

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

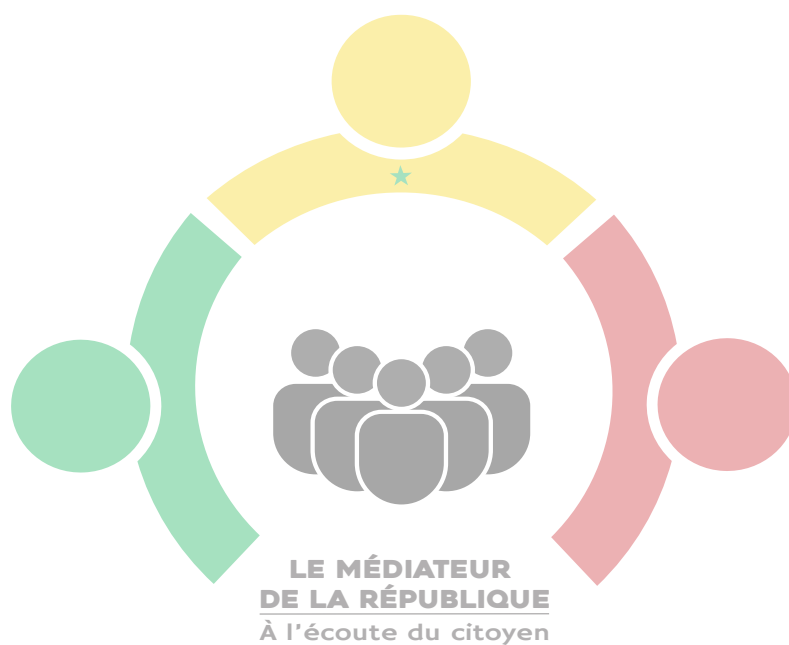


ASSISES NATIONALES DE LA JUSTICE

CONTRIBUTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Demba KANDJI

AVRIL 2024





ASSISES NATIONALES DE LA JUSTICE

CONTRIBUTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

INTRODUCTION

I. CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT ACTUEL

- A. Sur l'environnement normatif du Conseil Supérieur de la Magistrature
- B. Sur l'environnement institutionnel du Conseil Supérieur de la Magistrature

II. REPOSITIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

- A. Rapport entre les magistrats et le Conseil Supérieur de la Magistrature
- B. Moyens matériels et financiers du Conseil Supérieur de la Magistrature
- C. Rapport du citoyen au service public de la Justice

INTRODUCTION

Les assises sur la justice sénégalaise convoquées par Monsieur le Président de la République, le Mardi 28 mai 2024, seront sans doute l'occasion de procéder à un diagnostic exhaustif de l'Institution afin de lui permettre, une fois ses faiblesses identifiées et corrigées, d'occuper pleinement la place centrale qui lui revient dans le cadre de l'Etat de droit.

C'est le prétexte que **souhaite** prendre le Médiateur de la République, Institution dont la vocation est d'intercéder en faveur des citoyens auprès des administrations et organismes pourvoyeurs de service public, pour apporter sa modeste contribution à la réflexion.

Tout d'abord, nous voudrions saluer l'initiative prise par la Haute Autorité de convoquer ces assises, les premières sur la justice sénégalaise depuis l'accession de notre pays à l'indépendance intervenue, il y a bientôt soixante-cinq ans. Les lois et règlements datant de cette époque, qui n'ont pas connu de toilettage, ont largement été gagnés par l'obsolescence et l'inefficacité. Il est donc pertinent selon nous, de procéder à une relecture afin de permettre à nos compatriotes, toutes catégories confondues, de se réconcilier avec leur Justice.

Conscients de la diversité des thèmes susceptibles d'être abordés au cours de ces assises, nous avons préféré limiter notre contribution au Conseil Supérieur de la Magistrature :

D'une part, quant à son organisation et son fonctionnement actuel;

D'autre part, quant à son repositionnement éventuel, sa visibilité, ses moyens matériels et financiers ainsi que son accessibilité au Citoyen.

I- CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT ACTUEL

Pour bien cerner le Conseil Supérieur de la Magistrature, il faut l'examiner dans ses rapports avec l'Exécutif, les magistrats et les citoyens. Sa place actuelle dans le dispositif constitutionnel, est à elle seule, un motif légitime d'interrogation. Plusieurs réformes intervenues de 1960 à nos jours, en sont la cause. Aussi, s'impose une réflexion sur l'environnement normatif (A) et institutionnel (B) du Conseil Supérieur de la Magistrature.

A. Sur l'environnement normatif du Conseil Supérieur de la Magistrature

Le Conseil Supérieur de la Magistrature, dans tout Etat démocratique, doit être l'exacte évocation de la chauve-souris dans la fable : « *Voyez mes ailes, je suis un oiseau ; voyez ma forme, je suis un rat* ». Le Conseil Supérieur de la Magistrature pourrait alors dire « *Voyez le texte fondamental qui m'institue et les avis que je donne au Président de la République, je suis un organe exécutif ; voyez le rôle que m'assignent les dispositions de la Constitution, je suis une Institution éminemment judiciaire* ».

Quelle que soit sa composition, le **Conseil Supérieur de la Magistrature** doit être un organe, investi de la double mission d'assister le Président de la République, garant de l'indépendance de la Justice et de veiller à la préservation de l'indépendance de la magistrature¹. Au Sénégal, le **Conseil Supérieur de la Magistrature** a cessé de jouer ses rôles constitutionnels, au fur et à mesure des réformes intervenues. Il n'apparaît dans notre dispositif constitutionnel actuel que dans les dispositions de l'**article 90** à travers l'avis qu'il doit donner au Président de la République préalablement à la nomination d'un magistrat.

Au regard de ces observations, il serait approprié d'examiner les voies par lesquelles l'Etat du Sénégal pourrait revenir sur ce qui semble être une « *déconstitutionnalisation* » de la fonction de conseil et d'assistance du Conseil Supérieur de la Magistrature. Nous suggérons qu'il soit procédé à la réécriture, dans le texte fondamental, des dispositions relatives à ce pouvoir de donner avis et conseil afin de lui restituer son véritable rôle.

Monsieur le Président de la République,

Dans la loi n° 60-045 du 26 août 1960 portant révision de la constitution, il a été prévu à l'**article 60** que le Président de la République « *est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par une loi organique* ».

Plus décisivement, l'**alinéa 3 de l'article 62** de la loi précitée du **26 août 1960** disposait que : « *Les magistrats du siège, membres de la Cour suprême sont nommés sur présentation du Conseil Supérieur de la Magistrature* ».

C'est par la loi de révision constitutionnelle **n° 63-22 du 07 mars 1963** que la diminution des pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature a été matérialisée, pour la première fois.

Au constat, cette réforme a enlevé au Conseil Supérieur de la Magistrature le pouvoir d'assister le Président de la République et celui de présenter les magistrats ayant vocation à être nommés par le Chef de l'Etat.

Cette loi a circonscrit le Conseil Supérieur de la Magistrature à la seule possibilité de donner avis au Président de la République en matière de nomination des magistrats du siège.

Même si la **loi n° 92-22 du 30 mai 1992** portant révision constitutionnelle a élargi en son **article 80 ter** la compétence du Conseil Supérieur de la Magistrature à donner avis pour la nomination des magistrats du siège, la restriction de pouvoir demeure manifeste.

Ce cantonnement des pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature a jalonné toutes les évolutions constitutionnelles du Sénégal, jusqu'à l'état actuel du droit positif tel qu'il résulte de l'**article 90 de la loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001** révisée portant Constitution.

Il nous a paru de bonne méthode de soumettre à votre Très Haute appréciation, un tableau indicatif et synthétique des évolutions susmentionnées.

¹ l'exercice du droit de grâce.

Une loi organique fixe l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ».

Bénin Const. 2019, art.127. □ Le président de la République est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le Conseil supérieur de la Magistrature. art.130. □ Le Conseil supérieur de la Magistrature étudie les dossiers de grâce et les transmet avec son avis motivé au président de la République.

EVOLUTION DU STATUT CONSTITUTIONNEL DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Loi n° 60-045 A.N. du 26 août 1960 portant révision de la Constitution

Article 24.- Le Président de la République est le gardien de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, la continuité de la République et le fonctionnement régulier de ses institutions.

- Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire de la République, du respect des traités, des conventions et des accords internationaux.
- Il préside le Conseil des Ministres. Il fait établir et conserve les procès-verbaux des séances. Il est suppléé, le cas échéant, par le Président du Conseil.
- Il nomme, en Conseil des Ministres, les membres de la Cour suprême, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires, les procureurs généraux, les officiers généraux et supérieurs, les hauts fonctionnaires de la République dont la liste est fixée par la loi.
- Il négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.
- Il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères. Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires sont accrédités auprès de lui.
- Le Président de la République est le chef des armées.
- Il préside le conseil supérieur de la Défense.
- **Il préside le conseil supérieur de la Magistrature.**
- **Il exerce le droit de grâce et nomme les magistrats du siège en conseil supérieur de la Magistrature.**

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander à l'Assemblée une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Dans le même délai, le Président de la République peut saisir la Cour suprême pour inconstitutionnalité.

Le délai de promulgation est suspendu jusqu'à l'issue de la seconde délibération de l'Assemblée nationale ou la délibération de la Cour suprême déclarant la loi conforme à la Constitution.

Dans tous les cas, à l'expiration des délais constitutionnels, la promulgation est de droit.

A défaut de promulgation par le Président de la République dans les délais fixés ci-dessus, il y sera pourvu par le Président du Conseil.

Le Président de la République communique avec l'Assemblée nationale par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Hors session, l'Assemblée est réunie spécialement à cet effet.

Il peut s'adresser au peuple de la République.

Les actes du Président de la République doivent, à l'expression de ceux qu'il accomplit en qualité de gardien de la Constitution et dans l'exercice de ses pouvoirs d'arbitrage, être contresignés par le Président du Conseil et, le cas échéant, par les Ministres responsables.

Article 60.- Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la Magistrature dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par une loi organique.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Article 62.- La Cour suprême de la République connaît notamment, saisie par le Président de la République, de la constitutionnalité des lois ainsi que des engagements internationaux.

Une loi organique détermine les autres compétences de la Cour suprême, son organisation et la procédure suivie devant elle.

Les magistrats du siège, membres de la Cour suprême, sont nommés sur présentation du Conseil supérieur de la Magistrature.

Article 69.- Les lois organiques relatives au Conseil supérieur de la Magistrature et à la Cour suprême seront prises sans l'intervention de ladite Cour.

Loi n° 63-22 du 7 mars 1963 portant révision de la Constitution

Article 80.- Le pouvoir judiciaire, indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, est exercé par la Cour suprême et les cours et tribunaux.

Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi.

Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils sont nommés après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par une loi organique.

Loi n° 70-15 du 26 février 1970 portant révision de la Constitution

Article 80. - « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par la Cour suprême et les Cours et Tribunaux.

« Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi.

« Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils sont nommés par le Président de la République, après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.

« La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature sont fixés par une loi organique ».

Loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution

Extrait de l'exposé des motifs

(...)

Enfin, il a donné des directives pour que le renforcement de l'indépendance de la justice, grâce notamment à une démocratisation du Conseil supérieur de la Magistrature, puisse constituer la clé de voûte de la réforme.

Afin de consolider l'indépendance de la Justice, déjà reconnue par la Constitution, les compétences du Conseil supérieur de la Magistrature seront élargies aux magistrats du Parquet. Dans le même esprit, le statut des magistrats relèvera désormais d'une loi organique et non d'une loi ordinaire.

Telles sont les dispositions essentielles du présent projet de loi portant révision de la Constitution, dont le contenu détaillé peut être décrit ainsi qu'il suit.

Le **nouvel article 80** de la Constitution réaffirme l'indépendance du pouvoir judiciaire, exercé par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et les Cours et Tribunaux.

Un **article 80 bis** définira ensuite dans la Constitution elle-même le statut des membres du Conseil constitutionnel. Celui-ci comprendra cinq membres, dont un Président, un vice-Président et trois Juges. Leur mandat sera de six ans. Pour mieux protéger leur indépendance, il ne sera pas renouvelable. De plus, il ne pourra être mis fin à ce mandat avant expiration, sauf à la demande des intéressés ou pour incapacité physique, et toujours dans le respect des conditions prévues par la loi organique. Les membres du Conseil ne pourront être choisis que parmi des juristes de haut niveau relevant de catégories de personnes déterminées également par la loi organique.

En vue d'éviter tout changement brutal dans la jurisprudence du Conseil, le renouvellement de celui-ci se fera par fractions, tous les deux ans, à raison de deux membres du Conseil autres que le Président ou du Président seul.

L'article 80 ter reprend l'essentiel des dispositions de l'**ancien article 80** en prévoyant cependant que « les magistrats » et non seulement « les magistrats du siège » comme dans la rédaction antérieure, sont nommés après avis du Conseil supérieur de la Magistrature. Cette modification aura pour effet de rendre obligatoire la consultation du Conseil pour la nomination des magistrats du Parquet, ce qui n'était pas prévu auparavant.

En outre, c'est dans ce nouvel article qu'est inscrite l'obligation de recourir à la loi organique pour définir le statut de la magistrature.

Article 80. – 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.

Article premier.– L'article 80 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

Article 80. – 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.

Article 80 bis. – Le Conseil constitutionnel comprend cinq membres dont un Président, un Vice-président et trois Juges. La durée de leur mandat est de six ans. Le Conseil est renouvelé tous les deux ans à raison du Président ou de deux autres membres autres que le Président, dans l'ordre qui résulte des dates d'échéance de leurs mandats.

Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le Président de la République.

Les conditions à remplir pour pouvoir être nommé au Conseil constitutionnel sont déterminées par la loi organique.

Le mandat des membres du Conseil constitutionnel ne peut être renouvelé.

Il ne peut être mis fin aux fonctions des membres du Conseil constitutionnel avant l'expiration de leur mandat que sur leur demande ou pour incapacité physique, et dans les conditions prévues par la loi organique.

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.**

Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature ainsi que le statut des magistrats sont fixés par une loi organique ».

Article 6.– A titre transitoire, le deuxième alinéa de l'**article 67** de la Constitution n'est pas applicable aux lois organiques prises pour l'application de la présente loi constitutionnelle.

A titre également transitoire, par dérogation aux dispositions prévues à l'article premier de la présente loi constitutionnelle, le mandat de deux des membres autres que le Président du Conseil constitutionnel nommés lors de la mise en place de ce Conseil sera de deux ans et pourra être renouvelé une fois pour une période de six ans, et le mandat de deux autres des membres du Conseil autres que le Président sera de quatre ans et pourra être renouvelé une fois pour une période de six ans. Les membres du Conseil dont le mandat sera de deux ans et ceux dont le mandat sera de quatre ans seront désignés après leur nomination, par tirage au sort, selon des modalités déterminées par décret.

Jusqu'à la constitution du Conseil supérieur de la Magistrature en application des dispositions de la présente loi constitutionnelle, les nominations de magistrats résultant de la mise en place des nouvelles institutions judiciaires sont dispensées de l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature.

Loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant révision de la Constitution

Exposé des motifs

(...)

Le **nouvel article 80** de la Constitution consacre la Cour des Comptes en tant qu'organe exerçant le pouvoir judiciaire, à côté du Conseil constitutionnel, du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ;

la véritable innovation est introduite par le **nouvel article 80 de la Constitution** qui consacre la création d'un Conseil supérieur de la Magistrature, et d'un corps nouveau de magistrats de la Cour des Comptes, distinct de celui des magistrats actuellement régis par la **loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992** portant statut des magistrats. Il précise que « la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Cour des Comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des Comptes sont fixés par une loi organique » ;

Enfin, le présent projet de loi portant révision de la Constitution prévoit que les nominations de magistrats auxquelles il sera procédé lors de la mise en place de la nouvelle Cour des Comptes seront dispensées de l'avis du Conseil supérieur de la Cour des Comptes, lequel ne peut être constitué qu'après ces nominations.

Article 4.- Au **premier alinéa de l'article 80 ter de la Constitution**, ajouter après Conseil constitutionnel « et de la Cour des Comptes », et ajouter après Magistrature, « Les magistrats de la Cour des Comptes sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Cour des Comptes ».

Après le dernier alinéa de l'**article 80 ter de la Constitution**, ajouter : « la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Cour des Comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des Comptes sont fixés par une loi organique ».

Article 8.- A titre dérogatoire, jusqu'à la constitution du Conseil supérieur de la Cour des Comptes, en application des dispositions de la présente loi constitutionnelle, les nominations de magistrats nécessaires à la mise en place de la Cour des Comptes, sont dispensées de l'avis du Conseil supérieur de la Cour des Comptes.

Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution

Article 90.- Les magistrats autres que les membres du Conseil constitutionnel et de la Cour des Comptes sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Magistrature. **Les magistrats de la Cour des Comptes sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Cour des Comptes.**

Les juges ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi dans l'exercice de leurs fonctions.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature ainsi que le statut des magistrats sont fixés par une loi organique.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Cour des Comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des Comptes sont fixés par une loi organique.

Ce recul que l'organe connaît sur le plan normatif est également notable, dans la pratique, malgré sa proximité avec la Plus Haute Autorité de la République qui en assure la présidence. De toutes les institutions de la République, elle est la seule à voir ses délibérations directement entérinées par un décret du Président de la République même dans l'hypothèse où cette autorité n'en assurerait pas la présidence.

B. Sur l'environnement institutionnel du Conseil Supérieur de la Magistrature

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est une institution de la République qui doit, comme toutes les autres occuper la place qui lui revient de droit auprès de l'Institution suprême. Elle est la seule qui devrait rendre visible la séparation des pouvoirs telle que proclamée par la Constitution. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle doit entretenir des rapports étroits avec la Présidence de la République dont elle dépend comme toutes autres les Institutions.

Malgré cette relation de proximité naturelle, elle reste encore logée comme un service ordinaire au ministère de la Justice où elle n'a pas sa vraie place. La situation est d'autant plus problématique que le secrétaire général du Conseil Supérieur de la Magistrature qui devait avoir la haute main sur son administration n'est un simple conseiller, parmi d'autres, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et n'entretient aucune relation avec les services de la Présidence de la République auquel il est normalement rattaché.

La Direction des Services judiciaires qui gère le personnel dispose de plus de poids que le secrétariat général du Conseil Supérieur de la Magistrature. Cette situation, voulue et entretenue par les différents ministres qui se sont succédé à la tête du département depuis 1960, a empêché le Conseil de jouer son véritable rôle d'organe proche du Président de la République et de cheville ouvrière de l'indépendance de la magistrature.

Loin de nous, à travers cette demande de proximité de faire jouer au Président de la République, au sein du conseil, le rôle d'un Saint-Louis rendant la justice sous son chêne, encore moins, de le considérer comme « la fontaine de la justice. L'objectif est de donner tout son sens aux fonctions d'« assister » ou de « concourir » utilisées ici et ailleurs pour décrire le rôle que le Conseil Supérieur de la Magistrature doit tenir naturellement de la Constitution.

II- REPOSITIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Le Conseil Supérieur dans son fonctionnement actuellement apparaît comme un organe sans autorité auprès des magistrats pour qui il est une simple chambre d'enregistrement de la volonté de l'Exécutif qui y est *l'alpha* et *l'omega* dans tout le processus décisionnel.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature, en réalité, n'a actuellement comme fonction que l'affectation et la mutation des magistrats sur initiative de l'Exécutif. Les magistrats n'en entendent parler qu'à cette occasion ou celle des réunions de sa formation disciplinaire. Contrairement aux autres organes similaires des autres pays africains francophones, il n'assiste pas le Président de la République, garant de l'indépendance de la justice ni ne joue la fonction de vigie qui lui revient naturellement auprès des magistrats. Ce rôle marginal du Conseil Supérieur laisse croire qu'il est exclusivement au service de l'Exécutif.

C'est ce qui alimente le débat nourri par les partisans du départ de l'Exécutif ; comme si ce retrait prôné était la panacée. Sans entrer dans ce débat, il y a effectivement lieu de se poser la question de savoir si la présence de l'Exécutif était la seule entrave à l'indépendance de la magistrature. En effet, on constate que dans les pays où l'Exécutif n'est plus représenté, il arrive encore que des irrptions soient notées dans le champ de compétence du Conseil Supérieur de la Magistrature ou de Justice.

À titre illustratif, au Burkina Faso, où le Conseil statue hors la présence de l'Exécutif et dispose d'une autonomie financière, ce devoir de consultation et d'échange nécessaire à la bonne administration de la justice n'est pas toujours assumé. La junte militaire qui a pris le pouvoir de manière anticonstitutionnelle a fait venir au pays, sous le prétexte de favoriser le dialogue national, l'ancien président de la République Blaise Compaoré condamné à la prison à vie par la Cour d'assises militaire, sans l'avis préalable du Conseil Supérieur de la Magistrature².

² Communiqué du 29 août 2022 du CSM du Burkina Faso qui réfute les déclarations du Premier Ministre qui a soutenu devant la presse que « Avant que M. Blaise Compaoré ne vienne, il y a eu des démarches préalables. C'est peut-être ce que beaucoup ne savent pas. (...) Nous avons également approché le Conseil supérieur de la Magistrature pour l'informer de la démarche que nous sommes en train de mener et de rassurer que nous ne sommes pas dans la logique de tordre le cou à la justice ou de consacrer l'impunité ».

De par sa position qui le situe à mi-chemin entre l'Exécutif et le judiciaire, le Conseil Supérieur de la Magistrature est bien placé pour donner des avis éclairés sur toutes les questions de principe relatives à la justice ou sur des sujets particuliers, au gré de l'actualité judiciaire. Il est dès lors légitime qu'un rôle de conseil éclairé lui soit reconnu, surtout préalablement à la prise de toute mesure de grâce par le Président de la République.

Il faut donc signaler que derrière l'auto-administration du Conseil Supérieur de la Magistrature que réclame une partie de l'opinion publique, se profile certes un désir de donner davantage d'indépendance au juge africain³. Cependant, il faut se garder de faire de l'indépendance du juge une fin en soi. Le retrait de l'Exécutif du Conseil Supérieur de la Magistrature tarde encore à se réaliser du fait de l'obstacle de taille que constitue la crainte de voir s'installer un gouvernement de juges à la place du gouvernement issu du suffrage universel. Il ne faudrait donc pas que le désir de ressembler aux autres nous fasse perdre de vue les difficultés certaines que pourrait susciter la mise en œuvre de ce projet de mise à l'écart de l'Exécutif. Les conséquences pourraient être dommageables si un tel projet venait à se réaliser sans que certaines précautions ne soient prises au préalable. En effet, les arguments brandis çà et là pour donner vigueur à ceux qui militent en faveur du départ de l'Exécutif du Conseil Supérieur de la Magistrature sont souvent bâtis autour de la nomination des magistrats par leurs pairs. Dans un État de droit, cependant, il faudra toujours convenir qu'un tel acte constitue une prérogative régalienne du Président de la République. C'est à ce dernier seul, qu'il revient de nommer aux emplois civils et militaires de l'État ; il reste à ce titre l'autorité de nomination unique de tous les magistrats. Toutefois, concernant le Conseil Supérieur de la Magistrature, cette compétence exercée et encadrée à bon escient ne devrait pas se faire de façon solitaire comme c'est le cas pour les autres agents de la fonction publique. La compétence du Président de la République en matière de nomination en Conseil Supérieur de la Magistrature est une compétence liée pour ne pas dire formelle. Ce qui signifie qu'il ne lui est pas permis, en principe, de disposer en la matière de marges de négociation dans certains cas. D'ailleurs, dans la réalité, le Président de la République, même si rien ne lui interdit de participer aux discussions, préfère très souvent laisser les membres de droit et les membres élus s'accorder avant d'acter.

Pour rendre le processus de nomination plus transparent et donner davantage de légitimité aux magistrats à promouvoir, on pourrait instituer un appel à candidature. Le processus serait supervisé par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, les chefs de cour, membres de droit et les autres membres élus du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ce collège aurait la responsabilité de sélectionner trois noms parmi lesquels serait choisi le magistrat devant être nommé. Ce mode de nomination aurait l'avantage de sécuriser davantage le magistrat nommé quant à son inamovibilité, compte tenu de l'usage abusif actuel des affectations motivées « par les nécessités de services ».

S'agissant des rapports entre le Conseil Supérieur de la Magistrature et les citoyens, le constat paraît également préoccupant. Les citoyens n'ont pas accès au Conseil, ignorent ses modalités de fonctionnement et sont dans l'impossibilité d'introduire des réclamations auprès de cet organe.

Le repositionnement peut être envisagé sur trois axes : le rapport entre les magistrats et le Conseil Supérieur de la Magistrature, les moyens matériels et financiers pour le Conseil Supérieur et le rapport du citoyen au service public de la justice.

A. Rapport entre les magistrats et le Conseil Supérieur de la Magistrature

Pour s'acquitter convenablement de ses missions, le Conseil Supérieur doit être mis en situation de fonctionner comme une Institution autonome, rattachée à l'Institution suprême qu'est le Président de la République. De cette façon, il gagnerait en visibilité et en efficacité tant auprès des magistrats, des autres membres de la communauté judiciaire que des citoyens conformément aux engagements de l'Etat du Sénégal souscrits dans la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 de l'Organisation Internationale de la Francophonie⁴.

³ Isabelle BOUCOBZA, Conseil supérieur de la magistrature en France et en Italie : les enseignements des débats actuels, in *L'indépendance de la magistrature en France et en Italie*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1999, p. 27 et s.

⁴ *Ladite déclaration est un véritable texte normatif dans lequel les pays signataires s'engagent à bâtir un Etat de droit autour d'institutions juridictionnelles crédibles. Au titre des engagements notamment...« Assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'Etat de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d'action quinquennal du Caire adoptés par la IIIe Conférence des Ministres francophones de la justice ;»*

La recomposition du Conseil Supérieur de la Magistrature en faveur d'une plus large représentation des magistrats élus et de personnalités issues de la société civile et des autres démembrements de l'État est au centre du débat dans les sociétés africaines, avec comme finalité une plus grande démocratisation et indépendance de l'Institution. L'objectif des animateurs de ce débat est de provoquer le départ du Président de la République et du ministre de la Justice de l'Institution. Cette recomposition souhaitée du Conseil Supérieur de la Magistrature partiellement détaché de la présence du Président de la République et des services du ministre de la Justice viserait à accroître ses compétences dans la défense de l'indépendance de la magistrature.

Il faut cependant se garder de toute démarche euphorisante dans ce domaine qui donnerait au Conseil une surcharge de responsabilités susceptibles de l'amener à empiéter dans le champ de compétence de l'Exécutif. Le risque est, comme l'a relevé le Conseil d'État français dans l'arrêt *Falco et Vidaillac*⁵, de voir le Conseil Supérieur de la Magistrature exercer un contrôle sur l'administration des juridictions devenant du coup une administration devant se soumettre à un contrôle du juge administratif. Il en résulte qu'un tel modèle serait incompatible avec des juridictions dont les membres échapperaient au principe de soumission hiérarchique. Car des magistrats non soumis au pouvoir hiérarchique constitueraient non pas des juridictions indépendantes mais des entités souveraines au sens politique du terme.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature serait, donc avec l'adjonction de ces organes, constitué en véritable ministère, ce qui nécessiterait une fois encore d'imaginer un mécanisme de contrôle politique sur son activité.

Le choix fait par les constituants français de limiter les compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature à la gestion du corps judiciaire sans lui adjoindre de pouvoir d'inspection ou d'organisation globale des mouvements ni de gestion des juridictions est cohérent de ce point de vue.

Certes, l'aspiration des États d'Afrique francophone et des citoyens à la démocratie et à l'État de droit qui se construit et se consolide chaque jour va inéluctablement dans le sens du retrait progressif du Président de la République et du ministre de la Justice de toute fonction concrète auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature. Cependant, pour y parvenir, cet organe doit disposer de tous les moyens lui permettant de fonctionner convenablement. Il est plus que nécessaire, sous cette perspective de jeter un pont entre lui et l'institution suprême pourvoyeur d'aura et de moyens.

Il est suggéré, pour ce faire, de commencer par nommer un secrétaire général chargé de l'administration du Conseil Supérieur de la Magistrature. Sa nomination devra procéder d'un décret du Président de la République suite à une délibération du Conseil Supérieur de la Magistrature comme c'est le cas avec les chefs de cour. Pour lui donner suffisamment d'autorité et de légitimité dans la représentation de la magistrature auprès des autorités administratives et des autres membres des institutions étatiques, il serait bon que le secrétaire général ait au moins le grade de président de chambre à la Cour suprême ou à la Cour de cassation.

Au Burkina Faso, aux termes de la loi organique portant sur son organisation et son fonctionnement, le Conseil Supérieur comporte, outre le président, un secrétaire permanent qui est l'organe administratif et de gestion. Il est organisé en départements et assure la mise en œuvre et le suivi des décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature. À ce titre, il est chargé d'exécuter toute mission ou toute autre tâche à lui confiée par le Conseil Supérieur de la Magistrature⁶.

Le secrétariat permanent du Conseil Supérieur de la Magistrature est dirigé par un secrétaire permanent nommé par décret, parmi les magistrats de grade exceptionnel et ce, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature siégeant en formation plénière. Le secrétaire permanent a rang de président de chambre à la Cour de cassation. Il est placé hors hiérarchie. Il est nommé pour un mandat unique de six ans⁷.

Afin de préserver son indépendance et son impartialité, le secrétaire général, ne devrait pas disposer de voix délibérative dans l'assemblée du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il a des fonctions administratives de gestion interne des personnels et des moyens affectés à l'Institution et peut, le cas échéant, être l'ordonnateur adjoint avec l'assentiment du président du Conseil Supérieur de la Magistrature.

5 Conseil d'État, Ass, 17 avril 1953, Sieurs Falco et Vidaillac, requête numéro 24044, publié au recueil Lebon, Revue générale du droit *on line*, 1953, numéro 53438 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=53438)

6 Art. 43, de la loi organique N°049-2015/CNT portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

7 Art. 44, de la loi organique N°049-2015/CNT préc.

La Constitution révisée du Burkina Faso est un exemple intéressant de consécration du rôle de conseil et d'assistance qui peut être dévolu à un Conseil Supérieur de la Magistrature. Les articles 131⁸, 132⁹ et 133¹⁰ de ladite Constitution nous paraissent, à cet égard très instructifs.

B. Moyens matériels et financiers du Conseil Supérieur de la Magistrature

Le Conseil doit disposer de locaux propres à l'instar de toutes les Institutions de la République. La mise à la disposition du Conseil Supérieur d'un siège digne de son rang permettrait de lui assurer une visibilité institutionnelle forte et matérialiserait la séparation des pouvoirs inscrite dans le marbre constitutionnel. Il doit en être ainsi parce que la Constitution de tout Etat de droit le place parmi les plus hautes Institutions de la République. Les dits locaux doivent être aptes à accueillir confortablement le personnel de son secrétariat général ou permanent en fournissant à chacun un bureau et le matériel de travail nécessaire. Les locaux doivent être suffisamment bien aménagés de manière à comprendre des salles de réunion et de détente offrant toutes les commodités.

S'agissant des moyens financiers, le Conseil Supérieur de la Magistrature doit disposer d'un budget destiné à la mise en œuvre effective de son autonomie, indispensable à son rôle constitutionnel et au respect de son indépendance. C'est un outil important devant lui permettre de tenir son rang auprès d'autres Institutions comme le Conseil constitutionnel, la Cour suprême ou de Cassation, la Cour des comptes, le Conseil d'Etat qui ont depuis très longtemps disposent d'une réelle indépendance dans la gestion de leur budget.

Il serait surtout important de sanctuariser le budget du Conseil Supérieur de la Magistrature pour le protéger des éventuelles coupes et transferts qui interviennent en cours de l'année budgétaire et de le soustraire de la gestion du ministère de la Justice comme c'est le cas actuellement¹¹.

C. Rapport du citoyen au service public de la Justice

L'accès équitable du citoyen au service public de la Justice obéit à des prérequis. Le premier d'entre eux est l'existence d'un Conseil Supérieur conscient de son rôle de veille déontologique auprès des magistrats et à qui les justiciables adresseraient leurs griefs. C'est au Conseil Supérieur qu'il revient en effet de veiller à l'élaboration de la politique déontologique sous forme de charte, traité, guide ou recueil destiné à la vulgarisation des règles de bonne conduite dans la formation initiale, continue et auprès des citoyens. Ce travail d'appropriation et de dissémination des valeurs déontologiques améliorerait l'accueil des citoyens et donneraient à l'institution judiciaire une image positive auprès du public.

Ce rôle de vigie du Conseil est nécessaire parce que le juge revendique plus d'indépendance du fait de sa place centrale dans l'Etat de droit. Cette posture fait qu'en retour, la société attend de lui qu'il supporte un certain nombre de responsabilités et qu'il prenne conscience de l'exemplarité que suppose la fonction de juger. Ce rôle du Conseil pourrait s'exercer par l'érection d'une cellule de consultation au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature destinée à répondre, de manière préventive aux questionnements du magistrat en cette matière.

Cette cellule consultative de déontologie de la magistrature devrait être une structure légère facile à saisir même sous forme anonyme et opérationnelle. Bien qu'implantée dans les locaux du Conseil Supérieur de la Magistrature en charge de pourvoir à ses besoins matériels, la cellule sera totalement indépendante de celui-ci et ne pourra admettre en son sein aucun de ses membres en exercice.

8 Art. 131, Le Président du Faso est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

En cette qualité, il préside chaque année, au cours du mois de novembre, une rencontre avec les membres du Conseil supérieur de la magistrature pour discuter des questions en rapport avec le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Une rencontre extraordinaire peut toujours être tenue le cas échéant.

9 Art. 132, Le premier président de la Cour de cassation est le président du Conseil supérieur de la magistrature.

Le premier président du Conseil d'Etat en est le vice-président.

10 Art. 133, Le Conseil supérieur de la magistrature donne son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature et sur l'exercice du droit de grâce.

Une loi organique fixe l'organisation, la composition, les attributions, et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

11 Art. 21 LO n°2017-11 du 17 janvier 2017 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature : « Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature sont inscrits au budget du ministre de la Justice ».

Le recrutement des personnalités qui composeront cette cellule devrait se faire en dehors des magistrats en activité et sera effectué par le Conseil Supérieur de la Magistrature notamment parmi ses anciens membres. Ce collège pourrait, au besoin, recourir à des consultations techniques auprès de professionnels extérieurs, en considération de leur compétence spécifique.

La saisine de ce service de consultation déontologique s'effectuera sans forme et devra répondre à tout impératif d'urgence. À cette fin, un numéro d'appel téléphonique et une boîte électronique dédiés seront mis à la disposition des magistrats.

Chaque demande sera transmise au président ou au membre désigné par lui pour le suppléer en cas d'urgence. Le président ou son suppléant appréciera si la question soumise par le magistrat peut directement recevoir une réponse de sa part ou s'il convient de provoquer une délibération collégiale. Sous réserve de leur anonymisation, des avis formulés pourront faire l'objet d'une diffusion, notamment au sein du corps judiciaire afin de nourrir la réflexion sur l'éthique et la déontologie et de faire œuvre utile de prévention.

Cette approche que pourrait adopter le Conseil Supérieur de la Magistrature repositionné dans le dispositif constitutionnel aurait l'avantage de privilégier la prévention sur la répression systématique et aurait plus de répercussions positives sur la communauté judiciaire et dans l'opinion publique. Elle, serait en outre, porteuse de plus de transparence dans la procédure disciplinaire et permettrait aux citoyens de se rendre compte que les magistrats qui les jugent pourraient aussi être jugés.

Pour rendre plus fonctionnel le Conseil Supérieur, on pourrait donner un pouvoir de saisine directe aux chefs de cour et de parquet. Ce serait, une façon plus rapide d'amener un magistrat à rendre des comptes devant le Conseil Supérieur de la Magistrature siégeant en formation disciplinaire. Il s'agit d'une forme de saisine moderne qui se justifie par le fait que les chefs de Cour apparaissent comme un échelon pertinent pour renvoyer directement devant le Conseil Supérieur de la Magistrature les magistrats de leur ressort ayant commis des errements professionnels, sans passer par le filtre du ministre de la Justice.

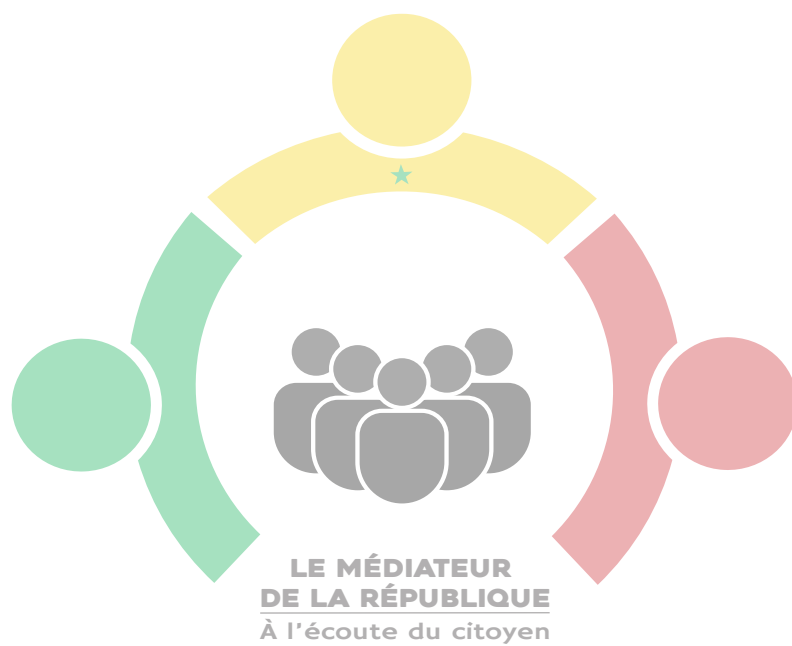
Les chefs de Cour sont les magistrats les plus élevés en grade dans le ressort de la Cour d'appel, ce qui leur donne la légitimité et l'expérience, en plus de leur pouvoir de direction périphérique de saisir sans riquer le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Cette saisine est plus pertinente parce que provenant d'une autorité proche du magistrat mis en cause et évite les longues procédures et autres aléas du circuit qui retardent le processus disciplinaire. Par ce moyen, on peut faire juger correctement beaucoup d'affaires disciplinaires sans passer par les canaux actuels.

Excellence, Monsieur le Président de la République, sans être exhaustif, nous pensons que la mise en œuvre des mesures ci-dessus préconisées permettrait au Conseil Supérieur de la Magistrature de jouer pleinement son rôle de régulateur du système judiciaire. Il est suggéré en outre, d'envisager la réforme de certains événements judiciaires tels que la cérémonie de rentrée solennelle des Cours et tribunaux qui depuis l'indépendance est organisée par la Cour Suprême alors même qu'elle est supposée impliquer l'ensemble des personnels judiciaires à l'échelle nationale.

Cette cérémonie de rentrée des Cours et tribunaux, tout en gardant sa solennité, gagnerait désormais à se tenir dans le ressort de chaque Cour d'appel. Ce nouveau format permettrait, sauf meilleur avis de Votre part, sous l'égide des autorités exécutives régionales, l'implication des élus locaux, des leaders d'opinion, des autorités religieuses et coutumières, des organisations communautaires de base et des populations des régions concernées, autour de thèmes en rapport direct avec leurs préoccupations.

La démarche que nous soumettons à Votre Très Haute appréciation nous semble plus à même de rapprocher le Citoyen de sa Justice.





22, rue Vincens x Faidherbe, Dakar



mediateur@mediaturedelarepublique.sn



www.mediaturedelarepublique.sn



00221 33 921 12 50 / 33 921 12 59



B.P 64 - 11524 - Dakar- Etoile