndicat français de la magistrature	France
El Bouanani Rahhal	Ministère de la justice	Maroc
El-Gheriany Hossam	Juge	Egypte
El Imani Abdesalam	Procureur du Roi	Maroc
El Khoury Roger	Expert juridique	Régional
El-MughaniAhmed	Juge	Palestine
Emam Nour	Juriste	Jordanie
Ferzli Michel	Juge	Liban
Guerriche Sophie	Expert indépendant	International
Hajjar Jamal	Juge	Liban
Karam Mohammad	OMDH	Maroc
Liebaut Fabrice	EMHRN	International
Mahadeen Samir	Juge	Jordanie
Minnegheer Eric	Attaché de l'Ambassade de France	France
Nouaydi Abdelaziz	Adala	Maroc
Olwan Mohammed	Jordan University	Jordanie
Orouba Qarain	ABA	International
Paul Morcos	Fondation Justicia pour les droits de l'Homme	Liban
Rana Ajwa	Ministère de la Justice	Jordanie
Saghieh Nizar	Lawyer	Liban
Sonqrout Sameeh	Arab Organization for Human rights en Jordanie	Jordanie
Zreqat Nisreen	NCHR	Jordanie

Annexe 3 : Programme du séminaire (en anglais)

The International Federation for Human Rights (FIDH)
in cooperation with the Amman Center for Human Rights Studies (ACHRS)

The independence of the Judicial Councils, a challenge in the reform of judicial systems
in Northern Africa and in the Middle East

Regional Conference
Amman (Kingdom of Jordan)
22-23 November 2008

22 November

8:30 am

Arrival and registration of the participants

9:00- 9:30 am: Opening Ceremony

Speech by Mr. Mansour Al Hadidi, Ministry of Justice

Speech by Ms Souhayr Belhassen, President of FIDH

Speech by Mr Nizam Assaf, Director of ACHRS

Session I- Powers and Prerogatives of the Judicial Councils

Chairlady: Aïda Chouk, Former President of the French *Syndicat de la Magistrature*

9:30-10:00 am: International and regional standards on safeguards of the independence of the judiciary, with the a focus on provisions related to the Judicial Councils.

Said Benarbia, International Commission of Jurists

10:00-10:45 am: Criteria to identify the level of independence of the Judicial Councils. Presentation of good practices.

Elie Chalhoub, ACRLI

Coffee break

11:00- 12:15 am: The functioning of the Judicial Councils in the region.

Chairman: Mohammed Ayat, Legal advisor of the UN, Member of the UN Human Rights Committee

A. Powers and prerogatives of the Judicial Councils and obstacles/ limits to their independence. (15 minutes each)

- Egypt, Tarek Asran (EOHR)
- Jordan, Sadam Abou-Azam, National Center for Human Rights in Jordan

- Lebanon, Nizar Saghie, Lawyer
- Morocco, Abdel Aziz Nouaydi (Adala)
- Occupied Palestinian Territories, Assad Mubarrak, Supreme Court Judge

12:15 – 13:00 pm: Discussion

Lunch

Session II- The functioning of the Judicial Councils in the region.

14:00 -15:30 pm

Chairman: Mohammed Olwan, Dean of the Faculty of Law

B. National/local initiatives to overcome obstacles to the independence of the Judicial Councils (15 minutes each)

- Egypt : Involvement of the judges. An alternative draft law for the judicial power (2006); Hossam El Gheriany
- Jordan: Role and responsibility of the Jordanian Judicial Council in reforming the institution (i.e. the HJC annual report and its recommendations), Dr Mohammed Al-Tarawneh, Judge
- Morocco: Follow-up of the IER recommendation of the Moroccan Judicial Council reform, Abdeslam El Imani, King's Prosecutor.
- Occupied Palestinian Territories: Involvement of academic institutions to enhance the independence of the judiciary: the partnership between the Palestinian Judicial Council and the Institute of Law of Birzeit University. Assad Mubarak, Supreme Court Judge

Discussion

Coffee break

16:00- 17:30 pm

Chairman: Driss El Yazami, Secretary General of FIDH

Interactive discussion : identification and analysis of common obstacles/ limits to an effective reform of the HJC.

23rd of November

Session III – Involvement of international institutions, NGOs and donors in reforming the Judicial Councils

Chairman: Taleb Al-Saqqaf

9:00-10:30 am

Round-table : Objectives, strategies/tools for implementation and assessment of programs/ recommendations related to the independence of the judiciary and the reform of Judicial Councils, in particular:

- American Bar Association : “Middle East Legal Development Initiative”, Orouba Qarain, ABA Legal Consultant
- Bilateral cooperation France/ Arab countries on justice, Eric Minnegheer, Attaché, French Embassy in Jordan
- MEDEL: Sharing experience: the *activities of MEDEL (European Judges and Public Prosecutors for Democracy and Fundamental Rights)* in promoting initiatives towards the establishment and reform of the HJCs in European countries, M. Ignacio Gonzales
- “Arab Focus Group on Rule of Law Reform” AROL (Coalition of Arab CSOs and experts), M. Roger Khoury ACRLI.

Discussion: analysis of steps forward and obstacles to an efficient implementation of the programs and objectives.

Coffee break

11:00- 13:00 am

Session IV – Workshops: which strategies to support the reform of the HJCs ?

Workshops : the national level

This workshop will focus on national strategies and will aim at answering questions as follows:

- Who? : Participation of stakeholders, which one? establishment of a coalition?
- What? : What kind of actions: Reform of the law? New initiatives or support to existing initiatives/ programs?
- How? : Lobbying? Monitoring? Training?

Lunch

14:00-17:00 pm

Plenary session: Follow-up strategy and concluding comments

Chairman: Raji Sourani, Vice President of FIDH and Director of the Palestinian Center for Human Rights

Discussion

The workshop outputs and a follow-up strategy of this seminar.

Discussion about the possibility to initiate/ follow a regional approach and if possible, to suggest the main lines of such a regional strategy.

- Concluding comments

Annexe 4 : Tableaux récapitulatifs sur le fonctionnement des CSM par pays

EGYPTE

FONDEMENT JURIDIQUE	COMPOSITION	ATTRIBUTIONS			AUTONOMIE ADMINISTRATIVE et FINANCIERE	
		Recrutement	Affectation	Avancement		Discipline
<p>► Constitution Art. 65: L'indépendance et l'immunité de la magistrature sont deux garanties fondamentales pour la protection des droits et des libertés.</p> <p>Art.166: Les juges sont indépendants et ne sont soumis à aucune autorité autre que celle de la loi. Aucune autorité ne doit intervenir dans les affaires de la justice.</p> <p>Art.167: La loi détermine l'organisation judiciaire et ses compétences. Elle organise les modalités de formation des juges et prescrit les conditions et les mesures de leur nomination et de leur affectation.</p> <p>Art.168: Le statut des juges est irrevocable. La loi détermine les mesures disciplinaires à leur encontre.</p> <p>► Lois n°82/1969 sur la création du CSM, ► Loi n°46/1972 sur la magistrature ► Loi n°35/1984 sur les juges ► La nouvelle loi sur l'Autorité judiciaire de juin 2006.</p>	<p>Loi n°35/1984</p> <p>Art 77 bis Le CSM est composé du: • Président de la Cour d'appel du Caire • Procureur général • Des deux plus anciens vice-présidents de la Cour de cassation • Des deux plus anciens présidents des autres Cours d'appel</p> <p>Le président de la Cour de cassation et le procureur général sont nommés par le Président de la République.</p> <p>Les autres membres sont choisis selon le critère de l'ancienneté.</p>	<p>Loi n°35/1984</p> <p>Art 44: Les fonctions judiciaires sont pourvues par décret présidentiel après accord du CSM.</p> <p>Loi n°46/1972</p> <p>Art 49: les juges de la catégorie b sont choisis parmi les procureurs, en fonction de leur ancienneté, leur travail et les rapports relatifs à leur conduite</p> <p>Art 119: les membres du Ministère public sont nommés par décret présidentiel sur recommandation du ministre de la Justice et après l'avis du procureur général et l'accord du CSM.</p> <p>Suite à la réforme n°142 de 2006, le procureur général n'est plus sous l'autorité du ministère de la Justice. Cependant, il est toujours nommé par décret du Président de la République et la loi ne détermine pas les conditions d'éligibilité à cette fonction</p>	<p>Loi n°46/1972</p> <p>Art 55 à 64: L'affectation des magistrats des juridictions primaires auprès d'autres juridictions ou auprès du ministère de la Justice se fait sur décision du ministre de la Justice après accord du CSM.</p>	<p>Loi n°35/1984</p> <p>Art 44: La promotion des magistrats se fait par décret présidentiel.</p>	<p>Loi n°46/1972</p> <p>Art 78 (2): Le ministre de la Justice prépare la liste du comité d'inspection judiciaire avec l'accord du CSM. Le comité d'inspection judiciaire est attaché au ministère de la Justice</p> <p>Art 94: Le Président du comité d'inspection judiciaire peut adresser des avertissements aux présidents et aux juges des juridictions primaires.</p> <p>Art 98: L'action disciplinaire à l'encontre des juges relève de la compétence du conseil disciplinaire formé des membres suivants: le président de la Cour de cassation, le plus ancien président de la Cour d'appel et le plus ancien conseiller de la Cour de cassation.</p>	<p>► Loi n°46/1972</p> <p>Art 93: Le ministre de la Justice est chargé de la supervision administrative des tribunaux.</p> <p>► La nouvelle réforme n°142 de 2006 énonce le principe d'indépendance financière du pouvoir judiciaire et accorde au CSM la compétence de déterminer et de gérer le budget des tribunaux. Cependant, aucune modalité n'a été envisagée pour la mise en œuvre de cette réforme</p> <p>► Il n'existe pas de codification écrite des règles de déontologie judiciaire.</p>

FONDEMENT JURIDIQUE	COMPOSITION	ATTRIBUTIONS			AUTONOMIE ADMINISTRATIVE et FINANCIERE	
		Recrutement	Affectation	Avancement		Discipline
<p>► Constitution Art 97: Les juges sont indépendants, et dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne sont soumis à aucune autorité autre que celle de la loi.</p> <p>Art 101/1: Aucune autorité ne doit intervenir dans les affaires des tribunaux.</p> <p>► Loi n° 15/2001 sur l'Indépendance judiciaire (qui remplace la loi n° 49 de 1972)</p>	<p>Loi n° 15/2001 Art 4</p> <p>Le CSM est composé de onze magistrats. Aucun n'est élu.</p> <p>Le Président de la Cour de cassation est le président du CSM. Il est nommé et démis de ses fonctions par décret royal.</p> <p>Le vice-président du CSM est le président de la Cour suprême. Il est nommé par décret royal après accord du CSM.</p>	<p>Loi n° 15/2001 Article 14/A: Les juges sont nommés par le CSM sur recommandation du ministère de la Justice.</p> <p>En réalité, le ministre recommande des juges au CSM qui les nomme conformément à ces recommandations</p>	<p>Loi n° 15/2001 Art 16/A: Sur recommandation du président du conseil, le CSM ordonne le départ en retraite de tout juge ayant atteint l'âge de retraite.</p> <p>Art 16/B: Le CSM peut mettre un terme à la carrière d'un juge ou ordonner son départ en retraite même si celui-ci n'a pas encore atteint l'âge légal de la retraite.</p> <p>Art 22/A: Le CSM transfère les juges auprès d'institutions judiciaires.</p> <p>Art 23/A: Lorsque cela est nécessaire, le président du CSM transfère un juge auprès d'une juridiction ordinaire ou spéciale, ou auprès du ministère public, ou pour effectuer une inspection, pour une durée de 3 mois maximum dans l'année.</p> <p>Art 24/A: Le CSM nomme, sur recommandation du ministre de la Justice, un juge de haut rang à la fonction de Secrétaire général auprès du ministère de la Justice.</p> <p>Art 24/B: Le transfert des juges auprès de gouvernements étrangers ou auprès d'organisations régionales ou internationales est décidé par le Conseil des Ministres, sur recommandation du CSM.</p>	<p>Loi n° 15/2001 Art 19: La promotion des magistrats se fait par le CSM qui estime le mérite des candidats sur la base de rapports établis par le service de l'inspection judiciaire.</p>	<p>Loi n° 15/2001 Art 26: La révocation d'un juge est décidée conjointement par le CSM et le Roi.</p> <p>Art 27: Le président du CSM est chargé de la supervision administrative des juges.</p> <p>Art 28: Le président du CSM peut adresser aux juges des avertissements au sujet de leur conduite.</p> <p>Art 31: Les comités disciplinaires sont constitués par le CSM et se composent d'au moins trois juges membres du CSM.</p> <p>Art 32: Les mesures disciplinaires sont engagées par le Procureur général, à la demande du président du CSM et sur décision du CSM.</p> <p>Art 41: Le service de l'inspection judiciaire est rattaché au ministère de la Justice. Les rapports sur les juges réalisés par les inspecteurs sont communiqués au président du CSM et au ministre de la Justice.</p>	<p>Loi n° 15/2001 Art 8: Le CSM produit un rapport annuel portant sur la situation et le fonctionnement des tribunaux.</p> <p>Art 21: L'augmentation annuelle des salaires est décidée par le président du CSM.</p> <p>Art 27: Le président du CSM est chargé de la supervision administrative des juges.</p> <p>► Le CSM comme les juges sont financièrement dépendants du ministère de la Justice.</p> <p>► Dans le cadre du programme de réforme, la Stratégie de modernisation judiciaire (JUST) entrepris par le gouvernement jordanien, et sous l'initiative de l'Association du barreau américain, un code d'éthique et de bonne conduite a été réalisé après la consultation de plus de 500 juges.</p>

FONDEMENT JURIDIQUE	COMPOSITION	ATTRIBUTIONS				AUTONOMIE ADMINISTRATIVE et FINANCIERE
		Recrutement	Affectation	Avancement	Discipline	
<p>► Constitution Art 20: La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des magistrats. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur magistrature.</p> <p>► Loi n° 150 du 16 septembre 1983 (150/1983) sur le statut de la magistrature</p> <p>Art 4: Le CSM veille à la bonne marche du pouvoir judiciaire, à sa dignité et son indépendance.</p> <p>Art 44: Les magistrats sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent être mutés ou licenciés que conformément aux règles posées par ce décret-loi.</p>	<p>Dix magistrats désignés dans leur majorité par le pouvoir exécutif :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trois membres nommés en vertu de leurs fonctions : - le président du CSM ; est le président de la Cour de cassation - le vice président du CSM ; est le Procureur général près de la Cour de cassation. - le président du comité d'inspection judiciaire. <p>Ces membres sont nommés par décret pris en Conseil des ministres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cinq magistrats nommés par décret sur proposition du ministre de la Justice. • Deux magistrats élus par les juges depuis la réforme n°389 du 21 décembre 2001. 	<p>La mutation et le changement de poste se font par décret ministériel sur proposition du CSM et accord du ministre de la Justice.</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Le projet portant sur les affectations proposé par le CSM doit être approuvé par le ministre de la Justice. ► En cas de désaccord entre le CSM et le ministre de la Justice, le Conseil vote à nouveau le projet. Si le projet obtient le vote de sept des dix membres du conseil, le projet devient «définitif et obligatoire». 	<p>Les promotions se font par décision du ministre de la Justice après l'accord du CSM.</p>	<p>► Le magistrat est convoqué au conseil de discipline sur demande du conseil du service d'inspection.</p> <p>► Le conseil disciplinaire est composé uniquement de magistrats.</p> <p>► Le conseil du service d'inspection est composé de magistrats désignés pour leur ancienneté par décret pris en Conseil des ministres. Ils exercent cette fonction sous la supervision du ministère de la Justice.</p> <p>► Selon la réforme de 2001, le Conseil supérieur de la magistrature peut, à une majorité de huit membres sur dix, destituer tout magistrat qu'il estime incompetent.</p>	<p>► Le CSM n'a pas de budget propre.</p> <p>► Le pouvoir judiciaire n'a pas d'autorité dans la gestion administrative des affaires de la justice.</p> <p>► Un comité composé du président du CSM, du président du Conseil d'Etat et du président de l'inspection judiciaire a élaboré un document intitulé les «règles fondamentales de la déontologie juridictionnelle».</p> <p>Le 25 janvier 2005, ce texte est mis à la disposition des juges après avoir été ratifié par le ministre de la Justice.</p>	

FONDEMENT JURIDIQUE	COMPOSITION	ATTRIBUTIONS			AUTONOMIE ADMINISTRATIVE et FINANCIERE
		Recrutement	Affectation	Avancement	
<p>► Constitution Art 32: Le Roi préside le CSM.</p> <p>Art 84: Les magistrats sont nommés par dahir sur proposition du CSM.</p> <p>Art 85: Les magistrats du siège sont inamovibles.</p> <p>Art 86: Le CSM est présidé par le Roi [suit la composition du CSM].</p> <p>Art 87: Le CSM veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.</p> <p>► Loi du 11 novembre 1974 sur le statut de la magistrature (amendée à plusieurs reprises).</p> <p>► Règlement intérieur du CSM établi par le ministère de la Justice en octobre 2000.</p>	<p>Six membres élus et quatre membres de droit.</p> <p>Art 86 de la constitution : Le CSM est présidé par le Roi. Il se compose en outre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • du ministre de la Justice, vice-président • du Premier Président de la Cour suprême • du Procureur général du Roi près de la Cour suprême • du Président de la Première chambre de la Cour suprême • de deux représentants élus par les magistrats des Cours d'appel • de quatre représentants élus par les magistrats des juridictions de premier degré. 	<p>Recrutement par concours ou recrutement sur titre : art 4-5-6-7 de la loi de 1974</p> <p>► C'est le gouvernement qui détermine les conditions d'admission à concourir, le programme des épreuves et leur notation ainsi que la composition du jury (art 5).</p> <p>► A l'issue du concours, les lauréats intègrent un cycle d'études et un stage dont les modalités d'application ainsi que les époques auxquelles ils sont accomplis, sont déterminées par arrêté du ministre de la Justice (art 6).</p> <p>► Les magistrats sont nommés par dahir sur proposition du CSM (art 7).</p>	<p>Art 55 de la loi : Les magistrats du siège peuvent dans leurs spécialisations respectives, recevoir une nouvelle affectation, soit à leur demande, suite à un avancement, soit en cas de suppression ou de création de juridiction, ou pour remédier à une insuffisance d'effectif qui affecte gravement le fonctionnement d'une juridiction.</p> <p>Les affectations sont prononcées par dahir sur proposition du CSM.</p> <p>Le CSM a un pouvoir de proposition mais le ministre de la Justice a une marge pour apprécier le manque (en nombre) de juges.</p>	<p>Art 23 de la loi : Aucun magistrat ne peut être promu au grade supérieur s'il ne figure sur une liste d'aptitude. Celle-ci est dressée et arrêtée annuellement par le ministre de la Justice, sur l'avis du CSM.</p> <p>Cependant, selon l'art. 13 du règlement intérieur, la consultation ne se fait qu'après constitution de la liste.</p>	<p>Art 61-62 de la loi : C'est le pouvoir exécutif qui déclenche les poursuites contre les magistrats, instruit leur dossier, prend les sanctions et se charge de leur application.</p> <p>► Le CSM n'a pas de budget propre : Le ministère de la Justice prend à sa charge les frais de fonctionnement du CSM.</p> <p>► Il n'a pas de local propre : il se réunit dans les locaux du ministère de la Justice.</p> <p>► Un code de déontologie pour les magistrats marocains est actuellement dans sa dernière phase de finalisation par l'Amicale Hassania des magistrats.</p>

PALESTINE

FONDEMENT JURIDIQUE	COMPOSITION	ATTRIBUTIONS			AUTONOMIE ADMINISTRATIVE et FINANCIERE	
		Recrutement	Affectation	Avancement		Discipline
<p>► Loi Fondamentale 2002 amendée en 2003.</p> <p>Art 97 (ancien art. 88): Le pouvoir judiciaire est indépendant.</p> <p>Art 98 (ancien art 89): Les juges sont indépendants et dans l'exercice de leurs fonctions ils ne sont soumis à aucune autorité autre que celle de la loi. Aucune autre autorité ne doit intervenir dans les affaires de justice.</p> <p>Art 100 (ancien art. 91): Un CSM doit être créé. La loi doit préciser sa structure, ses compétences et ses règles de fonctionnement. Le Conseil doit être consulté sur les projets de lois qui régissent les affaires de la justice y compris celles du ministère public.</p> <p>► Loi sur l'Autorité judiciaire n°1, Mai 2002</p> <p>Art 1- 2: Le pouvoir judiciaire et les juges sont indépendants et ils ne sont soumis à aucune autorité autre que celle de la loi.</p>	<p>Art 37 de la loi sur l' Autorité judiciaire. Le CSM est composé de neuf membres. Huit sont des magistrats.</p> <p>Le CSM est présidé par le Président de la Cour suprême.</p> <p>Il est composé de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le plus ancien vice-président de la Cour Suprême • deux des plus anciens magistrats de la Cour suprême désignés par les membres de la Cour, • les trois présidents des trois Cours d' appel • le Procureur général • le représentant (<i>wakîl</i>) du ministère de la Justice 	<p>Les juges sont sélectionnés par le CSM. Leur sélection est ensuite approuvée par le pouvoir exécutif.</p> <p>Loi sur l'Autorité judiciaire</p> <p>Art 17: Le CSM est en charge de la préparation des programmes d'enseignement. L'Institut judiciaire palestinien est en charge de la formation des juges.</p> <p>Art 18: Les magistrats sont nommés par le Président de l' Autorité palestinienne sur désignation du CSM</p> <p>Art 19: Pour être candidat à une fonction judiciaire, la personne doit relever de l' une des catégories suivantes: ancien juge, avocat procureur, ou un professeur de droit.</p> <p>Art 63: Le procureur général est nommé par le président de l' Autorité palestinienne sur désignation du CSM.</p>	<p>Art 23 de la loi sur l' Autorité judiciaire</p> <p>Le transfert des juges se fait sur décision du CSM.</p>	<p>L' avancement des magistrats est prononcée par le Président de l' Autorité palestinienne sur désignation du CSM.</p>	<p>Un juge peut recevoir une mise en garde, un blâme ou être démis de ses fonctions pour faute grave.</p> <p>Loi sur l'Autorité judiciaire</p> <p>Art 42: Le comité d'inspection judiciaire est rattaché au CSM. Le CSM prépare et approuve la réglementation du comité d' inspection judiciaire.</p> <p>Art 48: Un conseil de discipline est formé pour examiner et statuer sur ces cas. Il est composé des deux plus anciens magistrats de la Cour suprême et du plus ancien magistrat de la Cour d' appel.</p> <p>Art 49: La procédure disciplinaire est engagée à l' rencontre d' un juge par le Procureur général à la demande du ministre de la Justice, le Président de la Cour suprême ou le président de la Cour à laquelle le juge est rattaché.</p>	<p>Le pouvoir judiciaire est financièrement indépendant.</p> <p>Loi sur l'Autorité judiciaire</p> <p>Art 3:</p> <p>1- Le pouvoir judiciaire doit avoir un budget propre.</p> <p>2- Le CSM détermine le budget du pouvoir judiciaire et le soumet pour approbation au ministre de la Justice.</p> <p>3- Il est de la responsabilité du Conseil de superviser l' utilisation du budget.</p> <p>Art 47: Le ministre de la Justice exerce un contrôle administratif sur les tribunaux.</p> <p>Art 40: Le CSM se réunit une fois par mois dans les bureaux de la Cour suprême.</p>

Annexe 5 : Tableau comparatif du fonctionnement des CSM dans les 5 pays

Tableau comparatif des CSM par pays : relative indépendance, pouvoir partagé avec l'exécutif, pouvoir partagé avec l'exécutif, pouvoir appartenant à l'exécutif

PAYS	FONDEMENT JURIDIQUE	COMPOSITION	ATTRIBUTIONS				AUTONOMIE ADMINISTRATIVE
			Recrutement	Affectation	Avancement	Discipline	
MAROC	Fondement constitutionnel et législatif du CSM.	<ul style="list-style-type: none"> Six membres élus et quatre membres de droit. Les magistrats sont majoritaires mais ils ne sont pas tous élus. 	<ul style="list-style-type: none"> Sélection sur concours. L'exécutif domine toute la procédure de concours. 	Le CSM a un pouvoir de proposition.	Le CSM est officiellement consulté, mais en réalité seulement informé.	C'est l'exécutif qui domine la procédure.	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'autonomie financière ou administrative Absence de code de déontologie. Règlement intérieur du CSM établi par l'exécutif.
EGYPTE	Fondement constitutionnel et législatif du CSM.	<ul style="list-style-type: none"> Les magistrats sont majoritaires mais ils ne sont pas tous élus. Le président du Conseil est nommé par le Président de la République. 	<ul style="list-style-type: none"> Il n'y a pas de sélection sur concours. Les juges sont nommés par décret présidentiel. 	Pouvoir partagé avec l'exécutif mais l'accord du CSM est indispensable.	Pouvoir partagé avec l'exécutif mais l'accord du CSM est indispensable.	<ul style="list-style-type: none"> Le service d'inspection relève de l'exécutif. Le comité disciplinaire est composé de magistrats. 	<ul style="list-style-type: none"> La nouvelle loi de 2006 accorde une autonomie financière dont les modalités restent à déterminer. Absence de code de déontologie.
JORDANIE	Le CSM n'a pas de fondement constitutionnel. Il est créé par une loi.	<ul style="list-style-type: none"> Les onze membres sont des magistrats. Aucun d'eux n'est élu par les juges. 	Le CSM nomme les juges sur recommandation de l'exécutif.	Le CSM a un pouvoir de décision.	Le CSM décide sur la base de rapports établis par l'exécutif	<ul style="list-style-type: none"> Le service d'inspection relève de l'exécutif. Le comité disciplinaire est formé par le CSM 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'autonomie financière ou administrative Un code de bonne conduite établi par les juges est publié en 2005.
LIBAN	Le CSM n'a pas de fondement constitutionnel. Mais il est prévu par les accords de Taef et une loi.	Dix magistrats, 8 sont désignés par le pouvoir exécutif et 2 sont élus.	<ul style="list-style-type: none"> Sélection sur concours. Le CSM a un pouvoir consultatif pour les nominations. 	En cas de désaccord entre le CSM et l'exécutif c'est le CSM qui tranche.	Pouvoir consultatif.	La procédure est menée par des magistrats sous la supervision de l'exécutif.	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'autonomie financière ou administrative Un code d'éthique est élaboré par des magistrats et ratifié par l'exécutif.
PALESTINE	Fondement constitutionnel et législatif du CSM.	<ul style="list-style-type: none"> Huit membres sur neuf sont des magistrats. Les magistrats ne sont pas tous élus. 	Le CSM sélectionne les juges qui sont ensuite nommés par l'exécutif.	Pouvoir de décision.	Le CSM sélectionne les juges qui sont ensuite nommés par l'exécutif.	Le CSM supervise la procédure.	<ul style="list-style-type: none"> Le CSM détermine et supervise le budget de la justice. En 2006, le CSM a rédigé un code de bonne conduite.

Gardons les yeux ouverts

établir les faits

des missions d'enquête et d'observation judiciaire

Depuis l'envoi d'un observateur judiciaire à un procès jusqu'à l'organisation d'une mission internationale d'enquête, la FIDH développe depuis cinquante ans une pratique rigoureuse et impartiale d'établissement des faits et des responsabilités.

Les experts envoyés sur le terrain sont des bénévoles.

La FIDH a mandaté environ 1 500 missions dans une centaine de pays ces 25 dernières années.

Ces actions renforcent les campagnes d'alerte et de plaidoyer de la FIDH.

soutenir la société civile

des programmes de formation et d'échanges

En partenariat avec ses organisations membres et dans leur pays, la FIDH organise des séminaires, tables rondes, etc... Ils visent à renforcer la capacité d'action et d'influence des défenseurs des droits de l'Homme et à accroître leur crédibilité auprès des pouvoirs publics locaux.

mobiliser la communauté des États

un lobbying permanent auprès des instances intergouvernementales

La FIDH soutient ses organisations membres et ses partenaires locaux dans leurs démarches au sein des organisations intergouvernementales. Elle alerte les instances internationales sur des situations de violations des droits humains et les saisit de cas particuliers. Elle participe à l'élaboration des instruments juridiques internationaux.

informer et dénoncer

la mobilisation de l'opinion publique

La FIDH alerte et mobilise l'opinion publique. Communiqués et conférences de presse, lettres ouvertes aux autorités, rapports de mission, appels urgents, web, pétitions, campagnes... La FIDH utilise ces moyens de communication essentiels pour faire connaître et combattre les violations des droits humains.

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France

CCP Paris : 76 76 Z

Tel: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80

Site internet: <http://www.fidh.org>

Directrice de la publication : Souhayr Belhassen

Rédacteur en chef : Antoine Bernard

Auteur : Farah Chami

Coordinateur : Marie Camberlin

PAO : Céline Ballereau

La FIDH
Fédère 155 organisations de
défense des droits de l'Homme
réparties sur les 5 continents



ses droits et obligations de caractère civil [...]. Charte arabe des droits de l'Homme : Art 12 : Toutes les personnes sont

égales devant la justice. Les Etats parties garantissent l'indépendance de la justice et la protection des juges contre toute ingérence, pression ou menace. Ils garantissent également à tous les individus relevant de leur compétence l'accès aux juridictions de tous les degrés. Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : Art 7 : Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : [...] le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale Art 26 : Les Etats parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance

CE QU'IL FAUT SAVOIR

- La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

- Une vocation généraliste
La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme - les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

- Un mouvement universel
Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 155 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

- Une exigence d'indépendance
La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.

fidh

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

Retrouvez les informations sur nos 155 ligues sur www.fidh.org