

LA PROBLEMATIQUE DE L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

L'EXPERIENCE DU SENEGAL

Par E. MANSOUR Tall
Conseiller à la Cour de Cassation SENEGAL

INTRODUCTION

Dans son livre "Démocratie Française" Valéry Giscard d'ESTAING disait "qu'aucune société ne peut vivre sans un idéal qui l'inspire ni une connaissance claire des principes qui guident son organisation".

D'emblée, nous constatons que cet idéal dans son étape ultime est la justice et que les principes d'organisation ne sont rien d'autres que ceux de la justice.

Faudrait-il s'en étonner ? Bien sûr que non ! Car ROUSSEAU estimait "qu'un bon ordre social suppose que la Justice soit la première vertu des institutions comme la vérité est la première vertu des systèmes de pensée".

La séparation des pouvoirs (de l'exécutif, du législatif et du judiciaire), dégagée par MONTESQUIEU ainsi que les mécanismes de "*freins et de contrepoids*" visant à éviter la prédominance de l'un de ces pouvoirs, figurent au nombre des principes les plus chers à toute démocratie véritable.

Non seulement, ils garantissent à l'appareil judiciaire son indépendance, mais ils lui confèrent aussi l'assurance d'un pouvoir considérable.

Un pouvoir judiciaire indépendant, assure dit-on la démocratie et l'épanouissement du citoyen.

C'est peut-être pourquoi, les sociétés modernes aspirant à la liberté ont tenté d'organiser à travers des textes fondamentaux une indépendance de leur système judiciaire.

Au Sénégal, on relève en plus de la proclamation constitutionnelle, des mécanismes relatifs à la gestion de l'ensemble des hommes concourant à l'œuvre de la justice.

I. LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE

La Justice joue un rôle trop essentiel pour l'équilibre de la société. Rien ne doit lui faire perdre son rang éminent, condition de son crédit et de son prestige.

La nation entière lui doit un respect qui ne saurait jamais cesser.

En effet comme disait René FLORIOT " *Nul ne peut dire qu'il n'aura pas à s'expliquer devant les Juges de son pays, même le Président de la République* ".

C'est pourquoi des textes de haute portée dépassant le rang de simples lois ont été adoptés pour garantir l'indépendance de la justice et de ceux qui la rendent.

LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

Le règne de la loi, expression de la volonté générale a été institutionnalisé par le siècle des lumières.

Toutefois la force et la majesté de la loi ne s'expriment que par celles de la Justice.

Notre constitution proclame dans son Titre VII article 80 "*que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et les Cours et Tribunaux.*"

Ce pouvoir que nous incarnons repose donc sur les principes fondamentaux du Droit.

L'indépendance de ce pouvoir apparaît comme une condition nécessaire même si elle n'est pas suffisante pour une bonne justice.

Il est évident que le manque d'indépendance crée une certaine opacité dans le traitement des affaires, décourage les citoyens, fait naître en eux une flamme de rébellion, renforce les disparités en même temps qu'il mine les valeurs démocratiques et favorise la perte de confiance.

La Justice comme disait le Procureur Général ARPAILLANCE "*ne règne pas seulement par ces décisions ; elle doit dominer surtout par la confiance qu'elle inspire.*"

LES GARANTIES LEGALES

La loi organique 92.27 du 30 mai 1992 portant statut de la magistrature dispose en son article 5 que "*les magistrats du siège sont inamovibles. Ils ne peuvent recevoir une affectation nouvelle, même par voie d'avancement, sans leur consentement préalable.*"

Toutefois lorsque les nécessités du service l'exigent, ils peuvent être provisoirement déplacés par l'autorité de nomination, sur l'avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature qui indiquera la durée maximum du déplacement".

La pratique sénégalaise montre que cette exigence n'a pas toujours été respectée. L'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature n'a jamais été motivé autrement que par le visa des nécessités de service.

De même la durée du déplacement n'a jamais été précisée.

Quant aux magistrats du parquet, ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Il n'y a aucun doute. Aucune indépendance de cette seconde catégorie de magistrat n'existe même s'il est dit par l'article 6 de la Loi organique "*qu'à l'audience leur parole est libre*".

En outre, ces mêmes magistrats peuvent être affectés d'office dans l'intérêt du service après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Il est clair qu'aucune garantie n'existe à ce niveau et qu'une réforme mériterait d'être faite dans le sens du système américain où des procureurs indépendants et dégagés de toute subordination hiérarchique sont nommés.

LA SURVEILLANCE DES PROCEDURES ET L'INDEPENDANCE ADMINISTRATIVE

L'influence des conditions dans lesquelles les Juges prennent leurs décisions revêt une importance capitale de même que l'élaboration des règles de procédures applicables.

Il faut simplement noter ici qu'en matière civile, les règles de procédure sont fixées par un décret des autorités exécutives pouvant les modifier à tout moment.

A l'opposé en matière pénale, ces règles font l'objet d'une loi votée par le Parlement.

Faudrait-il aller comme aux Etats-Unis où le Congrès a autorisé le pouvoir judiciaire à fixer ses propres règles de procédure pénale et civile ?

Au Sénégal pour mieux surveiller les procédures et assurer leur accélération, il a été créé une Inspection Générale des Cours et Tribunaux. De création récente, elle est la résultante d'une petite évolution, et exerce des missions importantes aux limites bien définies.

1. L'historique de l'Inspection Générale des Cours et Tribunaux

C'est un instrument d'évaluation et de contrôle des besoins humains et matériels mais également de promotion d'un meilleur fonctionnement des services judiciaires. Auparavant, les services relevant du Ministère de la Justice étaient évalués par trois organismes différents.

- L'Inspection Générale des Cours et Tribunaux instituée en 1975 portait sur le fonctionnement de ces juridictions, notamment sur la qualité, le rendement des services, le respect des prescriptions légales et réglementaires, la conduite et la tenue des Magistrats et du personnel de la Justice.

Elle est rattachée au Premier Président de la Cour de Cassation.

- L'Inspection Générale des Parquets créée en 1975 portait sur le fonctionnement des Parquets et des services qui en dépendent. Son rôle était de vérifier la qualité et le fonctionnement du travail accompli, le rythme de l'examen des dossiers, la tenue des Magistrats et fonctionnaires du Parquet.

Elle était rattachée au Procureur Général près la Cour de Cassation, Inspecteur Général des Parquets.

- L'Inspection Centrale des Services Judiciaires instituée en 1984, placée sous l'autorité directe du Garde des Sceaux Ministre de la Justice.

Cet organe avait une mission permanente d'inspection sur les tribunaux, l'ensemble des services et organismes relevant du Ministère de la Justice. Placé sous l'autorité directe du Garde des Sceaux, ce service est indépendant des Directions de l'Administration Centrale.

Ces trois inspections ont été regroupées et donné naissance à l'inspection Générale de l'Administration de la Justice en vue d'assurer une plus grande efficacité et homogénéité des inspections judiciaires.

2. Les missions

Aux termes de l'exposé des motifs de la loi de 1998 cette structure "*constitue un observatoire du fonctionnement des juridictions du point de vue des délais de jugement ou des moyens matériels...*"

L'inspection devra éclairer le Président de la République ou le Garde des Sceaux sur un dysfonctionnement précis ou sur le non respect par un magistrat de ses obligations statutaires.

Elle pourra également procéder à des études thématiques en vue d'évaluer l'application d'une politique déterminée (l'enfance délinquante ou en danger), d'expertiser une organisation, un service ou une fonction, d'apprécier la nécessité ou l'opportunité d'une réforme ou d'en dresser le bilan.

L'Inspection dispose d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle sur les magistrats et le personnel. Il n'est pas sans intérêt de dire qu'elle est dirigée par un magistrat d'un grade élevé dans la hiérarchie. (Président de chambre Cour de Cassation).

2. Les limites au pouvoir de contrôle

Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation sont expressément exclus du domaine d'intervention de l'Inspection Générale de l'Administration de la Justice.

Nous pouvons également affirmer que le Conseil Constitutionnel bien que non expressément cité, est également exclu eu égard aux missions définies aux articles 1 et 6.

En outre, cet organe qui ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique ne peut apprécier le bien-fondé des décisions juridictionnelles qui relèvent exclusivement des juridictions du second degré ou de la Cour de Cassation le cas échéant.

II. LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE :

Mécanisme de gestion des personnes concourant à l'œuvre de justice.

Statue sur la nomination des magistrats et leur discipline.

SA COMPOSITION

☛ Membres de droit

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République, le Garde des Sceaux en est le vice-président.

Ses membres de droit sont le Président du Conseil d'Etat, le Premier Président et le Procureur Général de la Cour de Cassation, les Premiers Présidents et Procureurs Généraux de Cours d'appel.

★ Membres élus

Ils sont au nombre de 3 pour un mandat de 4 ans et sont choisis par leurs pairs selon leur grade.

En effet chaque collège composé des magistrats hors hiérarchie, de ceux du 1^{er} grade et du 2^e grade choisit un membre devant le représenter au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Il est élu pour chaque collège un titulaire et un suppléant. Nul n'est éligible s'il ne réunit huit années d'ancienneté au moins dans la hiérarchie judiciaire.

Cette représentation permet au corps judiciaire de participer à la prise de décisions par le pouvoir exécutif qui est l'autorité de nomination.

Ces élus doivent veiller au respect du statut par le Conseil s'ils ont suffisamment de personnalité pour s'affirmer indépendamment de toute considération opportuniste.

A. LA NOMINATION ET L'AVANCEMENT DES MAGISTRATS

Au regard de la Constitution en son article 80 ter : les magistrats, autres que les membres du Conseil Constitutionnel, sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

L'article 20 du décret 92.918 du 17/6/1992 relatif au fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature précise que lorsqu'une nomination, une mutation ou un déplacement d'un magistrat est inscrit à l'ordre du jour d'une séance, le Garde des sceaux, adresse ses propositions au Conseil. Il est joint le dossier de l'intéressé.

L'article 54 de la Loi organique 92.27 du 30 mai 1992 dispose que "*l'avancement des magistrats au 1^{er} grade n'est dû qu'au choix*".

Ce choix n'est-il pas un facteur limitant de l'indépendance du magistrat trop soucieux de sa carrière ?

Il est indéniable que si le choix de l'autorité de nomination en l'occurrence le Président de la République manque d'objectivité dans les critères retenus, toute velléité d'indépendance risque de s'estomper chez certains de nos collègues.

B. LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS

Dans l'exercice des missions d'enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires, l'Inspection Générale de l'Administration de la Justice met en œuvre une

méthodologie de l'enquête disciplinaire conciliant le respect des exigences d'impartialité, de neutralité, de loyauté et celui du contradictoire inscrits dans le statut de la magistrature ou figurant les principes directeurs des procès.

La discipline des magistrats tout en relevant du Conseil Supérieur, offre cependant une garantie importante en ce que d'une part ledit Conseil ne statue qu'en présence de magistrats sous la présidence du Président du Conseil d'Etat et d'autre part, il siège au palais de Justice et non plus au palais de la République.

Le Conseil de discipline se réunit (article 28 statut) sur convocation du Président du Conseil d'Etat, du Premier Président de la Cour de Cassation ou du Procureur Général près ladite Cour, selon la qualité du magistrat mis en cause.

L'auteur de la convocation arrête l'ordre du jour et le communique au Président de la République et au Garde des Sceaux.

Le pouvoir exécutif par le biais du Garde des Sceaux peut dénoncer au Conseil des faits motivants une poursuite disciplinaire en faisant parvenir au Président du Conseil d'Etat ou au Premier Président de la Cour de Cassation ou au Procureur Général près ladite Cour le dossier du magistrat intéressé ainsi que les documents afférents à la poursuite.

Il y a lieu de noter que cette dénomination est obligatoirement inscrite à l'ordre du jour du Conseil. alinéa 2 article 29 décret 92.918 du 17/6/1992

CONCLUSION

En définitive un regard sur le fonctionnement de l'Institution de la Justice, en l'occurrence de la plus haute Juridiction montre une dépendance absolue par rapport à l'exécutif.

En effet, la gestion des crédits ne permet aucune autonomie à l'instar d'institutions politiques comme l'Assemblée Nationale.

Ce manque de souplesse bloque toute initiative à l'amélioration des équipements et à l'adaptation aux technologies nouvelles.

De même les autorités Judiciaires ne peuvent par elles-mêmes décider d'aucune mission à l'extérieur sans l'accord préalable de l'exécutif et de son bon vouloir de prendre en charge les frais y afférents.

N'est-ce pas donc le moment de consacrer une rupture avec cette pratique et assurer une indépendance budgétaire au judiciaire ?

L'efficacité du judiciaire est liée à une telle innovation.

En outre, à côté de l'incursion de l'Exécutif et de sa volonté de tout régenter, le système politique, ne cesse de vouloir contrôler et même de décider à la place de ceux investis de la mission de dire le droit.

On remarque partout en Afrique, la Prolifération de procès politiques ou trop politisés au cœur desquels se trouvent les Magistrats.

Ceux-ci doivent-ils accepter de servir servilement la cause des politiciens et d'épouser leur point de vue ?

Bien sûr que non ! Mais il est plus simple de parler que d'agir.

DE GAULLE disait dans ses mémoires que *"ce qui est écrit, fût ce, sur un parchemin ne vaut que par application"*.

Il nous faudrait donc mettre un terme à cela par la création d'un observatoire international de l'indépendance de la Justice qui, composé de Magistrats, de journalistes, de représentants des Droits de l'homme et d'autres compétences, se chargerait de veiller sur ce principe et sa stricte mise en œuvre.

La crédibilité doit émaner des hommes et des femmes ayant la charge de rendre la justice dans leur pays.

Le Développement est tributaire des institutions mises en place, lesquelles institutions ne valent rien si ceux et celles qui les animent n'ont pas la confiance des personnes censées les solliciter – Aucun système judiciaire ne peut fonctionner de manière juste et efficace s'il ne contient pas des garanties intrinsèques propres à assurer dans toute la mesure du possible, le respect des normes éthiques les plus élevées auxquelles sont tenus les Juges. Leur impartialité, leur professionnalisme et leur intégrité revêtent un caractère absolument essentiel à la confiance du public – chaque magistrat doit être conscient qu'il incarne une valeur de justice, fondement du progrès, du développement et de la démocratie.

Comme disait GOETHE, *"celui qui reconnaît consciemment ses limites est plus proche de la perfection"*.

Evaluons donc chaque jour le degré de notre indépendance par rapport d'abord à nous-mêmes c'est-à-dire nos sentiments, nos penchants et ensuite par rapport aux autres institutions, pouvoirs politiques ou groupes structurés.

Les textes ont beau décrire et garantir l'indépendance du Pouvoir Judiciaire mais si les hommes qui l'animent et l'incarnent ne sont pas vertueux et soucieux de cette valeur tout est vain.

MONTESQUIEU avait donc raison de dire "*qu'il ne faut pas faire par les lois ce qu'on peut faire par les mœurs*".

Que nos mœurs expriment toujours notre indépendance.

Je vous remercie.