

# Sénégal

## Le secteur de la justice et l'État de droit



**Une étude d'AfriMAP et de  
l'Open Society Initiative for West Africa**

**Novembre 2008**



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2008, Open Society Initiative for West Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par:  
l'Open Society Initiative for West Africa

ISBN: 978-1-920299-12-5

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP  
10th Floor, Braamfontein Centre  
23 Jorissen Street  
P.O. Box 678, Wits 2050  
Johannesbourg  
Afrique du Sud  
[www.afrimap.org](http://www.afrimap.org)

Open Society Initiative for West Africa  
Immeuble EPI, Boulevard du Sud X Rue des Ecrivains  
Point E  
BP 008, Dakar-Fann  
Dakar  
Sénégal  
[www.osiwa.org](http://www.osiwa.org)

Maquette et impression: Greymatter & Finch, Afrique du Sud

# Table des matières

Liste des encadrés	v
Tableaux	vi
Liste des acronymes	vii
Préface	x
Remerciements	xii
<b>Partie I: Le secteur de la justice et l'État de droit</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>1. Conventions internationales et constitution</b>	<b>4</b>
A. Obligation de présenter les rapports sur l'application des conventions internationales	4
B. Place des conventions internationales dans le droit national sénégalais	6
C. Un système inadéquat de contrôle de la constitutionnalité des lois	8
<b>2. Réformes dans le secteur de la justice</b>	<b>9</b>
<b>3. Pouvoirs du ministre de la justice et indépendance des magistrats</b>	<b>10</b>
A. Administration du système judiciaire	11
B. Indépendance des magistrats	12
<b>4. Garanties d'un procès équitable</b>	<b>14</b>
A. Instruction par un juge indépendant	14
B. Délai de renvoi d'une affaire devant le tribunal	14
<b>5. Renforcer l'accès à la justice</b>	<b>16</b>
A. Rationaliser les juridictions régionales et départementales	17
B. Accélérer les procédures de mise en état	18
<b>Conclusion: le paradoxe sénégalais</b>	<b>18</b>
<b>Partie II: Le secteur de la justice et l'État de droit</b>	<b>21</b>
<b>1. Cadre juridique et institutionnel</b>	<b>23</b>
A. Droit international, constitution et lois nationales	23
B. Structure du système judiciaire	39
C. Efforts en matière de réformes dans le secteur judiciaire	47
D. Recommandations	53

<b>2.</b>	<b>Respect de l'État de droit</b>	<b>56</b>
	A. Processus législatif et État de droit	56
	B. Respect de l'État de droit par le gouvernement	60
	C. Sanction en cas de violation de la loi par le pouvoir exécutif	62
	D. Amnisties et grâces	65
	E. Recommandations	66
<b>3.</b>	<b>Gestion du système judiciaire</b>	<b>68</b>
	A. Planification et gestion financière	69
	B. Administration des tribunaux	77
	C. Disponibilité de la loi et de la jurisprudence	82
	D. Accès du public aux informations et données des tribunaux	85
	E. Recommandations	86
<b>4.</b>	<b>Indépendance et responsabilité des magistrats et des avocats</b>	<b>88</b>
	A. Magistrats	89
	B. Avocats	108
	C. Recommandations	111
<b>5.</b>	<b>Justice pénale</b>	<b>112</b>
	A. Protection contre les crimes	112
	B. Maintien de l'ordre: forces de police	114
	C. Action non étatique contre la criminalité: groupes d'autodéfense	122
	D. Procès équitable	123
	E. Peines et condamnations appropriées	132
	F. Prisons	133
	G. Recommandations	137
<b>6.</b>	<b>Accès à la justice</b>	<b>139</b>
	A. La connaissance des droits par les populations démunies	139
	B. Accès géographique	141
	C. Accès financier	145
	D. Capacité d'agir en justice/restrictions juridictionnelles	149
	E. Délais des procédures judiciaires	151
	F. Les systèmes traditionnels de justice	154
	G. Respect des décisions judiciaires: l'exécution des décisions de justice	155
	H. Les mécanismes officiels permettant de faire valoir des droits en dehors du système judiciaire	157
	I. Recommandations	163
<b>7.</b>	<b>Coopération au développement</b>	<b>165</b>
	A. Aide publique au développement dans le secteur de la justice	165
	B. Coordination de l'aide publique au développement	171
<b>8.</b>	<b>Annexes</b>	<b>173</b>
	Annexe I: Articulation de la stratégie de réduction de la pauvreté au Sénégal et des interventions de l'aide française	174
	Annexe II: Document Cadre de Partenariat France-Sénégal : Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds	175

# Liste des encadrés

Affaire des poursuites contre Hissène Habré	26
Principales constitutions du Sénégal et leurs caractéristiques	34
Pour la mise en place d'un système d'évaluation des magistrats	102
L'inspection générale de l'administration judiciaire entame le dernier virage	105
Le magistrat Diallo Yade blanchi par le conseil de discipline – 17 mars 2008	109
Orientations pour une police de proximité au Sénégal	120
Action de vulgarisation des droits par une organisation des droits de l'homme: les cliniques juridiques du RADI	142
Un exemple de rapprochement de la justice du justiciable: les maisons de justice	144
Temps du procès - Les acteurs veulent un délai raisonnable pour dire le droit	153
Exemple d'une intervention du médiateur de la République	163

# Tableaux

Tableau 1.1: Diagramme de la structure des cours et tribunaux du Sénégal	41
Tableau 3.1: Les objectifs stratégiques et mesures du DSRP2	71
Tableau 3.2: Evolution du budget de 2005 – 2007 (Francs CFA)	72
Tableau 3.3: Evolution du budget par titre de 2005 – 2007 (Francs CFA)	73
Tableau 3.4: Volet 8 du Programme sectoriel justice: Budgétisation	75
Tableau 3.5: Volet 4 du Programme sectoriel justice: Documentation et archives	80
Tableau 3.6: Volet 3 du programme sectoriel justice: Gestion et automatisation des centres judiciaires	83
Tableau 6.1: Répartition territoriale des tribunaux	143
Tableau 6.2: Renforcement de l'accessibilité à la justice	149
Tableau 7.1: Fonds versés au secteur de la justice par les donateurs	166
Tableau 7.2: Volet gouvernance judiciaire (composante D du PNBG)	170

# Liste des acronymes

ACCPUF	Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
AFP	Alliance des forces du progrès
AHJUCAF	Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français
ANAF	Association nationale pour la formation des adultes
ANOCI	Agence nationale de l'organisation de la conférence islamique
ANSD	Agence nationale de la statistique et de la démographie
APD	Aide publique au développement
AUF	Agence universitaire de la francophonie
BAD	Banque africaine de développement.
CAEDHU	Centre africain pour l'éducation aux droits de l'Homme
CARPA	Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats
CCJA	Cour commune de justice et d'arbitrage
CDMT/MJ	Code de dépenses à moyen terme du ministère de la justice
CE	Conseil d'État
CEAF	Cellule d'exécution administrative et financière
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CELCOPSJ	Cellule de coordination du programme sectoriel justice
CENA	Commission électorale nationale autonome
CFJ	Centre de formation judiciaire
CIJ	Centre d'information juridique
CLVF	Comite de lutte contre les violences faites aux femmes
CLVF	Comite de lutte contre les violences faites aux femmes
CNE	Commission nationale d'éligibilité au statut de réfugiés
CP	Code pénal
CPC	Code de procédure civile
CPI	Cour pénale internationale
CPP	Code de procédure pénale
CSDH	Comité sénégalais des droits de l'Homme
CSM	Conseil supérieur de la magistrature

DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DAGE	Direction de l'administration générale et de l'équipement
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DAS	Domaine d'appui stratégique
DESPS	Direction de l'éducation surveillée et de la protection sociale
DIC	Division des investigations criminelles
DSCRIP	Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
DSJ	Direction des services judiciaires
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EDJA	Edition juridique africaine
EJAS	Association des jeunes avocats sénégalais
ENA	Ecole nationale d'administration
ENAM	Ecole nationale d'administration et de magistrature
FED	Fonds européen de développement
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
FMI	Fonds monétaire International
GINDDI	Centre d'accueil, d'information et d'orientation pour les enfants en situation difficile
HCA	Haut conseil de l'audiovisuel
HCR	Haut commissariat aux réfugiés
IFAS	Institut de formation des avocats du Sénégal
IGAJ	Inspection générale de l'administration de la justice
JO	Journal officiel
JORS	Journal officiel de la République du Sénégal
LONASE	Loterie nationale du Sénégal
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MCA	<i>Millennium Challenge Account</i>
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance
NEAS	Nouvelles éditions africaines du Sénégal
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OIDD	Organisation internationale de droit du développement
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAJ	Projet d'appui à la justice
PID	<i>Projet information document</i> /Document d'information de projet (DIP)
PIRSP	Programme intégré de réforme du secteur public
PNBG	Programme national de bonne gouvernance

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPIP	Projet de promotion des investissements privés
PPTE	Pays pauvres très fortement endettés
PRSC	<i>Poverty reduction support credit/</i> Crédit d'aide pour la réduction de la pauvreté (CARP)
PS	Parti socialiste
PSJ	Programme sectoriel justice
RADDHO	Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme
RADI	Réseau africain pour le développement intégré
RFM	Radio futurs médias
SCA	Stratégie de croissance accélérée
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garantie
SNCS	Société nationale de chemin de fer du Sénégal
SODIDA	Société du domaine industriel de Dakar
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UCAD	Université Cheikh Anta Diop de Dakar
UA	Union africaine
UMS	Union des magistrats du sénégalais
UNTS	Union nationale des travailleurs du Sénégal
UPS	Union progressiste sénégalais
USAID	Agence américaine pour le développement international

# Préface

Le projet AfriMAP (Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique) a été mis en place par les quatre fondations africaines du réseau de la Fondation Soros, afin de contrôler le respect des normes dans le domaine des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la responsabilité du gouvernement, à la fois par les pays africains et par leurs partenaires de développement.

AfriMAP a été institué dans le contexte des engagements de plus en plus précis pris par les pays africains en faveur d'une meilleure gouvernance depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002. Parmi ces engagements, les pays membres de l'UA ont convenu de promouvoir les droits de l'Homme, les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance dans le cadre des dispositions de l'Acte constitutif de l'Union africaine. D'autres documents contenant des engagements précis ont récemment été adoptés, parmi lesquels le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la convention pour la prévention et la lutte contre la corruption, le protocole à la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique, ainsi que la charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Les travaux de recherche d'AfriMAP ont pour but de faciliter et de promouvoir le respect de ces engagements en faisant ressortir les principaux enjeux et en fournissant une plate-forme que les organisations de la société civile nationale pourront utiliser pour s'engager dans leurs propres activités de contrôle.

La méthodologie d'AfriMAP s'appuie sur des formats de rapports normalisés qui associent bonnes pratiques de gouvernance, respect des droits de l'homme, et développement au profit des plus pauvres. A travers un processus de consultation d'experts, AfriMAP a mis au point des formats de rapport dans les trois domaines suivants: le secteur de la justice et l'État de droit, la démocratie et la participation politique et la prestation efficace des services publics. Les questionnaires élaborés, notamment le questionnaire sur le secteur de la justice et l'État de droit, sur lequel est basé le présent rapport, sont disponibles sur le site Internet d'AfriMAP à l'adresse : [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org).

Les rapports sont établis par des experts des pays concernés, en étroite collaboration avec le réseau des fondations de l'*Open Society Institute* en Afrique et avec le propre personnel d'AfriMAP. Les versions préliminaires du présent rapport ont été soumises à un certain nombre d'experts,

dont les commentaires et critiques ont été pris en compte dans le texte final. L'objectif est que ces rapports constituent une ressource pour les parties prenantes, les décideurs, les chercheurs et les militants du pays concerné ainsi que pour ceux qui travaillent dans les autres pays d'Afrique, dans le but d'améliorer le respect des droits de l'Homme et des valeurs démocratiques.

## **Objectif du projet**

Conformément à l'objectif global d'AfriMAP, qui est d'établir un format de rapports systématique et normalisé qui associe bonnes pratiques de gouvernance, respect des droits de l'Homme et progrès dans le processus du développement, ce rapport va au-delà de l'analyse de la conformité avec les normes de base liées au respect des droits de l'Homme et au fonctionnement du système juridique. Il vise à mettre en lumière les initiatives de réforme positives et à rendre compte des progrès encore à réaliser, tout en suggérant des mesures pour combler les insuffisances relevées. Nous espérons que ce rapport pourra contribuer à la poursuite des efforts de réforme du droit entamés au Sénégal et sur le continent dans son ensemble.

## **Méthodologie**

Les recherches en vue de préparer ce rapport ont été réalisées par une équipe qui a travaillé sous la supervision d'un coordinateur technique. Tous les membres de l'équipe sont des experts reconnus du secteur de la justice au Sénégal. Les recherches ont d'abord porté sur une étude documentaire des textes pertinents sur le secteur de la justice. Les principales sources d'information utilisées sont des documents pertinents de l'UA et d'autres organisations internationales sur ce thème, la constitution de 2001 et d'autres lois sénégalaises pertinentes, des documents officiels du gouvernement et d'autres institutions publiques, des ouvrages et articles publiés, des études réalisées par d'autres organisations, ainsi que des articles de presse. L'étude documentaire a été suivie d'une recherche empirique au travers d'entretiens avec des acteurs du secteur et par une analyse prescriptive intégrant des recommandations en réponse aux déficiences et lacunes identifiées pendant la collecte des informations. Les versions préliminaires de ce rapport ont été relues et fait l'objet de discussions à différentes étapes du processus, au cours de réunions avec l'équipe de recherche et des experts qui ont accepté de procéder à une relecture critique. Un atelier de validation a finalement été organisé, au cours duquel la version avancée du rapport a été présentée et les recommandations examinées par les participants comprenant des magistrats, enseignants de droit, parlementaires et représentants d'organisations de la société civile.

# Remerciements

Ce rapport a bénéficié de la précieuse contribution de nombreuses personnes et institutions qu'il est de notre agréable devoir de remercier sincèrement. Nos remerciements vont en premier lieu à l'équipe de chercheurs qui a assuré la préparation et la rédaction de ce rapport. Il s'agit du Professeur Ismaila Madior Fall, maître de conférence à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) et coordonnateur de l'équipe, de Mme Oulimata Gaye, chargée du programme juridique à l'organisation Réseau africain de développement intégré (RADI), et de Me Demba Ciré Bathily, avocat à Dakar et ancien secrétaire exécutif de la section sénégalaise d'amnesty international. Nous tenons également à remercier le Professeur Abdoullah Cissé de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis pour sa participation active aux premières réunions méthodologiques et sa précieuse contribution à la conception initiale du plan des recherches.

A la demande de l'*Open Society Initiative for West Africa* (OSIWA), l'organisation Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) a accepté d'assurer la coordination des études réalisées dans le cadre d'AfriMAP sur le Sénégal. La RADDHO a hébergé le secrétariat de la coalition AfriMAP au Sénégal et fourni un soutien administratif aux équipes de recherche. Nous tenons à remercier la RADDHO et son personnel pour leur soutien aux recherches de ce rapport. Nos remerciements vont en particulier au secrétaire général de la RADDHO, le Professeur Alioune Tine, pour sa direction scientifique et sa supervision de tout le processus, ainsi qu'à Mme Ndèye Fatou Sarr, chargée du programme 'constitution et citoyenneté' à la RADDHO, qui assure avec compétence et dévouement la coordination administrative de la coalition AfriMAP au Sénégal.

L'ensemble du projet s'est déroulé sous la supervision d'OSIWA dans le cadre de sa stratégie pour l'Afrique de l'Ouest. Mme Nana Tanko, directrice exécutive d'OSIWA, a assuré une direction générale du processus et Mme Idiatou Bah, responsable du programme Démocratie et Gouvernance à OSIWA, a veillé avec compétence et professionnalisme au bon déroulement de toutes les étapes de la recherche.

Nous tenons également à remercier les personnes et organisations suivantes, qui ont contribué à l'enrichissement de ce rapport par les commentaires critiques et leur participation active aux travaux de l'atelier de validation du rapport: M. Djibril Camara, ancien procureur général près la cour de cassation et ancien premier président de la même cour; Aliou Niane, président de l'union des magistrats sénégalais; Me Mouhamed Kébé, avocat au barreau du

Sénégal; le comité sénégalais des droits de l'Homme; et les commissions des lois de l'assemblée nationale et du sénat. Nous remercions chacune de ces personnes et de ces institutions, ainsi que plusieurs autres personnes dont nous n'avons pas pu mentionner les noms ici, pour les contributions précieuses qu'ils ont apportées à la réussite de ce projet.

Ce rapport a été publié sous la direction éditoriale de Pascal Kambale, directeur adjoint d'AfriMAP. Il a bénéficié de précieuses contributions de Bronwen Manby, conseillère principale de programme à AfriMAP, et Ibrahima Kane, coordonnateur de plaidoyer de l'*Open Society Institute* à l'Union africaine. Thierry Vedel, chercheur au CNRS (Sciences Po) à Paris, a relu le rapport et apporté des suggestions éditoriales très utiles.



# **Partie I**

## **Le secteur de la justice et l'État de droit**

Document de discussion



# Introduction

Dès l'accession à son indépendance, le Sénégal a fait une option claire pour la primauté du droit et le respect des droits de l'Homme. L'agencement des institutions du pays mises en place dans la première constitution reflétait un effort pour prendre en compte la nécessaire séparation des pouvoirs, gage d'une organisation républicaine stable. Des efforts ont été entrepris pour former un personnel judiciaire national compétent en remplacement de la magistrature coloniale. Le secteur de la justice a connu plusieurs réformes visant à l'améliorer et à l'adapter aux exigences de l'application d'une justice équitable. Au cours des premières décennies de l'indépendance, le système judiciaire sénégalais a joui d'une relative indépendance qui n'existait pas dans beaucoup d'autres pays de la région. Sur le plan politique, le multipartisme a été institué, d'abord de façon limitée dès 1974, ensuite sous sa forme intégrale depuis 1981. Des élections relativement libres et compétitives ont été régulièrement organisées, ce qui faisait du Sénégal une heureuse exception de pratique démocratique en Afrique au cours des trois premières décennies suivant les indépendances.

Quel a été l'impact de cette exception sénégalaise sur le secteur de la justice? Dans quelle mesure le pouvoir judiciaire a-t-il reflété la volonté politique de faire triompher la primauté du droit? Quelle est la situation aujourd'hui et quels sont les changements nécessaires pour que le secteur de la justice s'accorde avec les principes démocratiques contemporains?

Sans prétendre à un bilan exhaustif du secteur de la justice, le rapport *Sénégal: le secteur de la justice et l'État de droit* (rapport principal) essaye de répondre à ces questions en se référant au cadre constitué par les normes internationales et les principes constitutionnels et législatifs sénégalais. Le rapport fait ressortir les forces et faiblesses du système de justice au Sénégal par rapport à sa capacité à contribuer au respect de l'État de droit et de la bonne gouvernance, à la justice pénale et à l'élargissement de l'accès à la justice.

Le présent document de discussion reprend quelques conclusions parmi les plus saillantes du rapport principal. Il est tiré du rapport principal sans en être un résumé. Le rapport principal doit donc être lu séparément pour y tirer une argumentation plus complète et plus détaillée des conclusions reprises dans le présent document de discussion et pour situer dans un contexte plus large les principales recommandations reprises dans les lignes qui suivent. L'objectif principal du présent document de discussion est de rassembler dans un document séparé les

points les plus saillants identifiés dans le rapport principal et pouvant constituer les faiblesses les plus notables du secteur de la justice au Sénégal, et de présenter les recommandations de réforme les concernant.

Les points suivants ont été retenus comme méritant une attention particulière des pouvoirs publics, des professionnels de la justice et d'autres acteurs chargés de réfléchir sur les réformes dans le secteur de la justice:

- l'application des conventions internationales au Sénégal et le respect par le Sénégal de son obligation de présenter des rapports périodiques sur cette application;
- la place des conventions internationales dans le système juridique sénégalais;
- le système sénégalais de contrôle de constitutionnalité des lois;
- l'État des réformes dans le secteur de la justice;
- les pouvoirs du ministère de la justice et leur impact sur l'indépendance des magistrats;
- les difficultés d'accès à la justice; et
- les garanties d'un procès équitable.

Les lignes qui suivent abordent la problématique présentée par ces points et proposent des recommandations pour y remédier. L'identification de ces points ne préjuge en rien le fait que d'autres sujets abordés dans le rapport principal soient problématiques et méritent une égale attention et des besoins aussi profonds de réforme.

## 1. Conventions internationales et constitution

### A. Obligation de présenter les rapports sur l'application des conventions internationales

Le Sénégal a ratifié les principaux traités internationaux et africains relatifs aux droits de l'homme. Parmi les principaux traités ratifiés par le Sénégal, on compte le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, le pacte international relatif aux droits économiques et sociaux, la convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide, la convention de 1950 relative à la répression de l'exploitation des êtres humains et de la prostitution, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1968, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la convention de Rome de 1998 portant création de la cour pénale internationale, le protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme adopté en 2003 et ratifié en 2004 et le protocole de la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif à la création d'une cour africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1998 ratifié en 1999.

Le Sénégal a failli en général à son obligation de présenter les rapports périodiques exigés des États parties à certaines conventions internationales. Ainsi, pour la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, ratifiée en 1982, le Sénégal n'a présenté, jusqu'en 2003 que deux

rapports à la commission chargée de veiller à l'application de cette charte. Le Sénégal continue donc à devoir à cette date 8 rapports. En 2003, la situation se présentait globalement ainsi: pour le pacte de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Sénégal aurait dû présenter son deuxième rapport périodique depuis 1995. Pour le pacte de 1966 sur les droits civils et politiques, le cinquième rapport (2000) est toujours attendu. En ce qui concerne la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les troisième et quatrième rapports, de 1994 et 1998, n'étaient pas toujours présentés. De même que le troisième rapport périodique (1996) pour la convention contre la torture. Enfin, le deuxième rapport périodique (1997) pour la convention relative aux droits de l'enfant n'a pas été produit.

Plusieurs raisons justifient ces retards ou absences de production de rapports. Sont souvent cités la négligence ou le manque de volonté de la part des organes du gouvernement chargés de préparer les rapports périodiques, ou encore le manque de ressources en faveur de ces organes. La deuxième raison est liée à la structuration du ministère des affaires étrangères au sein duquel il n'existe ni direction, ni service principalement chargé de procéder au suivi de l'application des traités sur les droits de l'Homme et de veiller à ce que les rapports périodiques obligatoires soient préparés et présentés à temps. Les agents de l'administration qui auraient dû s'occuper de ces rapports sont en charge d'autres responsabilités au sein du ministère des affaires étrangères, et considèrent ces responsabilités comme prioritaires par rapport à la fourniture des rapports périodiques qui ne finiraient que dans les archives des organisations et conférences internationales.

Ces faiblesses du ministère des affaires étrangères font du Comité sénégalais des droits de l'Homme (CSDH) l'organe approprié pour s'occuper de la préparation et la présentation des rapports périodiques du Sénégal. La loi instituant le CSDH prévoit, en effet, que ce dernier 'coopère avec tous les organes des Nations Unies ou toute institution régionale ayant compétence dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme' et qu'il 'donne son avis sur tout rapport ou document destiné à ses organes et veille au respect par le Sénégal des obligations qui lui incombent en vertu des conventions internationales ou régionales auxquelles il est parti'. Mais le CSDH a d'autres compétences que de préparer la rédaction des rapports périodiques dus par le Sénégal aux organes internationaux de respect des conventions des droits de l'Homme. De plus, il n'existe pas de mécanisme de collaboration entre le CSDH et le ministère des affaires étrangères et les autres agences du gouvernement ayant des tâches dans le même domaine. Si donc les agents du ministère des affaires étrangères qui sont chargés de dresser des rapports périodiques sont en défaut de le faire, le CSDH ne détient sur eux aucun pouvoir coercitif pour y remédier. Son pouvoir se limite seulement à attirer leur attention sur le retard accusé dans la rédaction des rapports. Enfin, le CSDH dispose de moyens financiers insuffisants pour répondre de manière efficiente à l'exigence des différentes conventions internationales dans la production périodique des rapports.

Il serait donc important de doter le comité sénégalais des droits de l'homme de moyens humains et matériels adéquats pour lui permettre de s'occuper de la préparation des rapports du Sénégal aux organes internationaux des droits de l'Homme. Des mécanismes de coordination institutionnelle devraient également être mis en place pour donner au CSDH un rôle de

coordination des tâches des fonctionnaires des autres ministères dans la préparation de ces rapports.

## **B. Place des conventions internationales dans le droit national sénégalais**

La place des conventions internationales dans le droit sénégalais est caractérisée par une différence de traitement entre deux catégories de conventions internationales et par l'incertitude sur le statut des conventions internationales comme source directe du droit et, en conséquence, leur faible application par les tribunaux sénégalais.

La constitution sénégalaise réserve un traitement de faveur à certains traités internationaux au détriment des autres. Un nombre limité des traités sont expressément cités et intégrés dans la constitution et, de ce fait, acquièrent une force juridique supérieure à celle reconnue à tous les autres traités dans le droit sénégalais. Il s'agit de la déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, la convention relative aux droits des enfants du 20 novembre 1989 et la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981. En les intégrant dans son préambule, la constitution du 22 janvier 2001 dispose que le Sénégal 'affirme son adhésion' à ces quatre conventions. Elles ont alors une valeur constitutionnelle car au Sénégal, le préambule de la constitution a la même valeur que le texte constitutionnel lui-même. D'après la jurisprudence du conseil constitutionnel, les quatre conventions intégrées dans la constitution font partie du 'bloc de constitutionnalité', c'est-à-dire qu'elles peuvent servir de fondement à un recours devant le conseil constitutionnel contre une loi.

Le traitement que le droit sénégalais fait des autres traités internationaux est régi par l'article 98 de la constitution qui prévoit que 'les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie'. Cette disposition prévoit non seulement que les traités internationaux sont automatiquement insérés dans le droit interne dès leur publication, mais qu'ils acquièrent de ce fait une force supérieure à celle des lois, sans toutefois avoir la valeur constitutionnelle comme c'est le cas pour les quatre traités inclus dans le préambule de la constitution.

Cette différence de traitement par le droit sénégalais aboutit à une catégorisation des conventions internationales difficile à justifier. Il serait important que le droit sénégalais adopte à l'égard des conventions internationales un principe qui permette leur traitement uniforme et ne plus isoler du reste des conventions internationales un petit nombre auquel il est réservé un statut spécial. Le conseil constitutionnel pourrait par exemple être spécialement saisi afin de revisiter son interprétation de la signification de l'inclusion de certains traités dans le préambule de la constitution. Une telle révision pourrait se réaliser à la lumière du fait que la rédaction du préambule laisse supposer que les quatre conventions expressément citées ne le sont qu'à titre indicatif et non exhaustif, ce qui est attesté par l'utilisation de l'adverbe 'notamment' qui précède leur énumération. La partie pertinente du préambule se lit en effet: 'Le peuple du Sénégal

souverain [...] affirme son adhésion à la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'unité africaine, notamment:[...] avant d'énumérer les quatre conventions internationales dont il est question. Cette formulation laisse présumer que tous les autres instruments internationaux adoptés dans les cadres de l'ONU et de l'UA – et, évidemment, ratifiés par le Sénégal – sont concernés par l'adhésion affirmée dans le préambule au même titre que les quatre conventions spécifiquement énumérées à titre indicatif.

Un aspect plus préoccupant du statut juridique des conventions internationales est posé par leur application devant les tribunaux sénégalais. L'article 98 de la constitution place le Sénégal dans la tradition moniste qui permet aux tribunaux d'appliquer directement les traités internationaux dès leur ratification et publication, sans avoir à exiger qu'ils soient reçus dans l'ordre juridique interne par une loi spéciale. En général, cependant, les tribunaux du Sénégal opposent une forte résistance à l'application directe des traités internationaux et de ce fait battent complètement en brèche le principe prévu à l'article 98 de la constitution. Cette résistance a été notoirement illustrée dans l'affaire des poursuites pénales contre Hissène Habré, ancien président du Tchad en exil au Sénégal depuis 1990. Les tribunaux sénégalais (la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar et la cour de cassation, successivement) ont refusé d'appliquer directement la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants au motif de l'absence d'une loi sénégalaise donnant effet aux dispositions de cette convention.

Cette position du Sénégal est celle de la plupart des États qui s'inscrivent dans la tradition du dualisme juridique et érigent pour ainsi dire un mur face aux normes du droit international qui ne seraient applicables dans l'ordre juridique international que lorsqu'elles sont suffisamment domestiquées.

Il serait important d'adopter des mesures législatives susceptibles d'atténuer l'option dualiste du Sénégal et permettre l'application des normes qui pourraient être considérées comme *self executing*, c'est-à-dire immédiatement applicables sans devoir attendre la procédure de ratification, dès lors qu'elles remplissent un certain nombre de conditions de clarté et d'applicabilité. De telles mesures de nature législative devraient être complétées par des mesures administratives comme, par exemple, la création d'un comité technique inter institutions regroupant des experts des ministères des affaires étrangères et de la justice ainsi que des représentants nommés par l'assemblée nationale et le comité sénégalais des droits de l'homme. Le comité serait chargé de prendre les mesures techniques et administratives nécessaires pour permettre l'adoption rapide et systématique des lois de transposition des normes internationales. Le même comité serait chargé de procéder à l'important travail de révision et d'harmonisation de la législation nationale. Sa tâche serait donc de recenser les lois nationales en vue de les mettre en harmonie avec l'ensemble des conventions internationales ratifiées par le Sénégal.

Il est également recommandé d'introduire ou de renforcer l'enseignement du droit international dans le curriculum du centre de formation judiciaire, avec l'objectif de donner aux juges et aux futurs juges les outils nécessaires pour les amener à interpréter et à appliquer directement la constitution et les différents traités auxquels le Sénégal est partie.

## c. Un système inadéquat de contrôle de la constitutionnalité des lois

L'adoption en 2001 d'une nouvelle constitution a été une occasion manquée d'instituer au Sénégal une justice constitutionnelle qui soit au diapason des développements survenus dans les autres pays de la région. Essentiellement, la constitution de 2001 s'est inscrite dans la continuité de celle de 1963 au niveau des mécanismes de la justice constitutionnelle qui reste caractérisée par son décalage par rapport à la dynamique démocratique. Organe chargé du contrôle de constitutionnalité, le conseil constitutionnel est demeuré une institution fermée puisqu'il ne peut être saisi directement (par 'voie d'action') que par un nombre très restreint de personnalités (le président de la République ou un groupe de députés constituant au moins un dixième des membres de l'assemblée). Ces dernières n'ont, très souvent, aucun intérêt à saisir le conseil constitutionnel puisqu'elles sont à l'origine du vote des lois dont il s'agit d'examiner la constitutionnalité. La 'voie d'exception', qui permet à toute personne partie à un litige devant le tribunal de contester la constitutionnalité d'une loi qui pourrait être appliquée à son litige, n'est possible au Sénégal que si le litige est pendant devant le conseil d'État ou la cour de cassation, à l'exclusion de toute autre juridiction.

Près d'un quart des affaires qui parviennent au conseil constitutionnel en dépit de ces restrictions sur sa saisine aboutissent à des décisions d'incompétence ou de forclusion. Ce taux fort élevé des décisions d'incompétence est principalement dû à l'interprétation trop littérale par le conseil constitutionnel des textes qui organisent sa compétence ainsi qu'à l'approche très restrictive de son rôle. Sa jurisprudence montre que le conseil s'est très souvent enfermé dans le sens littéral des textes de compétence et qu'il a développé une propension à assimiler compétence d'attribution et compétence exclusive. Le nombre élevé des décisions d'incompétence est également justifié par l'ignorance par les acteurs sociaux ou politiques des textes qui organisent les attributions et le fonctionnement du conseil.

Une réforme du conseil constitutionnel s'impose. Une telle réforme, qui passerait par une révision de la constitution, pourrait concerner l'organisation et le fonctionnement du conseil constitutionnel, en particulier le mode de nomination de ses membres. Il serait important de briser le monopole présidentiel en matière de nomination des membres du conseil constitutionnel. Des institutions autres que la présidence de la République devraient participer au processus de nomination des membres du conseil constitutionnel. Le profil des membres du conseil constitutionnel devrait également être revu afin de renforcer la présence des personnes venant de divers horizons. À côté des professionnels de la pratique judiciaire, la présence au conseil de membres venant de l'enseignement du droit et des personnes ayant une solide expérience dans le domaine de la protection des droits de l'Homme et dans la politique serait bénéfique au développement d'un droit constitutionnel dynamique. La réforme pourrait aussi concerner le mode de saisine du conseil constitutionnel. À l'instar des cours constitutionnelles des pays de la région, la faculté de saisir le conseil devrait être étendue aux représentants d'institutions autres que la présidence de la République et le parlement, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales, voire aux citoyens, pour démocratiser la justice constitutionnelle. Plus fondamentalement, le champ de compétences du conseil devrait être élargi pour lui permettre

de jouer le rôle d'instance régulatrice de l'État de droit et de la démocratie que les juridictions constitutionnelles similaires jouent dans beaucoup d'autres pays de la région.

En attendant une telle réforme constitutionnelle, il est hautement recommandé au conseil constitutionnel d'adopter une approche évolutive qui permette une interprétation dynamique de sa compétence. Il est enfin recommandé au conseil constitutionnel d'organiser des 'journées portes ouvertes' pour faire connaître au grand public les règles de sa compétence et de son fonctionnement.

## 2. Réformes dans le secteur de la justice

Le Sénégal a réalisé plusieurs réformes dans le secteur juridique dans le but de débarrasser le droit de son héritage colonial et adapter les lois au caractère laïc, démocratique et moderne de l'État. Dès son indépendance en 1960, le Sénégal s'est doté d'une capacité institutionnelle, sous forme de la commission de codification, un organe permanent mandaté pour piloter les efforts de réforme dans le secteur juridique. La commission de codification était logée au ministère de la justice dont elle était un service, mais elle était dotée d'une ligne budgétaire propre. Entre 1960 et le milieu des années 1970, la commission de codification a constitué le principal centre d'impulsion des réformes dans le secteur juridique et a été à l'initiative des propositions qui ont abouti à la rédaction du code pénal en 1965, du code de procédure pénale de 1965, du code du travail en 1961 ou du code de la famille en 1972.

En général, cependant, les réformes ont été adoptées au cas par cas sans aucun effort de systématisation ni, sauf dans le domaine des structures judiciaires, aucune politique stratégique identifiable. De même, les principales réformes juridiques ont dans l'ensemble été adoptées sans consultation du public ou des groupes directement intéressés par l'objet des réformes, en particulier depuis que l'austérité budgétaire des années 1970-1980 a jeté la commission de codification dans la léthargie. Les réformes ont désormais été proposées par le biais des commissions *ad hoc* constituées d'experts nommés par le gouvernement et chargés de rédiger des propositions de réforme dans des domaines bien identifiés. Ces commissions d'experts ont en général fonctionné dans la discrétion et sans transparence. Elles ne rendent généralement pas compte au public de l'État de leurs travaux et ne procèdent pas aux consultations comme celles initiées par le 'comité des options' constitué en 1965 pour rédiger un projet de code de la famille. Une illustration parfaite en est faite par la commission nationale de réforme du code pénal et du code de procédure pénale instituée en 2003. Cette commission n'a réalisé aucun débat public et n'a organisé aucune consultation significative des acteurs intéressés par ses travaux. Plus récemment, l'Union des magistrats sénégalais (UMS) a dû apporter un démenti aux déclarations du ministre de la justice selon lesquelles les magistrats avaient été consultés sur le projet de réforme des structures judiciaires en vue de la fusion de la cour de cassation et du conseil d'État en une seule juridiction.

Le rôle du parlement dans la conduite des réformes du secteur juridique a historiquement été insignifiant. Dans la quasi-totalité des cas, les travaux en vue des réformes ont été conduits à l'initiative du pouvoir exécutif – du président de la République en particulier – et au sein d'organes

de l'exécutif. Le parlement est intervenu pour l'approbation formelle des lois sanctionnant ces travaux. Les débats au parlement n'ont souvent pas abouti à une modification significative des projets de réforme qui, dans la plupart des cas, ont été adoptés tels que proposés par l'exécutif. Les limites strictes dans lesquelles la constitution circonscrit le pouvoir parlementaire d'initiative législative contribuent à réduire la capacité du parlement à participer aux réformes. Au Sénégal, en effet, l'exécutif a le pouvoir de s'opposer aux amendements proposés par les députés, ou de s'opposer en fait à ce que les députés proposent d'amendements du tout. Bien plus, dans de nombreux cas des propositions de réforme ont été adoptées sans être soumises à la procédure parlementaire. Les réformes ont alors plutôt été adoptées par décret du président de la République, comme c'était le cas en 1960 pour le code de procédure civile ou pour le décret de 2001 qui a modifié certains aspects de la procédure judiciaire, parmi lesquels l'institution d'un 'juge de la mise en état', ou l'exigence de motivation pour l'exécution provisoire des décisions rendues.

Il est urgent de mettre fin au caractère parcellaire des efforts en matière de réforme dans le secteur juridique. Un premier pas dans cette direction serait de revitaliser la commission de codification. Cette dernière devrait néanmoins être adaptée aux changements sociaux et démocratiques intervenus depuis sa création en 1960. Parmi les mesures d'adaptation, la commission pourrait par exemple acquérir plus d'autonomie et être moins dépendante du ministère de la justice pour être en mesure d'inclure en son sein des experts indépendants. Elle devra également être dotée d'un budget conséquent et être mandatée de travailler étroitement avec le parlement.

Il est également important de rendre le parlement plus actif en matière des réformes. Les capacités législatives du parlement devraient ainsi être soutenues, par exemple par le renforcement et la capacitation de l'unité des assistants parlementaires recrutés comme consultants à temps partiel dans le cadre du Programme national de bonne gouvernance (PNBG) et de la coopération avec l'Union européenne. Rattachés à la commission de l'économie générale, des finances, du plan et de la coopération économique, ces assistants parlementaires ont commencé à appuyer ladite commission dans son travail concernant le budget à partir de la session budgétaire de 2006. Leur soutien devrait être renforcé et étendu pour inclure l'appui à l'assemblée nationale dans son rôle d'acteur des réformes dans le secteur juridique.

### 3. Pouvoirs du ministre de la justice et indépendance des magistrats

Le ministre de la justice est le gestionnaire principal de tous les secteurs du système judiciaire: il est en charge de la planification dans le secteur judiciaire, de la préparation et de l'exécution du budget des tribunaux et des autres services judiciaires, du recrutement des magistrats, de la gestion des personnels et des matériels, du contrôle des auxiliaires de justice et de la tutelle sur les services d'inspection générale de l'administration de la justice. Il est également directement impliqué dans la surveillance de la discipline au sein de la magistrature. Hérité de la tradition

jacobine française, ce système fait du ministre de la justice, un membre du pouvoir exécutif, le véritable patron du pouvoir judiciaire. L'administration du système judiciaire est lourdement handicapée par les pouvoirs dominants du ministère de la justice et l'indépendance des magistrats au Sénégal en est sérieusement compromise.

## **A. Administration du système judiciaire**

Au Sénégal, le ministre de la justice est l'autorité chargée de préparer et de mettre en oeuvre l'action du gouvernement en ce qui concerne l'organisation et les moyens de fonctionnement de la justice et des prisons. Ces attributions font du ministre de la justice l'ultime responsable en charge de l'administration de la justice au Sénégal. Il s'occupe de l'évaluation des besoins, de l'allocation des ressources et de la provision des moyens de fonctionnement de la justice. Il est donc l'administrateur principal des tribunaux et des parquets. Un tel agencement structurel conduit à gérer les tribunaux comme faisant partie de l'ensemble des besoins des services publics et donc à les soumettre aux arbitrages et priorités extérieurs aux besoins propres et uniques du système judiciaire.

Chaque tribunal et parquet est censé fonctionner sous une gestion décentralisée supervisée par le président du tribunal ou le procureur. Mais au niveau des juridictions, il n'existe pas d'agent qualifié chargé spécifiquement de superviser l'administration du tribunal ou du parquet. Cette tâche incombe au président du tribunal ou au chef du parquet, lesquels sont magistrats et cumulent donc les fonctions juridictionnelles avec les fonctions administratives. Les tribunaux accusent un déficit en personnel administratif et le personnel disponible est souvent sous-qualifié. Les tâches administratives sont ainsi largement négligées et reléguées au second plan. Par exemple, la pénurie d'un personnel qualifié empêche les juridictions d'envoyer des rapports réguliers de fonctionnement à la chancellerie (ministère de la justice) qui, de ce fait, n'est pas en mesure de planifier en connaissance des besoins réels de l'administration de la justice. Il en résulte bien souvent l'incapacité pour la chancellerie d'avoir une connaissance réelle de la situation de fonctionnement des tribunaux. Cette incapacité empêche le ministère de la justice de planifier en tenant compte des vrais problèmes du système judiciaire.

Le processus d'élaboration du budget au sein de l'exécutif rend également difficile une planification systématique et stratégique du secteur de la justice. Le ministère de la justice ne dispose pas d'appropriation budgétaire autonome. L'essentiel des politiques de prévision budgétaire se font en dehors des tribunaux qui ne sont pas consultés sur leurs propres besoins. C'est le ministère de l'économie et des finances qui est en charge de la conduite des prévisions budgétaires. Le ministère de la justice a donc une emprise relativement minimale sur le processus budgétaire. En conséquence, les moyens mis à la disposition du système judiciaire sont généralement insuffisants, et les tribunaux et parquets ont parfois d'énormes difficultés à s'assurer un fonctionnement normal. L'organisation structurelle qui place l'exécutif au cœur de l'administration des tribunaux est donc préjudiciable à une planification et une budgétisation qui tiennent compte des problèmes spécifiques du système judiciaire.

Pour remédier à ces insuffisances administratives, il est temps de réfléchir à un nouveau mode de gestion du système judiciaire qui assure une participation plus importante des

magistrats à la planification dans le secteur de la justice et à la préparation et l'exécution du budget des cours et tribunaux. Il est également important de rendre plus professionnelle l'administration des cours et tribunaux et de soustraire au ministère de la justice une partie des tâches administratives pour les attribuer à un corps d'administrateurs professionnels fonctionnant sous la supervision du premier président de la cour de cassation (ou de la cour suprême lorsque cette cour sera établie).

## **B. Indépendance des magistrats**

L'indépendance de la magistrature est garantie dans la constitution et dans la loi sur le statut des magistrats. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est l'organe chargé de gérer la carrière des magistrats et veiller au maintien de la discipline au sein de la magistrature. Mais le fonctionnement du CSM et sa composition réduisent son autonomie et le placent sous la dépendance de l'exécutif. Les garanties d'indépendance des magistrats proclamées dans la constitution sont ainsi battues en brèche du fait du manque d'indépendance du CSM ainsi que par le biais du processus de nomination et d'avancement des magistrats.

Le contrôle exercé sur le fonctionnement du CSM par l'exécutif et la pratique généralisée des deux exceptions au principe d'inamovibilité ont conduit à vider ce principe de son contenu et donne parfois libre cours à des apparences d'immixtion de l'exécutif dans le déroulement des affaires judiciaires dont s'occupaient les magistrats mutés, déplacés ou promus.

Le CSM est composé d'une majorité des membres 'de droit' et par minorité des membres élus. Cette composition fait du CSM un organe dépourvu d'autonomie et d'indépendance. En plus du président de la République qui le préside et du ministre de la justice qui en est le vice-président, 7 hauts magistrats siègent au CSM comme membres de droit en vertu des fonctions qu'ils exercent dans la hiérarchie judiciaire. 3 membres du CSM sont élus pour quatre ans par leurs pairs parmi les magistrats. Le CSM peut difficilement être caractérisé comme un organe représentatif des magistrats. Une réforme du CSM est souhaitable afin de rendre les magistrats élus majoritaires dans sa composition.

En plus d'être non représentatif, le CSM fonctionne davantage comme un secrétariat du ministère de la justice que comme un organe ayant des pouvoirs propres. Lorsqu'il siège pour gérer la carrière des magistrats, le CSM est présidé par le président de la République et le ministre de la justice en est le vice-président. L'ordre du jour est préparé par le ministre de la justice. Ce dernier contrôle le tableau d'avancement des magistrats. Dans les matières autres que disciplinaires, le CSM a un pouvoir très limité et quasiment symbolique du fait du poids relativement important de l'intervention du ministre de la justice en amont ou en aval de son pouvoir.

Au-delà de son indépendance et de sa représentativité, c'est l'utilité du CSM qui est parfois en cause. Un nombre important de compétences ayant une influence directe sur la carrière des magistrats sont exercées directement par l'exécutif sans aucune implication du CSM. De fait, en dehors des domaines très limités dans lesquels la loi donne un certain rôle au CSM, le ministre de la justice, de qui relève la gestion administrative de la justice, détient une autorité directe et parfois discrétionnaire sur la carrière des magistrats. Comme responsable principal de

la gestion des ressources dans le domaine de la justice, le ministre de la justice détermine les besoins en ressources humaines dans le secteur judiciaire. A ce titre, il présente à la nomination du président de la République les candidats à la magistrature.

En outre, le ministre de la justice accorde des dérogations individuelles pour autoriser les magistrats à enseigner ou à exercer des fonctions ou des activités qu'il estime compatibles avec leur dignité et leur indépendance. Son autorisation est requise pour tout magistrat voulant s'absenter du pays pendant 8 à 15 jours au cours de la période de vacation des tribunaux. C'est donc en réalité à une véritable tutelle de l'exécutif que la loi soumet le pouvoir judiciaire au Sénégal. Il est important de libérer le judiciaire de cette tutelle et d'instaurer une auto gestion administrative de la magistrature. Par exemple, comme c'est le cas dans de plus en plus de pays en Afrique, une bonne partie des pouvoirs que détient le ministre de la justice sur la carrière des magistrats devraient être exercés par le magistrat le plus gradé (le premier président de la cour de cassation ou de la cour suprême).

La principale garantie de l'indépendance des magistrats réside dans la procédure de leur nomination. Les magistrats sont nommés par le président de la République après avis du CSM. L'intervention du CSM, organe technique de régulation de la carrière des magistrats, sert en principe à soustraire le processus de nomination des magistrats de l'emprise de l'exécutif, et donc de le mettre à l'abri des influences politiques. Mais la réalité est parfois éloignée de ce principe et le CSM agit en matière des nominations des magistrats davantage comme un organe consultatif que comme un organe de décision. Le président de la République n'est pas lié par l'avis du CSM et des nominations ont parfois été effectuées contre un tel avis. Lorsqu'il siège en matière de nomination des magistrats, le CSM est présidé par le président de la République ou, à son défaut, par le ministre de la justice. Les travaux sont alors influencés par les membres de l'exécutif.

Pour mettre le processus de nomination des magistrats à l'abri des influences politiques, il est important de lier les nominations à un avis conforme au CSM siégeant en dehors de la présence de représentants de l'exécutif. En outre, la nomination à certains postes de responsabilité dans la hiérarchie judiciaire devrait être ouverte au concours afin de rendre plus transparent leur processus d'attribution et de donner plus de légitimité et d'indépendance à leurs titulaires. C'est le cas des postes stratégiquement importants de procureur de la République et de doyen des juges d'instruction du tribunal régional hors classe de Dakar.

Pour donner toute sa signification au principe de l'indépendance des magistrats, il est urgent de rendre le CSM totalement indépendant de l'exécutif. A cette fin, le président de la République et le ministre de la justice ne devraient plus siéger au CSM qui devrait être convoqué et présidé par des magistrats. Il est également important de doter le CSM d'un budget propre émergeant directement du budget du pouvoir judiciaire et préparé et géré par le président de la cour de cassation ou une autorité judiciaire de rang équivalent.

## 4. Garanties d'un procès équitable

Le droit à un procès équitable est garanti dans le système officiel de la justice criminelle au Sénégal. Les garanties d'un procès équitable sont en principe accordées à toute personne faisant l'objet d'une poursuite pénale et s'appliquent à toutes les phases de la procédure en matière criminelle. Toutefois les garanties octroyées ne correspondent pas toujours aux normes internationales édictées par les conventions auxquelles le Sénégal est partie. Dans d'autres cas, les garanties constitutionnelles sont battues en brèche par les pratiques et les règles édictées par les lois de procédure criminelle. Parmi les garanties dont la mise en œuvre pose problème au Sénégal figurent le droit d'être entendu par un juge indépendant et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

### A. Instruction par un juge indépendant

Une garantie importante de procès équitable dans le système sénégalais est la séparation des fonctions de poursuites et des fonctions d'instruction. Dans le système sénégalais c'est le juge d'instruction, une autorité judiciaire indépendante, qui procède à tous les actes utiles à la manifestation de la vérité dans un procès pénal. A ce titre, il recueille tous les éléments à charge et à décharge, décerne les mandats et place les inculpés en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et décide sur les demandes de mise en liberté provisoire. Ce principe est important et sert à empêcher que les magistrats chargés de poursuivre les charges au procès ne soient impliqués dans l'enquête menant à l'établissement de ces charges.

Le principe de la séparation des fonctions d'instruction et des fonctions de poursuite est, cependant, régulièrement violé. Par exemple, il existe des infractions pour lesquelles le procureur de la République, qui est un magistrat du parquet, peut demander que des personnes qui lui sont déférées par la police soient placées sous mandat de dépôt sans aucune possibilité d'appréciation du juge d'instruction, même lorsque ce dernier a ouvert une instruction. Ce pouvoir est une énorme entorse à la norme qui veut que la détention doive être autorisée par une autorité judiciaire autonome. Il y a donc une violation du principe de la séparation des fonctions de poursuites et d'instruction qui permet au parquet pour n'importe quel prétexte parfois fallacieux de faire arrêter une personne et la mettre sous mandat de dépôt. Ces pouvoirs juridictionnels sont exercés par le parquet alors que ce dernier est placé sous l'autorité du ministre de la justice qui est une autorité à la fois politique et administrative. Cela constitue une violation manifeste du droit à un procès équitable, et en particulier une violation des directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, selon lequel les instances juridictionnelles doivent être indépendantes du pouvoir exécutif.

### B. Délai de renvoi d'une affaire devant le tribunal

Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable est ainsi libellé dans les directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique: 'tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer une fonction judiciaire et devra être jugé dans un délai

raisonnable ou libéré'. Ce droit est, néanmoins, fréquemment foulé aux pieds dans la pratique, à cause du délai anormalement long du renvoi des affaires devant le tribunal de jugement. Une série de facteurs expliquent ce long délai, parmi lesquels: des lenteurs dans la mise en état des affaires criminelles, l'engorgement du rôle des juridictions correctionnelles et le nombre insuffisant des juges d'instruction.

En matière correctionnelle, le délai pour qu'une affaire soit portée devant le tribunal varie suivant le mode de poursuite choisi par le ministère public. En cas de flagrant délit, il est prévu que l'individu arrêté par la police soit déféré devant le procureur dans les quarante huit heures à partir de la mise en garde à vue pour que ce dernier le traduise immédiatement devant le tribunal au besoin, celui-ci étant spécialement convoqué. En pratique, ces dispositions n'ont aucune effectivité car il n'en a pas été tenu compte dans l'élaboration du calendrier des audiences des juridictions. Il n'a jamais été fait usage de l'obligation de convoquer spécialement le tribunal. Il serait difficile de le faire à cause principalement du nombre important des personnes déférées chaque jour (qui peuvent parfois atteindre une centaine au seul tribunal régional de Dakar) et de la nécessité de permettre aux magistrats du parquet de prendre connaissance du dossier, la mise sous mandat de dépôt étant une faculté dont ils n'usent qu'après connaissance du dossier.

L'engorgement qui résulte de ces difficultés pratiques est tellement important qu'elle a produit la pratique dite 'retour de parquet', qui consiste à garder à la police des individus déjà déférés devant le parquet mais dont le procureur n'a pas eu le temps de voir le dossier. Des efforts importants ont été entrepris au cours des deux dernières années pour désengorger le rôle des affaires correctionnelles, surtout à Dakar. Les personnes déférées sont désormais déférées devant le tribunal dans un délai d'une semaine en moyenne. La situation reste préoccupante dans les juridictions situées en dehors de Dakar. Les audiences dans ces juridictions sont fixées en fonction du calendrier du tribunal et il est courant de voir les personnes poursuivies en flagrant délit rester une dizaine de jours, voire davantage, avant leur comparution devant le tribunal. Une telle situation est courante pendant les vacances judiciaires où certaines juridictions ne tiennent qu'une ou deux audiences de vacation.

Lorsque les personnes sont poursuivies à la suite d'une procédure de citation directe à l'initiative du parquet ou de la partie civile, leur comparution devant le tribunal est souvent retardée par la mise en état du dossier. L'engorgement du rôle des juridictions correctionnelles oblige également ces dernières à procéder au renvoi des affaires à des dates très éloignées. En plus de l'engorgement, les retards constatés dans le jugement des affaires tiennent à l'éloignement des personnes citées souvent domiciliées dans d'autres ressorts juridictionnels et surtout par le non respect par les officiers ministériels des formalités relatives aux actes de procédure (citations, significations etc.). C'est la raison pour laquelle la plupart des affaires faisant l'objet de nombreuses remises à l'audience constituent des dossiers d'information ou de citation directe, en raison d'un acte de citation ou d'une convocation qui tarde à 'rentrer'.

La situation peut être particulièrement préoccupante pour les affaires criminelles pour lesquelles une instruction préparatoire est obligatoirement requise – alors qu'elle est facultative pour les affaires délictuelles. Les retards dans l'envoi des affaires criminelles devant le tribunal de jugement sont causés principalement par la lourdeur du processus résultant de la complexité

et de l'excessif formalisme de la procédure. La nécessité d'une instruction préparatoire est justifiée par une présomption de complexité du dossier criminel. Mais une telle présomption est contestable puisque les affaires criminelles ne sont pas toutes nécessairement plus complexes que les affaires délictuelles. En outre, la disponibilité des recours pendant l'instruction des crimes de même que l'exigence de la révision du dossier d'instruction par la chambre d'accusation ont pour effet de prolonger davantage les délais de saisine de la juridiction de jugement. A la suite de l'ordonnance de renvoi du juge d'instruction la chambre d'accusation procède à une seconde instruction de l'affaire avant de saisir la cour d'assises par un arrêt de mise en accusation. Le fait que les sessions d'assises ne se tiennent pas régulièrement tous les quatre mois vient accentuer les lenteurs.

Enfin, l'insuffisance du nombre des juges d'instruction contribue énormément aux lenteurs de la saisine du tribunal de jugement. Au tribunal régional de Dakar par exemple il n'y a que 6 juges d'instruction alors que le parquet est composé de 19 substituts (adjoints) du procureur. Cela veut dire que pour trois magistrats chargés des poursuites, il n'y a qu'un seul chargé de l'instruction. Les magistrats instructeurs ont en charge un volume de dossiers importants, ce qui affecte la célérité des procédures. En plus, ils ne disposent pas souvent des moyens les plus élémentaires pour faire leurs investigations comme le téléphone ou des moyens de locomotion. Ils sont parfois obligés de dépenser leur propre argent pour procéder à certains devoirs d'instruction. L'engorgement dans les cabinets des juges d'instruction a parfois conduit à la prescription des dossiers avant l'accomplissement de leur instruction. Les délais d'enquête en sont donc prolongés. Les personnes poursuivies restent parfois en détention un temps plus long que la peine maximale à laquelle elles pourraient être condamnées. D'autres sont acquittés ou relaxés après plusieurs mois voire des années de détention sans possibilité de recevoir aucune compensation financière.

Des réformes importantes doivent être introduites dans le code de procédure pénale pour remédier à ces délais et réduire la durée de la détention préventive en matière criminelle. L'instruction pourrait par exemple être obligatoirement enfermée dans un délai précis à compter du jour du mandat de dépôt, et la loi devrait prescrire qu'à l'expiration de ce délai la personne détenue provisoirement soit remise en liberté. On pourrait également envisager d'étendre aux matières criminelles le principe d'une durée maximum pour les détentions provisoires qui s'applique aux matières délictuelles. La durée maximum de détention provisoire en matière délictuelle est de six mois, mais elle pourrait au besoin être revue pour les matières criminelles.

## 5. Renforcer l'accès à la justice

De nombreux obstacles empêchent l'accès effectif à la justice pour la grande majorité des sénégalais. Un des obstacles notables à l'accès à la justice résulte des frais élevés des actes de justice à toutes les phases de la procédure. Le coût financier de la justice est trop prohibitif pour la majorité des couches défavorisées de la population. De plus, la loi sénégalaise impose à certaines catégories de personnes le versement d'une caution avant toute saisine du juge. Pour la majorité des sénégalais l'accès à la justice est sérieusement affecté par la mauvaise connaissance de leurs

droits et des règles de procédure parfois complexes. La mauvaise répartition des tribunaux sur le territoire national est un autre obstacle à l'accès à la justice, surtout dans les zones rurales où les populations doivent parfois parcourir des grandes distances pour joindre un tribunal.

La tentative de rapprochement de la justice aux justiciables par la création en 1999 des 'maisons de justice' s'est révélée comme une expérience intéressante et un moyen positif de résoudre le problème d'accès à la justice au Sénégal. Les maisons de justice sont cependant limitées en capacité, même si leur nombre a doublé entre 2004 et 2007 – passant de trois à six et s'étendant de Dakar à Mbour et Ziguinchor – et que les cas soumis à leur médiation ont connu une constante augmentation au cours de cette période. Si l'initiative des maisons de justice est à saluer, leur mécanisme ne devrait cependant pas servir de substitut à la nécessité de procéder à des réformes pour accroître l'accès à la justice.

Des mesures ont récemment été introduites pour faciliter l'accès à la justice, y compris une meilleure coordination entre le ministère de la justice et le barreau du Sénégal qui a abouti depuis 2005 au renforcement du système d'assistance judiciaire. D'autres sont prévues dans le cadre du programme sectoriel justice mais tardent à être mises en pratique. Parmi de nombreuses réformes envisageables, deux mesures simples et pratiques devraient considérablement réduire les délais de procédure et faciliter l'accès à la justice. Il s'agit de la nécessité de rationaliser les juridictions régionales et départementales, et de renforcer les mécanismes de mise en état rapide des affaires.

## **A. Rationaliser les juridictions régionales et départementales**

La loi 84-19 du 2 février de 1984 a institué une répartition géographique des tribunaux en érigeant un tribunal pour chaque région (tribunal régional) et un tribunal pour chaque département (tribunal départemental). Les attributions conférées à ces juridictions dépendent entre autre, de l'importance du litige et de la matière elle-même, ce qui leur confère une importance inégale. Certains départements ont en effet une activité économique et sociale plus développée que d'autres et les tribunaux départementaux qui se situent dans leur ressort ont un nombre plus élevé de litiges. Ces tribunaux départementaux devraient en conséquence être érigés en tribunaux régionaux hors classe à l'instar de celui de Dakar.

Le département de Mbour est un cas illustratif. Du point de vue économique, Mbour constitue une zone très développée qui donne au tribunal régional de Thiès plus de 50 % de son contentieux civil et commercial. Cela signifie que les justiciables de ce département sont obligés de se déplacer chaque fois pour aller à Thiès dans le cadre du suivi de leurs affaires judiciaires, alors que l'érection d'un tribunal régional hors classe dans le ressort du département aurait l'effet de les rapprocher de la justice et aurait du coup favorisé une accélération des procédures.

La même réforme devrait également porter sur les critères de compétence. Les tribunaux régionaux connaissent de toutes affaires civiles et commerciales dont le montant atteint un minimum de 1.000.000FCFA. Mais l'augmentation du volume des affaires et l'importance accrue des transactions entre individus ont rendu ce montant presque dérisoire, ce qui a réduit considérablement la compétence des tribunaux départementaux et s'est traduit par une concentration conséquente des affaires civiles et commerciales devant les tribunaux régionaux.

Revoir ce montant à la hausse conduirait à un désengorgement sensible des tribunaux régionaux et permettrait de renforcer davantage les attributions des tribunaux départementaux qui, de ce fait, auraient plus de matières.

## **B. Accélérer les procédures de mise en état**

Le délai de règlement d'une affaire en première instance civile dépend directement, entre autres facteurs, du temps imparti au juge pour rendre sa décision. Ce temps n'est cependant pas précisé et le juge en profite pour effectuer de multiples renvois qui peuvent parfois paraître abusifs. Le dénouement des affaires judiciaires n'intervient ainsi qu'après plusieurs mois.

Pour assurer un procès dans les délais raisonnables, il a été institué un 'juge de mise en État' au niveau des tribunaux régionaux. Le juge de mise en État veille au bon déroulement de la procédure, spécialement à la ponctualité de l'échange des conclusions et à la prompt communication entre les parties des documents de preuve au soutien de leurs arguments. Il a la possibilité d'écarter les manœuvres dilatoires des parties, notamment les exceptions de procédure. Le juge de mise en état n'est cependant pas encore performant dans l'exercice de sa mission car il n'est pas institué dans toutes les juridictions. Il peut également être source de lenteur judiciaire du fait de la séparation des audiences de fond de celles de mise en état. Il est important de renforcer la mise en état en instituant un juge de mise en état dans toutes les juridictions. Ce dernier devrait remplir sa mission en liant de façon plus souple les audiences de fond à celles de mise en état.

Les lenteurs des procédures judiciaires sont ressenties de façon plus particulière devant la cour d'appel. Pour les dossiers d'appels, le délai moyen de règlement des litiges est de deux ans. La mise en état des procédures au niveau d'appel prend parfois le double, voire le triple du temps qu'il faut au niveau d'instance. En dépit des réformes du code de procédure civile instituant un juge de mise en état, les procédures demeurent longues. Par exemple, la procédure de référé, qui par essence est un mécanisme d'urgence institué pour certaines matières qui requièrent une célérité particulière, n'est pas observée au niveau d'appel. Devant les juridictions d'instance, les procédures de référé sont rapides puisque plaidées devant un juge spécial qui statue dans un délai très bref. Toutefois, lorsque les décisions rendues en instance sont déférées devant la cour d'appel, elles sont renvoyées sans distinction devant les chambres qui ne font pas la distinction entre l'urgence qui s'attache à la procédure de référé. Il serait donc plus opportun de créer devant les juridictions d'appel des chambres spéciales qui connaissent exclusivement des procédures de référés et devant lesquelles les affaires sont instruites dans les mêmes conditions et dans les mêmes formes que devant le Juge des référés du tribunal régional.

## Conclusion: le paradoxe sénégalais

Un paradoxe ressort du présent document de discussion et du rapport principal qu'il accompagne. Après avoir longtemps été une exception positive dans une sous-région et un continent marqués par la relégation du secteur de la justice au statut de parent pauvre, le Sénégal donne l'impression d'être incapable de réformer son secteur de la justice. Le présent document de discussion a

identifié les domaines qui méritent une attention particulière des responsables chargés de réformes. Ce document doit être lu avec le rapport principal *Sénégal: le secteur de la justice et l'État de droit* qui fournit une analyse plus détaillée et contextuelle des forces et faiblesses du secteur de la justice au Sénégal. Les recherches consacrées par ces deux documents servaient à situer les termes d'un débat sur la nécessité de faire un bilan rigoureux du secteur de la justice au Sénégal et de lancer un chantier des réformes pour aborder les faiblesses identifiées. OSIWA et les organisations sénégalaises qui ont collaboré à ce projet espèrent avoir contribué à ce débat.



# **Partie II**

## **Le secteur de la justice et l'État de droit**

Rapport principal



# 1

## Cadre juridique et institutionnel

Dès son accession à l'indépendance en 1960, le Sénégal s'est doté d'un cadre juridique et institutionnel plus ou moins respectueux de la primauté du droit. L'engagement du Sénégal pour l'État de droit a été favorisé par son adhésion à la plupart des conventions internationales des droits de l'homme ainsi que par une constitution qui garantissait ces droits et proclamait le principe de la séparation des pouvoirs. Ce cadre juridique a été maintenu sans grandes modifications au cours des années 1970 et 1980, alors que de nombreux pays africains étaient affectés par une instabilité chronique provoquée par des coups d'État et une succession de régimes militaires ou autoritaires. L'exception sénégalaise a néanmoins connu des revers au cours des deux dernières décennies. Le cadre juridique organisant l'État de droit a fait apparaître ses limites. Les réformes dans le secteur de la justice n'ont pas été à la hauteur de l'évolution démocratique enregistrée dans le pays depuis le début des années 1990. La constitution a récemment subi des modifications dont la légalité a parfois été questionnée. Enfin, les lois du pays n'ont pas été suffisamment mises en conformité avec les engagements internationaux.

### A. Droit international, constitution et lois nationales

#### Droit international

*Ratification des principaux traités internationaux et africains des droits de l'Homme*

Le Sénégal a ratifié les principaux traités internationaux et africains relatifs aux droits de l'Homme. Parmi ceux-ci figurent: le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966,<sup>1</sup> le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux,<sup>2</sup> la convention de 1948 sur la

---

1 Adhésion du Sénégal le 24 février 1978.

2 Adhésion du Sénégal le 14 juillet 1978.

prévention et la répression du crime de génocide,<sup>3</sup> la convention de 1950 relative à la répression de l'exploitation des êtres humains et de la prostitution,<sup>4</sup> la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1968,<sup>5</sup> la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains, cruels ou dégradants de 1984,<sup>6</sup> la convention de Rome de 1998 portant création de la cour pénale internationale,<sup>7</sup> le protocole à la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits de la femme adopté en 2003 et ratifié en 2004 et le protocole de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la création d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples de 1998 ratifié en 1999.

### *Intégration des traités dans le droit national*

Certains traités sont expressément cités et intégrés dans la constitution sénégalaise. De ce fait, ils occupent une place spéciale dans la hiérarchie des lois sénégalaises et ont une force juridique supérieure à celle normalement reconnue aux traités. Il s'agit de la déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979,<sup>8</sup> la convention relative aux droits des enfants du 20 novembre 1989,<sup>9</sup> et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981.<sup>10</sup> La constitution du 22 janvier 2001 dispose que le Sénégal 'affirme son adhésion' à ces conventions et les intègre dans son préambule. Elles ont alors une valeur constitutionnelle car au Sénégal, le préambule de la constitution a la même valeur que le texte constitutionnel lui-même.<sup>11</sup> Les traités ainsi cités par la constitution font alors partie du 'bloc de constitutionnalité', c'est-à-dire qu'ils peuvent servir de fondement à un recours contre une loi devant le conseil constitutionnel.

Pour les autres traités internationaux, l'intégration dans le droit national sénégalais est régie par l'article 98 de la constitution qui prévoit que 'les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie'.<sup>12</sup> Toutefois, s'ils ont une force supérieure à celle des lois, ces traités n'ont pas de valeur constitutionnelle comme c'est le cas pour les quatre traités inclus dans le préambule de la constitution. En cas de contrariété des dispositions d'un traité avec la constitution, c'est la constitution qui doit être révisée afin de se conformer aux dispositions du traité.<sup>13</sup>

---

3 Le Sénégal est lié par cette convention par le jeu de la procédure de la succession d'États aux traités, par laquelle le Sénégal, ancienne colonie française, est devenu à son indépendance automatiquement partie aux traités conclus par la France quand il était sous sa domination, sauf s'il décidait de les rejeter et de ne pas y être partie.

4 Adhésion du Sénégal le 18 mai 1979.

5 Ratifiée par le Sénégal le 19 avril 1972.

6 Ratifiée par le Sénégal le 21 Août 1986.

7 Le Sénégal a été le premier pays à la ratifier le 2 février 1999.

8 Ratifiée par le Sénégal en 1984.

9 Ratifiée par le Sénégal le 31 juillet 1990.

10 Ratifiée par le Sénégal le 13 a Ratifiée le 13 A de commettre loût 1982.

11 Le dernier paragraphe du préambule de la constitution se lit: '[Le peuple du Sénégal souverain] (...) approuve et adopte la présente constitution dont le préambule est partie intégrante'.

12 Constitution du 7 janvier 2001, article 98.

13 Constitution du 7 janvier 2001, article 97.

Cette distinction entre traités inclus dans le préambule et traités visés à l'article 98 apparaît bien dans une affaire récente. En réponse aux requérants qui invoquaient à l'appui de leur recours le préambule de la constitution, notamment les dispositions de la déclaration universelle des droits de l'homme, le conseil constitutionnel, a en effet rappelé 'qu'aux termes de l'article 98 de la constitution, 'les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie' [et] que ces dispositions ne prescrivent ni n'impliquent le contrôle de la conventionalité des lois dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la constitution, prévu à l'article 74 de celle-ci. Il a conclu: 'il n'appartient pas au conseil constitutionnel d'apprécier la conformité de la loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international'.<sup>14</sup>

L'article 98 de la constitution place le Sénégal dans la tradition moniste qui permet aux tribunaux d'appliquer directement les traités internationaux dès leur ratification et publication, sans avoir à attendre qu'ils soient intégrés dans l'ordre juridique interne par une loi spéciale. Ce principe a été rappelé de la manière suivante dans les conclusions du ministère public déposées devant la cour de cassation dans l'affaire Hissène Habré: 'Il est acquis en droit sénégalais [...] que les conventions et traités internationaux, lorsqu'ils ont été régulièrement adoptés, s'intègrent au droit national de manière spontanée, sans intervention quelconque de celui-ci [...]. Aussi, ils priment sur les dispositions de droit interne antérieures ou postérieures, qui s'effacent lorsqu'existe une contrariété'.<sup>15</sup> De même, l'ancienne cour suprême du Sénégal<sup>16</sup> avait auparavant jugé que, dès sa ratification et sa publication au *Journal officiel*, la convention n°III de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui interdit la discrimination en matière d'emploi 'équivalait à une loi interne dont tout justiciable peut se prévaloir à l'égard de l'administration et des juridictions sénégalaises'.<sup>17</sup>

Mais, les conclusions du ministère public près la cour de cassation dans l'affaire Hissène Habré (voir encadré, Affaire des poursuites contre Hissène Habré, page 26) et la décision de la cour suprême concernant la convention III de l'OIT semblent avoir été une exception. Les tribunaux du Sénégal opposent une résistance à l'application directe des traités internationaux et, de ce fait, battent en brèche le principe prévu à l'article 98 de la constitution. Ainsi, dans l'affaire des poursuites pénales contre Hissène Habré, ancien président du Tchad en exil au Sénégal depuis 1990, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar a refusé de suivre la jurisprudence établie par la cour suprême dans l'affaire de la convention OIT n°III en invoquant le fait que la matière pénale méritait un traitement spécial qui écartait toute comparaison avec la décision de la cour suprême intervenue en matière sociale, et qui exigeait que des lois

---

14 Conseil constitutionnel, décision n°1/C/2005 du 12 février 2005. Sur cette question, voir A. Kah, 'La loi Ezzan devant le conseil constitutionnel sénégalais: une amnistie au menu du juge', in *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse, Tome XLVIII*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006, pp.71-101.

15 Cour de cassation, conclusion du ministère public, affaire n°67/RG/2000 *Souleymane Guengueng et autres C/ Hissène Habré*, Dakar le 3 janvier 2001.

16 La cour suprême a été supprimée et remplacée en 1992 par le conseil constitutionnel, la cour de cassation et le conseil d'État. Voir structure du système des tribunaux, page 41.

17 Cour suprême, arrêt n°15 du 23 avril 1980.

nationales de fond et de procédure soient adoptées pour donner effet à la convention contre la torture de 1984 ratifiée par le Sénégal en 1986. D'après la chambre d'accusation, 'a matière pénale (...) a toujours manifesté son autonomie par rapport aux autres normes juridiques; que cette particularité est due au caractère sanctionnateur du droit pénal qui tend à la protection des intérêts de la société comme ceux des individus en cause et exige un certain formalisme de procédure; [...] que l'incrimination universelle ne peut se confondre avec la compétence universelle; [...] que le législateur sénégalais devrait parallèlement à la réforme entreprise dans le code pénal apporter des modifications à l'article 669 du code de procédure pénale en y incluant l'incrimination de torture, qu'en le faisant il se mettrait en harmonie avec les objectifs de la convention et reconnaîtrait par conséquent le principe de la compétence universelle'.<sup>18</sup>

## Affaire des poursuites contre Hissène Habré

### 1. Décision de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar sur l'application directe de la convention des Nations Unies contre la torture

La chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar était saisie d'un recours de M. Hissène Habré, en exil au Sénégal, contre son inculpation le 3 février 2000 par le juge d'instruction Demba Kandji du tribunal régional hors classe de Dakar. L'acte d'inculpation retenait contre M. Habré les charges de 'complicité de crimes contre l'humanité, d'actes de torture et de barbarie' pour des crimes commis au Tchad entre 1982 et 1990, alors qu'il était président de ce pays. Hissène Habré demandait à la chambre d'accusation d'annuler cette inculpation et toute la procédure des poursuites contre lui, alléguant que les tribunaux sénégalais étaient incompétents à son égard en vertu, entre autres, des articles 669 du Code de procédure pénale (CPP),<sup>19</sup> 4 du Code pénal (CP)<sup>20</sup> et 27 de la convention contre la torture.

La chambre d'accusation a accepté tous les arguments présentés par Hissène Habré et a jugé que 'les juridictions sénégalaises ne peuvent connaître des faits de torture commis par un étranger en dehors du territoire sénégalais quelles que soient les nationalités des victimes' et que 'le libellé de l'article 669 du code de procédure pénale exclut cette compétence'. Dans sa motivation, la chambre d'accusation a constaté que le droit positif sénégalais ne renferme à l'heure actuelle aucune incrimination de crimes contre l'humanité', et qu'en vertu du principe de la légalité des délits et des peines affirmé à l'article 4 du code pénal, 'les juridictions sénégalaises ne peuvent matériellement connaître de ces faits'. Elle a également constaté qu'une loi de 1996 a érigé en infraction autonome les actes de torture<sup>21</sup> et que cela était en conformité avec l'article 4 de la convention contre la torture 'qui oblige les États parties à veiller à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de leur droit pénal'.

<sup>18</sup> Cour d'appel de Dakar, chambre d'accusation, *Ministère public contre Hissène Habré*, Arrêt n°135 du 4 juillet 2000.

<sup>19</sup> Article 669 du CPP: 'Tout étranger qui, hors du territoire de la République, s'est rendu coupable soit comme auteur soit comme complice d'un crime ou d'un délit attentatoire à la sûreté de l'État ou de contrefaçon du sceau de l'État, de monnaies nationales ayant cours, peut être poursuivi et jugé d'après les dispositions des lois sénégalaises ou applicables au Sénégal, s'il est arrêté au Sénégal ou si le gouvernement obtient son extradition'.

<sup>20</sup> Article 4 du CP: 'Nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis'.

<sup>21</sup> loi 96-16 du 28 août 1996 complétant l'article 295-1 du code pénal.

Mais la chambre d'accusation a précisé que 'l'article 5 de la même convention prescrit que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour établir leur compétence juridictionnelle' et que cette disposition ne détermine aucune compétence juridictionnelle'. Elle a conclu qu'il appartenait à la loi sénégalaise de modifier l'article 669 du code de procédure pénale 'en y incluant l'incrimination de torture' pour fonder la compétence des tribunaux sénégalais à l'égard des crimes prévus par la convention contre la torture et donc que la seule ratification de celle-ci ne pouvait suffire à établir cette compétence.

Cette décision était une négation manifeste du principe de l'application directe des conventions internationales au Sénégal dès leur ratification et publication, principe contenu dans les constitutions successives du Sénégal.

## **2. Comité contre la torture – Décision du 17 mai 2006: Communication n°181/2001 – Souleymane Guengueng et autres C/ Sénégal**

Le comité des Nations Unies contre la torture ('comité' ou 'comité contre la torture') a rendu une décision le 17 mai 2006 suite à une communication dans laquelle des citoyens tchadiens alléguaient être victimes d'une violation par le Sénégal des articles 5, paragraphe 2 et 7 de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ('convention contre la torture') suite à la décision de la cour de cassation du Sénégal d'annuler les poursuites déclenchées par leur plainte contre l'ancien président tchadien Hissène Habré pour des actes de torture et crimes contre l'humanité.

L'annulation des poursuites au Sénégal contre Hissène Habré était justifiée par l'inexistence dans le code de procédure pénale sénégalais d'une disposition reconnaissant expressément la compétence des tribunaux sénégalais à l'égard d'étrangers auteurs de crimes commis à l'étranger. Dans sa décision du 20 mars 2001, la cour de cassation avait, en effet, notamment déclaré qu' 'aucun texte de procédure ne reconnaît une compétence universelle aux juridictions sénégalaises en vue de poursuivre et de juger, s'ils sont trouvés sur le territoire de la République, les présumés requérants ou complices de faits [de torture] [...] lorsque ces faits ont été commis hors du Sénégal par des étrangers; que la présence au Sénégal d'Hissène Habré ne saurait à elle seule justifier les poursuites intentées contre lui'.

Le comité contre la torture devait déterminer si cette décision constituait une violation par le Sénégal de ses obligations en vertu de la convention internationale contre la torture. Dans sa décision, le comité a noté que le Sénégal n'a pas adopté les 'mesures nécessaires' que la convention contre la torture oblige les États parties à prendre, et considéré que le délai raisonnable dans lequel le Sénégal aurait dû remplir cette obligation 'est largement dépassé'. Le Sénégal, par conséquent, n'avait pas rempli ses obligations en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la convention, a estimé le comité.

Examinant les raisons évoquées par le Sénégal pour justifier l'inexistence des mesures législatives de mise en œuvre de la convention contre la torture, le comité a rappelé le principe du droit international selon lequel aucun État partie 'ne peut invoquer la complexité de sa procédure judiciaire ou d'autres raisons dérivées de son droit interne pour justifier le manque de respect à ses obligations' en vertu de la convention. Par conséquent, le comité a conclu que le Sénégal n'a pas rempli ses obligations internationales en vertu de la convention.

### **SOURCES :**

Arrêt n°135 du 4 juillet 2000; Décision du comité CAT/C/36/D/181/2001, 18 mai 2006  
(Documents disponibles sur <http://www.hrw.org/french/themes/habre.htm>, dernier accès, 20 August 2008)

Comme cela a été observé plus tard dans les conclusions du ministère public déposées devant la cour de cassation dans la même affaire, cette décision de la chambre d'accusation a ignoré le principe d'application automatique des traités internationaux dans le droit sénégalais en subordonnant 'la compétence du juge sénégalais à une mesure de réception interne (modification de l'article 669 du code de procédure pénale), violant du coup les dispositions de l'article 79 de la constitution de la République du Sénégal<sup>22</sup> [...] qui dispose que 'les traités ou accords régulièrement ratifiés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois'.<sup>23</sup> Mais cette interprétation a été écartée par la cour de cassation qui a jugé que 'l'article 79 de la constitution ne saurait recevoir application dès lors que l'exécution de la convention nécessite que soient prises par le Sénégal des mesures législatives préalables'.<sup>24</sup>

Cette position du Sénégal est celle de la plupart des États qui s'inscrivent dans la tradition du dualisme juridique et érigent pour ainsi dire un mur face aux normes du droit international qui ne seraient applicables que lorsqu'elles sont suffisamment 'internisées' ou 'domestiquées'.

### *Obligation de présenter les rapports*

Le Sénégal a souvent failli à son obligation de présenter les rapports périodiques exigés des États parties à certaines conventions internationales. En 2003, la situation se présentait globalement ainsi:

- pour le pacte de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Sénégal aurait dû présenter son deuxième rapport périodique depuis 1995;
- pour le pacte de 1966 sur les droits civils et politiques, le cinquième rapport (2000) est toujours attendu;
- en ce qui concerne la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les troisième et quatrième rapports, prévus pour 1994 et 1998, n'ont toujours pas été publiés;
- le deuxième rapport périodique (1997) pour la convention relative aux droits de l'enfant n'a pas été produit;
- le Sénégal a déposé en 2008 son rapport initial concernant la convention internationale sur les droits de tous les travailleurs migrants et membres de leur famille ratifiée en 1999.

Pour combler les énormes retards dans la présentation des rapports, le Sénégal a parfois regroupé plusieurs rapports en retard en un seul rapport consolidé. Ainsi, pour la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, ratifiée en 1982, le dernier rapport présenté en 2003 par le Sénégal à la commission chargée de veiller à l'application de cette charte combinait les 3<sup>ème</sup>,

---

22 Le contenu et la rédaction de l'article 79 de la constitution de 1963 alors en vigueur sont strictement les mêmes que ceux de l'article 89 de la constitution du 22 janvier 2001.

23 Cour de cassation, Conclusion du ministère public, affaire n°67/RG/2000 *Souleymane Guengueng et autres C/ Hissène Habré*, Dakar le 3 janvier 2001.

24 Cour de cassation, première chambre statuant en matière pénale, arrêt n°14 *Souleymane Guengueng et Autres C/ Hissène Habré*, 20 mars 2001.

4<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> rapports dus respectivement en avril 1996, avril 1998, avril 2000 et avril 2002. Le dernier rapport présenté au comité pour l'élimination de la discrimination raciale a été déposé en 2008 et regroupait les 16<sup>ème</sup>, 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> rapports, après celui déposé en 2002 qui consolidait les 11<sup>ème</sup>, 12<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> rapports.

Ces retards, ou non publications de rapports, semblent témoigner d'un manque de volonté ou de négligence de la part de l'administration. D'après un haut fonctionnaire du ministère des affaires étrangères qui a requis l'anonymat, cette carence peut être due à plusieurs raisons. Elle peut résulter de la volonté de l'État du Sénégal. Celui-ci, face à des rapports d'ONGs qui dénoncent la violation des droits de l'homme en général et plus particulièrement de certaines conventions internationales auxquelles le Sénégal est partie, pratique la politique de l'autruche. Il préfère garder le silence plutôt que d'apporter des démentis par le biais des rapports périodiques qui donneraient un plus grand écho aux accusations portées contre le Sénégal en les mettant sur la place publique. La deuxième raison est liée à l'organisation même du ministère des affaires étrangères. Il n'existe au sein de ce ministère ni direction, ni service spécifiquement chargé du suivi de l'application des traités sur les droits de l'homme et de préparer les rapports périodiques obligatoires. Les agents qui auraient dû s'occuper de ces rapports ont d'autres responsabilités au sein du ministère, et ces responsabilités sont prioritaires par rapport à la fourniture de rapports qui ne finiraient que dans les archives des organisations et conférences internationales.<sup>25</sup> La préparation et l'élaboration des rapports dus par le Sénégal ont été récemment attribuées au Haut commissariat aux droits de l'Homme et à la promotion de la paix.<sup>26</sup> Cette disposition n'a cependant pas encore été suivie d'effet.

Pour remédier à ces manquements, il serait opportun de mettre en place une structure composée d'experts en matière des droits de l'Homme, chargée exclusivement de coordonner et de préparer les rapports sur l'application des différentes conventions internationales au Sénégal. Le comité sénégalais des droits de l'Homme (CSDH) pourrait être cette structure à condition d'être doté des moyens matériels et de compétences adéquates. La loi instituant le CSDH<sup>27</sup> prévoit en effet que ce dernier 'coopère avec tous les organes des Nations Unies ou toute institution régionale ayant compétence dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme' et qu'il 'donne son avis sur tout rapport ou document destiné à ses organes et veille au respect par le Sénégal des obligations qui lui incombent en vertu des conventions internationales ou régionales auxquels il est parti'.<sup>28</sup>

Mais il faut noter que le CSDH a d'autres missions qui absorbent ses ressources, parmi lesquelles, les missions de promotion des droits de l'Homme (notamment l'organisation des séminaires et la publication d'études et prospectus), ainsi que les missions de défense des droits de l'Homme (l'examen des plaintes individuelles qui sont déposées devant lui pour des violations des droits de l'homme). De plus, il n'existe pas de mécanisme de collaboration entre le

---

25 Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère des affaires étrangères, Dakar, septembre 2007.

26 Décret 2004-657 du 2 juin 2004 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement du Haut commissariat aux droits de l'homme et à la promotion de la paix.

27 Une analyse plus détaillée du CSDH est faite plus loin à la page 157.

28 Article 3 de la loi 97-04 du 10 mars 1997 relative au comité sénégalais des droits de l'Homme, reproduite sur le site du comité à l'adresse: <http://www.csdh.sn/articles.php?lng=fr&pg=34> (accédée le 4 mars 2008).

CSDH et le ministère des affaires étrangères ou les autres agences du gouvernement ayant des responsabilités dans le même domaine. Si les agents du ministère des affaires étrangères chargés de dresser des rapports annuels ne remplissent pas régulièrement cette tâche, le CSDH n'a pas la prérogative de les y obliger. Son pouvoir se limite seulement à attirer leur attention sur le retard pris dans la rédaction des rapports. Enfin, le comité dispose de moyens financiers insuffisants pour répondre de manière efficiente à l'obligation de publier annuellement des rapports.

Il serait donc important de doter le comité sénégalais des droits de l'Homme des moyens humains et matériels adéquats pour lui permettre de coordonner la préparation des rapports du Sénégal aux organes internationaux des droits de l'homme. Des mécanismes de coordination institutionnelle devraient également être mis en place pour permettre au comité de superviser la préparation des rapports rédigés par les fonctionnaires des autres ministères.

## Constitution

### *Evolution constitutionnelle au Sénégal*

La période allant de l'année 1959 à l'année 2001 est marquée par l'adoption de plusieurs constitutions, qui ont fait l'objet elles-mêmes de multiples modifications. Ce sont des constitutions d'une durée de vie et d'intensité normative variables qui rythment la vie du système politique sénégalais. Leur dynamique reste marquée par une trame qui révèle des traits de continuité et des traits de rupture. Mais la lame de fond demeure la continuité corrigée par des innovations accompagnant l'alternance des textes constitutionnels.

Le Sénégal a adopté sa première constitution le 24 janvier 1959. Adoptée dans le cadre de la communauté franco-africaine et de la fédération du Mali<sup>29</sup>, celle-ci a instauré un régime parlementaire s'inspirant du modèle de la quatrième République française.<sup>30</sup> Elle est restée en vigueur jusqu'à l'indépendance en 1960. A cette date, la loi n°60-045 du 26 août 1960 portant révision de la constitution de la République du Sénégal constitue la deuxième constitution du Sénégal. La seconde constitution s'est inscrite dans le registre de la continuité et de l'innovation en ce qu'elle marque l'existence du Sénégal comme État indépendant.

C'est la crise de décembre 1962<sup>31</sup> qui va mettre fin à la constitution de 1960. La loi n°62-62 du 18 décembre 1962 portant modification de la constitution prévoit en son article unique qu' : *'il est ajouté à la constitution de la République du Sénégal un article 66 bis, ainsi libellé: par dérogation aux dispositions des articles 25, 53 et 66 de la constitution fixant les pouvoirs et les attributions du président du conseil, le chef de l'État devient chef de l'exécutif. Il peut soumettre au référendum un projet de révision constitutionnelle, après avis du président de l'assemblée nationale, du conseil des ministres et d'une commission spéciale de l'assemblée'*. Cette loi fixe ainsi une procédure *ad hoc* pour opérer une révision dans un contexte de transition politique.

---

29 La fédération du Mali est l'entité politique formée par la fusion du Sénégal et du Soudan français (actuel Mali) entre janvier 1959 et août 1960.

30 Régime constitutionnel qui a régi la France de 1946 au sortir de la guerre jusqu'en 1958 qui marque la naissance de la 5<sup>ème</sup> République toujours en vigueur.

31 Crise politique la plus importante de l'histoire du Sénégal ayant opposé le président de la République Léopold Sédar Senghor et le 'président du conseil' Mamadou Dia, due à des divergences politiques et à une répartition confuse du pouvoir exécutif entre les deux titulaires qu'ils étaient. La crise s'est dénouée le 18 décembre 1962 à la faveur du premier (Senghor) et à l'emprisonnement du second (Dia).

Ainsi doté de pouvoirs considérables, le président est parvenu à entreprendre ladite révision avec l'aide d'une commission consultative composée de quatre juristes. Cette commission était tenue de respecter les décisions de l'assemblée nationale entérinées par le conseil national de l'Union progressiste sénégalaise (UPS), le parti du président de la République, visant à substituer un régime présidentiel au régime parlementaire (ce qui impliquait la suppression du poste de premier ministre afin d'éviter tout semblant de dyarchie au sein de l'exécutif). Cela a effectivement été fait dans le texte issu des travaux de cette commission, texte qui fut par la suite soumis par le président de la République, au président de l'assemblée nationale, à une commission parlementaire spéciale et au gouvernement. Le texte final fut adopté par l'assemblée nationale, soumis pour approbation au référendum le 3 mars 1963 et promulgué le 7 mars 1963.

Les conditions d'adoption de la constitution de 1963 sont différentes de celles des précédentes. La constitution de 1959 a été l'œuvre d'une assemblée constituante (composée des membres de l'assemblée territoriale) qui l'a adoptée et ratifiée à la majorité des deux tiers. La constitution de 1960 a été adoptée par l'assemblée nationale. La constitution de 1963 a en revanche suivi un parcours procédural plus complexe et plus conforme à l'idéal démocratique. La complexité de ce parcours se révèle à travers la formule introductive de ladite loi: *'Le président de la République a proposé, après avis du président de l'assemblée nationale, de la commission spéciale constitutionnelle de l'assemblée nationale, et du conseil des ministres; le peuple sénégalais a adopté; le président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit'*.

Il convient de remarquer que la constitution de 1963 n'a pas été le résultat de négociations ou de discussions, mais l'œuvre exclusive du Président Senghor juridiquement habilité à cet effet par l'assemblée nationale. Elle n'est pas le fruit d'un compromis, mais constitue la manifestation de la volonté d'un homme, le Président Senghor, soutenu certes par une majorité parlementaire. De plus, en rupture avec les précédentes réformes constitutionnelles *'élitistes'* (dans le sens où elles étaient adoptées par les gouvernants), le peuple sénégalais a été pour la première fois sollicité par référendum dans un processus constituant. Cela constitue assurément un progrès du point de vue démocratique et un surcroît de légitimité pour la nouvelle constitution.

#### *Constitution du 22 janvier 2001*

La constitution de 2001 est la conséquence du tournant politique intervenu à la suite des élections *'historiques'* de 2000.<sup>32</sup> Le programme commun de la *'Coalition alternance 2000'*, un regroupement des partis d'opposition qui soutenaient la candidature de Abdoulaye Wade aux élections présidentielles de 2000, prévoyait entre autres: *'(la) dissolution de l'assemblée nationale, (une) réforme de la constitution par voie référendaire allant dans le sens d'une séparation effective des pouvoirs, (la) réforme du système judiciaire, (un) audit sur la gestion de l'État [...]'*.<sup>33</sup> Le changement des institutions<sup>34</sup> était donc le thème principal de campagne de la

---

32 Les élections de février 2000 ont conduit à la victoire, pour la première fois depuis l'indépendance, d'un candidat de l'opposition, Me Abdoulaye Wade, secrétaire général du parti PDS, et à la défaite du candidat du Parti socialiste, le président sortant Adou Diouf.

33 Anne Marchand et Philippe Daguerre, *'En attendant le scrutin du 27 février'*, *L'Humanité*, 21 février 2000.

34 *Sopi*, le terme wolof pour *'changement'*, était le slogan de campagne du candidat Wade.

Coalition alternance 2000 qui critiquait 'le recul de la démocratie en raison de la suppression unilatérale par la majorité socialiste de l'assemblée nationale, de la limitation des mandats présidentiels qui avait été adoptée par consensus national au niveau de la concertation des partis'.<sup>35</sup> Dans la mesure où il s'attaquait aux institutions du pays, un tel programme ne pouvait être mis en mouvement qu'à travers l'adoption d'une nouvelle constitution.<sup>36</sup>

Le passage de la constitution de 1963 à la constitution de 2001 marque certes une rupture mais témoigne aussi d'une certaine continuité. Il y a rupture car les nouvelles autorités ont voulu respecter leur engagement de campagne de réformer les institutions et ont immédiatement engagé une réforme constitutionnelle.

Toutefois, l'analyse comparée du contenu de la constitution de 2001 et de celui de la constitution de 1963 révèle plutôt une continuité. La continuité est particulièrement remarquable au niveau de la distribution des pouvoirs et se traduit par la reproduction du présidentielisme naguère décrié. Contrairement à la promesse d'une 'parlementarisation' du régime, la constitution a reconduit la 'primauté présidentielle' en conservant intacts le statut et les prérogatives du président de la République 'tels que fixés dans la constitution précédente'.<sup>37</sup> Quant au parlement, ses attributions ont été reconduites, le réduisant dans la pratique 'à une mission notariale de ratification des décisions de l'exécutif'.<sup>38</sup> La continuité de la constitution de 2001 par rapport à celle de 1963 est aussi remarquable au niveau de la justice constitutionnelle qui se caractérise par son décalage par rapport à la dynamique démocratique observée au cours de la même période dans les pays de la sous-région. Des observateurs ont notamment regretté que l'élaboration de la nouvelle constitution n'ait pas été mise à profit pour 'opérer une réforme en profondeur du conseil constitutionnel'.<sup>39</sup>

La constitution de 2001 a néanmoins innové dans la rédaction de la charte des droits en y ajoutant un plus grand nombre de droits garantis. Dans la proclamation des droits et libertés, la nouvelle constitution est plus prolixe que celle qu'elle remplace. En effet, la constitution de 2001 comprend 12 titres et 108 articles, là où la précédente comprenait 11 titres et 91 articles. La liste des droits de l'homme proclamés est plus longue et plus diversifiée que dans la constitution précédente. Elle développe des droits déjà contenus dans la constitution précédente, actualise la liste des droits par intégration des nouveaux droits consacrés à l'échelle universelle et rend constitutionnels un ensemble de droits et libertés qui étaient souvent disséminés dans des textes législatifs épars.<sup>40</sup>

Contrairement aux préambules traditionnels qui étaient sobres et succincts, celui de 2001, désormais déclaré partie intégrante de la constitution,<sup>41</sup> est très détaillé. À titre illustratif, à

---

35 Assane Seck, *Sénégal, Emergence d'une démocratie moderne 1945-2005, un itinéraire politique*, Karthala, Paris 2005, p.208.

36 Brigitte Breuillac, 'Le Sénégal à l'heure du changement dans la continuité ou la rupture', *Le Monde*, 27 février 2000.

37 Ismaila Madior Fall, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILA, Dakar, 2007, p.106.

38 Idem, p.107.

39 Idem, p.113. Voir commentaires plus approfondis sur le conseil constitutionnel notamment à partir de la page 34.

40 C'est le cas du droit à l'égalité des genres (article 7 de la constitution).

41 La phrase conclusive du préambule est formulée ainsi: 'approuve et adopte la présente constitution dont le préambule est partie intégrante'. Doudou Ndiaye, *La constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée et ses pactes internationaux annexés. Les perspectives politiques, juridiques et sociales*, EDJA, Dakar, juillet 2001, p.37.

où le préambule de 1963 rappelle succinctement l'indépendance, énumère de façon lapidaire quelques libertés fondamentales et réaffirme la nécessité d'œuvrer à la réalisation de l'unité africaine, celui de 2001, après avoir actualisé la liste des instruments juridiques internationaux de protection de droits fondamentaux, (puisque certains de ceux-ci n'existaient pas encore en 1963), s'exprime sur un ton plus solennel, et n'hésite pas à dissenter avec grandiloquence sur la transparence et la bonne gouvernance, l'État de droit, l'égalité formelle, la loyauté du jeu politique et le statut de l'opposition.

Au plan qualitatif, toutes les catégories des droits humains se retrouvent dans la constitution de 2001. Cette dernière ne se borne plus seulement à reproduire l'article 7 présent dans toutes les constitutions sénégalaises en vertu duquel *'l'homme et la femme sont égaux en droit'*. Elle ajoute: *'l'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi'*,<sup>42</sup> *'la femme a le droit d'avoir son patrimoine propre comme le mari. Elle a le droit de gestion personnelle de ses biens'*.<sup>43</sup> Cette proclamation abondante des droits a nourri des fantasmes sur le progrès historique de l'État de droit au Sénégal devenu, par la magie de l'écriture constitutionnelle, un havre des droits de l'homme. Cette attitude admirative des déclarations des droits humains est, en partie, héritée de la tradition française où l'on a tendance à considérer que les droits sont garantis dès lors qu'ils sont proclamés.<sup>44</sup>

Les règles relatives aux droits de l'Homme telles qu'elles sont garanties par la constitution demeurent néanmoins largement inappliquées au Sénégal en raison de l'absence de mesures administratives, législatives ou politiques de mise en application. Ainsi, le principe d'égalité des genres et l'interdiction de toute forme de discrimination basée sur le sexe sont sans réelle portée pratique en l'absence des dispositions législatives et réglementaires assurant l'égalité effective des hommes et des femmes devant l'emploi, les traitements et l'impôt. Pour donner corps au principe d'égalité entre l'homme et la femme, des mesures de discrimination positive devraient être prises pour promouvoir, par exemple par la technique de la parité<sup>45</sup> ou celle des quotas, la représentation des femmes dans les instances de décision, comme cela se fait de plus en plus dans de nombreux des pays africains.<sup>46</sup>

---

42 Article 15, al. 2, article 19 de la constitution.

43 Article 19 de la constitution.

44 V. L. Favoreu *et al.*, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Précis Dalloz, 2004, p. 7.

45 La décision prise d'intégrer la parité dans le code électoral est une simple recommandation, sans valeur contraignante adressée aux partis politiques, d'intégrer la parité dans la constitution de leurs listes de candidatures. Lorsqu'une loi a été adoptée par l'assemblée nationale pour instituer la parité au niveau de la liste nationale pour les élections législatives, le conseil constitutionnel a déclaré la loi non-conforme à la constitution pour violation du principe constitutionnel d'égalité qui interdit toute discrimination fondée sur le sexe. Décision n°1/C/2007 du 27 avril 2007. Dans cette décision, le conseil constitutionnel, s'inspirant de la jurisprudence française en la matière, considère que: 'la qualité de citoyen qui ouvre le droit d'être candidat aux élections politiques, sous réserve des incapacités prévues par le code électoral, est indivisible; que les candidats sont égaux devant le suffrage universel; que les principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés s'opposent à toute division par catégories des citoyens éligibles; que, dès lors, la loi qui impose une distinction entre candidats en raison de leur sexe est contraire à la constitution'.

46 Dans un pays comme le Rwanda, grâce à un quota inscrit dans la constitution et fixant la présence des femmes à un niveau au moins égal à 35 % des sièges du parlement, la représentation des femmes au parlement est estimée à 48 %. On note la même chose dans la constitution mauritanienne qui réserve 25 % de la représentation parlementaire aux femmes.

## Principales constitutions du Sénégal et leurs caractéristiques

**24 janvier 1959:** adoptée dans le cadre de la communauté franco-africaine. Elle consacre la fédération du Mali regroupant les actuels Sénégal et Mali. Régime parlementaire sur le modèle de la quatrième République française.

**26 août 1960:** consacre le Sénégal comme État indépendant séparé suite à la dissolution de la fédération du Mali. Même régime parlementaire. Etablit un bicéphalisme à la tête de l'exécutif, avec un président de la République, chef de l'État et un président du conseil, chef du gouvernement.

**7 mars 1963:** suppression du bicéphalisme par la suppression du poste de président du conseil. Le président de la République devient à la fois chef de l'État et chef de l'exécutif. Le régime parlementaire fait place à un régime présidentiel dans lequel la présidence de la République est l'institution dominante des structures politiques du pays. Introduction du référendum parmi les modes de modification de la constitution.

**22 janvier 2001:** continuité du régime présidentiel. Innovation dans la technique de rédaction, avec notamment plus de titres que dans la constitution de 1963. Introduction du bicaméralisme au parlement avec l'institution du sénat en plus de l'assemblée nationale. Une plus grande diversité des droits garantis par rapport à la constitution de 1963. Depuis 2001, cette constitution a connu de nombreuses modifications touchant aux aspects les plus fondamentaux de l'exercice et de l'agencement des pouvoirs au Sénégal, y compris le mandat présidentiel, le monacaméralisme parlementaire, le nombre des circonscriptions électorales, la compétence des juridictions suprêmes, etc. Ces nombreuses modifications font de la constitution de 2001 la constitution la moins stable de l'histoire du Sénégal.

### *Contrôle de constitutionnalité des lois*

Une loi peut désormais être soumise au conseil constitutionnel qui en examine la conformité à la constitution.<sup>47</sup> Le conseil constitutionnel a une compétence exclusive en la matière et aucun autre tribunal ne peut se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi.<sup>48</sup> Comme la plupart des constitutions des pays de tradition du droit civil, la constitution du Sénégal organise le contrôle de constitutionnalité par deux types de recours: un recours par 'voie d'action' par lequel une loi est déférée directement au conseil constitutionnel; et un recours 'par voie d'exception' par lequel une partie à un litige devant un tribunal ordinaire met en question la constitutionnalité d'une loi applicable à ce litige et demande que cette constitutionnalité soit examinée en urgence par le conseil constitutionnel avant l'examen du fond du litige par le tribunal qui en est saisi.

La mise en œuvre de ces deux modalités de recours en inconstitutionnalité est néanmoins soumise à de fortes contraintes au Sénégal. D'après l'article 74 de la constitution, seul le président

<sup>47</sup> Articles 92 de la constitution et 1<sup>er</sup> de la loi 92-23 du 30 mai 1992 sur le conseil constitutionnel.

<sup>48</sup> Au Sénégal, aucune loi ne reconnaît aux autres tribunaux la compétence d'examiner la conformité d'une loi à la constitution. En vertu du principe que les compétences sont d'attribution, les tribunaux ne peuvent pas exercer de compétence implicite. Les compétences doivent être expressément attribuées par une loi. La compétence de juge constitutionnel n'est reconnue de manière explicite qu'au conseil constitutionnel par la constitution et la loi organique sur le conseil constitutionnel.

de la République ou un groupe de députés représentant au moins un dixième des membres de l'assemblée peuvent exercer un recours par voie d'action. De plus ce recours ne peut être exercé que dans les six jours suivant, pour les députés, l'adoption définitive de la loi ou, pour le président de la République, la transmission à lui de la loi définitivement adoptée.<sup>49</sup> Cette disposition dénie à toute personne autre que le président de la République et même à tout député agissant seul la possibilité de recourir contre une loi inconstitutionnelle.<sup>50</sup> En plus, elle prescrit à l'exercice de ce recours un délai tellement court qu'elle consacre en fait l'inattaquabilité des lois potentiellement inconstitutionnelles.<sup>51</sup> Une telle 'inattaquabilité' est quasiment absolue au Sénégal étant donné qu'à l'exception d'une seule loi,<sup>52</sup> la presque totalité des lois adoptées au parlement sont d'origine présidentielle, votées avec peu de modification par des majorités parlementaires acquises au président de la République, et qu'on ne conçoit donc pas ce dernier agir contre une loi initiée par lui-même.<sup>53</sup>

En revanche, toute personne qui est partie à un litige peut exercer un recours par voie d'exception, mais d'après l'article 92 de la constitution, le litige doit être pendant uniquement devant le conseil d'État ou la cour de cassation, à l'exclusion de toute autre juridiction.<sup>54</sup> Cette disposition réduit donc les possibilités de recours contre des lois potentiellement inconstitutionnelles.<sup>55</sup>

En plus de ces restrictions légales, le conseil constitutionnel a développé une jurisprudence qui aboutit à réduire de façon significative l'utilité du contrôle de constitutionnalité des lois. Du fait d'une interprétation très restrictive des ses attributions, le conseil constitutionnel se déclare souvent incompétent face aux requêtes qui lui sont adressées,<sup>56</sup> ce qui lui donne, aux yeux de l'opinion, une image de 'frilosité'.<sup>57</sup>

Deux raisons au moins peuvent expliquer l'attitude du conseil. En premier lieu, celui-ci définit de façon restrictive sa mission qu'il circonscrit, à juste titre, dans le cadre d'une compétence

---

49 Article 74 de la constitution: 'Le conseil constitutionnel peut être saisi d'un recours visant à faire déclarer une loi inconstitutionnelle: - par le président de la République dans les six jours francs qui suivent la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée; - par un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'assemblée nationale, dans les six jours francs qui suivent son adoption définitive'.

50 Ceci contraste avec la situation au Mali dont l'article 88 de la constitution donne aux personnes suivantes la qualité de soumettre une loi ordinaire à l'examen de la cour constitutionnelle: le président de la République, le premier premier ministre, le président de l'assemblée nationale ou un dixième des députés, le président du Haut conseil des collectivités ou un dixième des conseillers nationaux, ou le président de la cour suprême.

51 Au Bénin, par contre, toute personne peut attaquer l'inconstitutionnalité d'une loi à tout moment devant la cour constitutionnelle: d'après l'article 122 de la constitution du Bénin, 'Tout citoyen peut saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement [...]'

52 La loi n°76.01 du 19 mars 1976 accordant un statut spécial aux anciens présidents de la République.

53 Me Doudou Ndoye, *La constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée: les perspectives politiques, juridiques et sociales*, EDJA, Dakar juillet 2001, p.11.

54 Article 92 de la constitution: 'Le conseil constitutionnel connaît [...] des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant le conseil d'État ou la cour de cassation'.

55 Contrairement, par exemple, au Bénin (article 122 de la constitution) ou au Niger (article 113 de la constitution) où les citoyens peuvent soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant tout tribunal.

56 Sur près d'une centaine de décisions recensées, près d'un quart sont des décisions d'incompétence ou de rejet pour forclusion.

57 Ismaila Madior Fall, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILA, Dakar 2007, p.75.

d'attribution bien définie par la constitution et la loi organique sur le conseil constitutionnel. Ainsi, lorsqu'une affaire lui est soumise, le conseil se réfère, pour se déclarer compétent ou non, à son '*code de compétences*' dont la substance, transcrite à l'article premier de la loi organique sur le conseil constitutionnel, est la suivante: le conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des lois, sur le caractère réglementaire des dispositions de forme législative, sur la constitutionnalité des lois organiques, sur la recevabilité des propositions et amendements d'origine parlementaire, sur les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant le conseil d'État ou la cour de cassation et plus généralement, sur tous les conflits de compétence entre le conseil d'État et la cour de cassation et entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Deux hypothèses sont alors à envisager. Si l'objet de l'affaire qui lui est soumise entre dans le cadre de ses compétences, le conseil se déclare compétent, statue au fond du recours et rend une décision dans les délais prescrits.<sup>58</sup> Si l'objet de l'affaire dont il est saisi ne figure pas sur la liste de ses attributions, le conseil se déclare alors, de façon implacable, incompétent avec le prononcé de la formule connue de beaucoup de requérants: '*Considérant que le conseil constitutionnel est une juridiction d'attribution dont la compétence est strictement limitée par les textes qui le régissent et qu'il ne saurait se prononcer que sur des cas expressément prévus par ces textes*'. Cette formule demeure invariable face aux requêtes dont l'objet est très ou peu éloigné de son domaine de compétence.<sup>59</sup>

La deuxième raison qui entretient la '*mauvaise réputation*' du conseil résulte des nombreuses déclarations d'incompétence rendues par le conseil à l'encontre de requêtes fantaisistes émanant d'acteurs sociaux ou politiques qui ne connaissent manifestement pas les textes qui organisent les attributions et le fonctionnement du conseil. Par exemple, en 1996 le conseil constitutionnel était saisi par un parti politique d'un recours contre la décision du président de la République de négocier avec le groupe armé Mouvement des forces démocratiques de la Casamance (MFDC), ce qui était manifestement en dehors du champ de compétence du conseil.<sup>60</sup> Plus récemment, le conseil était saisi d'un recours tendant à la récusation des président et vice-président ainsi que d'un membre de la commission électorale nationale autonome (CENA), en dépit de l'inexistence de toute base juridique pour statuer sur un tel recours puisque ses compétences en matière électorale sont clairement limitées à être juge des candidatures et de la contestation des élections après leur déroulement.<sup>61</sup> Ceci est paradoxal: le rejet de recours fantaisistes aurait au contraire dû donner une bonne réputation au conseil constitutionnel. Le paradoxe résulte visiblement du fossé entre les compétences strictement limitées du conseil et les attentes du public sur ce que l'étendue de ces compétences. Une plus grande communication sur les compétences du conseil,

---

58 Ces délais sont variables selon qu'il s'agit de la matière constitutionnelle *stricto sensu* ou de la matière électorale. Pour ce dernier cas, les délais sont, pour l'essentiel, fixés dans la Constitution et dans le code électoral. Pour la matière constitutionnelle, le délai d'un mois (depuis la réforme de 1999) est précisé par la loi organique sur le conseil constitutionnel. À la différence des juridictions suprêmes comme le conseil d'État qui ne se considère pas lié par des délais prescrits par la loi, le conseil constitutionnel rend toujours ses décisions dans un respect rigoureux des délais qui lui sont impartis.

59 C'est la réponse donnée par le conseil au candidat Abdoulaye Wade qui, à la veille de l'élection présidentielle de 2000, considérait comme ressortissant du contentieux électoral le fait que '*le gouvernement a entrepris des actes constituant une violation de la Constitution en ses articles premier, 2, 3 et 5*' du fait qu'un certain nombre de ministres figurent dans le directory de campagne du candidat du Parti socialiste (PS), '*au titre du gouvernement*'.

60 Conseil constitutionnel, décision n°2/C/96 du 3 juin 1996.

61 Conseil constitutionnel, décisions n°1/E/2005 et 2/E/2005 du 11 juillet 2005.

par exemple l'organisation des 'journées portes ouvertes' sur la haute juridiction, pourrait peut-être améliorer les choses sur ce point.

Une analyse plus poussée de ces deux explications appelle une appréciation plus nuancée du rôle du conseil constitutionnel. Dans l'application des principes qui déterminent sa compétence d'attribution, le conseil constitutionnel est indemne de reproche. Toutefois, il est possible de formuler à l'endroit du conseil bien des griefs dans la prise en charge de son rôle implicite de régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics et de l'État de droit. On peut ainsi reprocher au conseil son enfermement dans les textes, sa propension à assimiler compétence d'attribution et compétence exclusive, et son manque de hardiesse à élargir de son propre chef, de façon raisonnable et parcimonieuse, sa compétence dans les moments critiques de l'État de droit où il constitue le seul rempart contre de possibles atteintes à la démocratie. Babacar Kanté, vice-président du conseil constitutionnel, fait remarquer à ce propos qu' 'on note effectivement dans leur démarche que c'est une interprétation littérale du texte qui y est privilégiée (...) mais elle s'inscrit en droite ligne dans la jurisprudence constante du conseil qui adopte une position minimaliste en matière de compétence'.<sup>62</sup> A titre illustratif, répondant à seize députés qui l'avaient saisi pour inconstitutionnalité de la procédure référendaire suivie par le président de la République, le conseil a considéré que 'la législation sénégalaise ne contient aucune disposition constitutionnelle ou légale conférant au conseil constitutionnel compétence pour statuer sur les recours dirigés contre les décisions prises en matière de référendum par le président de la République'.<sup>63</sup> Ainsi que le remarque sur ce point Babacar Kanté, 'le conseil a profité d'une lacune de la constitution pour ne pas se reconnaître compétent sur le contentieux pouvant naître du référendum, alors qu'aucune autre juridiction n'a reçu d'attribution à cet effet'.<sup>64</sup>

L'étude comparée des juridictions constitutionnelles à travers le monde montre que leurs compétences ne sont pas toujours précisément fixées par les textes. Elles sont parfois le résultat des décisions des juges constitutionnels qui ajustent, avec autorité et intelligence, leur compétence aux exigences de l'évolution de leur société, pour traiter des problèmes ou questions que le constituant n'avait pas imaginé. Ce phénomène de conquête progressive de prérogatives peut être relevé dans certains pays africains comme le Bénin. Par une large interprétation de son champ d'attribution en général et de son rôle '*d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics*',<sup>65</sup> la cour constitutionnelle de ce pays a élargi considérablement sa compétence d'attribution pour se saisir de tout contentieux ne trouvant pas de juge, mais dont la non résolution est susceptible de mettre en péril l'État de droit.<sup>66</sup>

Ce qu'on peut reprocher au conseil constitutionnel du Sénégal, c'est de trop se comporter en juridiction qui tranche et pas assez en une instance de sages produisant une jurisprudence régulatrice et conciliatrice. En effet, par une stricte application des délais, une position

---

62 B. Kanté, 'Les méthodes et techniques d'interprétation de la constitution: l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone', in F. Mélin-Soucramanien (éd.), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p.162.

63 Conseil constitutionnel, décision n°6/C/2000 du 2 janvier 2001.

64 B. Kanté, 'Les méthodes et techniques d'interprétation de la constitution', op.cit.

65 Titre V de la constitution béninoise: '*De la cour constitutionnelle*', article 114.

66 Le tout, il convient de le préciser, dans le cadre d'une interprétation *raisonnable* du texte constitutionnel. Voir: I.M. Fall, *Evolution constitutionnelle du Sénégal*, p.78.

minimaliste en matière de compétence,<sup>67</sup> une imprécision du contenu des principes dégagés, et une utilisation peu fréquente de la technique des réserves d'interprétation et une réserve à l'égard des moyens d'ordre public, le conseil constitutionnel a une attitude plus 'fondamentaliste que constructiviste'<sup>68</sup> qui résulte en partie de sa composition (des membres émanant dans leur grande majorité de la magistrature) et du mode de désignation de ses membres (tous nommés exclusivement par le président de la République). Il ne favorise pas, en conséquence, une 'juridicisation' de la politique et empêche que la politique soit véritablement régulée par le droit au Sénégal. A cet égard, il est curieux de constater que le conseil constitutionnel, pris entre le marteau de la politique et l'enclume du droit, ne soit pas parvenu à s'imposer comme une juridiction indépendante et équidistante vis-à-vis de la majorité et de la minorité. Il donne seulement l'impression d'exercer un contrôle extrêmement timide des actes des gouvernants.

En plus, le conseil se refuse à étendre, un tant soit peu, le champ de ses compétences au point de ne même pas répondre à de simples avis, qu'ils émanent du président de l'assemblée nationale, des députés ou du président de la République. Pourtant, en rendant de simples avis, le conseil constitutionnel aurait pu parfois exercer une certaine dissuasion qui pourrait tempérer les velléités de l'exécutif et du parlement qu'il aurait du mal à censurer après leur adoption. Ainsi, dans le cas de la prorogation du mandat des députés, le Président de la République avait pris la précaution de solliciter l'avis du conseil qui s'est déclaré incompétent.<sup>69</sup> Évidemment, la motivation de la déclaration d'incompétence est connue: le fait de donner des avis, sur des questions non expressément prévues par les textes, ne fait pas partie de ces attributions. Cette réponse est exactement la réponse que sert une juridiction civile, pénale, sociale, mais certainement pas une juridiction chargée de dire le droit qui encadre juridiquement les phénomènes politiques et d'assurer la protection des droits fondamentaux garantis dans la constitution.

## Législation nationale

Si le Sénégal est exemplaire pour la ratification des traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme, il a en revanche constamment négligé de modifier sa législation nationale pour la rendre conforme à ses engagements internationaux. A titre d'exemple, le statut de Rome de 1998 créant la cour pénale internationale a été ratifié par le Sénégal, mais les lois pour sa mise en œuvre au Sénégal<sup>70</sup> n'ont pas modifié le régime des immunités attachées au statut de fonctionnaire de l'État pour le mettre en conformité avec l'article 27 du statut de Rome qui interdit toute immunité pour les crimes prévus par le statut.<sup>71</sup>

---

67 Sur près d'une centaine de décisions recensées, près d'un quart sont des décisions d'incompétence ou de rejet pour forclusion.

68 Qui permet de déclarer une loi constitutionnelle et d'autoriser le gouvernement à l'appliquer dans le respect des indications données par le juge. Voir B. Kanté, 'Les méthodes et techniques d'interprétation de la constitution', op.cit. p.165.

69 Conseil constitutionnel, décision n°1/ 2005 du 7 septembre 2005.

70 Il s'agit de la loi 2007- 02 modifiant le code pénal de la République du Sénégal et de la loi 2007- 05 modifiant le code de procédure pénale de la République du Sénégal, visant à mettre en œuvre le statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI).

71 L'organisation Amnesty International a publié une analyse plus complète de ces deux lois: AI, *Analyse de la loi 2007-02 et de la loi 2007-05 visant à mettre en œuvre le statut de Rome de la cour pénale internationale*, Index AI: AFR 49/002/2007, 1 Octobre 2007, disponible à l'adresse: <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/FRAAFR490022007?open&of=FRA-2AF> (consulté le 12 mars 2008).

Dans un pays où les juges opposent une forte résistance à l'application directe des traités en dépit de ce que prévoit la constitution (voir ci-dessus), le défaut de mise en conformité des lois nationales peut entraîner des conséquences négatives sur l'exercice des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité. Dans l'affaire Hissène Habré par exemple (voir encadré), la cour de cassation a jugé 'que l'article 5-2 de la convention contre la torture [...] fait peser sur chaque État partie l'obligation de prendre des mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 4 dans le cas où l'auteur présumé de celles-ci se trouve sur tout territoire sous sa juridiction et où ledit État ne l'extrade pas'. Mais elle a constaté que de telles mesures n'avaient pas encore été prises par le Sénégal, de sorte 'qu'aucun texte de procédure ne reconnaît une compétence universelle aux juridictions sénégalaises', ce qui l'a poussé à conclure 'que la présence au Sénégal d'Hissène Habré ne saurait à elle seule justifier les poursuites intentées contre lui' et qu'il n'y avait donc pas lieu d'appliquer la convention contre la torture qui exigeait de juger ou d'extrader.<sup>72</sup>

Un autre exemple concerne le code de la famille. Le Sénégal a ratifié la convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, mais des discriminations demeurent dans le code de la famille. C'est le cas en matière d'autorité parentale<sup>73</sup> ou de fixation du domicile des époux.<sup>74</sup> Le droit de la famille au Sénégal permet également de recourir aux règles successorales d'inspiration musulmane qui, par exemple, donnent à la femme le droit d'hériter de seulement la moitié de la part dont l'homme peut hériter.<sup>75</sup> Il s'agit là d'une violation flagrante de la convention mais maintenue pour des raisons religieuses et culturelles dans le droit positif.

La formation des juges sénégalais, qui ne laisse quasiment pas de place au droit international comme source de droit applicable par les tribunaux nationaux, constitue également un sérieux obstacle à l'application directe des normes internationales.

## B. Structure du système judiciaire

Immédiatement après l'indépendance du pays, le système judiciaire sénégalais a été structuré selon le principe de l'unité de juridiction, ce qui signifiait que c'était les mêmes tribunaux et les mêmes magistrats d'une circonscription territoriale qui étaient compétents pour tous les types de litiges: civils, administratifs, commerciaux ou constitutionnels.<sup>76</sup> Il en est résulté une complexité des procédures, puisqu'à chaque type de litige correspondait parfois un ensemble particulier

---

72 Cour de cassation, première chambre statuant en matière pénale, Arrêt n° 14 *Souleymane Guengueng et Autres C/ Hissène Habré*, 20 mars 2001.

73 Article 277 du code de la famille: 'la puissance paternelle sur les enfants légitimes appartient au père et à la mère. Durant le mariage, elle est exercée par le père en qualité de chef de famille'.

74 Article 153 du code de la famille: 'Le choix de la résidence du ménage appartient au mari; la femme est tenue d'y habiter avec lui et il est tenu de l'y recevoir...'

75 Article 571 du code de la famille: 'Les dispositions du présent titre s'appliquent aux successions des personnes qui, de leur vivant, ont, expressément ou par leur comportement, indiscutablement manifesté leur volonté de voir leur héritage dévolu selon les règles de droit musulman'. Article 637 du code de la famille: 'Si les acéb appelés à concourir ne sont pas tous du même sexe, les mâles reçoivent une part double de celle des femelles'.

76 Moussa Samb, 'La gouvernance publique: changement ou continuité?', in Momar-Coumba Diop (sous la direction de), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, Paris 2004, p.53.

de règles d'accès à la justice et d'autres conditions de mise en mouvement du procès. Une telle complexité s'ajoutait à l'encombrement des tribunaux et a produit un dysfonctionnement de la justice auquel le gouvernement a cherché à mettre fin à travers d'importantes réformes du système judiciaire.

Deux réformes majeures doivent être mentionnées. La réforme de 1984, portée par la loi 84-19 du 2 février 1984 et le décret 84-1194 du 14 octobre 1984, a porté sur l'étendue de la compétence territoriale et matérielle des juridictions inférieures. Elle a consisté en un changement d'appellation du tribunal de première instance qui est devenu le tribunal régional et de celui de la Justice de paix qui a cédé la place au tribunal départemental. Une légère modification de leurs compétences a également été opérée. Quant à la réforme de 1992, elle a visé les juridictions suprêmes dont elle a impulsé un processus de spécialisation selon la nature du contentieux. Elle demeure essentiellement marquée par l'éclatement de la cour suprême en plusieurs juridictions spécialisées que sont le conseil constitutionnel, le conseil d'État et la cour de cassation. Selon une loi adoptée en avril 2008 par l'assemblée nationale, il devrait être prochainement procédé à la fusion du conseil d'État et de la cour de cassation en une cour suprême.<sup>77</sup>

Le système judiciaire sénégalais est aujourd'hui organisé selon une forme pyramidale avec à la base les juridictions du premier degré, au niveau intermédiaire les juridictions du second degré et au sommet les juridictions suprêmes. Des juridictions spécialisées, dont certaines ne sont que des juridictions ordinaires siégeant avec une composition spéciale, sont compétentes spécifiques en matière de délinquance juvénile, de litiges du travail, d'infractions militaires ou de crimes commis par les membres de l'exécutif. A ces structures nationales, il faut ajouter la cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA. Bien qu'elle relève d'une organisation internationale,<sup>78</sup> cette cour a des compétences judiciaires de pourvoi en cassation (appel de dernier ressort) des décisions rendues dans les matières commerciales par les tribunaux sénégalais.<sup>79</sup> Elle doit donc être considérée comme faisant partie de la structure judiciaire sénégalaise.

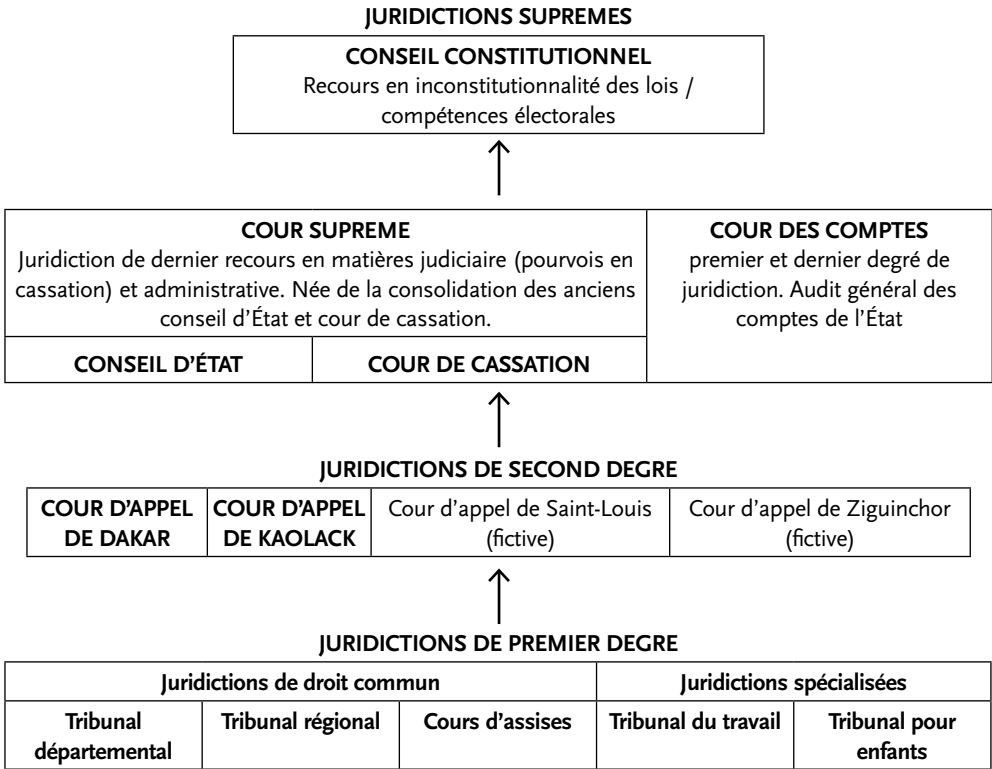
---

77 Voir ci-dessous, 'Efforts en matière de réformes dans le secteur judiciaire', p.35.

78 L'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) a été créée par le traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Ile Maurice). L'OHADA regroupe actuellement 16 pays (les 14 pays de la Zone franc CFA, plus les Comores et la Guinée-Conakry). Voir son site web à l'adresse: <http://ohada.com>.

79 Il s'agit plus spécifiquement des cours d'appel statuant sur le contentieux relatif à l'application des actes uniformes de l'OHADA. Voir Titre III du traité de l'OHADA.

Tableau 1.1: Diagramme de la structure des cours et tribunaux du Sénégal



## Tribunaux ordinaires

1) Les juridictions du premier degré se composent des tribunaux départementaux, des tribunaux régionaux et des cours d'assises. Le tribunal départemental constitue l'échelon le plus bas de la structure judiciaire. Il a remplacé l'ancienne justice de paix<sup>80</sup> et a des compétences tant en matière civile, commerciale que pénale. Il peut connaître de toute action personnelle ou réelle en matière civile en dernier ressort jusqu'à la valeur de 200 000 F CFA et en premier ressort jusqu'à la valeur d'un million. En matière pénale, il juge les contraventions qui sont les infractions les moins graves<sup>81</sup> et peuvent être sanctionnées d'une peine de prison allant d'un jour à un mois et d'une amende allant de 200 à 20 000 F CFA.<sup>82</sup> Il y a actuellement 33 tribunaux départementaux répartis dans 33 des 34 départements du Sénégal.<sup>83</sup>

80 Article 11 de la loi 84-19 du 2 février 1984.

81 Le code pénal sénégalais fait une distinction entre les contraventions, les délits et les crimes.

82 Article 1 et 2 de la loi 84-20 du 2 février 1984.

83 Le 34<sup>ème</sup> département n'est pas encore couvert par un tribunal départemental. Le département est une subdivision territoriale d'une région. Voir carte des subdivisions territoriales du Sénégal sur: <http://www.ausenegal.com/collectivites-locales/index.html> (dernier accès 7 février 2007).

Le tribunal régional est compétent en matière civile, commerciale, pénale et administrative.<sup>84</sup> En matière civile et commerciale, il connaît de l'ensemble des affaires qui ne sont pas de la compétence du tribunal départemental ainsi que des appels des décisions rendues par le tribunal départemental. En matière administrative, l'article 20 du décret 84-1194 du 22 octobre 1984 lui donne compétence pour connaître de tout le contentieux administratif et fiscal à l'exception des recours en matière électorale et du recours 'pour excès de pouvoir' qui est du ressort du conseil d'État.<sup>85</sup> Sur le plan pénal, les tribunaux régionaux jugent tous les délits autres que ceux qui sont réservés à la compétence du tribunal départemental.<sup>86</sup> Il existe actuellement 11 tribunaux régionaux répartis dans les 11 régions que compte le Sénégal.

Bien que la loi les place au même niveau que les cours d'appel,<sup>87</sup> les cours d'assises ne sont pas des juridictions d'appel. Elles jugent en première instance. Elles sont compétentes en matière criminelle uniquement et ne siègent que dans quatre villes (Dakar, Saint-Louis, Kaolack et Ziguinchor). Elles ne sont pas permanentes et siègent par session. Les décisions qu'elles rendent ne sont pas susceptibles d'appel.<sup>88</sup> Tout au plus, peuvent-elles faire l'objet de cassation. Une telle disposition peut poser problème du point de vue des libertés car les cours d'assises ne sont pas à l'abri d'erreurs ou d'un excès d'indulgence ou de sévérité.<sup>89</sup>

2) Les juridictions du second degré sont exclusivement composées des cours d'appel. Elles ont des compétences en matière pénale et non pénale. Les cours d'appel ont à connaître en appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux régionaux en matière civile, commerciale, administrative et fiscale de l'appel mais aussi ceux des tribunaux du travail. Elles connaissent en premier et dernier ressort les litiges électoraux à l'exception des élections des membres de l'assemblée nationale et du président de la République. En principe, il existe quatre cours d'appel au Sénégal mais pour des raisons matérielles et humaines seule celle de Dakar et, à un moindre degré celle de Kaolack, fonctionnent effectivement. Celles de Saint-Louis et de Ziguinchor n'existent que dans les textes, ce qui pose un réel problème d'accès du justiciable à la justice.

3) Les juridictions suprêmes sont au nombre de quatre: la cour de cassation, le conseil d'État, la cour des comptes et le conseil constitutionnel. La cour de cassation est compétente pour statuer sur les recours en cassation des décisions des cours d'appel sauf celles intervenues

---

84 Article 11 de la loi 84-19 du 2 février 1984.

85 A l'instar du droit français dont il s'est inspiré, le droit sénégalais connaît deux types de recours dans le cadre du contentieux administratif: le recours 'de pleine juridiction' et le recours 'pour excès de pouvoir'. Le recours de pleine juridiction (dit aussi de 'plein contentieux') est celui dans lequel les requérants demandent à l'administration la réparation pécuniaire des préjudices causés par son action. Par le recours pour excès de pouvoir, le requérant défère devant le juge administratif un acte de l'administration qu'il estime illégal. Le contentieux de l'excès de pouvoir porte donc essentiellement sur la légalité des actes administratifs. Le tribunal régional n'est compétent que pour le plein contentieux à l'exclusion de l'excès de pouvoir qui relève du conseil d'État.

86 Article 3 de la loi 84-19 du 2 février 1984.

87 En vertu de l'article 229 du code de procédure pénale, la cour d'assises est présidée par un président de chambre ou par un conseiller de la cour d'appel.

88 Fin avril 2008 un projet de loi était déposé au bureau de l'assemblée nationale tendant à combler cette lacune en soumettant à l'appel les décisions des cours d'assises. Le vote sur le projet n'était pas encore intervenu au moment de la mise sous presse de ce rapport.

89 Voir 'Procès équitable' p.124.

dans le domaine administratif et fiscal, qui relèvent du conseil d'État. La cassation est une forme particulière d'appel par laquelle une juridiction de dernier ressort vérifie juste si la règle de droit a été correctement appliquée dans la décision d'un tribunal inférieur contre laquelle le recours est exercé. La cour de cassation ne statue généralement pas sur le fond de l'affaire. Si elle conclut que la cour d'appel a fait une mauvaise application de la loi dans la décision en cause, elle casse (c'est-à-dire annule) cette décision et renvoie l'affaire devant la cour d'appel, pour que celle-ci l'examine à nouveau (mais avec une composition différente).

Le conseil d'État est la juridiction suprême en matière administrative. Certaines attributions du conseil d'État sont consultatives, d'autres ont un caractère contentieux. Comme organe consultatif, le conseil d'État agit comme conseiller du gouvernement. Il donne des avis sur les projets de loi, projets de décrets et propositions de loi qui lui sont soumis. Ses avis doivent être motivés et ne portent que sur la légalité des textes et, le cas échéant, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs poursuivis par le gouvernement en adoptant le texte soumis à son examen. Le conseil d'État n'apprécie pas les fins poursuivies par les textes qu'il examine. Le conseil d'État réuni en assemblée générale consultative, donne également son avis au président de la République et au premier ministre sur les difficultés apparues en matière administrative, et dans tous les cas où cette consultation est prévue par des dispositions législatives ou réglementaires. Dans ses compétences contentieuses, le conseil d'État statue en premier et dernier ressort sur les recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions prises par les autorités administratives, et en deuxième degré sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les cours d'appel en matière administrative ainsi que par les organismes administratifs à caractère juridictionnel. Il statue également sur les contentieux relatifs aux inscriptions sur les listes électorales.<sup>90</sup>

La cour des comptes est compétente pour exercer le contrôle juridictionnel des comptables publics, le contrôle de l'exécution des lois de finances, le contrôle du secteur parapublic et la sanction des fautes de gestion.<sup>91</sup> Elle examine les comptes des comptables publics et assiste le président de la République, le gouvernement et le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle contrôle la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics. Elle effectue des enquêtes complémentaires qui pourraient lui être demandées par le parlement à l'occasion de l'examen ou du vote du projet de loi de règlement.<sup>92</sup>

Le conseil constitutionnel a des compétences en matière de contrôle de constitutionnalité. Il vérifie que la loi n'est pas en contradiction avec la constitution. Il sert également de 'tribunal des conflits' c'est-à-dire qu'il juge les conflits de compétence entre la cour de cassation et le conseil d'État.<sup>93</sup> En matière électorale, il est juge de la régularité des élections présidentielles et

---

90 Loi organique n°92-24 du 30 mai 1992, (JORS du 1<sup>er</sup> juin 1992, pp.243-246) modifiée par la loi organique n°96-30 du 21 octobre 1996 (JORS du 18 janvier 1997, pp.57-65) et par la loi organique n°99-72 du 17 février 1999 (JORS du 6 mars 1999, pp.841-843).

91 Loi organique n°99-70 du 17 janvier 1999 sur la cour des comptes, JO n°5845 du 20 février 1999.

92 Article 26, in fine, de la loi organique sur la cour des comptes.

93 Article 96 de la constitution du Sénégal.

législatives. Il valide les candidatures aux élections présidentielles et proclame les résultats. Le conseil constitutionnel juge enfin les litiges découlant de l'empiètement par un des trois pouvoirs de l'État des domaines de compétence de l'autre. Ce qui est le cas lorsque la loi empiète sur le domaine réglementaire. L'ensemble de ses compétences sont précisées dans la loi n°92-23 du 30 mai 1992 sur le conseil constitutionnel modifiée par la loi n°99-71 du 17 février 1999.<sup>94</sup> Le conseil constitutionnel comprend cinq membres nommés par le président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable. Il est renouvelé tous les deux ans à raison de deux membres au plus.<sup>95</sup>

La réforme de 1992 sera poursuivie en 1999 avec la suppression de la cour de discipline budgétaire et l'éclatement du conseil d'État pour la mise sur pied d'une cour des comptes. L'instauration de la cour des comptes répond à une volonté de rationalisation du travail du conseil d'État en raison de l'extension de ses compétences liées aux mouvements de décentralisation. Elle obéit également aux recommandations de l'UEMOA qui veulent que les juges des comptes soient indépendants et obéissent à des règles spécifiques.<sup>96</sup>

## Tribunaux spécialisés

A côté de ces juridictions ordinaires, ont été instituées des juridictions spécialisées qui sont le tribunal du travail, le tribunal pour enfant, la haute cour de justice et les tribunaux militaires. A cette liste on peut ajouter le tribunal communautaire de l'OHADA, la cour commune de justice et d'arbitrage, qui a, en matière commerciale, une compétence d'appel ('cassation') des décisions des tribunaux sénégalais.

### *Tribunal de travail*

Il existe un tribunal du travail au chef-lieu de chacune des 11 régions du Sénégal. Le tribunal du travail est compétent pour les matières relatives aux litiges individuels nés entre travailleurs et employeurs dans les cas suivants: contrat de travail, contrat d'apprentissage, conventions collectives, conditions de travail, d'hygiène et de sécurité du travail et régime de sécurité sociale. Les différends entre travailleurs et entre employeurs pris séparément relèvent également de

---

94 Article 1<sup>er</sup> de la loi n°92-23 du 30 mai 1992 sur le conseil constitutionnel: 'Conformément aux dispositions des articles 51, 63, 65, 67, 78 et 82 de la constitution, le conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des règlements intérieurs des assemblées, sur la constitutionnalité des lois, sur le caractère réglementaire des dispositions de forme législative, sur la constitutionnalité des lois organiques, sur la recevabilité des propositions de loi et amendements d'origine parlementaire conformément aux dispositions des articles 71, alinéa 2 et 72 de la constitution sur la constitutionnalité des engagements internationaux, sur les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant le conseil d'État ou la cour de cassation et plus généralement, sur tous les conflits de compétence entre le conseil d'État et la cour de cassation et entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif'.; Article 2 de la loi n°92-23 du 30 mai 1992 sur le conseil constitutionnel: 'Conformément aux dispositions des articles 24, 25, 28, 29, 31 et 35 de la constitution, le conseil constitutionnel reçoit les candidatures à la présidence de la République, arrête la liste des candidats, statue sur les contestations relatives aux élections du président de la République et des députés à l'assemblée nationale et en proclame les résultats. Il reçoit le serment du président de la République et constate sa démission, son empêchement, ou son décès ainsi que la démission, l'empêchement ou le décès des personnes appelées à le suppléer dans ces cas. Il exerce en outre les compétences qui lui sont dévolues par les articles 46 et 47 de la constitution lorsque le président de la République décide de soumettre un projet de loi au référendum ou prononce la dissolution de l'assemblée nationale'.

95 Article 3 de la loi n°92-23 du 30 mai 1992 sur le conseil constitutionnel.

96 Loi 99-02 du 29 janvier 99 portant création de la cour des comptes, JORS du 30 janvier 1999, p.41.

la compétence du tribunal du travail. En raison du caractère particulier des litiges qu'il a à connaître, le tribunal du travail a une composition particulière. Il comprend un président, un assesseur travailleur titulaire, un assesseur employeur titulaire. Le président du tribunal est un magistrat professionnel qui préside la juridiction et les audiences, assure l'administration du tribunal et la gestion des crédits de fonctionnement. Il est assisté de plusieurs autres magistrats professionnels. Les assesseurs titulaires et suppléants 'apportent leurs expériences des usages et particularités du monde du travail à ces magistrats'. Ils sont nommés pour un mandat de deux ans renouvelable par le ministre du travail sur les listes présentées par les organisations syndicales.<sup>97</sup>

#### *Tribunal pour enfants*

Ce qui est appelé 'tribunal pour enfants' est en fait le tribunal régional siégeant en formation spéciale pour trancher des problèmes de délinquance juvénile et de criminalité des mineurs. Un juge du tribunal régional est spécialement affecté à l'instruction des affaires concernant les mineurs. Lorsqu'il siège en audience éducative, le tribunal pour enfants peut prendre des mesures de sauvegarde et de protection à l'égard des mineurs dont la santé, la moralité ou l'éducation sont compromises.<sup>98</sup>

#### *Tribunal militaire*

La cour d'appel et le tribunal régional de Dakar tiennent lieu de tribunal militaire, et pour ce faire siègent en formation spéciale. En matière de contravention et de délit, le tribunal régional de Dakar est compétent pour juger les hommes de troupe, les sous-officiers et officiers jusqu'au grade de capitaine. La cour d'appel est, elle, compétente pour juger les autres officiers supérieurs.<sup>99</sup> Ces juridictions s'adjoignent de deux assesseurs militaires désignés par le président de la juridiction sur une liste dressée par les autorités militaires. Les infractions sont instruites et jugées selon les règles du code de procédure pénale; ces juridictions n'appliquent donc pas de procédure spéciale.

#### *La haute cour de justice*

La constitution prévoit un tribunal spécial, la haute cour de justice, compétent pour juger les crimes commis par le président de la République et les membres du gouvernement.<sup>100</sup> La haute cour de justice est présidée par un magistrat de carrière, nommé par décret présidentiel, ses autres membres étant des députés élus par l'assemblée nationale.<sup>101</sup> Le président de la République ne peut être poursuivi devant la haute cour de justice que pour 'haute trahison', tandis que les membres du gouvernement peuvent l'être pour tout crime ou délit commis dans l'exercice de leurs fonctions. C'est l'assemblée nationale qui décide

---

97 Loi n°84-19 du 12 février 1984, article 2 [JORS n°4992 du 3 mars 1984, p.124.

98 Informations tirées du site officiel du gouvernement, à l'adresse: [http://www.gouv.sn/institutions/tribunal\\_regional.html](http://www.gouv.sn/institutions/tribunal_regional.html) (dernier accès: 4 août 2007).

99 Articles 5 et 6 de la loi 94-44 du 27 mai 1994 portant code de justice militaire. JORS n°5602 du 15 octobre 1994, p.451.

100 Articles 99-101 de la constitution du 22 janvier 2001.

101 Article 100 de la constitution.

de la mise en accusation du président de la République ou des membres du gouvernement, par un vote des trois cinquièmes de ses membres.<sup>102</sup>

### *La cour commune de justice et d'arbitrage*

Le traité sur l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) a institué une cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) le 11 juin 1999. Les articles 14, 15 et 16 du traité attribuent à la CCJA des compétences d'interprétation et d'application uniforme du traité au sein des États membres, ainsi que des compétences de cassation des recours exercés contre les décisions rendues par les tribunaux d'appel des États membres de l'OHADA.<sup>103</sup> La CCJA n'a de compétence que dans le cadre exclusif du contentieux relatif à l'application des actes uniformes de l'OHADA. En vertu de ces dispositions, tout citoyen sénégalais peut donc se pourvoir directement devant la CCJA en cassation contre une décision rendue en dernier ressort par les juridictions du Sénégal.

En 1993, le conseil constitutionnel a été saisi d'une requête sur la conformité des dispositions du traité de l'OHADA aux articles 80 et 82 de la constitution en vigueur à l'époque.<sup>104</sup> Le conseil constitutionnel a reconnu qu'en disposant que le pouvoir judiciaire 'est exercé par le conseil constitutionnel, le conseil d'État, la cour de cassation et les cours et tribunaux', l'article 80 de la constitution<sup>105</sup> 'réserve cet exercice aux seules institutions qu'il énumère limitativement, à l'exclusion de toute autre institution, qu'elle soit d'ailleurs nationale ou internationale'.<sup>106</sup> Il a également constaté qu'en conférant des compétences de cassation à la CCJA, le traité de l'OHADA '[réduisait] d'autant les attributions de la cour de cassation telles qu'elles sont définies par l'article 82, alinéa 3 de la constitution, qui dispose qu'en toutes matières autres que celles qui relèvent des compétences respectives du conseil constitutionnel et du conseil d'État (article 82, alinéa 1 et 2), la cour se prononce par la voie de recours en cassation sur les jugements rendus en dernier ressort par les juridictions subordonnées'.<sup>107</sup> Le conseil constitutionnel a néanmoins décidé que les articles 14, 15 et 16 du traité de l'OHADA étaient conformes à la constitution, puisqu'ils ne constituaient pas un abandon de souveraineté, 'mais une limitation

---

102 Article 101 de la constitution.

103 Article 14 traité de l'OHADA 'La cour commune de justice et d'arbitrage assure dans les États parties l'interprétation et l'application communes du présent traité, des règlements pris pour son application et des actes uniformes... Saisie par la voie du recours en cassation, la cour se prononce sur les décisions rendues par les juridictions d'appel des États parties dans toutes les affaires soulevant des questions relatives à l'application des actes uniformes et des règlements prévus au présent traité à l'exception des décisions appliquant des sanctions pénales'. Elle se prononce dans les mêmes conditions sur les décisions non susceptibles d'appel rendues par toute juridiction des États parties dans les mêmes contentieux'. Article 15 'Les pourvois en cassation... sont portés devant la cour... soit directement par l'une des parties..., soit sur renvoi d'une juridiction nationale statuant en cassation...' Article 16 'La saisine de la cour... suspend toute procédure engagée devant une juridiction nationale contre la décision attaquée...'

104 Le conseil a été saisi par requête du président de la République en date du 29 novembre 1993 préalablement à la promulgation de la loi de ratification du traité.

105 L'article 80 de la constitution du 7 mars 1963 a été reproduit comme tel à l'article 88 dans la constitution du 22 janvier 2001.

106 Conseil constitutionnel, décision n°3/C/93 du 16 décembre 1993.

107 Ibid. Les dispositions de l'article 82 de la constitution du 7 mars 1963 ont été reproduites à l'article 92 dans la constitution du 22 janvier 2001.

de compétences qu'implique tout engagement international' et nécessaire pour 'accomplir de nouveaux progrès sur la voie de l'unité africaine'.<sup>108</sup>

### **c. Efforts en matière de réformes dans le secteur judiciaire**

Le Sénégal a réalisé plusieurs réformes dans le secteur juridique dans le but de débarrasser le droit de son héritage colonial et d'adapter les lois au caractère laïc, démocratique et moderne de l'État. Dès son indépendance en 1960, le Sénégal s'est doté d'une structure institutionnelle, sous forme de la commission de codification, un organe permanent de réforme au sein du ministère de la justice et mandaté pour soutenir ses efforts de réforme dans le secteur juridique. Entre 1960 et le milieu des années 1970, la commission de codification a constitué le principal centre d'impulsion des réformes dans le secteur juridique et a été à l'initiative des propositions qui ont abouti à la rédaction du code pénal en 1965,<sup>109</sup> du code de procédure pénale de 1965,<sup>110</sup> du code du travail en 1961<sup>111</sup> et du code de la famille en 1972.<sup>112</sup> Cependant, ces réformes ont été souvent adoptées au cas par cas sans aucun effort de systématisation ni aucune vision politique d'ensemble (sauf dans le domaine des structures judiciaires).

Certaines réformes ont été dictées par la volonté de réagir à des événements ponctuels ou dans le but de régler des situations individuelles, plutôt que par le souci de répondre à un besoin général sur le long terme. C'était, par exemple, le cas de la réforme du statut général de la fonction publique, issue de la loi n°71-31 du 1<sup>er</sup> juin 1971 réglementant le droit de grève des fonctionnaires.<sup>113</sup> Cette réforme a porté des atteintes importantes aux libertés syndicales des fonctionnaires en interdisant les grèves qu'elle qualifiait vaguement de 'sauvages' ou 'politiques' ou 'sur le tas'. Certains estiment que cette réforme a été une réaction aux manifestations déclenchées en janvier 1971 par les fonctionnaires membres de la centrale syndicale UNTS (Union nationale des travailleurs du Sénégal) et a surtout visé à régler le sort des dirigeants syndicaux arrêtés suite à ces manifestations.<sup>114</sup>

### **Impulsion présidentielle et marginalisation du parlement**

Le parlement sénégalais a historiquement joué un rôle extrêmement réduit, presque inexistant, dans les réformes du secteur juridique. Dans la quasi-totalité des cas, les réformes ont été prises à l'initiative du pouvoir exécutif, notamment du président de la République, avec une participation minimale du parlement. Le rôle de ce dernier en matière de réformes se réduit à l'approbation formelle des lois, faute d'initiative de sa part en matière d'élaboration des lois, ce qui en fait une 'caisse de résonance l'installant ainsi dans une totale dépendance par rapport à l'exécutif'.<sup>115</sup>

---

108 Ibid.

109 Loi 65-60 du 21 juillet 1965, JORS du 20 août 1965, p.1009.

110 Modifié par loi 85-25 du 27 février 1985 modifiant le code de procédure pénale, JORS du 11 mai 1985, p.249 et s.

111 Loi 61-34 du 13 juillet 1961, JORS du 3 juillet 1961, p.146, remplacé par la loi n°97-17 du 1<sup>er</sup> décembre 1997 portant code du travail sénégalais.

112 Ibid.

113 Loi n°72-61 du 12 juin 1972, JORS du 21 juillet 1972, p.1295.

114 El. H. I. Ndao, *Sénégal: histoire des conquêtes démocratiques*, Nouvelles éditions africaines du Sénégal (NEAS), Dakar, 2003, p.345.

115 Moussa Samb, 'La gouvernance publique: changement ou continuité?', in Momar-Coumba Diop (sous la direction de), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, Paris 2004, p.46.

Le pouvoir d'initiative législative du parlement est d'autant plus limité au Sénégal que l'exécutif peut s'opposer aux amendements proposés par les députés, ou même empêcher les députés de proposer des amendements.<sup>116</sup> Certaines des réformes du secteur judiciaire n'ont d'ailleurs pas été soumises à la procédure parlementaire et ont été adoptées par décret du président de la République, comme ce fut le cas pour l'ordonnance de 1960 sur le code de procédure civile<sup>117</sup> ou du décret de 2001 qui a modifié certains aspects de la procédure judiciaire, parmi lesquels l'institution d'un 'juge de la mise en état',<sup>118</sup> ou l'exigence de motivation pour l'exécution provisoire des décisions rendues.<sup>119</sup>

Dès 1961, le décret n°61-145 du 12 avril 1961<sup>120</sup> a institué la commission de codification du droit des personnes et du droit des obligations, composée de professeurs de droit, de magistrats, d'avocats, d'administrateurs et de personnalités choisies en raison de leurs connaissances en matière coutumière. La commission était chargée d'étudier, de rédiger et de soumettre au gouvernement des projets de code.<sup>121</sup> Toutefois, les réformes juridiques ont été, dans l'ensemble, adoptées sans consultation du public ou des groupes directement intéressés. Cette absence de consultation s'est accrue depuis que la commission de codification est tombée dans une léthargie (provoquée en partie par l'austérité budgétaire des années 1970-1980), et que les réformes sont désormais proposées par le biais de commissions d'experts nommés par le gouvernement.<sup>122</sup>

Une exception notable à cette tendance a été la constitution par décret du 23 décembre 1965<sup>123</sup> d'un comité des options chargé de rédiger une loi sur le statut personnel uniforme à partir d'une synthèse des coutumes sénégalaises et des règles héritées de la loi française sur les personnes et les biens.<sup>124</sup> Le comité, présidé par Kéba Mbaye, premier président de la cour suprême et comprenant une cinquantaine de personnes, était composé de telle sorte que toutes les régions, toutes les coutumes et toutes les tendances y étaient représentées.<sup>125</sup> Le comité des options a distribué au public un questionnaire sur les pratiques coutumières, ce qui lui a permis d'identifier au moins 68 régimes coutumiers officiellement reconnus au Sénégal.<sup>126</sup> Le comité a invité et recueilli de nombreuses contributions du public, y compris celles des chefs religieux musulmans réunis au sein d'un conseil supérieur islamique, qui étaient particulièrement

---

116 La constitution reconnaît à l'exécutif le pouvoir de s'apposer aux amendements du parlement si ces amendements aboutissent à la création de charges financières nouvelles pour lesquelles il n'est pas proposé de recettes compensatoires, si l'exécutif estime que ces amendements ne sont pas 'du domaine de la loi', ou encore si l'exécutif demande carrément qu'un projet de loi ne soit adopté qu'avec les amendements 'proposés ou acceptés par le gouvernement': articles 82 et 83 de la constitution du 22 janvier 2001 (articles 71 et 72 de la constitution du 7 mars 1963). Voir, pour des développements détaillés, I. M. Fall, *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILA, Dakar 2007, pp.107-112.

117 Décret n°64-572 du 30 juillet 1964 portant code de procédure civile, JORS 28 sept. 1964, p.1289.

118 Article 54-2 du code de procédure civile. Le juge de la mise en état est chargé de faire accélérer la procédure.

119 Article 86 du code de procédure civile.

120 JORS du 29 avril 1961, p.610.

121 Sur cette question, voir plus de détails A. Sow Sidibé, *Le pluralisme juridique en Afrique, l'exemple du droit successoral sénégalais*, Paris, LGDJ, 1991, p.43.

122 Entretien avec Djibril Camara, Dakar, 28 février 2007.

123 JORS 8 janvier 1966, p.22.

124 Voir M. Badji et O. Deveaux (eds), *Droit sénégalais n°5*, De la justice coloniale aux systèmes judiciaires africains contemporains, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006.

125 Les travaux de ce comité ont duré du 8 au 26 avril 1966. Voir A. Sow Sidibé, *Le pluralisme juridique en Afrique*, op.cit., p.44.

126 Ibid.

défavorables au projet proposé, estimant qu'il était 'en contradiction [...] avec l'esprit du Coran et la tradition'.<sup>127</sup> Le comité a ensuite commencé à rédiger un code unique dont les objectifs étaient d'adapter les pratiques en cours aux conditions sociales modernes, de réduire les conflits entre les pratiques traditionnelles et celles héritées du code civil français, et d'incorporer dans la mesure du possible les préceptes coraniques relatifs au droit de la famille.<sup>128</sup> Ces efforts ont abouti à l'adoption par l'assemblée nationale le 12 juin 1972 d'un code de la famille contenant des règles sur le mariage, le divorce, les successions, et abrogeant à la fois les règles correspondantes du code civil et toutes les coutumes générales et locales en la matière, à la seule exception des règles coutumières relatives aux formalités du mariage.<sup>129</sup>

## Des pratiques consultatives insuffisantes

L'effort de consultation du comité des options est demeuré un cas exceptionnel. Les réformes dans le secteur juridique ont été menées au cas par cas sans aucun effort de systématisation ni aucune stratégie d'ensemble cohérente. D'après un ancien haut magistrat, 'les réformes sont faites en petits comités, presque en cachette'.<sup>130</sup> La commission nationale de réforme du Code pénal et du code de procédure pénale instituée en 2003 illustre bien cette tendance.

La commission a été chargée de mettre en place un code pénal prenant en compte les infractions nouvelles telles la cyber délinquance, mais aussi prévoyant de nouvelles formes de peines plus adaptées aux réalités carcérales et socioéconomiques du Sénégal, et consolidant l'État de droit par un renforcement des libertés et une amélioration des procédures.<sup>131</sup> La commission comprend une cinquantaine de membres dont la plupart sont des universitaires et des professionnels de la justice (magistrats, greffiers, policiers). La commission a fonctionné dans le plus grand secret. Ses travaux n'étaient pas ouverts au public et elle n'a ni sollicité ni reçu de contributions écrites du public, contrairement à la commission de codification du droit de la famille.<sup>132</sup> Les résultats de ses travaux initiaux ne sont pas accessibles pour le moment car ils sont consignés dans un document confidentiel.<sup>133</sup>

Cette confidentialité remet en question la pertinence même d'une telle commission. Ne serait-il pas plus judicieux de mettre sur pied une commission permanente composée d'experts et qui se chargerait de conformer la justice aux exigences et aux avancées du monde moderne? L'instauration et l'entretien d'un tel organe peuvent être onéreux pour les finances publiques. Alors, on devrait s'orienter vers le renforcement des capacités des parlementaires à initier des réformes idoines. Le problème à leur niveau, c'est que leurs propositions de réformes ne devront pas entraîner des dépenses publiques supplémentaires. Auquel cas elles seraient irrecevables.

## Le débat sur la spécialisation des juridictions suprêmes

Le système judiciaire a connu plusieurs réformes depuis l'indépendance. Il a été organisé pour

---

127 El-hadj Ibrahima Ndao, *Sénégal: histoire des conquêtes démocratiques*, op.cit., pp.345-347.

128 'Customary and Islamic Law in Senegal', in *Legalbrief Africa* (20 December 2004), issue n°110.

129 Loi n°72-61 portant code de la famille.

130 Entretien avec Djibril Camara, Dakar, 28 février 2007.

131 Entretien avec le Pr. Ndiaw Diouf membre de la commission, Dakar, octobre 2006.

132 'Customary and Islamic Law in Senegal', *Legalbrief Africa* (Issue n°110), 20 December 2004.

133 Entretien avec le Pr. Ndiaw Diouf membre de la commission, Dakar, octobre 2006.

la première fois par une ordonnance du 14 novembre 1960 fixant l'organisation judiciaire et les principes fondamentaux applicables aux litiges privés au Sénégal. Ce texte a institué un ordre de juridiction unique. Il énumère les juridictions formant l'ordre unique de juridiction au Sénégal. Il s'agissait de la cour suprême, de la cour d'appel, des cours d'assises, des tribunaux de première instance, des justices de paix et des tribunaux de travail. Par la suite, d'autres juridictions ont été instituées sans que cela ait eu pour effet de remettre en cause le principe de l'unité de juridiction. Il s'agit notamment de la haute cour de justice<sup>134</sup> et de la cour de répression de l'enrichissement illicite.<sup>135</sup> Cette ossature judiciaire a été maintenue jusqu'en 1984. En effet, une autre réforme est intervenue en 1984 pour davantage rapprocher le justiciable de la juridiction compétente et assurer un contrôle continu de l'activité de l'appareil judiciaire. Elle a supprimé les tribunaux de première instance et les justices de paix pour les remplacer par les tribunaux départementaux et régionaux avec des compétences plus étendues.<sup>136</sup> Dans la perspective d'assurer un contrôle continu de l'activité de l'appareil judiciaire, elle a institué au niveau du ministère de la justice une inspection des services judiciaires avec pour mission de s'assurer du fonctionnement normal des juridictions de première instance et des services et organismes relevant du ministère de la justice.<sup>137</sup>

Le 30 mai 1992, plusieurs lois ont été adoptées. Elles divisent la cour Suprême en 3 nouvelles juridictions spécialisées: le conseil constitutionnel,<sup>138</sup> le conseil d'État<sup>139</sup> et la cour de cassation.<sup>140</sup> Cette réforme est importante car elle instaure le principe de la spécialisation au sommet de la hiérarchie judiciaire. Avant sa mise en œuvre, seule la cour suprême était compétente pour connaître du contentieux administratif, du contentieux constitutionnel, et des recours en cassation contre les décisions des juridictions d'instance.<sup>141</sup> Elle a été initiée sous l'impulsion du chef de l'État de l'époque afin de 'mieux garantir l'exercice effectif des droits et libertés inscrits dans la constitution, d'abolir toute juridiction d'exception à commencer par la cour de sûreté de l'État et de renforcer le contrôle des juges sur l'administration'.<sup>142</sup>

Cette réforme répondait à une complexification et à une spécification de plus en plus accrues du contentieux et à la difficulté pour une seule juridiction, même composée de plusieurs chambres spécialisées, de pouvoir prendre en charge de manière efficace et rapide l'ensemble du contentieux. La spécialisation était alors 'devenue un impératif pour la sauvegarde même de l'institution judiciaire'.<sup>143</sup> La spécialisation a permis un désengorgement de la cour suprême,

---

134 Loi organique 61-65 du 22 décembre 1961 modifiée par la loi organique n°63-01 du 4 janvier 1963 et par la loi organique n°2002-10 du 22 février 2002, JORS du 23 mars 2002.

135 Loi 81-54 du 10 juillet 1981, JORS du 24 juillet 1981, p.715.

136 Article 11, loi 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal, JORS du 3 mars 84, p.124.

137 Loi n°75-79 du 9 juillet 1975 instituant l'inspection générale des cours et tribunaux (modifiée plus tard par la loi 92-29 du 4 juin 1992). Voir au-dessous, 'Responsabilité et régime disciplinaire des magistrats', p.84.

138 Loi 92-23 du 30 mai 1992, sur le conseil constitutionnel, JORS du 1<sup>er</sup> juin 1992, p.240 et s.

139 Loi 92-24 du 30 mai 1992 sur le conseil d'État, JORS précité p.243 et s. (abrogée par la loi 96-30 du 21 octobre 1996).

140 Loi 92-25 du 30 mai 1992 sur la cour de cassation, JORS précité, p.248 et s.

141 Sur cette question, voir A. Kanté, 'Réflexions sur l'organisation judiciaire au Sénégal (1830-1992)', in M. Badji et O. Deveaux (dir.), *Droit sénégalais*, n°5, *De la justice coloniale aux systèmes judiciaires africains contemporains*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006, pp.199 et 221.

142 Exposé des motifs de la loi 92-22 du 30 mai 1992 portant révision constitutionnelle.

143 Ibid.

car chaque nouvelle juridiction dispose de son propre greffe et sa propre administration, ce qui est censé être source de rapidité dans le traitement des affaires. La réforme avait vocation à permettre également aux juges de se spécialiser dans un domaine précis et de développer une jurisprudence beaucoup plus cohérente dans ce domaine. En instaurant l'exception d'inconstitutionnalité – qui permet à une personne de mettre en cause la constitutionnalité d'une loi qu'on veut appliquer à son litige à l'occasion d'un procès devant le conseil d'État ou la cour de cassation – la réforme visait aussi à contribuer à la protection judiciaire des droits garantis par la constitution par notamment la promotion du contentieux administratif qui demeure faible au double plan qualitatif et quantitatif.

En dépit de ces avantages, la réforme a également eu comme inconvénient de rendre les procédures plus compliquées pour le citoyen ordinaire. Ce dernier doit dorénavant déterminer la juridiction compétente pour traiter son litige avant de la saisir. Dans un État où le taux d'analphabètes demeure supérieur à la moyenne, il s'agit d'une réelle difficulté. De plus, la spécialisation des juridictions suprêmes ne s'est pas accompagnée d'une spécialisation à la base et le principe de l'unité demeure pour les juridictions de premier degré et d'appel. A ces deux niveaux, les mêmes juridictions traitent à la fois des contentieux administratifs et judiciaires. L'organisation judiciaire sénégalaise en est ainsi rendue quelque peu nébuleuse.

La portée de cette réforme est d'autant plus limitée que la formation des magistrats reste encore très généraliste. L'absence de spécialisation au Centre de formation judiciaire (CFJ) réduit l'efficacité des juridictions spécialisées. C'est très récemment seulement, suite aux besoins exprimés avec insistance par les parties prenantes, que le CFJ a organisé des sessions sur des matières spécifiques, telles que le contentieux économique et financier, le code du travail, le juge des mineurs, la coopération en matière pénale, etc.<sup>144</sup> L'introduction dans le curriculum du CFJ d'une spécialisation plus permanente et embrassant des matières plus nombreuses – correspondant, par exemple, à la spécialisation des tribunaux – serait cependant plus appropriée.

La réforme de 1992 sur la spécialisation des juridictions suprêmes a été remise en question par le Président Abdoulaye Wade le 23 janvier 2008 dans un discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux pour l'année judiciaire 2007-2008. Indiquant un 'souci d'efficacité' et la nécessité de prendre en compte 'la rapidité et la réduction des coûts en tant que critère de choix dans le fonctionnement de la justice', le Président Wade a proposé de revenir sur la réforme de 1992 et de restaurer une cour suprême unique regroupant la cour de cassation et le conseil d'État.<sup>145</sup> Cette proposition a été assez froidement accueillie par les juristes qui ont estimé, qu'en dépit de ses limites, la spécialisation des juridictions remplit une fonction bien précise de séparation des pouvoirs (voir encadré ci-dessous). L'Union des magistrats sénégalais (UMS) a déclaré dans un communiqué 'qu'elle ne pourrait accepter que cette prétendue réforme soit érigée en axe central dans le cadre de la recherche de solutions face aux problèmes du

---

144 Amady Ba, 'Formation des magistrats: le savoir-faire et le savoir-être du juge', communication à la session de formation continue sur 'Justice et transparence' organisée par le CFJ en collaboration avec la cour de cassation, Saly Portudal, 30 juillet - 1<sup>er</sup> août 1998.

145 'Proposition de Me Wade à la rentrée des cours et tribunaux: 'fusionner la cour de cassation et le conseil d'Etat'', quotidien *Le Soleil*, Dakar, 24 janvier 2008.

secteur. Ceci constituerait, sans aucun doute, un recul historique que rien ne saurait justifier. La réflexion de l'heure devrait être plutôt orientée vers les préoccupations essentielles de la justice'.<sup>146</sup> L'UMS a estimé qu'au lieu de la suppression de la spécialisation, ce qu'il s'agit de faire était plutôt 'd'engager, sans délai, un processus de redynamisation et d'achèvement de la réforme de 1992; processus devant prendre en compte la nécessité d'une spécialisation plus poussée des juridictions et des magistrats face à la 'judiciarisation' de nouveaux types d'affaires et l'exigence de réelles compétences scientifiques qui en est le corollaire'. Le communiqué du syndicat des magistrats a enfin estimé qu'une réforme plus importante et 'objective' du secteur de la justice était nécessaire et qu'une telle réforme devait inclure le contenu suivant:

- mettre en avant le renforcement des garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect du principe de l'inamovibilité tel que posé par la constitution;
- la modification de la composition du conseil supérieur de la magistrature afin que les magistrats élus par leurs pairs y soient majoritaires;
- une large transparence autour des procédures de nomination des magistrats;
- la soustraction des magistrats du parquet de la hiérarchie politique du ministère de la justice;
- création de démembrements du conseil d'État au même niveau que les tribunaux régionaux;
- renforcement de la formation, tant initiale que continue des magistrats.<sup>147</sup>

En dépit des réserves exprimées par les professionnels de la magistrature, le parlement a adopté le 8 avril 2008 une loi constitutionnelle qui organise la fusion de la cour suprême et du conseil d'État.<sup>148</sup>

## **Programme sectoriel justice**

Les plus récents efforts de réforme dans le secteur de la justice sont intervenus à la suite d'une 'concertation nationale sur la qualité du service public et la bonne gouvernance' organisée en 2000 par le gouvernement. La concertation a constaté la nécessité de replacer dans un contexte et une perspective plus larges le problème de fonctionnement de l'État. Elle a souligné l'importance de la mise en place de mécanismes et méthodes permettant une véritable séparation des pouvoirs, une gestion publique plus efficace et une participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques. C'est dans ce contexte que le gouvernement a constitué en novembre 2000 un comité interministériel de pilotage du programme intégré de réforme du secteur public pour coordonner les différentes institutions concernées. Ce programme a changé d'intitulé en 2002 pour devenir Programme national de bonne gouvernance (PNBG), notion jugée comme plus fédératrice et beaucoup plus en phase avec la vision du Nouveau partenariat pour le développement en

---

146 Communiqué de l'UMS rapporté dans *Sud-Quotidien* du jeudi 14 février 2008.

147 Idem.

148 'Sénégal: Les députés votent pour le retour à la cour suprême', *Senactu* (magazine en ligne d'actualité sénégalaise), mercredi, 9 avril 2008, disponible à l'adresse: <http://www.senactu.com/Senegal-Les-deputes-votent-pour-le-3931> (accès le 29 avril 2008).

Afrique (NEPAD). Le PNBG tend à initier des réformes et améliorer les performances de l'État en ce qui concerne la qualité du service public, la gouvernance économique, la gouvernance judiciaire, la gouvernance locale, la qualité du travail parlementaire et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le volet 'Bonne gouvernance judiciaire' du PNBG qui a initié un 'Programme sectoriel justice' pour la période 2004-2013, était financé par l'Union européenne, la France, et la Banque Mondiale.<sup>149</sup>

Adopté en 2004 dans le but 'd'instaurer une bonne gouvernance judiciaire par le renforcement de l'État de droit, l'amélioration de l'environnement des affaires et la sécurisation des biens et des personnes', le PSJ a essentiellement trois objectifs: l'approfondissement de la réforme de la justice, l'amélioration du climat des affaires et la lutte contre la corruption. Après seulement quatre ans de fonctionnement, il est prématuré de faire un bilan du PSJ qui est mis en place pour dix ans. Un séminaire d'évaluation du programme sectoriel justice a néanmoins été organisé par le ministère de la justice du 29 février au 1er mars 2008 avec la participation de tous les acteurs concernés par la mise en œuvre du PSJ. Les participants ont pu relever parmi les réalisations du PSJ: l'élaboration du décret 2007-554 du 31 avril 2007 portant organisation du ministère de la justice; l'élaboration des textes de loi portant sur la peine de mort, la traite des personnes, la mise en œuvre du statut de Rome, le terrorisme et les maisons de justice.<sup>150</sup>

## D. Recommandations

### Droit international

Il serait important d'atténuer l'option dualiste du Sénégal et permettre l'application de normes qui pourraient être considérées comme *self executing* c'est-à-dire immédiatement applicables sans devoir attendre la procédure de ratification, dès lors qu'elles remplissent un certain nombre de conditions de clarté et d'applicabilité.

Il serait important également de créer une unité technique interministérielle regroupant des experts des ministères des affaires étrangères et de la justice, chargée de prendre les mesures techniques et administratives nécessaires pour que les normes internationales soient transformées en normes internes exécutoires. De telles mesures pourraient comprendre, par exemple, la publication régulière et la diffusion auprès des tribunaux, d'une compilation des normes internationales ratifiées par le Sénégal, avec une indication des dispositions constitutionnelles ou légales auxquelles ces normes sont conformes. La compilation pourrait également inclure une indication de la jurisprudence dans d'autres pays de la région en application de ces normes. L'article 98 de la constitution devrait y gagner en effectivité.

---

149 Cette concertation a ses origines dix ans plus tôt lorsqu'un séminaire gouvernemental tenu en 1990 avait défini une politique de modernisation de l'État permettant d'améliorer les rapports entre l'État et les citoyens. La réalisation des conclusions de ce séminaire avait alors abouti à la mise en place d'un 'Programme intégré de réforme du secteur public' dont les objectifs n'ont cependant pas pu être atteints. C'est pour corriger les insuffisances d'exécution de ce programme que le gouvernement a organisé en 2000 une concertation nationale sur la qualité du service public et la bonne gouvernance. Lire ces détails dans le *Document de présentation du programme national de bonne gouvernance*, avril 2002, disponible à l'adresse: [www.pnbg.gouv.sn](http://www.pnbg.gouv.sn).

150 Séminaire d'évaluation des réalisations du PSJ, 29 Février et 1<sup>er</sup> mars 2008. Jusqu'à la date de ce rapport, les actes du séminaire n'étaient pas encore disponibles au public.

## **Conseil constitutionnel**

Une réforme du conseil constitutionnel s'impose si l'on souhaite qu'il joue le rôle d'instance régulatrice de l'État de droit et de la démocratie que les juridictions constitutionnelles jouent dans beaucoup d'autres pays. Une telle réforme devrait concerner l'organisation et le fonctionnement du conseil constitutionnel, en particulier le mode de nomination de ses membres. Le monopole présidentiel en matière de nomination des membres du conseil constitutionnel devrait être aboli et il serait utile de faire nommer ces membres par différentes autorités ou de faire désigner ceux-ci par les corporations ou institutions dont ils émanent, les membres représentant le milieu universitaires pouvant ainsi être désignés par leurs pairs, ceux venant de la magistrature par le conseil supérieur de la magistrature, par exemple. Dans le même sens, le profil des membres du conseil constitutionnel devrait être diversifié afin de renforcer la présence des personnes venant de multiples horizons, aussi bien de la pratique judiciaire et de l'enseignement du droit, que des personnes ayant une solide expérience dans le domaine de la protection des droits fondamentaux et dans la politique.

La réforme devrait aussi démocratiser l'accès au juge constitutionnel et élargir la saisine de la juridiction constitutionnelle à d'autres organisations, voire aux citoyens. En outre, le champ de compétences de la juridiction constitutionnelle est à reconsidérer dans le sens de son élargissement.

## **Législation nationale**

Il est nécessaire de soutenir l'institution d'un comité de révision et d'harmonisation de la législation nationale chargée de recenser les lois nationales en vue de les mettre en conformité avec l'ensemble des conventions internationales ratifiées par le Sénégal. Un tel comité pourrait être composé de personnes nommées par l'assemblée nationale, le comité sénégalais des droits de l'homme et les ministères de la justice et des affaires étrangères.

La mise en conformité des lois nationales avec les traités est d'autant plus nécessaire que, selon l'article 98 de la constitution, on ne peut pas dans un même domaine soumettre le citoyen à deux normes différentes, voire contradictoires. Comme l'affaire des poursuites contre l'ancien président Hissène Habré du Tchad l'a illustré (voir encadré ci-dessous), le fait que le Sénégal n'ait pas mis sa législation nationale en conformité avec ses obligations internationales pose des problèmes sérieux d'incertitude sur la loi applicable.

## **Réformes dans le secteur juridique**

Il est urgent de mettre fin au caractère fragmenté, au cas par cas, des réformes dans le secteur juridique. Un premier pas dans cette direction serait de revitaliser la commission de codification, en l'adaptant aux changements sociaux et démocratiques intervenus depuis sa création en 1960. La commission pourrait par exemple acquérir plus d'autonomie et être moins dépendante du ministère de la justice et inclure en son sein des experts indépendants. Elle devrait également être dotée d'un budget conséquent et être mandatée de travailler étroitement avec le parlement.

Il est également important de rendre le parlement plus actif en matière des réformes. Les capacités législatives du parlement devraient ainsi être soutenues, par exemple par le renforcement de l'unité des assistants parlementaires recrutés comme consultants à temps partiel

dans le cadre du PNBG et de la coopération avec l'Union européenne. Rattachés à la commission de l'économie générale, des finances, du plan et de la coopération économique, ces assistants parlementaires ont commencé à appuyer ladite commission dans son travail concernant le budget.<sup>151</sup> Leur soutien devrait être renforcé et étendu pour inclure l'appui à l'assemblée nationale en vue de renforcer son rôle d'acteur des réformes dans le secteur juridique.

---

<sup>151</sup> Centre parlementaire, *Rapport de la rencontre des bailleurs intervenant dans le renforcement parlementaire*, Dakar, 27 février 2007.

# 2

## Respect de l'État de droit

Le Sénégal a longtemps bénéficié d'une image de bon élève en matière de respect de l'État de droit. Il n'a en effet pas connu les actes de répression contre la population, les immixtions grossières de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice, et les violations manifestes des libertés syndicales, religieuses ou d'association qui étaient courants dans nombre des pays de la région. Cette image a sérieusement été érodée au cours des dernières années. Le respect de l'état de droit est négativement affecté par la banalisation de la procédure de révision constitutionnelle et une politisation accrue du processus législatif. Il est difficile, sur un plan juridique, de mettre en cause la responsabilité des responsables gouvernementaux en raison de dispositions limitant la responsabilité pénale des membres de l'exécutif, de l'inefficacité du contentieux administratif et de l'absence de mécanismes d'enquête sur les actions de l'exécutif.

### A. Processus législatif et État de droit

Comme dans tous les pays organisés sur la base de la séparation des pouvoirs, c'est le parlement qui vote la loi au Sénégal selon une procédure fixée par la constitution et le règlement intérieur de l'assemblée nationale.<sup>152</sup> Le processus législatif comprend une procédure ordinaire et une procédure spéciale. Il s'agit d'une distinction essentiellement fondée sur la nature des dispositions législatives à adopter, les règles de procédure mises en œuvre et les majorités requises pour l'adoption des lois. Aux termes de l'article 80 de la constitution, l'initiative des lois appartient concurremment au président de la République, au premier ministre et aux parlementaires. Dans les deux premiers cas, il s'agit de projet de loi et dans le dernier cas de proposition de loi.

---

152 Loi n°78-21 du 28 avril 1978 modifiée, portant règlement intérieur de l'assemblée nationale.

Les projets de loi comprennent généralement trois parties: le décret de présentation, signé conjointement par le président de la République et le premier ministre après délibération en conseil des ministres; l'exposé des motifs, dans lequel sont présentés les arguments justifiant les modifications législatives envisagées; et le texte du projet proprement dit, rédigé sous la forme d'articles numérotés et qui sera soumis au vote des députés. Les propositions de loi, n'étant pas introduites par un décret, comprennent seulement deux parties. Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement en commissions (techniques ou finances) et en séance plénière, en vue de l'adoption définitive.

Dans l'ensemble, le processus législatif suit l'itinéraire fixé par le droit parlementaire, constitué par la constitution, le règlement intérieur de l'assemblée et la tradition parlementaire. On observe toutefois une certaine banalisation de la procédure de révision constitutionnelle et d'autre part, une frénésie de réformes juridiques en matière électorale dans la violation de l'esprit du protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la gouvernance.<sup>153</sup>

## Révision constitutionnelle

La banalisation des révisions de la constitution, tant sur le plan de la procédure que sur le fond, apparaît au travers d'une série de lois révisant la constitution, qui ont été récemment adoptées par le parlement sans que celui-ci respecte strictement les règles normalement applicables en la matière. Un cas illustratif est donné par une loi constitutionnelle votée le 16 décembre 2005 en vue de proroger le mandat des députés par la modification de l'article 60 de la constitution. Cette loi disposait, en effet, que: '*par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 60 de la constitution, le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 est prorogé pour être renouvelé le même jour que l'élection présidentielle*'.<sup>154</sup> L'adoption de cette loi ne semble pas avoir strictement suivi la procédure prescrite par la constitution. L'article 103 de la constitution prévoit en effet que:

L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au président de la République et aux députés.<sup>155</sup>

Le premier ministre peut proposer au président de la République une révision de la constitution.<sup>156</sup>

Le projet ou la proposition de révision de la constitution doit être adopté par l'assemblée nationale. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

---

153 Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, signé à Dakar le 21 décembre 2001 mais non encore entré en vigueur. Ci-après: 'Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance.'

154 La disposition constitutionnelle à laquelle cette loi déroge se lit: 'Les députés à l'assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct. Leur mandat est de cinq ans. Il ne peut être abrégé que par dissolution de l'assemblée nationale.' (Article 60 alinéa 1 de la constitution du 22 janvier 2001).

155 L'initiative qui émane du président est un *projet de révision*, celle qui émane des députés est une *proposition de révision*.

156 La proposition du premier ministre doit donc être transformée en projet présidentiel pour être '*déposable*' sur le bureau de l'assemblée nationale.

Toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre à la seule assemblée nationale.<sup>157</sup>

Dans ce cas, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes (3/5) des membres composant l'assemblée nationale.

La rédaction de l'article 103 montre que la révision de la constitution doit impérativement suivre un itinéraire juridique fixé par la constitution et qui se déroule en trois phases: d'abord, l'initiative qui appartient concurremment au président de la République et aux députés; ensuite, l'adoption de la révision par l'assemblée nationale selon les règles de la procédure législative ordinaire, et enfin l'approbation qui se fait par voie référendaire ou par voie parlementaire. L'adoption et l'approbation sont deux étapes de la procédure qui ne sauraient être confondues et s'effectuer par le même vote ou en même temps. Il s'agit de deux opérations qui n'ont pas le même régime juridique: l'adoption est la phase durant laquelle l'assemblée se prononce sur le projet ou la proposition de révision et décide, par un vote soumis aux règles de la procédure législative ordinaire, de la suite favorable ou défavorable à lui réserver. L'approbation est l'acceptation définitive de la révision faite, en principe, par le peuple lors d'une consultation référendaire. Si c'est la voie parlementaire qui a été choisie, le projet ou la proposition de révision ne sera validé que s'il recueille le vote favorable des trois cinquièmes des membres composant l'assemblée nationale. Cette majorité dite qualifiée correspond à un nombre invariable de 72 députés. Elle dépasse de loin la majorité relative – qui est la majorité des députés présents – requise pour le vote des lois ordinaires et la majorité absolue – c'est-à-dire la moitié du nombre des députés plus au moins un – exigée pour le vote des lois organiques.

La pratique parlementaire sénégalaise, telle qu'elle ressort notamment lors du vote de la loi de janvier 2006 portant prorogation du mandat des députés,<sup>158</sup> fusionne les deux étapes en une seule comme pour le vote des lois ordinaires. Cet abrègement de la procédure constitutionnelle a néanmoins été validé par le conseil constitutionnel qui a considéré que '(...) que dans le cas de révision de la constitution par la seule assemblée nationale, le vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes réalise à la fois l'adoption et l'approbation de la loi'.<sup>159</sup> La possibilité est ainsi juridiquement ouverte aux titulaires de mandats confiés par le peuple (président de la République et députés) de proroger leur mandat par une disposition constitutionnelle et autant de fois qu'ils le désirent.

A travers cette décision, le conseil constitutionnel estime qu'il n'y a pas de barrière juridique,

---

157 L'acceptation définitive de la révision est en principe faite par le peuple à l'occasion d'une consultation référendaire. De façon exceptionnelle ('toutefois' renvoyant à ce qui constitue une exception en droit), si le référendum ne peut pas être organisé pour diverses raisons, le président de la République jouit de la prérogative de choisir la voie parlementaire pour faire accepter définitivement la révision.

158 Loi constitutionnelle 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001. Voir I.M. Fall, *Textes constitutionnels du Sénégal du 24 janvier 1959 au 15 mai 2007*, CREDILA, 2007, p.226.

159 Conseil constitutionnel, décision n°3/C/2005 du 18 janvier 2006. Cette position du conseil est peut être influencée par la version sémantique de l'article 89 de la constitution précédente, antérieure à la révision du 2 mars 1998, qui était la suivante: 'Le projet ou la proposition de révision adoptée par l'assemblée nationale, ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par référendum.'

mis à part le respect de la forme républicaine de l'État, à la volonté des élus de se soustraire à la sanction populaire à la date prévue. Dans un système démocratique en transition, la juridiction constitutionnelle permet ainsi la remise en cause du principe de l'élection. Elle avale un précédent dangereux<sup>160</sup> dans un pays africain où la démocratie demeure fragile et réversible.

Il s'agit d'un précédent que la cour constitutionnelle du Bénin a pour sa part radicalement refusé d'admettre, dans le but de sauvegarder et de consolider la démocratie encore fragile dans ce pays. En effet, insensible aux arguments de rationalisation des finances publiques avancés par les députés pour motiver une prorogation de leur mandat, la cour constitutionnelle du Bénin a considéré que toute révision doit tenir compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la constitution et du consensus national, principe à valeur constitutionnelle.<sup>161</sup>

## Violation des principes de la CEDEAO

La banalisation de la procédure des révisions constitutionnelles n'est pas la seule entorse au processus législatif. Dans d'autres domaines, en particulier celui de la législation sur le système électoral, l'assemblée nationale a adopté des réformes en violation des principes érigés par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Bien que n'étant pas encore entré en vigueur, le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance a dégagé des principes devant constituer un code de bonne conduite en matière électoral: le protocole considère l'élection comme la seule voie valable d'accès au pouvoir, condamne les changements inconstitutionnels de gouvernement, et pose les principes de la participation populaire aux prises de décisions (article 1(b), (c) & (d)).<sup>162</sup>

Bien des dispositions de la législation sénégalaise relatives au système électoral ont fait l'objet de modifications en violation de l'esprit du protocole de la CEDEAO. Plus spécifiquement, le protocole prévoit qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant l'élection sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques (article 2). Mais l'assemblée nationale sénégalaise a procédé à des modifications substantielles du système électoral moins de 6 mois avant les élections présidentielles de février 2007, et cela sans aucun consensus des acteurs politiques. Le 19 février 2007 par exemple, alors que la campagne pour les élections présidentielles était déjà en cours, l'assemblée a voté une loi modifiant la procédure à suivre en cas de décès, d'empêchement définitif ou de retrait d'un des deux candidats entre l'arrêt de publication de la liste des candidats et le premier tour.<sup>163</sup>

## Autres lois

Par ailleurs, le processus législatif a parfois été utilisé à des fins politiques lorsque des lois ont été adoptées non pas nécessairement pour répondre à un besoin d'intérêt général, mais pour régler une situation politique particulière ou pour réagir à une crise ponctuelle. La loi n°71-31

---

160 Un précédent qui n'a d'équivalent dans l'histoire du Sénégal que l'article 3 de la loi constitutionnelle du 20 juin 1967 qui prévoyait que les scrutins pour l'élection du président de la République et des députés à l'assemblée nationale auront lieu avant le 31 mars 1968 à une date fixée, par décret, 60 jours au moins à l'avance. Les mandats du président de la République et des députés à l'assemblée nationale actuellement en fonction sont prorogés jusqu'à la proclamation des résultats de ces élections.

161 Révision de la constitution: La décision DCC 2006-074 de la cour constitutionnelle lue sur le site: [www.sonagnon.net](http://www.sonagnon.net).

162 Article 1(d).

163 Loi constitutionnelle n°2007-19 du 19 février 2007 modifiant l'article 34 de la constitution.

adoptée le 1<sup>er</sup> juin 1971 est de cette catégorie. Elle a été prise en période de crise sociale, suite au mouvement de grève déclenché en janvier 1971 par des fonctionnaires membres de la centrale syndicale UNTS (Union nationale des travailleurs du Sénégal). Ce mouvement a culminé avec l'incendie des bâtiments du centre culturel français dans la nuit du 15 au 16 janvier 1971 et l'arrestation le 16 janvier de plusieurs dirigeants syndicaux soupçonnés d'être les auteurs de cet incendie. Tout cela est survenu à la veille de la visite officielle au Sénégal du président français Georges Pompidou, ce qui a donné aux manifestations syndicales un caractère politique, du moins aux yeux du gouvernement et du parti unique au pouvoir UPS qui, dans un communiqué du 5 mars, déclara que 'le temps de la clémence et des négociations est passé. Il faut faire face aux agitateurs de tout bord téléguidés de l'étranger'. C'est principalement pour traduire cette option de fermeté et pour régler le sort des dirigeants syndicaux arrêtés que le parlement a adopté la loi n°71-31 réglementant le droit de grève des fonctionnaires et interdisant les grèves dites 'sauvages' ou 'sur le tas' ou encore 'politiques'. Le 20 juillet 1971, quelques jours après l'adoption de la loi, trois des dirigeants syndicaux arrêtés ont été condamnés à trois ans de prison et à des amendes de 150 000 F CFA 'pour diffusion de tracts'.<sup>164</sup>

Plus récemment, le parlement a voté en 2005 une loi tendant à amnistier tous les délits commis depuis 1983 pour des motivations politiques.<sup>165</sup> Cette loi, dite aussi 'loi Ezzan' a été fortement critiquée par l'opinion sénégalaise et internationale comme étant motivée par des considérations purement politiques et tendant à favoriser l'impunité.<sup>166</sup>

## **B. Respect de l'État de droit par le gouvernement**

### **Violations de la loi**

Comparé à de nombreux autres pays de la région, le Sénégal a longtemps été un modèle pour le respect de l'État de droit par le pouvoir exécutif. Les libertés individuelles étaient relativement protégées et les immixtions grossières de l'exécutif dans la justice et dans les libertés syndicales, religieuses ou d'association étaient plutôt rares. Paradoxalement, c'est sous le gouvernement issu des élections de 2000, qui avait pourtant élargi les garanties constitutionnelles et légales des libertés publiques, que des violations de l'État de droit par l'exécutif ont été le plus fréquemment rapportées et dénoncées.

Une des manifestations les plus visibles de cette dérive a été l'utilisation de poursuites criminelles à des fins politiques. Suite à sa promesse de mettre fin à '40 ans de gabegie socialiste',<sup>167</sup> le gouvernement issu de l'Alternance politique de 2000 a déclenché, dès le lendemain des élections, une vaste opération des poursuites judiciaires pour corruption ou mauvaise gestion contre des dirigeants d'entreprises publiques et des mandataires de l'État. Mais le gouvernement a été accusé de violer la loi au cours de cette opération, notamment en procédant à des poursuites sélectives à l'encontre d'opposants politiques à travers le dispositif institutionnel mis en place à cette fin dont la commission nationale de lutte contre la non-transparence,

---

164 El-H. I. Ndao, *Sénégal: Histoire des conquêtes démocratiques*, NEAS, Dakar 2003, p.345.

165 Loi n°2005/05 du 17 février 2005 portant loi d'amnistie, dite aussi 'loi Ezzan'.

166 Voir les développements détaillés plus loin sous 'Amnisties et grâces', p.51.

167 Sidy Lamine Niasse, *Un président par défaut, Abdoulaye Wade, la politique à l'épreuve de l'État*, Walf, Dakar, 2005, p.59.

la corruption et la concussion<sup>168</sup> et, plus surtout, la Direction des investigations criminelles (DIC) de la police nationale.<sup>169</sup> Nombre de dirigeants d'entreprises publiques liés au Parti Socialiste ou nommés par le gouvernement socialiste précédent ont été poursuivis au cours des années qui ont suivi les élections de 2000 en violation manifeste des procédures d'arrestations établies par le code de procédure pénale. C'était le cas des personnalités suivantes : Abdoul Aziz Tall, de la Loterie nationale sénégalaise (LONASE), Ibrahima Gaye du quotidien d'État *Le Soleil*, Mbaye Diouf de la Société nationale des chemins de fer du Sénégal (SNCS) et Khady Diagne de la Société du domaine industriel de Dakar (SODIDA).<sup>170</sup>

## Respect des décisions de justice

En principe, le pouvoir exécutif est tenu d'exécuter les décisions de justice prononcées à son encontre. Au Sénégal, cependant, le pouvoir exécutif bénéficie d'un privilège qui l'autorise à pouvoir retarder (voire se soustraire) à l'exécution de telles décisions. Ce privilège a été consacré par l'article 194 du code des obligations civiles et commerciales qui fait de l'État un débiteur privilégié dans la mesure où il interdit toute voie d'exécution forcée contre lui.<sup>171</sup> Ce privilège est justifié par le fait que l'État est une personne publique poursuivant l'intérêt général, et qu'il doit en conséquence bénéficier de certains privilèges et ne pas être aussi vulnérable que n'importe quelle personne privée. Mais l'État ne doit pas profiter de cette position pour abuser des droits des particuliers. La non-exécution ou simplement l'exécution anormalement tardive d'une décision de justice par l'État peut porter préjudice aux citoyens et miner l'autorité des décisions judiciaires ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs.

La loi du 15 avril 2002<sup>172</sup> a cependant modifié l'article 194 du code des obligations civiles commerciales et a réduit le champ de l'immunité d'exécution de l'État et de structures qui lui sont rattachées. Jusque là, cette immunité d'exécution<sup>173</sup> jouait en faveur de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte dont l'objet exclusif est l'exploitation d'une concession de service public. Désormais, seuls l'État, les collectivités locales et les établissements publics bénéficient de cette immunité. Ce privilège avait en effet donné lieu à des abus dont certains ont été signalés dans les rapports du médiateur de la République.<sup>174</sup> Un des cas relevés concerne un employé d'organisme public, victime d'un accident de circulation, qui n'a pu obtenir qu'en 2002 l'exécution d'une décision de justice rendue contre l'État du Sénégal quinze ans plus tôt, le 1<sup>er</sup> avril 1987. Le second cas relevé par le médiateur est celui d'un jugement rendu par le tribunal de première instance contre l'Université de Dakar, qui n'a finalement été exécuté que 15 ans plus tard, en 2003. D'après le médiateur, le retard était dû aux négligences et manœuvres dilatoires.<sup>175</sup>

---

168 Loi n°2003-35 du 12 novembre 2003.

169 US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices*, 2006: *Senegal*, 6 mars 2007, p.6.

170 S. L. Niasse, *Un président par défaut*, op.cit.

171 Article 194: 'Il n'y a pas d'exécution forcée contre l'État, les collectivités locales et les établissements publics'.

172 Loi n°2002-12 du 15 avril 2002 abrogeant et remplaçant les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 194 du code des obligations civiles et commerciales relatif à l'immunité d'exécution, JORS du 18 mai 2002 p.1179.

173 Fait de ne pas pouvoir exécuter les décisions de justice rendues contre ces entités.

174 Chargé de trouver des solutions à l'amiable aux conflits entre l'administration et les citoyens, voir point VIH ci-dessous.

175 Rapport 2003 du médiateur de la République, p.19.

## c. Sanction en cas de violation de la loi par le pouvoir exécutif

### Recours pour excès de pouvoir

Les recours exercés contre les actes des autorités du pouvoir exécutif (désigné sous l'appellation de 'l'administration') sont de la compétence des tribunaux administratifs. A l'instar de la doctrine juridique française dont il a hérité, le droit sénégalais fait une distinction entre le recours 'pour excès de pouvoir' et le recours 'de plein contentieux'. Le recours pour excès de pouvoir est un recours par lequel une personne tend à faire annuler une décision administrative (décision prise par une autorité de la branche exécutive) en arguant que cette décision a violé une règle de droit et, donc, que son auteur a agi *ultra vires* et n'a pas respecté les limites assignées à ses pouvoirs par la constitution ou par la loi.<sup>176</sup> Le recours de plein contentieux tend à obtenir une indemnisation, à faire annuler un contrat, à obtenir réparation pécuniaire d'un dommage causé par l'action de l'administration. Au Sénégal, le conseil d'État est juge de l'excès de pouvoir, tandis que les tribunaux régionaux sont juges en matière de responsabilité des collectivités publiques.

Si le recours ouvert aux personnes contre les décisions du gouvernement permet de lutter contre l'arbitraire, son efficacité est sujette à caution. En effet, tous les citoyens ne savent pas qu'ils ont la possibilité d'attaquer les décisions administratives les concernant, en particulier dans le monde rural où l'on a encore une conception très particulière des relations administration/administrés. Cette conception est une survivance des relations instaurées lors de la période coloniale, qui étaient basées sur un rapport de domination, voire de sujétion entre une 'intouchable' administration et des sujets démunis de moyens de défense.<sup>177</sup>

Au total, l'analyse des décisions rendues par le conseil d'État en matière de contrôle de légalité et l'analyse du contenu des décisions à travers quelques exemples ont montré la pauvreté de la jurisprudence au double plan quantitatif et qualitatif.<sup>178</sup> L'explication s'articule autour de facteurs plus ou moins connus qu'il convient de rappeler. Les facteurs généraux, qui sont d'ordre sociologique et politique, demeurent liés à la méconnaissance du droit officiel par la grande masse des citoyens, leur refus de recourir à la justice, la peur des représailles, l'éloignement du juge (le conseil d'État siégeant à la capitale) et le manque de confiance en la justice sans compter la relative lourdeur des frais de justice.<sup>179</sup> Quant à la faiblesse qualitative de la jurisprudence du

---

176 Voir, par exemple: C.E. *Alla Ngom et autres c/ État du Sénégal*, arrêt n°0042 du 26 janvier 1994, *Bulletin des arrêts, années judiciaires 1993 – 1997*, n°1, juillet 1998, p.49; C.E. *Abdoulaye Lath Diouf c/ État du Sénégal*, arrêt n°0073 du 27 juillet 1994, *Ibid.* p.80; C.E. *Antoine Waly Ndong c/ État du Sénégal*, arrêt n°0046 du 23 février 1994, *Ibid.* p.57. Pour une étude doctrinale, voir entre autres, O. Gaye et M. Seck Diouf, *Le conseil d'État et la pratique du recours en annulation*, Dakar, Nouvelles imprimeries du Sénégal, 2001, p.110.

177 Voir à cet égard, A. Bockel, 'Le contrôle juridictionnel de l'administration', in *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979, pp.197 et s. M. Diagne, *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise, thèse de doctorat en droit*, Aix-en-Provence, 1990. Pour une analyse critique des méthodes et techniques du juge en droit administratif sénégalais, V. M. Diagne, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta Diop, 1995.

178 Voir l'étude statistique faite par Demba Sy, 'Le juge sénégalais et la création du droit administratif', in *La création du droit en Afrique*, (sous la direction de D. Darbon et J. du Bois de Gaudusson), Karthala, 1997, p.404.

179 I.M. Fall, 'Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal', *Revue internationale de droit africain EDJA* n°63, trimestriel octobre-novembre-décembre 2004, pp.61-99.

contrôle de légalité, elle s'explique en bonne partie par une cause classique: la non-spécialisation des juges de la base en droit administratif. Comme pour le contentieux constitutionnel, un effort plus important de spécialisation au CFJ pourrait permettre de répondre plus efficacement aux nombreux griefs contre l'administration. L'accès au juge administratif serait également facilité par une simplification des règles de procédure et des actions de communication en vue de les faire connaître du public.

## Responsabilité personnelle des membres de l'exécutif

Les membres de l'exécutif peuvent être pénalement poursuivis pour répondre des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La constitution prévoit pour le président de la République un régime de responsabilité pénale distinct de celui établi pour les autres membres du gouvernement. Alors que le président de la République ne peut être poursuivi que pour haute trahison, le premier ministre et les ministres peuvent l'être pour tout crime ou délit commis dans l'exercice de leurs fonctions.<sup>180</sup> Contrairement aux constitutions de plusieurs pays francophones de la région,<sup>181</sup> la constitution du Sénégal ne définit pas la haute trahison.<sup>182</sup> Les poursuites pénales contre le président de la République et les autres membres du gouvernement sont exercées devant la haute cour de justice. Celle-ci, prévue par le titre X de la constitution, est un tribunal spécial, qui du fait de sa composition, apparaît comme un tribunal à caractère politique. Bien que présidé par un magistrat de carrière, la haute cour de justice est en effet composée de députés nommés par l'assemblée nationale.<sup>183</sup>

La haute cour de justice n'a siégé qu'une fois depuis sa création à l'occasion des poursuites déclenchées en 2005 contre un ancien premier ministre, Idrissa Seck, et un ministre, Salif Ba, dans le cadre de l'affaire des chantiers de Thiès. Il leur était reproché des malversations financières dans le cadre de la réalisation d'importantes infrastructures dans la ville de Thiès dont Idrissa Seck était maire, alors qu'ils étaient respectivement premier ministre et ministre du patrimoine bâti, de l'habitat et de la construction. Comme les faits qui leur étaient reprochés ont été commis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, seule la haute cour de justice était compétente pour en connaître.

Les poursuites à leur égard ont cependant été teintées de fortes considérations politiques qui ont fait douter de la possibilité d'une application sereine de la procédure devant la haute cour de justice. Idrissa Seck a été arrêté et détenu bien avant sa mise en accusation formelle

---

<sup>180</sup> Article 101 de la constitution: 'Le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. [...] Le premier ministre et les autres membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis [...]'.  
<sup>181</sup> Modifiées à la suite des conférences nationales souveraines au début des années 1990. Voir: Djibril Abarchi, 'Essai sur la notion de haute trahison en droit positif nigérien', *Revue de Droit Africain*, 20/01, octobre 2001, Bruxelles, p.442.

<sup>182</sup> Article 118, alinéa 2 de la constitution du Niger: 'Il y a haute trahison lorsque le président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, coauteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'homme, de cession frauduleuse d'une partie du territoire nationale, d'introduction de déchets toxiques sur le territoire national'. Article 74 de la constitution du Bénin: 'Il y a haute trahison lorsque le président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement.'  
<sup>183</sup> Article 101 de la constitution.

par l'assemblée nationale en vertu de l'article 101 de la constitution. Des pressions politiques sur les membres de la haute cour ont été rapportées, dont des 'menaces de mort précises et ciblées envoyées dans des lettres anonymes signées 'la Grande Muraille de Thiès'.<sup>184</sup> L'assemblée nationale n'a formellement mis Idrissa Seck en accusation que le 3 août 2005 alors qu'il était déjà en détention et que des accusations d'atteinte à la sûreté de l'État, puis de détournements, avaient déjà été publiquement formulées contre lui par des membres du gouvernement. Tout cela a fait dire à la RADDHO que 'l'affaire dite 'Idrissa Seck', par son domaine d'origine qui est éminemment politique, le rang et les fonctions des acteurs impliqués, leur position dans les institutions politiques de l'État mais surtout et principalement le contexte électoral dans lequel elle se situe qui est marqué par un précontentieux non résolu constitue l'une des plus graves crises de l'histoire récente du Sénégal'.<sup>185</sup>

## Commissions d'enquête

Au Sénégal, il n'y a pas de réelle culture de commissions d'enquêtes indépendantes chargées de faire la lumière sur de potentielles violations de la loi par le gouvernement et de proposer des pistes pour leur résolution. Comme c'est la tradition dans la plupart des pays francophones de la région, c'est l'assemblée nationale qui prend l'initiative de créer des commissions pour enquêter sur les actes de l'exécutif qui posent des problèmes particuliers. Il s'agit donc, le plus souvent, de commissions parlementaires composées de députés et leur indépendance peut, de ce fait, être mise en cause.

Au Sénégal, l'assemblée nationale n'a vraiment commencé à instaurer des commissions d'enquête parlementaire qu'à partir de la X<sup>ème</sup> législature (2001-2007), mais les travaux de ces commissions ne donnent généralement lieu à aucune suite. Leurs rapports ne sont souvent pas rendus publics et les recommandations qu'ils contiennent ne font pas l'objet d'un débat public. A titre d'exemple, l'assemblée a créé le 28 mai 2004 une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la lumière sur les crédits d'au moins 400 millions de F CFA destinés à la réalisation d'infrastructures sportives dans le département de M'Backé durant les années budgétaires 1998, 1999 et 2000. Le même jour, l'assemblée a créé une autre commission chargée d'enquêter sur les conditions de rénovation de l'avion du président de la République et les circonstances du versement d'une compensation financière de 600 millions de F CFA à la famille de feu Me Babacar Seye.<sup>186</sup> Au total, même s'il y a une tendance à la création de commissions d'enquête parlementaire,<sup>187</sup> les travaux de celles-ci ne sont destinés qu'à informer l'assemblée et ne donnent lieu à aucune forme de sanction ou de réprobation.

Hors le parlement, les commissions d'enquête qui peuvent être instituées ont un intérêt plutôt mitigé. A titre illustratif, à l'occasion du naufrage en septembre 2002 du bateau *Le Joola*, qui assurait la liaison maritime Dakar-Ziguinchor (sud du pays), et au cours duquel plus

---

<sup>184</sup> RADDHO, *L'affaire Idrissa Seck: la phase critique* (communiqué), Dakar, 2 août 2005.

<sup>185</sup> Idem.

<sup>186</sup> Babacar Seye était assassiné le 15 mai 1993 alors que le conseil constitutionnel, dont il était vice-président, examinait les résultats des élections présidentielles fortement contestées.

<sup>187</sup> Sur toutes ces commissions, voir les archives de l'assemblée nationale notamment le *Bilan des lois votées et des affaires législatives examinées durant la X<sup>ème</sup> législature de l'assemblée nationale*, 2007.

de 1500 personnes sont mortes, une commission d'enquête comprenant des personnalités indépendantes et présidée par le médiateur de la République, Seydou Madani Sy, avait été promptement constituée par le gouvernement. A la question de savoir si le navire sénégalais était en état de prendre la mer et d'assurer son service dans des conditions de sécurité, le rapport de la commission d'enquête technique, rendu le 4 novembre 2004, répond par la négative en relevant un grand nombre d'irrégularités. Des sanctions ont par la suite été prises, avec notamment la démission de deux ministres, le limogeage du chef d'État major général des armées, et du directeur de la marine marchande. Mais ces sanctions sont intervenues plus de deux ans après le naufrage, donc avec un certain décalage qui a fait douter, un moment, de la réelle intention des autorités de sanctionner les personnes reconnues responsables pour cet incident mortel.

## D. Amnisties et grâces

De 1964 à 2005, le Sénégal a connu une dizaine de lois d'amnistie présentées comme un instrument de pacification politique. Ce qui est visé, pour l'essentiel, c'est 'le pardon par excellence, le geste de miséricorde de la société qui, pour resserrer les rangs après l'épreuve, fait le choix de tourner son regard vers l'avenir'.<sup>188</sup> Un tiers d'entre elles concernent le conflit casamançais qui oppose un groupe séparatiste armé, le Mouvement des forces démocratiques de la Casamance (MFDC), à l'État du Sénégal. Les lois d'amnistie font apparaître la généralité et la générosité du législateur. A titre illustratif, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 mars 1976, sont amnistiés de plein droit 'tous les crimes et délits politiques lorsqu'ils ont été déterminés en tout ou partie par des motifs d'ordre politique, tous les crimes et délits contre la sûreté de l'État ainsi que tous les crimes et délits de droit commun, connexes ou pas aux deux catégories'.<sup>189</sup> La loi du 28 mai 1988<sup>190</sup> amnistie toute une série d'infractions en relation avec le conflit armé en Casamance et en relation avec la préparation des élections, de leur déroulement et de leurs suites. La loi Ezzan, votée par l'assemblée nationale le 7 janvier 2005, s'inscrit dans cette tradition et amnistie 'toutes les infractions criminelles ou correctionnelles commises, tant au Sénégal qu'à l'étranger, en relation avec les élections générales ou locales ayant eu une motivation politique, situées entre le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et le 31 décembre 2004, que leurs auteurs aient été jugés ou non'.<sup>191</sup>

L'adoption de la loi Ezzan a été dénoncée par l'opposition et les organisations des droits de l'homme comme une façon détournée d'amnistier les auteurs présumés de l'assassinat en mai 1993 de Me Babacar Sèye, vice-président du conseil constitutionnel. D'après Me Abdoulaye Babou, député de l'Alliance des forces du progrès (AFP, opposition), 'cette loi d'amnistie n'est pas faite pour apaiser le peuple sénégalais, mais pour blanchir des auteurs de crimes non encore élucidés'.<sup>192</sup> Pour Khalifa Ababacar Sall du Parti socialiste (PS), la loi est une 'garantie d'impunité

---

188 Voir A. Kah, 'La loi Ezzan devant le conseil constitutionnel sénégalais: une amnistie au menu du juge', op.cit., p.71.

189 Loi 76-21 du 15 mars 1976, JORS du 3 avril 1976, p.503.

190 JORS du 4 juin 1988, p.33.

191 Article 1<sup>er</sup> de la loi Ezzan.

192 'Ezzan, la loi et l'aveu', in *Le Quotidien*, [http://www.seneweb.com/news/engine/print\\_article.php?artid=10421](http://www.seneweb.com/news/engine/print_article.php?artid=10421) (dernier accès: 6 août 2007).

(offerte) à des voyous et des bandits'.<sup>193</sup> Il a également été rapporté qu'au nom de la famille du juge Babacar Sèye, son fils, Khalilou Sèye, a 'demandé au président de la République de ne pas promulguer cette loi'.<sup>194</sup> La loi Ezzan a été qualifiée par la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) de 'véritable déni de justice' et de 'contraire au droit des victimes à un recours effectif devant les autorités judiciaires consacré par le pacte international relatif aux droits civils et politiques et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples ratifiés par le Sénégal'.<sup>195</sup> Quant à l'organisation Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO), elle a placé l'adoption de la loi Ezzan dans le cadre plus général d'une 'escalade de la violence consécutive à une impunité sélective, à des actes d'intimidation, à des attaques physiques et verbales qui menacent gravement la stabilité politique et sociale du pays et portent atteinte aux droits et libertés fondamentales'.<sup>196</sup>

Malgré le caractère impopulaire de la loi, le conseil constitutionnel l'a validée de manière partielle<sup>197</sup> en invalidant le seul article 2 de la loi qu'il a considéré comme étant contraire à la constitution.<sup>198</sup> En novembre 2006, la commission africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu une décision de rejet de la communication introduite par la RADDHO contre la loi Ezzan pour des vices de procédure, en indiquant notamment que les requérants n'avaient pas épuisé les voies de recours internes, ce qui constitue une des conditions de recevabilité des communications.<sup>199</sup>

## E. Recommandations

La procédure de révision de la constitution devrait être strictement respectée, notamment lorsqu'il s'agit d'adopter des lois constitutionnelles touchant aux modalités des élections ou à la durée du mandat des parlementaires.

L'État doit veiller à l'exécution rapide et effective des décisions de justice prises à son encontre. En effet, la non-exécution ou simplement l'exécution anormalement tardive d'une décision de justice par l'État peut porter préjudice aux citoyens et miner l'autorité des décisions judiciaires ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs. La création d'une unité au sein du ministère de la justice chargée d'assurer le suivi de l'exécution des décisions de justice par l'État est une mesure administrative qui pourrait aider à la mise en œuvre effective de cette obligation de l'État.

---

193 Ibidem.

194 Ibidem.

195 FIDH, *Lettre ouverte aux honorables députés sénégalais*, 5 janvier 2005, [http://www.fidh.org/article.php?id\\_article=2157](http://www.fidh.org/article.php?id_article=2157) (dernier accès: 6 août 2007).

196 RADDHO, *Sénégal: La grande inquiétude. Halte à l'escalade de la violence et à l'impunité*, communiqué, 30 mai 2005, [http://www.raddho.africa-web.org/nouveau\\_site/pdf/communiqués/2005\\_05\\_30\\_inquietude.pdf](http://www.raddho.africa-web.org/nouveau_site/pdf/communiqués/2005_05_30_inquietude.pdf) (dernier accès: 6 août 2007).

197 Conseil constitutionnel, 12 février 2005, affaire n°1/C/2005.

198 Article 2 de la loi 'Ezzan' invalidé: 'Sont amnistiés de plein droit toutes les infractions criminelles ou correctionnelles commises, tant au Sénégal qu'à l'étranger, en relation avec le décès de M. Babacar Seye, magistrat au conseil constitutionnel, que leurs auteurs aient été jugés définitivement ou non'.

199 Cheikh Fadel Barro, 'Sénégal: La commission africaine des droits de l'homme débouté la société civile' in *Le Quotidien*, 28/11/2006, disponible à l'adresse: <http://www.mediaf.org/fr/sources/fiche.php?itm=1582&md=&thm=&sc=101> (dernier accès: 6 août 2007).

La possibilité d'exercer un recours contre les excès de pouvoir et les actes de l'exécutif ou de l'administration constitue un droit fondamental dans une démocratie. Afin de permettre aux citoyens d'exercer de tels recours, une meilleure formation des juges en matière de droit administratif devrait être assurée (notamment lors de leur formation initiale). En outre, l'accès au juge administratif devrait être facilité par une simplification des règles de procédure ainsi que des actions de communication en vue de les faire connaître du public.

La mise en place de commissions d'enquête parlementaire, engagée depuis la X<sup>ème</sup> législature, devrait être plus fréquente. Une véritable publicité devrait être assurée aux travaux et rapports de ces commissions et l'exécutif devrait être tenu d'indiquer les suites concrètes qu'il a l'intention de donner aux propositions de ces commissions.

Si des lois d'amnistie sont parfois nécessaires pour assurer la cohésion de la nation et lui permettre de se mobiliser autour de défis futurs, ces lois doivent être adoptées en veillant à ce que les droits des personnes lésées par les personnes amnistiées ne soient pas déniés, notamment au regard des conventions internationales relatives aux droits de l'homme auxquelles le Sénégal est partie.

# 3

## Gestion du système judiciaire

Dans une conception très jacobine de l'État héritée de l'ancienne tradition française, l'administration du système judiciaire au Sénégal est dominée par le ministère de la justice 'chargé de régler et de coordonner les multiples problèmes de recrutement des magistrats, de la gestion des personnels et des matériels, du contrôle des auxiliaires de justice et qui est articulé en directions et en une inspection générale de l'administration de la justice'.<sup>200</sup> Une telle organisation conduit à gérer les tribunaux comme faisant partie de l'ensemble des services publics, et donc à les soumettre aux arbitrages et priorisations extérieurs aux besoins propres du système judiciaire. En outre, elle rend difficile la planification dans le secteur de la justice. Le ministère de la justice n'a lui-même qu'une emprise relativement minime sur le processus budgétaire. Les moyens mis à la disposition du système judiciaire sont généralement modestes et les tribunaux et parquets ont en conséquence d'énormes difficultés à fonctionner normalement. Des améliorations ont néanmoins été notées au cours des deux dernières années avec, notamment, une augmentation substantielle du budget de la justice et une informatisation croissante des cours et tribunaux.

### A. Planification et gestion financière

#### Planification dans le secteur de la justice

Au Sénégal, c'est le ministre de la justice qui est chargé de la planification stratégique dans le secteur de la justice. C'est à lui que revient de concevoir et mettre en œuvre la politique du gouvernement dans ce domaine et de mobiliser les ressources permettant le fonctionnement de

---

<sup>200</sup> Amadou Fall, *L'incidence d'une bonne administration de la justice sur la croissance économique: exemple du système judiciaire sénégalais*, communication à la session de formation continue sur 'justice et transparence', Saly Portudal 30 juillet – 1<sup>er</sup> août 1998.

la justice.<sup>201</sup> Plus spécifiquement, la loi attribue au ministre de la justice la charge 'de préparer et de mettre en œuvre l'action du gouvernement en ce qui concerne l'organisation et les moyens de fonctionnement du service public de la justice et de l'éducation surveillée'.<sup>202</sup> Toutefois, la planification dans le secteur de la justice n'est pas faite de façon systématique et stratégique, en partie par manque de crédits au sein du ministère de la justice, l'essentiel des politiques de prévision budgétaire se faisant en dehors de lui, au sein du ministère de l'économie et des finances.<sup>203</sup>

Le service du ministère de la justice chargé de la planification est la Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE). Ce service se consacre toutefois davantage aux tâches de gestion courante qu'à la conception d'une programmation stratégique. La DAGE s'occupe en effet de la préparation du projet de budget du ministère de la justice, de l'exécution des budgets et programmes du ministère, de la gestion des ressources matérielles (véhicules, mobiliers et immeubles) du ministère, de la gestion du personnel non judiciaire, de la coordination de la politique d'informatisation du ministère et du traitement des statistiques.<sup>204</sup> En conséquence, les efforts de planification stratégique dans le secteur de la justice ont généralement été réalisés dans le cadre plus large des programmes de développement du gouvernement, en particulier dans le cadre du programme national de bonne gouvernance et du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

## Le Programme sectoriel justice

L'effort de planification le plus ciblé a été réalisé dans le cadre du 'Programme sectoriel justice' (PSJ) prévu pour couvrir la période 2004-2013, et composante du Programme national de bonne gouvernance (PNBG).<sup>205</sup> Le programme sectoriel justice a pour objectif principal 'de corriger toutes les déficiences et de rendre performant le service public de la justice de manière à ce qu'il puisse répondre aux attentes des justiciables (citoyens, État, milieux d'affaires, investisseurs, etc)'.<sup>206</sup> Il prévoit d'améliorer la formation des professionnels de la justice et des administrations relevant du ministère de la justice, la construction et ou la réhabilitation des juridictions et des infrastructures relevant de la tutelle du ministère de la justice et leur modernisation en terme d'équipements. Le PSJ vise des objectifs précis parmi lesquels: une population mieux informée de ses droits et qui soutient la modernisation de la justice; un cadre juridique national modernisé; des acteurs de la justice responsables et mieux protégés; le renforcement de l'indépendance de la magistrature; des cours et tribunaux fonctionnels et bien équipés; des maisons d'arrêt répondant à des normes acceptables et un ministère de la justice efficient dans sa fonction managériale.<sup>207</sup>

---

201 Ministère de la justice, *Programme sectoriel justice (PSJ) – Rapport final*, Dakar, juin 2004, p.7 (ci-après 'Programme sectoriel justice' ou 'PSJ').

202 Décret n°2004 - 571 du 30 avril 2004 relatif à l'attribution du ministre d'État garde des sceaux, ministre de la justice.

203 *Programme sectoriel justice*, p.16.

204 Ministère de la justice, prospectus de présentation de la DAGE, disponible à l'adresse <http://www.justice.gouv.sn/pdfs/PresentationDAGE.pdf> (dernier accès: 9 août 2007).

205 Voir développements plus détaillés au dessus, sous 'Efforts en matière de réformes dans le secteur judiciaire', p.34.

206 Rapport final du programme national de bonne gouvernance, juin 2004, disponible à: [www.pnbg.gouv.sn/documents/psj\\_rapport\\_juin\\_2004](http://www.pnbg.gouv.sn/documents/psj_rapport_juin_2004).

207 *Programme sectoriel justice*, p.66.

Le chronogramme du PSJ prévoyait l'exécution du programme en 4 grandes phases: la phase préparatoire qui se confond avec la période de démarrage correspondant à l'année 2004; le premier programme triennal d'activités prévu de 2005 à 2007; le second programme triennal d'activités de 2008 à 2010; le troisième programme triennal d'activités de 2011 à 2013. Il était prévu de consacrer la phase préparatoire 'aux pré requis nécessaires à l'installation du PSJ au travers d'une cellule,' la Cellule de coordination du programme sectoriel justice (CELCOPSJ),<sup>208</sup> dont le mandat serait 'de coordonner l'ensemble du processus et de faire en sorte que le programme décennal de développement de la justice atteigne les résultats escomptés'.<sup>209</sup>

La CELCOPSJ n'a finalement plus été mise en place et deux structures ont été instituées à ses lieu et place : le comité de coordination et d'évaluation du programme sectoriel justice et la Cellule d'exécution administrative et financière (CEDAF).<sup>210</sup> Le comité de coordination et d'évaluation du programme sectoriel justice est présidé par le ministre de la justice et composé des représentants de la présidence de la République et de plusieurs ministères, de l'assemblée nationale, des cours d'appel, des partenaires techniques et financiers, des associations de la société civile concernées par le programme sectoriel justice, des syndicats, associations et corporations de la justice. Ce comité est chargé de veiller au bon déroulement du PSJ et fournir, en cas de besoin, des avis aux autorités compétentes. Il est chargé également d'approuver les activités du PSJ, les budgets, les rapports de performance, les rapports d'étape, les révisions des politiques et stratégies sur la base de l'évolution du programme. Quant à la Cellule d'exécution administrative et financière (CEDAF) du programme sectoriel justice, elle est composée d'un coordonateur, de chargés de programme du cadre de dépenses sectoriel à moyen terme du ministère de la justice, des experts et d'un personnel d'appui. La CEDAF assure la coordination technique d'ensemble des activités mises en œuvre pour la réalisation des objectifs du PSJ. Elle est aussi chargée de l'application et du suivi des décisions prises par le comité.<sup>211</sup>

## Les stratégies de réduction de la pauvreté

Parmi les efforts de modernisation de la justice, il faut noter l'insertion de la planification de la justice dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Le premier DSRP élaboré pour la période 2003-2005 considérait le secteur de la justice comme un des instruments de la 'lutte contre la corruption et la modernisation de l'administration' et prévoyait que la stratégie adoptée à cette fin serait de privilégier 'la suppression des dispositions susceptibles de remettre en cause l'inamovibilité des magistrats du siège [et] l'amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats, des personnels des greffes et des parquets'.<sup>212</sup>

Le DSRP élaboré en 2006 offre une des planifications stratégiques les plus complètes dans le secteur de la justice. Sous le volet *Gouvernance judiciaire* de ce document, dit aussi DSRP2,

---

208 *Programme sectoriel justice*, p.89.

209 *Programme sectoriel justice*, p.98.

210 Décret 2005-919 du 18 octobre 2005, abrogé et remplacé par le décret 2006-1279 du 23 novembre 2006 fixant la composition et les missions des deux structures.

211 Article 2,3, 7, 10 & 11, décret n°2006-1279 du 23 novembre 2006.

212 République du Sénégal, *Document stratégique pour la réduction de la pauvreté* (2003-2005), p34, disponible sur [http://www.senegaldeveloppement.com/docs/Lutte\\_contre\\_la\\_pauvrete/DSRP\\_FINAL.pdf](http://www.senegaldeveloppement.com/docs/Lutte_contre_la_pauvrete/DSRP_FINAL.pdf) (consulté le 10 août 2007).

le gouvernement dit poursuivre deux objectifs pour la période 2006-2010 dans le secteur de la justice: celui 'd'approfondir la réforme de la justice et améliorer le climat des affaires,' et celui de 'lutter contre la corruption et renforcer la capacité d'analyse du pouvoir législatif'.<sup>213</sup> Plus spécifiquement, le DSRP2 engage le gouvernement, au niveau institutionnel, à poursuivre les actions déjà engagées dans le cadre du PSJ en vue du renforcement de l'indépendance de la justice et de l'amélioration de l'environnement juridique. Les objectifs stratégiques et mesures du DSRP2 sont résumés dans le tableau suivant:

Tableau 3.1: Les objectifs stratégiques et mesures du DSRP2

<b>Gouvernance Judiciaire</b>	Approfondir la réforme de la justice et améliorer le climat des affaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réforme de la carte judiciaire et mesures visant à rapprocher la justice des justiciables.</li> <li>• Renforcement du statut des magistrats, des fonctionnaires et des moyens de l'institution judiciaire.</li> <li>• Mesures visant à faciliter l'accès aux fonds destinés à l'assistance judiciaire pour les affaires pénales et civiles.</li> <li>• Mise en place d'un système d'information judiciaire notamment dans les zones les plus reculées en vue de rendre accessible la documentation judiciaire.</li> <li>• Adaptation de la législation aux besoins de l'environnement des entreprises et à l'évolution des affaires (codes du travail, des investissements, minier, des impôts, des douanes,...).</li> <li>• Réduction des délais de procédure judiciaire et de traitement matériel des dossiers.</li> </ul>
	Lutter contre la corruption et renforcer la capacité d'analyse du pouvoir judiciaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre de programmes de formation spécialisée pour les magistrats et les auxiliaires de la justice.</li> <li>• Renforcement de la commission de lutte contre la corruption, la concussion et la non transparence.</li> <li>• Mise en place d'instruments, de mécanismes et d'outils pour lutter contre la corruption.</li> <li>• Sensibilisation, formation de tous les acteurs sur les méfaits et les formes de la corruption et application de la loi dans toute sa rigueur.</li> </ul>

Source: Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010, octobre 2006, Annexe 2: Matrice des mesures (2006-2010).

## Financement du secteur de la justice

Le Sénégal consacre au secteur de la justice moins de 1% de son budget annuel. Au cours des années 1990, le budget du ministère de la justice représentait moins de 0,9% de l'ensemble du budget de l'État.<sup>214</sup> La part du budget de la justice dans le budget général de l'État est passée

213 République du Sénégal, *Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010*, octobre 2006, p.54.

214 Amadou Fall, *L'incidence d'une bonne administration de la justice sur la croissance économique: exemple du système judiciaire sénégalais*, communication à la session de formation continue sur 'justice et transparence', Saly Portudal 30 juillet-1<sup>er</sup> août 1998.

dans les années 2000 à environ 0,9%. Entre 2005 et 2007 le budget du secteur de la justice a connu une augmentation constante de plus de 20% en moyenne, tel que reflété dans les tableaux ci-dessous:

Tableau 3.2: Evolution du budget de 2005–2007 (Francs CFA)

	2005	2006	2007
Dépenses de personnel	6 962 584	9 019 602	11 882 242
Dépenses de fonctionnement	3 477 237	4 137 372	5 196 372
Dépenses de transfert	110 700	710 700	760 700
Dépenses en capital	1 400 000	2 700 000	3 300 000
Transfert en capital		3 500 000	3 500 000
	11 950 521	20 067 674	24 639 314

Source: 'Bilan des réalisations en matière d'infrastructures et d'équipements et nouvelle approche budgétaire', présentation du ministère de la justice (DAGE) à la conférence sur l'évaluation du PSJ, Dakar 28 février-1<sup>er</sup> mars 2008.

Comme indiqué dans le tableau 3.3, le Sénégal a récemment consenti des efforts pour le financement des investissements à long terme ainsi que les dépenses de fonctionnement hors personnel. Alors que les salaires consommaient près de 80% du budget de la justice dans les années 1990,<sup>215</sup> ils ne représentent plus que moins de 45% du budget de 2006.

Ces efforts sont en partie le résultat d'une meilleure programmation dans le cadre du programme sectoriel justice qui a prévu pour la décennie 2004-2013 un budget de 118,5 milliards de francs CFA ainsi répartis: construction, 54,5 milliards; équipement, 38,8 milliards; formation, 22 milliards; recrutement, 3 milliards. Le bilan de réalisation à mi-parcours (pour les années budgétaires 2005 à 2007) des dépenses en capital ainsi prévues a été présenté de la manière suivante par le ministère de la justice:

- Dotation des juridictions en matériel et mobilier de bureau pour un budget de 400 millions en 2007 soit 1,100 milliard de francs depuis 2005.
- Aménagement des locaux de la CEDAF et dotation en matériel, mobilier de bureau et en matériel de transport.
- 800 millions entre 2005 et 2007 pour la réhabilitation des maisons d'arrêt et de correction et 700 millions sur la même période pour les structures de la DESPS.
- 887 ordinateurs commandés pour un budget de 855 millions pour l'équipement des juridictions, de la chancellerie, de la DAP et de la DESPS.
- Un budget de 1,800 milliard de francs sur les trois dernières années pour l'acquisition de matériel roulant (environ 80 véhicules 4X4).

215 En 1998, le budget du ministère de la justice se répartissait en dépenses du personnel: 80,70%; dépenses de matériel: 9,5%; dépenses d'entretien: 1,95%; dépenses de transfert: 0,39% et dépenses 'diverses': 7,46%: Amadou Fall, *L'incidence d'une bonne administration de la justice sur la croissance économique*, op.cit.

- 7 milliards en 2006 et 2007 pour finaliser le chantier du nouveau palais de justice de Lat Dior.<sup>216</sup>

Tableau 3.3: Evolution du budget par titre de 2005–2007 (Francs CFA)

Dépenses de fonctionnement	2005	2006	2007
Administration centrale	1 721 173 000	1 913 007 000	1 975 494 000
DAP	983 082 000	1 194 559 000	1 923 338 000
DESPS	119 663 000	197 149 000	377 184 000
Justice judiciaire	653 319 000	832 957 000	1 975 494 000
TOTAL	3 477 237 000	4 137 672 000	6 251 510 000
Dépenses du personnel	2005	2006	2007
Administration centrale	1 439 533 000	1 913 007 000	2 386 481 000
DAP	2 552 751 000	2 960 517 000	3 368 283 000
DESPS	413 083 000	501 781 000	840 432 700
Justice judiciaire	2 557 217 000	2 923 417 000	5 287 043 293
TOTAL	6 962 584 000	8 298 722 000	11 882 242 000
Administration centrale	-	1 700 000 000	250 000 000
DAP	400 000 000	500 000 000	1 050 000 000
DESPS	300 000 000	250 000 000	400 000 000
Justice judiciaire	700 000 000	250 000 000	1 600 000 000
TOTAL	1 400 000 000	2 700 000 000	3 300 000 000
<b>TOTAL GENERAL</b>	11 839 821 000	15 136 394 000	21 464 874 780

Source: 'Bilan des réalisations en matière d'infrastructures et d'équipements et nouvelle approche budgétaire', présentation du ministère de la justice (DAGE) à la conférence sur l'évaluation du PSJ, Dakar 28 février – 1<sup>er</sup> mars 2008

La programmation du secteur justice se fait en collaboration avec les bailleurs de fonds traditionnels du Sénégal. Ainsi, le programme sectoriel justice conçu comme le fruit d'un échange entre les professionnels de la justice et la société civile a reçu l'appui de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Union européenne, de la France et de la Banque africaine de développement (BAD).<sup>217</sup> La contribution de l'Union européenne est à hauteur de 5,7 millions d'euros, celle de la coopération française de 1,2 million d'euros et le Projet de promotion des investissements privés (PPIP, un projet du ministère de l'économie et des finances) intervient pour 1 million de dollars.<sup>218</sup>

216 DAGE, 'Bilan des réalisations en matière d'infrastructures et d'équipements et nouvelle approche budgétaire', présentation à la conférence sur l'évaluation du PSJ, Dakar 28 février-1<sup>er</sup> mars 2008.

217 Rapport de présentation du ministère de la justice (DAGE) à la conférence sur l'évaluation du PSJ, Dakar 28 février-1<sup>er</sup> mars 2008, p.1.

218 Voir budget du programme sectoriel justice.

Le financement du secteur de la justice souffre en partie des dysfonctionnements des procédures budgétaires au Sénégal. Malgré un effort d'application des directives de gestion financière élaborées dans le cadre de l'UEMOA,<sup>219</sup> la gestion des finances publiques du Sénégal reste caractérisée par l'absence d'un 'cadre budgétaire à moyen terme ou une budgétisation fondée sur un objectif de résultats'.<sup>220</sup> Ainsi l'analyse des dépenses publiques dans le secteur de la justice effectuée dans le cadre du PSJ pour la période 1998-2002 a révélé d'une part, l'absence de lettre de cadrage budgétaire 'qui ne permet pas au ministère de la justice de disposer de visibilité suffisante sur le cadre budgétaire global du secteur et d'effectuer des propositions budgétaires pertinentes' et, d'autre part l'inexistence d'un débat utile mené avec le ministère de l'économie et des finances sur le niveau de dépenses annuelles, dans la mesure où la direction du budget ne s'attache qu'à préserver des équilibres globaux préalablement fixés lors de la conférence budgétaire'.<sup>221</sup>

La préparation du budget de l'État est en effet marquée par une forte concentration des décisions au niveau de la direction du budget du ministère de l'économie et des finances, ce qui aboutit à un 'défaut de responsabilisation des ministères techniques dans la préparation du budget', en l'occurrence du ministère de la justice. Par ailleurs, le contrôle des dépenses de l'État par le parlement s'effectue avec un tel retard qu'il en est rendu presque inefficace. A titre d'exemple, jusqu'à 2004 l'assemblée nationale n'avait pas encore voté les lois de règlement des gestions budgétaires des années 1998 à 2002.<sup>222</sup> Une telle défaillance ne permet pas d'apprécier le niveau d'exécution réelle des dépenses affectées au secteur de la justice ni de procéder à leur évaluation. En conséquence, les affectations budgétaires du secteur de la justice sont reconduites d'année en année par des techniciens du ministère de l'économie et des finances, avec des augmentations des crédits qui ne reflètent pas nécessairement les besoins réels du secteur, ni ne sont basées sur une évaluation exhaustive du niveau des dépenses de l'année budgétaire précédente. Pour remédier à ces insuffisances budgétaires, il est important de procéder à une application stricte du cadre logique et des indicateurs appropriés adoptés dans le cadre du PSJ tels qu'ils ressortent du tableau suivant:

## **Gestion et contrôle budgétaire**

C'est dans les cadres du programme sectoriel justice et de la discussion annuelle du budget du ministère devant le parlement que l'évaluation des réalisations se fait à l'heure actuelle. Quelques organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux peuvent également être amenés à contrôler l'action de la justice. En dehors d'un certain nombre d'ONG, il existe au Sénégal un comité sénégalais des droits de l'homme <sup>223</sup> qui s'occupe, entre autres missions, de l'évaluation du respect des droits de l'homme à travers l'institution judiciaire.

---

219 Il s'agit principalement du 'Code de transparence dans la gestion des finances publiques', adopté par la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques, disponible à l'adresse: <http://droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=3257> (consulté le 13 août 2007).

220 Ministère de la justice, Programme sectoriel justice (PSJ) – Rapport final, Dakar, juin 2004, p.15.

221 Ibid.

222 Ibid., p.21.

223 Recommandation de 1946 de la commission des droits de l'homme de l'ONU.

Tableau 3.4: Volet 8 du Programme sectoriel justice: Budgétisation

Projets/ Programmes	Activités	Résultats	Indicateurs	Calendrier d'exécution	Structures responsable
<b>Définition d'une stratégie d'implantation d'un budget axé sur les résultats que se fixe la chancellerie (Cadre de dépenses à moyen terme du ministère de la justice – CDMT/MJ).</b>	Elaborer une stratégie de déconcentration et tester la déconcentration de toute la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) en conservant le contrôle a priori au MEF.	Définir et préparer la stratégie avant décembre 2004.	Instruction ministériellesur les nouvelles procédures.	2004- 2005	DAGE
		Définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense.	Textes législatifs et réglementaires sur le CDMT/ MJ publiés et mis en œuvre	2004	
	Introduire une lettre de cadrage budgétaire dans le dispositif de préparation de la loi de finances.	Simplifier le circuit de la dépense.	Lettre de cadrage disponible pour la préparation de la LF 2005.	2004	
<b>Mise en œuvre d'un budget par objectif (budget/ programmes).</b>	Préparer la fiche technique pour baliser le process vers un CDMT/MJ en 2005.	Renforcer les capacités de la Chancellerie en matière de préparation des projets et programmes d'investissement.	Instruction ministérielle sur le nouveau circuit des dépenses signées avant décembre 2004.	2004	Ministère DAGE
			Loi de finances 2005 intégrant toutes les ressources et dépenses publiques du ministère.	2004	
			Projet de budget par objectifs du ministère de la justice.	2004	

Source: Ministère de la justice: *Programme sectoriel justice – PSJ, Rapport final*, juin 2004, p.76

En dehors du contrôle effectué par le biais du programme sectoriel justice, il existe un contrôle de type juridictionnel effectué par la cour des comptes. La cour des comptes a été créée par la loi du 17 février 1999 qui s'inscrit dans le cadre d'un droit des finances publiques à l'échelle de l'UEMOA prévoyant un 'code général des finances publiques et de la comptabilité publique censé recevoir désormais application dans l'espace UEMOA'.<sup>224</sup> Au niveau interne, elle est régie par divers textes: la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, la loi organique n°99-70 du 17 janvier 1999 sur la cour des comptes et le décret n°2003-101 du 13 mars portant règlement général sur la comptabilité publique<sup>225</sup>, enfin le décret n°2004-1320 du 30 septembre 2004 abrogeant et remplaçant le décret n°2001-857 portant nomenclature budgétaire de l'État. La cour vérifie la régularité des recettes et des dépenses et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État ou par les autres personnes morales de droit public. Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique. Elle déclare et apure les gestions de fait. Elle sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'État, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle.<sup>226</sup>

La cour établit annuellement un rapport sur la gestion des ressources financières de l'État. Ainsi, dans son rapport 2002-2003, la cour des comptes relève que dans le 'cadre de l'exercice de ses attributions, plusieurs affaires ont été jugées par la chambre de discipline financière' et que des sanctions ont été prononcées contre 'des fautes de gestion consécutives à des dépassements de crédits, la violation de la réglementation en vigueur concernant les marchés, le gaspillage des ressources, le non-versement des droits aux bénéficiaires et le manque de diligence dans l'exercice des fonctions'.<sup>227</sup> Cette énumération, non exhaustive, est symptomatique des fautes que la haute juridiction sanctionne.

La cour a des compétences différentes de celle de l'inspection générale de l'administration judiciaire. Celle-ci, créée en 1998, a pour mission de contrôler et d'inspecter toutes les juridictions en plus des missions ponctuelles qui peuvent lui être confiées par le président de la République ou le ministre de la justice.<sup>228</sup> A titre illustratif, on peut rappeler qu'à la suite du scandale sur la corruption de certains magistrats de la cour de cassation et du tribunal de Dakar, le ministre de la justice avait confié l'enquête à l'inspection générale de l'administration judiciaire.

---

224 S. Yonaba, 'La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'union économique et monétaire ouest-africaine', *art.cit.* p.225. Pour sa part, Abdourahmane Diokhané évoque 'le cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA'. V. A. Diokhané, 'L'harmonisation du droit budgétaire des États membres de l'UEMOA (la directive n°05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances', *EDJA*, n°60 janvier-mars 2004, p.49.

225 Notamment le chapitre 3 du titre V consacré aux 'Contrôles'. JORS du 29 mars 2003, p.301. Une évocation exhaustive des textes financiers ne saurait passer sous silence les décrets n°2003-162 du 28 mars 2003 portant plan comptable de l'État (*idem*, p.327) et le décret n°2003-163 du 28 mars 2003 portant tableau des opérations financières de l'État (*idem*, p.334).

226 Article 27, 28 & 67, loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la cour des comptes.

227 Cour des comptes, *Le rapport public 2002 et 2003. Résumé*, disponible en ligne à l'adresse: <http://www.courdescomptes.sn/publications/Resumerpo2203.pdf>.

228 Voir les détails plus loin au chapitre de la 'Responsabilité et régime disciplinaire des magistrats', p.103.

## B. Administration des tribunaux

La loi qui détermine les attributions du ministre de la justice donne à ce dernier le pouvoir 'de préparer et de mettre en œuvre l'action du gouvernement en ce qui concerne l'organisation et les moyens de fonctionnement du service public de la justice et de l'éducation surveillée' et lui reconnaît une 'autorité sur les parquets et [...] l'administration pénitentiaire'.<sup>229</sup>

Ces attributions font du ministre de la justice le responsable en dernier ressort de l'administration de la justice, de l'évaluation des besoins et de l'allocation des ressources et moyens de fonctionnement de la justice. Elles lui donnent le statut d'administrateur principal des tribunaux et des parquets, même si chaque tribunal et parquet fonctionne sous une gestion décentralisée supervisée par le président du tribunal ou le procureur. Le ministère de la justice est subdivisé en services et directions qui ont chacun des tâches spécifiques: Inspection générale de l'administration de la justice (IGAJ), Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), Direction des affaires civiles et du sceau (DACS), Direction des services judiciaires (DSJ), Direction de l'éducation surveillée et de la protection sociale (DESPS), Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), Centre de formation judiciaire (CFJ). C'est la direction des services judiciaires qui est spécifiquement chargée de la gestion du personnel judiciaire, magistrats, greffiers et secrétaires.<sup>230</sup>

### Personnel administratif

Le système judiciaire sénégalais est caractérisé par un déficit en personnel administratif qui touche particulièrement le corps des greffiers et des secrétaires de greffe et parquet. En 1998, il y avait au total 102 greffiers, 64 secrétaires de greffe et de parquet et 58 secrétaires dactylographes pour toutes les juridictions du Sénégal.<sup>231</sup> Pour une quarantaine de juridictions à l'époque, il y avait donc en moyenne dans chaque juridiction moins de 3 greffiers, moins de 2 secrétaires de greffe et de parquet et moins de 2 dactylographes. La situation était en deçà de cette moyenne dans les juridictions de premier degré ou d'appel autres que le tribunal régional hors classe de Dakar qui bénéficie traditionnellement d'effectifs plus nombreux en raison du volume très élevé des affaires dont il s'occupe. En 2003, par exemple, le tribunal régional de Dakar comptait 42 agents de l'administration, y compris 20 greffiers, 10 secrétaires de greffe et de parquet et 4 dactylographes. Bien qu'au-dessus de la moyenne nationale, ces chiffres étaient insuffisants par rapport au plus de 2000 affaires traitées chaque année par ce tribunal.<sup>232</sup> Depuis lors, la situation s'est notablement améliorée et aujourd'hui le Sénégal compte 66 greffiers en chef, 176 greffiers, 90 secrétaires de greffe et de parquet et 43 interprètes judiciaires.<sup>233</sup>

Ce déficit en personnel produit des lenteurs considérables dans le traitement des dossiers

---

229 Décret n°2004 - 571 du 30 avril 2004 relatif à l'attribution du ministre d'État garde des sceaux, ministre de la justice.

230 Ministère de la justice, *Programme sectoriel justice (PSJ) – Rapport final*, Dakar, juin 2004, p.7 et p.46.

231 Amadou Fall, *L'incidence d'une bonne administration de la justice sur la croissance économique: exemple du système judiciaire sénégalais*, communication à la session de formation continue sur 'Justice et transparence', Saly Portudal 30 juillet-1<sup>er</sup> août 1998, p.10.

232 *Programme sectoriel justice*, p.50.

233 Entretien avec M. Ndiaye, secrétaire général du ministère de la justice, 28 février 2008.

judiciaires. Pour alléger quelque peu la surcharge de travail de leurs employés, les chefs de juridiction ont souvent recours à du personnel bénévole et à des remplaçants temporaires. Dans certains tribunaux, ces vacataires et bénévoles représentent jusqu'à un tiers des effectifs, et dans d'autres tout le travail de secrétariat est réalisé par des bénévoles.<sup>234</sup> Les vacataires n'ont généralement aucun contrat avec l'État dont ils ne sont pas des agents formellement enregistrés au ministère de la justice. Leur rémunération, du reste modique, est prélevée sur le fond commun des greffes créé en 1993 et alimentés par les recettes générées par les frais des actes de procédure (comme par exemple les droits d'enregistrement, les droits de délivrance d'actes en matière civile et commerciale) et de certaines obligations judiciaires (telles que les cautionnements, les garanties et dépôts divers).<sup>235</sup> Ces collaborateurs extérieurs échappent donc aux règles déontologiques et à l'obligation du secret professionnel, auxquelles sont soumis les fonctionnaires de l'État. Ceci, ajouté à une faible rémunération, les expose à des actes de corruption (accélération du traitement d'un dossier, voire falsification de documents, en particulier lorsque ces dossiers impliquent des intérêts financiers importants).<sup>236</sup>

Le programme sectoriel justice a proposé de donner aux vacataires et bénévoles un statut légal. Le ministre de la justice a promis fin 2006 de 'régulariser' la situation des vacataires grâce à des recrutements.<sup>237</sup> Il n'a pas donné d'indication sur la date et l'ampleur de cette mesure. Cette question est d'autant plus urgente qu'en plus des vacataires et bénévoles, certaines juridictions recourent également à des détenus mis à leur disposition par les prisons et qui sont utilisés à des tâches comme l'acheminement du courrier et l'entretien des locaux des tribunaux.<sup>238</sup>

Le déficit en personnel qualifié et le recours aux bénévoles et vacataires mal rémunérés conduisent à des blocages dans le traitement des dossiers judiciaires et parfois à des pertes – intentionnelles ou non – de ces dossiers, comme cela est arrivé à M. Ndiaye. Ce dernier avait intenté en 1991 une action en justice contre un homme influent pour obtenir la réparation d'un dommage corporel consécutif que lui aurait causé cette personne. Ayant perdu en première instance, M. Ndiaye avait interjeté appel mais il a ensuite appris que son dossier était 'perdu' au niveau du greffe du tribunal régional de Dakar qui avait rendu le jugement en première instance, et que son appel ne pouvait donc évoluer. Au bout de deux ans de démarches personnelles, il a fallu l'intervention du président de la juridiction saisi par M. Ndiaye pour que le dossier soit enfin 'retrouvé'. Entre temps, M. Ndiaye était décédé des suites de ses blessures.<sup>239</sup>

Au niveau de chaque juridiction il n'existe pas d'agent qualifié chargé spécifiquement de superviser l'administration du tribunal ou du parquet. Cette tâche incombe au président du tribunal ou au chef du parquet, lesquels cumulent donc fonctions juridictionnelles et fonctions

---

234 *Programme sectoriel justice*, p.56.

235 *Ibidem*. Sur les fonds communs des greffes, lire Moussa Samb, 'La gouvernance publique: changement ou continuité ?', in Momar-Coumba Diop (sous la direction de), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, Paris 2004, p.57.

236 *Programme sectoriel justice*, p.56.

237 Abdoulaye Thiam, 'Ministère de la justice - Cheikh Tidiane Sy: "Je n'ai jamais menacé la presse" ' *Le Soleil*, en ligne sur [http://www.lesoleil.sn/article.php3?id\\_article=19303](http://www.lesoleil.sn/article.php3?id_article=19303) (consulté le 15 août 2007).

238 *Programme sectoriel justice*, p.56.

239 Les informations sur le cas de M. Ndiaye sont tirées des fiches de l'organisation RADI consultées par les auteurs en février et mars 2007.

administratives. Ceci explique parfois les négligences entourant certaines tâches administratives ou leur relégation au second plan.<sup>240</sup> Une autre conséquence est l'incapacité pour la chancellerie d'avoir une connaissance réelle de la situation des tribunaux. D'après Amadou Fall, ancien directeur du CFJ et haut responsable du ministère de la justice, la pénurie d'un personnel qualifié empêche les juridictions d'envoyer des rapports réguliers de fonctionnement à la chancellerie qui, de ce fait, n'est pas en mesure de connaître les besoins réels de l'administration de la justice. 'La chancellerie n'a plus qu'une très vague idée de l'activité de chacune des juridictions, de l'état des affaires qu'elles traitent et des délais moyens de jugement. Car les notices mensuelles et trimestrielles instituées par les circulaires semblent avoir été progressivement perdues de vue et n'arrivent presque plus. Cela fait que les juridictions ne tiennent plus de tableau de bord régulier des affaires entrées, sorties et à l'instruction; ce qui permettrait d'avoir une vue de l'activité de chaque juridiction [...] afin de prendre des décisions conséquentes: affectation des personnels en fonction des besoins réels, etc'.<sup>241</sup>

## Gestion des archives

Le système judiciaire sénégalais souffre de très grandes déficiences en matière d'archivage. Dans presque toutes les juridictions, celui-ci est considéré comme une tâche marginale et les archives sont souvent tenues, quand elles le sont, par des personnes non qualifiées n'utilisant aucune méthode de classement rigoureuse.<sup>242</sup> Le système d'archivage est resté très archaïque et les salles d'archives sont rarement fonctionnelles. En général, il manque du mobilier de rangement et un matériel de classement approprié. La conservation des documents est donc pratiquement impossible et 'les documents sont le plus souvent la proie des termites ou de l'humidité s'ils n'ont pas déjà été froissés ou déchirés. Du fait de l'exiguïté des locaux, les greffiers sont agglutinés, parfois à trois ou quatre, dans des bureaux. Il se pose des difficultés sérieuses de rangement et de sécurisation des dossiers dans ces conditions'.<sup>243</sup> Les jugements déjà rendus ne sont pas classés systématiquement, ce qui pose des problèmes de continuité de la jurisprudence et empêche les tribunaux de conserver une mémoire institutionnelle de leurs propres décisions.<sup>244</sup>

Le PSJ a proposé un début de solution en deux étapes: doter les juridictions de meubles de rangements modernes dans un premier temps; ensuite, mettre en place une gestion moderne des archives au niveau national.<sup>245</sup> Le tableau suivant indique plus en détails les actions proposées par le PSJ.

---

240 Entretien avec Me Alioune Sall, avocat à la cour, Dakar, 27 février 2007.

241 Amadou Fall, *L'incidence d'une bonne administration de la justice sur la croissance économique: exemple du système judiciaire sénégalais*, communication à la session de formation continue sur 'Justice et transparence', Saly Portudal 30 juillet- 1<sup>er</sup> août 1998, p.10.

242 *Programme Sectoriel Justice*, p. 59.

243 *Programme Sectoriel Justice*, p. 54.

244 Entretien avec Me Alioune Sall, avocat à la cour, Dakar, 27 février 2007.

245 *Programme Sectoriel Justice*, p.60.

Tableau 3.5: Volet 4 du Programme sectoriel justice: Documentation et archives

Projets/ Programmes	Activités	Résultats visés	Indicateurs	Calendrier d'exécution	Structures responsables
<b>Modernisation de la gestion des documents administratifs et des archives judiciaires</b>	Mettre en place un système de production, collecte, traitement, conservation et de communication performant.	Réduction du temps d'accès à l'information.	Qualité de l'archivage. Rapidité dans la transmission de données.	2004-2005	Ministère de la justice.
<b>Amélioration de la documentation</b>	Favoriser l'accès à la documentation en vue: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de l'élaboration de résumés;</li> <li>• du téléchargement des arrêts et jugements sur le site web de la justice;</li> <li>• de l'élaboration régulière de revues et de bulletins juridiques;</li> <li>• de l'impression régulière du JO.</li> </ul>	Centres de documentation et de recherche plus accessibles aux personnels des juridictions, aux professeurs d'université, aux étudiants et au public.	Création d'un centre national de documentation juridique et judiciaire.  Parution régulière et rationalisation des conditions de distribution du JO.	2004-2005	Ministère de la justice
<b>Accélération des procédures administratives dans l'exécution des décisions de justice</b>	Assurer la production de statistiques rapides et fiables.  Normaliser la production de certains types de documents.	Préparer un schéma directeur de l'informatisation pour la chancellerie.	Accès rapide et contrôlé à l'information décisionnelle.  Nombre de bibliothèques d'information juridique et judiciaire installées dans les juridictions.	2004-2005	Ministère de la justice
<b>Finalisation des travaux d'archivage entrepris par un consultant</b>	Transférer et pérenniser les archives judiciaires confiées au consultant.	Préparer la procédure de transfert des archives en finalisant la convention conclue avec le consultant.	Les archives judiciaires.	2004	Ministère de la justice

Source: Ministère de la justice, *Programme sectoriel justice – PSJ Rapport final*, juin 2004, p.72

## Infrastructure et équipement des tribunaux

Les bâtiments qui abritent les tribunaux et parquets sont souvent dans un état avancé de vétusté et leurs locaux sont exigus.<sup>246</sup> Un vaste programme de réhabilitation des locaux et de construction de nouveaux locaux a ainsi été lancé en 2004 dans le cadre du PSJ.

D'après une évaluation du programme sectoriel justice, 'les juridictions utilisent le plus souvent un matériel obsolète et se contentent de fournitures en quantité insuffisante [...] La rupture fréquente des fournitures de bureau (surtout du papier) retarde le fonctionnement du greffe des tribunaux, en particulier des tribunaux régionaux'.<sup>247</sup> Les jugements et les autres documents de procédure sont généralement dactylographiés sur des machines mécaniques, encore largement utilisées, ou sur des machines électriques obsolètes qui tombent souvent en panne. Ce déficit de matériels est la principale explication des retards chroniques dans la saisie et la délivrance des jugements ainsi que leur exécution.<sup>248</sup>

Compte tenu des retards dans l'exécution des investissements prévus dans le cadre du PSJ, le président Wade a créé en 2005 une Cellule d'exécution administrative et financière (CEAF) ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre du PSJ, d'assurer le suivi de l'ensemble des activités et de faire en sorte que le PSJ atteigne les résultats escomptés.<sup>249</sup> En janvier 2008, la CEAF a présenté son bilan en matière d'infrastructures et équipements de la manière suivante:

- achèvement des travaux du palais de justice de Louga, des tribunaux départementaux de Kédougou, Mbour, Foundiougne et les travaux en cours des tribunaux départementaux de Bignona et d'Oussouye;
- ouverture en juin 2004 du tribunal régional de Matam et du tribunal départemental de Kanel;
- l'équipement en matériel informatique de la cour d'appel du tribunal régional hors classe de Dakar et du tribunal départemental hors classe de Dakar;
- l'automatisation des procédures de délivrance des actes du RCCM est en voie d'achèvement.<sup>250</sup>

Dans le cadre du programme sectoriel justice, le gouvernement considère que l'informatisation du système judiciaire est une priorité essentielle et que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, encore à l'état embryonnaire, doit être généralisée.<sup>251</sup> Plusieurs initiatives ont été prises à cet effet. Une étude portant sur la modernisation et l'informatisation du tribunal régional hors classe de Dakar a été commanditée mais n'avait pas encore été exploitée en 2004. Le cabinet d'études A & C, consulté pour la conception de l'informatisation de la justice, a prévu de mettre en place 'un système d'identification, de documentation et d'archivage des actes, l'interconnexion des centres judiciaires et des institutions

---

246 Arnadou Fall, *L'incidence d'une bonne administration de la justice sur la croissance économique*, op.cit., p.9.

247 *Programme sectoriel justice*, p.54.

248 Entretien avec Me Alioune Sall, avocat à Dakar, Dakar 27 février 2007.

249 Décret n°2005-919 du 18 octobre 2005.

250 Présentation de CEAF au séminaire d'évaluation du PSJ, Dakar, 29 février-1<sup>er</sup> mars 2008.

251 *Programme sectoriel justice*, p.55.

relevant du ministère de la justice, l'appui institutionnel au ministère de la justice portant sur la formation, l'assistance technique et le transfert de compétences, ainsi que l'identification des modes de financement du programme d'investissements'.<sup>252</sup> Un représentant du cabinet A & C, El Hadji Ibrahima Ndao, a estimé à 640 000 F CFA le coût du projet devant réaliser 'une automatisation et sécurisation des procédures judiciaires avec extension de la chaîne pénale, une gestion du personnel judiciaire, une gestion budgétaire et comptable, une gestion des détenus des prisons et des pensionnaires de la Direction de l'éducation surveillée et de la protection sociale (DESPS)'.<sup>253</sup> Plus spécifiquement, le programme sectoriel justice a retenu les projets suivants dans le cadre de l'informatisation de la justice.

D'après le ministère de la justice, une bonne partie de ces objectifs a été réalisée sous la forme d'une dotation de 887 ordinateurs commandés pour un budget de 855 millions F CFA et par l'équipement (câblage et mise en réseau) de toutes les juridictions, de la chancellerie, de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la Direction de l'éducation surveillée et de la protection sociale (DESPS). Le ministère de la justice a prévu d'achever l'informatisation des juridictions en avril 2008 en ce qui concerne la chaîne pénale, mais à cette date l'objectif annoncé n'était pas encore atteint. Pour les chaînes sociale, civile, commerciale et familiale, la réalisation est prévue pour février 2009.<sup>254</sup>

### **c. Disponibilité de la loi et de la jurisprudence**

Le Sénégal se définit comme un État de droit dans lequel la production législative et la jurisprudence produite par les tribunaux sont censées être publiques et discutées par les commentateurs. La réalité est à plusieurs égards éloignée de cet idéal. Les magistrats sénégalais ont un accès très limité à la loi, à la doctrine et à la jurisprudence.

### **Accès aux textes législatifs**

Le Sénégal est un pays qui légifère beaucoup. En termes quantitatifs, les lois sont nombreuses. Elles sont régulièrement publiées au Journal officiel. Ce dernier est disponible dès sa publication et accessible à tous les magistrats. Les lois ne font cependant pas l'objet d'une vulgarisation particulière dans les médias ni à travers tout autre outil de communication de masse. Les quelques codes existants, comme le code pénal ou le code de procédure pénale, sont d'accès difficile et ne sont pas gratuitement distribués aux magistrats.

---

<sup>252</sup> Fatou FAYE, 'Justice – Programme sectoriel: Un besoin de 5 milliards pour l'informatisation', *Le Quotidien*, vendredi 17 décembre 2004.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

<sup>254</sup> 'Bilan des réalisations en matière d'infrastructures et d'équipements et nouvelle approche budgétaire', présentation du ministère de la justice, Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) devant le séminaire tenu à Dakar entre le 28 février et le 1<sup>er</sup> mars 2008 sur l'évaluation du PSJ.

Tableau 3.6: Volet 3 du programme sectoriel justice: Gestion et automatisation des centres judiciaires

Projets/ Programmes	Activités	Résultats visés	Indicateurs	Calendrier d'exécution	Structures responsables
<b>Projet d'automatisation du système judiciaire dans sa globalité</b>	Garantir la fiabilité, la sécurité et la transparence à chaque étape du traitement des procédures (parquets, cabinets d'instruction, greffes correctionnels, civils et commerciaux des tribunaux).  Améliorer et moderniser les conditions de travail du personnel de la justice.	Assurer la modernisation de l'outil de travail en facilitant la gestion et le suivi des procédures.  Réduire le délai de traitement des procédures.  Revaloriser la fonction judiciaire et augmenter la productivité des professionnels de la justice.	Diagnostic sur le système informatique global des juridictions.  Schéma directeur informatique global des juridictions.  Nombre de dossiers Jugés.  Qualité du système d'information au niveau central et des juridictions.	2004-2013	DAGE, Direction des services judiciaires. Direction des affaires civiles et du scea. Direction des affaires criminelles et des grâces.
<b>Finalisation des projets d'automatisation des juridictions</b>	Evaluer les projets informatiques en cours ou disponibles, dont la mission d'informatisation du greffe du tribunal hors classe de Dakar.	Capitaliser les efforts financiers consentis par l'État et par les partenaires au développement.  Simplifier et sécuriser le fonctionnement des greffes.  Améliorer la gestion de l'archivage des décisions de justice.	Rapports d'évaluation des projets.	2004-2005	DAGE, Direction des services judiciaires. Direction des affaires civiles et du scea. Direction des affaires criminelles et des grâces.

Source: Ministère de la justice, *Programme sectoriel justice – PSJ Rapport final*, juin 2004, p.71

## Accès à la doctrine et aux ouvrages de droit

Aucune juridiction de premier degré, régionale ou départementale, ne dispose de bibliothèques avec des ouvrages et des publications permettant aux magistrats de se mettre à jour sur les développements récents du droit. Quant aux juridictions de second degré, seule la cour d'appel de Kaolack dispose d'ouvrages de doctrine diversifiés et récents. Celle de Dakar n'est dotée

d'aucune bibliothèque propre, mais il existe une bibliothèque au palais de justice de Dakar où les magistrats de diverses juridictions sont localisées et peuvent accéder à de la documentation juridique sans frais. Cela n'est pas le cas pour les magistrats des juridictions situées en dehors de Dakar. Il y a ainsi une différence entre les magistrats de Dakar qui ont un accès plus facile à la loi, la doctrine et la jurisprudence, et les autres.<sup>255</sup>

## Accès à la jurisprudence

Les juridictions de première instance et de second degré ne publient pas systématiquement de recueil de leurs décisions judiciaires. Les décisions judiciaires sont, de ce fait, méconnues même au sein des juridictions qui les rendent, en dehors des juges et avocats ayant participé aux affaires concernées. Les magistrats sénégalais ignorent souvent l'état de la jurisprudence dans leur propre juridiction et il est même arrivé que des chambres d'une même juridiction rendent sur une même question de droit des décisions contradictoires alors qu'une harmonisation aurait dû se faire.<sup>256</sup>

Seules les juridictions suprêmes disposent de services de documentation capables de collecter de manière systématique et de publier les décisions qu'elles rendent. Il existe cependant à cet égard une nette différence entre la cour de cassation et les autres juridictions suprêmes. La cour de cassation publie un bulletin trimestriel des arrêts rendus par ses trois chambres (civile, sociale et criminelle). Les bulletins des arrêts de la cour de cassation sont disponibles au service de documentation de la cour d'appel de Dakar et à la cour d'appel de Kaolack et accessibles à tout magistrat désireux d'en prendre connaissance. De plus, le ministère de la justice a publié, avec l'appui de l'Organisation internationale de la francophonie, un recueil des arrêts de la cour de cassation rendus sur cinq ans, de 1993 à 1998. Ce recueil a été mis à disposition auprès de toutes les juridictions et constitue une véritable source d'information précieuse pour tous les magistrats. Par ailleurs, le service de documentation de la cour de cassation met à la disposition des magistrats et du public les tables analytiques en matière civile et commerciale pour les années 1995 à 2000. Les autres juridictions suprêmes ont une jurisprudence relativement faible. Le conseil d'État publie également un recueil de ses décisions, mais celui-ci paraît de façon irrégulière. Il n'existe pas à ce jour, de recueil rassemblant les décisions du conseil constitutionnel.

Cette différence entre la cour de cassation et les autres juridictions suprêmes reflète une différence plus générale entre les différents types de contentieux au Sénégal. En général la jurisprudence est relativement abondante dans le contentieux de droit commun (droit civil, pénal, commercial...). Elle est encore très faible dans les contentieux constitutionnel, administratif et financier. Autrement dit, l'activité juridictionnelle de juridictions comme le conseil d'État, le conseil constitutionnel et la cour des comptes demeure relativement faible.<sup>257</sup>

Il n'existe pas de revue publiant des commentaires périodiques sur l'évolution de la jurisprudence sénégalaise. L'effort le plus soutenu en la matière est celui réalisé par les éditions

---

255 Entretiens avec Me Mouhamed Kebe, avocat à Dakar, mars 2008.

256 Idem.

257 C'est cette faiblesse de leurs activités qui a été un des arguments essentiels de la fusion du conseil d'État et de la cour de cassation en une cour suprême.

EDJA (Editions juridiques africaines), une initiative privée de l'avocat Doudou Ndoye, ancien ministre de la justice. Les éditions EDJA publient de nombreux ouvrages de vulgarisation des principaux codes et textes législatifs du Sénégal, des commentaires de lois et de jurisprudence, ainsi qu'une revue, la *Revue internationale de droit africain EDJA*, qui publie des commentaires et des décisions judiciaires. La page du droit sénégalais sur le site web d'EDJA<sup>258</sup> se limite cependant à lister les ouvrages disponibles et à renvoyer le visiteur aux modes de commande et de paiement. Le site d'EDJA n'offre donc pas un accès direct à ses publications.

La direction des services judiciaires du ministère de la justice devrait combler ce vide. Un projet de décret, portant application de la loi organique sur la cour de cassation, prévoit la mise en place d'un service de documentation et d'étude offrant une base de données rassemblant sous une nomenclature unique les décisions publiées aux bulletins de jurisprudence. Ce projet prévoit en outre que les décisions de fond rendues par les juridictions inférieures, et qui présentent un intérêt particulier, doivent être communiquées au service de documentation pour publication.<sup>259</sup>

Ni le ministère de la justice, ni aucune institution de recherche publique ou privée ne publie sur Internet les décisions judiciaires. Les juridictions sénégalaises n'ont généralement pas de site Internet et leurs décisions ou la jurisprudence ne sont donc pas accessibles en ligne. Seule la cour des comptes dispose d'un site web assez bien tenu et mis à jour.<sup>260</sup> A côté des textes fondamentaux de création et de fonctionnement de la cour des comptes, le site comprend également les rapports rendus par la cour après vérification des comptes de l'État.<sup>261</sup> Le conseil constitutionnel ne dispose pas de site web propre mais une page lui est consacrée sur le site de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF).<sup>262</sup>

## **D. Accès du public aux informations et données des tribunaux**

En vertu de l'article 60 du code de procédure civile du Sénégal, 'les audiences sont publiques à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre public et les bonnes mœurs'. Toute personne peut donc assister aux audiences où les jugements sont rendus publiquement et à haute voix par le juge. Le greffier enregistre par écrit à l'audience, sur un registre coté et paraphé par le président du tribunal, le dispositif du jugement au moment même où il est prononcé.<sup>263</sup> Ce registre communément appelé plumitif est en pratique disponible dans le bureau du greffier audienier et toute personne intéressée peut y avoir accès.

Après avoir rendu le jugement, le juge remet au greffier la version manuscrite de la décision. Ce dernier devra dans les deux semaines du prononcé, et sous la surveillance du greffier en chef, en assurer la dactylographie et la mettre à la signature du magistrat qui l'a rendue.<sup>264</sup> Lorsque le magistrat procède à la signature, l'original de la décision est conservé par le greffe. Les

---

258 Disponible à l'adresse: <http://www.edja.sn/senegal/senegal.htm> (accédé le 25 mars 2008).

259 Entretiens avec Me Mouhamed Kebe, avocat à Dakar, mars 2008.

260 Voir l'adresse: <http://www.courdescomptes.sn>.

261 Le dernier rapport publié est cependant celui se rapportant à l'année 2004.

262 Disponible à l'adresse: [http://www.accpuf.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=188&Itemid=283](http://www.accpuf.org/index.php?option=com_content&task=view&id=188&Itemid=283).

263 Article 75 du code de procédure civile.

264 Article 75 bis du même code.

parties en cause désireuses d'en avoir copie doivent payer au préalable des frais de délivrance. Ces frais varient selon que la partie concernée est demanderesse à l'instance ou défenderesse. Pour la demanderesse, ces frais constituent une provision à verser au moment de l'introduction de l'instance.<sup>265</sup> Par contre lorsque c'est la défenderesse qui est désireuse d'avoir une copie du jugement, elle devra verser ces frais qui n'auront pas valeur de provision parce que cette dernière n'ayant pas introduit d'action.

Ces frais varient également selon la nature de la décision et le degré de la juridiction ayant rendu la décision. Ils sont fixés comme suit:

- devant la cour d'appel - arrêt: 8000 F CFA.
- devant le tribunal régional - jugement: 6000 F CFA; ordonnance de référés: 2400 F CFA.
- devant le tribunal départemental - jugement: 4000 F CFA; ordonnance de référé: 2400 F CFA; jugement civil: 600 F CFA.

Dans la pratique, ces frais sont souvent versés par les parties à un contentieux, et qui désirent détenir le factum d'une décision de justice pour pouvoir procéder aux diligences nécessaires. Mais pour les autres justiciables qui désirent avoir des informations sur une jurisprudence déterminée, les décisions déjà rendues par les juridictions sont en principe disponibles dans les bibliothèques de ces dernières et classées par années. Cependant lorsque ces décisions ne sont disponibles qu'au niveau des greffes ou bibliothèques des juridictions les ayant rendues, les personnes n'habitant ou n'ayant pas d'activité habituelle dans le ressort de ces dites juridictions, se verront dans l'obligation de se déplacer pour pouvoir accéder à la jurisprudence souhaitée. Ce qui montre une fois de plus les difficultés auxquelles est confronté le public pour pouvoir accéder à certaines décisions de justice.

## E. Recommandations

Dans le sens des actions engagées dans le cadre du programme sectoriel justice, une planification à moyen terme des ressources budgétaires dont dispose le ministère de la justice devrait être encouragée, ce qui implique notamment une meilleure connaissance de la réalisation des programmes passés et la définition d'objectifs de résultats. Dans ce cadre, il est important que l'assemblée nationale vote rapidement les lois de règlement des gestions budgétaires des années passées, faute de quoi il n'est pas possible d'apprécier le niveau d'exécution réelle des dépenses affectées au secteur de la justice ni de procéder à leur évaluation.

Les tribunaux du Sénégal souffrant d'une pénurie de personnels administratifs et d'auxiliaires de justice préjudiciable à la bonne marche de la justice, les efforts de recrutement et de formation engagés dans ce domaine doivent être poursuivis. Il est en particulier souhaitable que les juridictions de province disposent d'effectifs suffisants. De la même façon, les actions engagées en vue de l'informatisation des tribunaux doivent être poursuivies.

---

265 Article 3 de l'arrêté ministériel n°0087661MJ/ACS du 14 septembre 1993 fixant les barèmes des provisions.

Une action de la part des pouvoirs publics est souhaitable afin d'assurer une meilleure connaissance de la législation et de la jurisprudence. Cette action pourrait par exemple prendre les formes suivantes:

- mise en place d'un site web grand public présentant les principales lois;
- publication systématique et régulière de recueils des grands arrêts, comme cela a parfois été fait dans le passé;
- soutien à des publications, universitaires ou privées, ayant pour objet la diffusion ou le commentaire de la jurisprudence.

# 4

## Indépendance et responsabilité des magistrats et des avocats

La loi sénégalaise sur le statut des magistrats distingue trois catégories des magistrats selon les fonctions qu'ils exercent: les magistrats du siège, les magistrats du parquet et les magistrats de l'administration centrale du ministère de la justice.<sup>266</sup> Les magistrats du siège (parfois aussi appelés magistrats 'assis') sont ceux qui rendent la justice et ont la qualité de juges auprès des cours et tribunaux, soumis à la seule autorité de la loi.<sup>267</sup> Les magistrats du parquet exercent l'action publique et requièrent l'application de la loi au nom de la société. Ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du ministre de la justice.<sup>268</sup> Quant aux magistrats de l'administration centrale, il s'agit des magistrats affectés dans les directions et services spécialisés du ministère de la justice, comme par exemple la préparation et l'étude des textes à incidence judiciaire. Toutes ces fonctions sont interchangeable et tout magistrat peut se retrouver au cours de sa carrière dans l'une ou l'autre de ces catégories.<sup>269</sup> En dépit de quelques spécificités, les magistrats des trois catégories sont régis par les mêmes règles quant à leur recrutement, qualification et formation, et sont soumis au même régime disciplinaire, même s'il existe quelques spécificités qui seront signalées ci-dessous.

---

266 Article 2, loi organique 92-27 du 30 mai 1992 portant statut des magistrats (ci-après 'statut des magistrats'), disponible à l'adresse: <http://droit.francophonie.org/doc/html/sn/loi/fr/1992/1992dfslnlgfr1.html>.

267 Article 90 de la constitution.

268 Article 6 du statut des magistrats.

269 Juriscope, *Le statut particulier des magistrats et le régime de la magistrature au Sénégal*, 1997, p.6, (ci-après: 'Juriscope'), disponible à l'adresse: <http://www.juriscope.org/publications/etudes/pdf-magistrats/OK-SEN.pdf> (dernier accès: 17 août 2007).

## A. Magistrats

### L'indépendance du pouvoir judiciaire

Dans la première constitution adoptée après l'indépendance du Sénégal en 1960, la fonction judiciaire n'était pas conçue comme relevant d'un pouvoir propre de l'État. La fonction judiciaire consistait en une 'autorité' qui, quoique formellement indépendante, relevait du pouvoir exécutif.<sup>270</sup> Il s'agissait d'une fidèle reproduction des dispositions de la constitution française du 4 octobre 1958 dont le titre VIII était intitulé 'De l'autorité judiciaire'. La conception de la séparation des pouvoirs énoncée par Montesquieu, et qui a influencé la constitution française tout comme la première constitution sénégalaise, n'envisageait comme pouvoir de l'État que les fonctions exécutive et législative, les seules dérivant du suffrage universel ou d'instances élues.<sup>271</sup> En vertu de cette conception, l'indépendance de l'autorité judiciaire, ne pouvait être garantie que par un des deux autres pouvoirs. La constitution du 26 août 1960 a ainsi prévu que le président de la République est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.<sup>272</sup>

La constitution du 7 mars 1963 a changé cette conception et élevé la fonction judiciaire au rang de troisième pouvoir pleinement indépendant des pouvoirs exécutif et législatif.<sup>273</sup> Le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire est reproduit dans la constitution de 2001.<sup>274</sup> Des dispositions précises pour garantir l'indépendance de la magistrature sont prévues aussi bien dans la constitution que dans les lois statutaires. Certaines de ces garanties sont applicables à tous les magistrats. D'autres sont spécifiques aux juges du siège ou aux magistrats du parquet. Ces garanties sont, néanmoins, affaiblies par le manque d'indépendance, réel ou perçu, du conseil supérieur de la magistrature ainsi que le processus de nomination et d'avancement des magistrats.

#### *Le conseil supérieur de la magistrature*

La carrière des magistrats est en principe gérée par le conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui est composé de membres de droit (dont le président de la République, le ministre de la justice et de hauts magistrats du siège et du parquet) et de membres élus pour 4 ans par leurs pairs. Avant 1992, le CSM n'était compétent qu'à l'égard des magistrats du siège. Les magistrats du parquet relevaient directement du ministère de la justice dont ils dépendaient entièrement pour leur nomination et les questions disciplinaires. Depuis 1992, le CSM intervient pour la nomination, l'avancement et la discipline de tous les magistrats, aussi bien ceux du siège que ceux du parquet. En dépit de ce progrès indéniable pour l'indépendance des magistrats,<sup>275</sup> les

---

270 Titre IX, constitution du 26 août 1960.

271 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, cité par Ismaila Madior Fall, *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, op.cit., p.41.

272 Article 54, constitution du 26 août 1960.

273 Article 80 de la constitution du 7 mars 1963: 'Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif'.

274 Article 88, constitution du 22 janvier 2001.

275 Exposé des motifs, loi organique 92-26 du 30 mai 1992 modifiant l'ordonnance no 60-16 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la Magistrature (ci-après: 'loi sur le CSM'), disponible sur: <http://droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=2738> (dernier accès: 24 août 2007).

magistrats du parquet restent placés sous la dépendance hiérarchique du ministère de la justice. La loi sur le conseil supérieur de la magistrature prévoit en effet que 'les magistrats du parquet soient placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des sceaux, ministre de la justice'.<sup>276</sup>

En se démarquant de la constitution française qui l'avait inspirée, la législation sénégalaise sur la gestion de la carrière des magistrats ne semble pas avoir tiré toutes les conséquences de la transformation des fonctions judiciaires en un pouvoir de l'État. Alors qu'en France, il est clairement dit du conseil supérieur de la magistrature qu'il 'assiste' simplement le président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance du judiciaire – et donc aussi dans ses fonctions de gestionnaire de la carrière des magistrats<sup>277</sup> – une telle clarté est absente de la législation sénégalaise. La nature et les fonctions du CSM ne sont pas définies de façon claire, quoique cet organe soit prévu par la constitution<sup>278</sup> et régi par une loi organique.<sup>279</sup> En ce qui concerne la nomination et l'avancement des magistrats, le CSM a un pouvoir très limité et quasiment symbolique du fait du poids important du ministre de la justice en amont ou en aval de ses décisions. Comme il sera relevé plus loin, le CSM a un pouvoir moins ambigu et plus autonome en matière de discipline des magistrats.<sup>280</sup>

D'après le statut des magistrats, un magistrat doit réunir les deux conditions suivantes pour être promu au grade supérieur: avoir douze ans d'ancienneté dans le deuxième grade (le temps passé en disponibilité n'étant pas pris en considération pour le calcul de l'ancienneté); et être inscrit au tableau d'avancement.<sup>281</sup> C'est le conseil supérieur de la magistrature qui dresse le tableau d'avancement, mais il le fait 'à raison du nombre de postes vacants signalés par le Garde des sceaux, ministre de la justice'.<sup>282</sup> En définitive, c'est le ministre de la justice qui arrête les listes des propositions d'avancement et les adresse au CSM<sup>283</sup> sur la base des notices individuelles d'appréciation qu'il reçoit des chefs de juridiction.<sup>284</sup> Le ministre de la justice est donc le véritable maître du tableau d'avancement des magistrats et le rôle du CSM semble être seulement de l'assister dans cette tâche. Par exemple, le ministre de la justice peut rayer du tableau d'avancement un magistrat inscrit qui renonce pour la deuxième fois à l'avancement pour des raisons personnelles qu'il fait connaître.<sup>285</sup>

Cette faiblesse du CSM est renforcée par son mode de composition ainsi que par l'influence de l'exécutif dans son fonctionnement. La composition du CSM, lorsque ce dernier siège comme

---

276 Article 6, loi sur le CSM.

277 Article 64, constitution française: 'Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le conseil supérieur de la magistrature'.

278 Article 90, constitution du 22 janvier 2001: '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. [...] 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'.

279 Loi sur le CSM.

280 Voir plus loin, 'Responsabilité et régime disciplinaire des magistrats', p.103.

281 Article 55, statut des magistrats.

282 Article 60, statut des magistrats.

283 Article 57, statut des magistrats.

284 Articles 33 et 56, statut des magistrats.

285 Article 61, statut des magistrats.

organe de régulation de la carrière des magistrats est en fait un organe dépourvu d'autonomie et d'indépendance. Outre le président de la République qui le préside et le ministre de la justice qui en est le vice-président,<sup>286</sup> la loi prévoit que le CSM comprend dix autres membres dont sept membres 'de droit' et trois membres élus. Les membres de droit sont des hauts magistrats qui siègent au CSM en vertu des fonctions qu'ils exercent dans la hiérarchie judiciaire. Il s'agit du président du conseil d'État, du premier président de la cour de cassation, du procureur général près la cour de cassation, des premiers présidents de cour d'appel,<sup>287</sup> et des procureurs généraux près desdites cours.<sup>288</sup> Les trois membres élus le sont pour quatre ans par leurs pairs parmi les magistrats.<sup>289</sup>

Cette composition est vivement critiquée par un grand nombre de magistrats sénégalais qui pensent qu'elle menace l'indépendance de la branche judiciaire et qu'elle fait du CSM un organe non représentatif de la magistrature. Dans un entretien accordé à la presse immédiatement après son élection à la présidence de l'Union des magistrats sénégalais (UMS), le juge Aliou Niane a indiqué qu'une de ses priorités serait d'obtenir une réforme de la composition du CSM afin de rendre majoritaires les membres élus par leurs pairs. Pour que le CSM puisse jouer son rôle, a-t-il insisté, 'les magistrats élus doivent être majoritaires, dans la mesure où ce sont eux qui doivent défendre les intérêts des magistrats, ce sont eux qui reflètent la diversité au niveau de la magistrature'.<sup>290</sup> Les magistrats souhaitant siéger au CSM adressent leur candidature au ministre de la Justice qui en examine la recevabilité.<sup>291</sup> Même si le rôle du ministre de la justice est en principe formel, son intervention est également l'objet de critiques. L'idéal, d'après M. Niane, serait de couper carrément le cordon ombilical entre le CSM et l'exécutif. Il a ainsi déclaré à la radio privée Radio futurs médias (RFM), le 19 août 2007, que puisque 'le président de la République ne peut pas être chef de l'assemblée nationale ni du sénat,' par principe et pour assurer une indépendance effective des magistrats 'il ne peut pas être le chef du pouvoir judiciaire à travers le conseil supérieur de la magistrature'.<sup>292</sup>

Son mode de composition est loin de constituer la seule fissure dans l'architecture du conseil supérieur de la magistrature. De nombreuses décisions ayant une influence directe sur la carrière des magistrats sont prises directement par l'exécutif sans aucune implication du CSM. En dehors des domaines très limités dans lesquels la loi donne un certain rôle au CSM, le ministre de la justice exerce une autorité directe, et parfois discrétionnaire, sur la carrière des magistrats. Etant responsable de la gestion des ressources dans le domaine de la justice,<sup>293</sup> le ministre détermine les besoins en ressources humaines dans le secteur judiciaire et c'est sur

---

286 Article 1, loi sur le CSM.

287 Actuellement, seulement deux cours d'appel fonctionnent sur les quatre prévues: celles de Dakar et de Kaolack (voir plus haut le chapitre sur les structures du système judiciaire).

288 Article 2, loi sur le CSM.

289 Article 3, loi sur le CSM.

290 Amadou Diouf, 'Aliou NIANE, président de l'union des magistrats du Sénégal: 'Idrissa Seck doit être jugé', entretien au quotidien *Wal Fadjri* (Dakar) 16 août 2007.

291 Une condition essentielle est de n'avoir jamais fait l'objet d'une procédure disciplinaire. *Juriscope*, op.cit., p.3.

292 APS: *Union des magistrats sénégalais: Des réformes de la magistrature évoquées par le président*, <http://www.sudonline.sn/spip.php?article4912> (dernier accès lundi 20 août 2007).

293 Voir chapitre 3, 'Gestion du système judiciaire', p.68.

sa proposition que les candidats à la magistrature sont présentés à la nomination du président de la République.<sup>294</sup> Le ministre de la justice peut également accorder discrétionnairement des dérogations individuelles pour autoriser les magistrats à enseigner ou à exercer des fonctions ou des activités extérieures compatibles avec leur dignité et leur indépendance.<sup>295</sup>

### *Nomination des magistrats*

L'indépendance des magistrats est garantie par leur mode de nomination. La constitution prévoit qu'à l'exception des membres du conseil constitutionnel et de la cour des comptes, les magistrats sont nommés par le président de la République 'après avis du conseil supérieur de la magistrature'.<sup>296</sup> L'intervention du CSM, organe technique de régulation de la carrière des magistrats, sert en principe à soustraire le processus de nomination des magistrats de l'emprise de l'exécutif, et donc de le mettre à l'abri des influences politiques. Mais la réalité est parfois éloignée de ce principe.

Le CSM agit en matière des nominations des magistrats comme un organe consultatif plutôt que comme un organe de décision.<sup>297</sup> Autrement dit, le CSM se limite à émettre un simple avis et le pouvoir de nomination appartient effectivement au président de la République. Comme le statut des magistrats le prévoit, 'les magistrats sont nommés par décret du président de la République, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice'.<sup>298</sup> De plus, lorsqu'il siège en matière de nomination des magistrats, le CSM est présidé par le président de la République ou, à défaut, par le ministre de la justice.<sup>299</sup> Les travaux sont alors presque entièrement influencés par les membres de l'exécutif. C'est le ministre de la justice qui, formellement, propose un candidat à la nomination au vu d'un rapport fait par un membre du CSM qui aura formulé des recommandations sur l'aptitude de l'intéressé à exercer la fonction judiciaire. Le CSM se prononce par vote sur la proposition du ministre de la justice et, en cas d'égalité des voix, la voix du président de la République ou, à en son absence, celle du ministre de la justice est prépondérante.

Par ailleurs, le président de la République n'a aucune obligation de suivre les propositions votées par le CSM. La pratique indique que 'tantôt le président, faisant suite au rejet manifesté par le CSM d'une proposition de nomination du garde des sceaux, ministre de la justice, s'est gardé de nommer le magistrat proposé, tantôt le président de la République, malgré l'avis favorable des membres du CSM n'a pas donné suite à la nomination du magistrat proposé'.<sup>300</sup>

La nomination à certains postes de responsabilité dans la hiérarchie judiciaire devrait être ouverte au concours afin de donner plus de légitimité et d'indépendance à leurs titulaires. C'est le

---

294 Article 4, statut des magistrats.

295 Article 9, alinéa 3, statut des magistrats.

296 Article 90, constitution du 22 janvier 2001.

297 Juriscope, *Le statut particulier des magistrats et le régime de la magistrature au Sénégal*, 1997, (ci-après 'Juriscope'), p.4, <http://www.juriscope.org/publications/etudes/pdf-magistrats/OK-SEN.pdf> (dernier accès: 17 août 2007).

298 Article 4, statut des magistrats.

299 Article 11, loi sur le CSM.

300 Juriscope, op.cit.

cas des postes stratégiquement importants de procureur de la République et de doyen des juges d'instruction du tribunal régional hors classe de Dakar.<sup>301</sup>

C'est donc en réalité à une véritable tutelle de l'exécutif que la loi soumet le pouvoir judiciaire au Sénégal. D'après le président de l'UMS, cette structure est incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs dont le respect aurait signifié 'qu'il n'y ait pas de mécanisme de tutelle d'un pouvoir sur un autre. Les pouvoirs, dans le principe constitutionnel, sont indépendants et séparés'.<sup>302</sup> Nulle part cette tutelle n'apparaît avec plus d'évidence que dans le processus de nomination des magistrats.

### *Principe d'inamovibilité*

Une autre garantie importante de l'indépendance des magistrats – qui ne s'applique qu'à ceux du siège – est la règle de l'inamovibilité des juges. En vertu de la constitution, 'les magistrats du siège sont inamovibles'.<sup>303</sup> D'après le statut des magistrats, ce principe signifie notamment qu'ils ne peuvent recevoir une affectation nouvelle, même par voie d'avancement, sans leur consentement préalable.<sup>304</sup> Ce principe est cependant affecté par deux exceptions qui tendent à le vider de leur signification: la nomination à des emplois judiciaires à titre intérimaire et la mutation pour nécessité de service.

Dans la majorité des cas, les magistrats qui occupent des responsabilités dans la hiérarchie judiciaire y ont été nommés par intérim puisque leur grade ne permettait pas qu'ils soient titularisés à ces postes.<sup>305</sup> La raison avancée pour justifier le recours aux nominations par intérim est 'l'insuffisance des magistrats à couvrir les besoins de toutes les juridictions, ce qui entraîne la promotion de ceux ne pouvant par leur grade être titulaires des emplois qu'ils occupent'.<sup>306</sup> Une telle situation fragilise potentiellement les magistrats concernés en faisant dépendre leur carrière du ministère de la justice, celui-ci pouvant leur retirer l'intérim à tout moment.

La deuxième exception se prête à des abus tout aussi préoccupants. En vertu du statut des magistrats, 'lorsque les nécessités du service l'exigent, les magistrats du siège 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 pour laquelle le déplacement est prévu'.<sup>307</sup> Même s'il est expressément prévu que l'avis du CSM doit, dans ce cas, être conforme et motivé, le ministre de la justice demeure maître de l'appréciation de la nécessité de service. La nécessité de service étant 'une notion non définie, aux contours imprécis',<sup>308</sup> le ministre de

---

301 Ceux qui exercent présentement ces fonctions le font à titre d'intérimaires et non de titulaires, leurs grades respectifs ne leur permettant pas d'occuper ces postes. Ce statut d'intérimaires affaiblit leur indépendance et peut les conduire à 'exécuter les ordres' afin de ne pas perdre leurs fonctions.

302 Amadou Diouf, 'Aliou NIANE, président de l'union des magistrats du Sénégal: 'Idrissa Seck doit être jugé' entretien au quotidien *Wal Fadjri* (Dakar) 16 août 2007, op.cit.

303 Article 90, alinéa 3 de la constitution du 22 janvier 2001.

304 Article 5, statut des magistrats.

305 Juriscope, p.9.

306 Idem.

307 Idem.

308 Amady Ba, 'Droits et responsabilités des juges', allocution prononcée à la cérémonie de rentrée solennelle des cours et tribunaux 1992-1993, Doudou Ndoye, *Droits et responsabilité des juges au Sénégal* ed. CAFORD, Dakar, 2002, p.12.

la justice, peut aisément s'en servir pour justifier la mutation ou le déplacement d'un juge d'un tribunal à un autre.<sup>309</sup> D'après le président de l'union des magistrats du Sénégal, les mutations des juges sans leur consentement pour nécessité de service sont devenues la règle plutôt que l'exception, et en pratique, les juges du siège ne sont donc plus protégés par le principe d'inamovibilité.<sup>310</sup>

Le contrôle exercé sur le fonctionnement du CSM par l'exécutif et la banalisation des exceptions au principe d'inamovibilité ont conduit à vider ce dernier de son contenu. Ceci donne parfois lieu à des cas d'immixtion de l'exécutif dans le déroulement d'affaires judiciaires dont s'occupaient des magistrats mutés, déplacés ou promus. De telles suspicions ont été exprimées à propos de l'affaire des poursuites contre l'ancien président du Tchad Hissène Habré, qui vit en exil au Sénégal depuis le coup d'État contre son régime en 1990 (voir encadré: Affaire des poursuites contre Hissène Habré, à la page 26). Au cours de la réunion du CSM du 30 juin 2000 présidée pour la première fois par M. Abdoulaye Wade, élu président de la République quatre mois plus tôt, il a été décidé de muter M. Demba Kandji, le juge d'instruction en charge de l'affaire. Lors de la même réunion, le CSM a décidé de promouvoir le président de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Dakar, Cheikh Tidiane Diakhaté, comme juge au conseil d'État, alors que cette chambre d'accusation était saisie de l'appel de Hissène Habré contre son inculpation, et cela trois jours avant qu'elle ne rende sa décision sur cet appel.<sup>311</sup> Bien que ces décisions fussent parfaitement légales sur la forme, elles ont laissé une forte impression d'immixtion de l'exécutif dans le judiciaire, d'autant qu'elles sont intervenues aussitôt après que le principal avocat de M. Hissène Habré, Me Madické Niang, eut accepté une nomination comme conseiller juridique du président Wade.<sup>312</sup>

Ces mutations et promotions ont été vivement critiquées par les parties civiles dans l'affaire Habré. Selon celles-ci, 'la nomination de Me Madické Niang, avocat de Hissène Habré, par le président Abdoulaye Wade au poste de conseiller spécial du président de la République chargé des questions juridiques, poste qu'il cumule avec son cabinet d'avocat, constitue un cas de conflit d'intérêt et fait spéculer sur la possible ingérence de l'exécutif dans l'affaire Hissène Habré'.<sup>313</sup> Les organisations des droits de l'homme qui soutenaient ces parties civiles ont également vu dans ces décisions une forme d'inféodation du CSM au pouvoir exécutif. 'Muter ou promouvoir des juges au milieu d'un cas sensible constitue une pantalonnade indigne

---

309 Juriscope, op.cit., p.9.

310 Amadou Diouf, 'Aliou NIANE, président de l'union des magistrats sénégalais: "Idrissa Seck doit être jugé"', entretien au quotidien *Wal Fadjri* (Dakar) 16 août 2007, disponible à l'adresse: <http://fr.allafrica.com/stories/200708160215.html> (dernier accès: 17 août 2007).

311 Human Rights Watch, 'Les agissements déplorables du Sénégal. Un panel présidentiel mute des juges- Les poursuites contre l'ex-dictateur tchadien sont abandonnées-Les victimes iront en appel' communiqué de presse, Dakar 4 juillet 2000, disponible à l'adresse: <http://www.hrw.org/french/press/2000/habreo705-fr.htm> (dernier accès: 24 février 2007).

312 Xavier Monnier, 'Tous aux Habré', *Bakchich* (journal satirique en ligne), n°4 du 13 octobre 2006, disponible à l'adresse <http://www.bakchich.info/article334.html> (dernier accès: 24 février 2007).

313 Human Rights Watch, 'Le Sénégal a compétence sur les crimes commis par Hissène Habré, communiqué de presse', Dakar 10 mai 2000, disponible à l'adresse: <http://www.hrw.org/french/press/2000/habreo509-fr.htm> (dernier accès: 24 février 2007).

de la démocratie sénégalaise,' a protesté Alioune Tine, secrétaire général de l'organisation Rassemblement africain pour la défense des droits de l'homme (RADDHO).<sup>314</sup>

Le contrôle de l'exécutif sur le CSM est tel que pratiquement toutes les décisions du CSM en matière de mutation et de déplacement des juges sont désormais frappées de suspicion, en particulier si les juges concernés s'occupaient d'affaires de corruption impliquant des personnalités politiques ou proches du gouvernement. Ce fut le cas lorsqu'en février 2007 Mme Seynabou Ndiaye Diakhaté, juge d'instruction au tribunal hors classe de Dakar, a été mutée par le ministre de la justice, sur avis conforme du CSM, pour être nommée juge à la cour de justice de l'UEMOA.<sup>315</sup> Cette mutation a soulevé la suspicion puisqu'à ce moment là la juge Diakhaté s'occupait d'une affaire dans laquelle M. Abdoulaye Baldé, secrétaire général de la présidence de la République et directeur exécutif de l'Agence nationale de l'organisation de la conférence islamique (ANOI), était soupçonné de corruption sur les fonds destinés à des travaux publics dans ce qu'on a appelé l'affaire des 'chantiers de la corniche ouest' à Dakar.<sup>316</sup> La persistance des rumeurs sur les motivations politiques du déplacement de Mme Diakhaté a obligé le ministère de la justice à publier le communiqué suivant:

**Mise au point:** Contrairement à une rumeur malicieusement distillée, au lendemain de la réunion du conseil supérieur de la magistrature qui a eu lieu le 2 février 2007, le départ de Mme Seynabou Ndiaye Diakhate, comme doyenne des juges, et son remplacement par M. Sémou Diouf, ne procède pas de sanction, encore moins, ne saurait être lié à une quelconque affaire. Mme Seynabou Ndiaye Diakhate a été nommée, au titre du Sénégal, membre de la cour de justice de l'UEMOA, à l'issue de la dernière conférence des chefs d'État et de gouvernement tenue à Ouagadougou, le 20 janvier 2007, soit plus de 10 jours avant la réunion du conseil supérieur de la magistrature. Par conséquent, toute autre interprétation relève, purement et simplement, d'une tentative d'intoxication aux desseins inavoués.<sup>317</sup>

Enfin, il faut signaler que le principe d'inamovibilité ne s'applique pas aux magistrats du parquet. En vertu de la loi, 'contrairement aux magistrats du siège, leur consentement n'est pas requis à l'avance pour leur affectation. Cependant à leur demande, ils peuvent être affectés sans avancement d'une juridiction à une autre par l'autorité de nomination'.<sup>318</sup>

---

314 *Human Rights Watch*, 'Les agissements déplorables du Sénégal', op. cit.

315 'Prestation de serment de Seynabou Ndiaye Diakhaté', in La semaine de l'UEMOA, Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA, n°160 du 23 au 29 avril 2007, disponible à l'adresse: <http://www.uemoa.int/BullInfo/bulh60.pdf> (dernier accès: 24 août 2007).

316 Netalli: 'Accusations de pots-de-vin sur les chantiers de la Corniche ouest: Pape Malick Ndiaye à nouveau inculpé par le doyen des juges d'instruction', <http://www.xibar.net/index.php?action=article&numero=1839> (dernier accès: 24 août 2007).

317 Communiqué posté sur le site officiel du ministère de la justice: <http://www.justice.gouv.sn/actualites.php> (dernier accès: 24 août 2007).

318 Article 6 de la loi 92-26 du 30 mai 1992 modifiant l'ordonnance n°60-16 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature.

## Composition de la magistrature

D'après la direction des services judiciaires du ministère de la justice, l'effectif des magistrats était de 312 à la date du 14 août 2006,<sup>319</sup> soit un magistrat pour 40 000 habitants au Sénégal, alors que ce ratio est, par exemple, de un pour 32 000 au Mali et de un pour 28 000 au Bénin.<sup>320</sup> Ce ratio était encore plus faible si l'on ne prend en compte que les seuls juges. Sur les 312 magistrats, 67 étaient des magistrats du parquet et 245 des magistrats du siège.<sup>321</sup> Des efforts de recrutement des magistrats ont produit des effets spectaculaires au cours des deux dernières années. Plus de 100 magistrats ont été recrutés, portant le nombre des magistrats à 418 au 27 février 2008. Il y a également lieu de déduire le nombre des magistrats de l'administration centrale et de ceux affectés dans d'autres départements ministériels pour obtenir le nombre exact des magistrats du parquet et des juges exerçant effectivement dans les tribunaux et parquets. Par exemple, sur les 318 magistrats composant l'effectif affiché en 2003 seulement 261 travaillaient effectivement dans les juridictions, le reste travaillant au ministère de la justice et en détachement dans les autres ministères et institutions publiques.

Au 27 février 2008, la situation avait beaucoup évolué: seulement 31 magistrats étaient en détachement dans d'autres ministères et organismes.<sup>322</sup> Nonobstant ces progrès, les magistrats sont en général en nombre insuffisant au Sénégal et ce déficit affecte la quasi-totalité des juridictions. Cette situation nuit à la qualité de la justice. Par exemple, les tribunaux départementaux, en dehors de ceux de Dakar, Tambacounda, Kaolack, Fatick et Thiès, sont parfois obligés de siéger à juge unique au détriment du principe de collégialité.<sup>323</sup> Dans ces tribunaux, le juge cumule très souvent les fonctions de président, de juge d'instruction et de délégué du procureur de la République.<sup>324</sup> Il est ainsi très souvent fait application de l'article 41 du code de procédure pénale qui permet au président du tribunal départemental de siéger en même temps comme juge d'instruction, ce qui pose un problème d'objectivité dans les décisions qui sont rendues.<sup>325</sup>

L'accès à la magistrature et aux fonctions judiciaires ne fait pas apparaître de discriminations flagrantes. Au Sénégal, il n'y a pas de politiques spéciales de promotion de catégories particulières de la population. Des efforts ont été réalisés pour assurer une représentation équitable en genre dans la magistrature, mais beaucoup reste encore à faire. En 1997, seulement 27 magistrats étaient des femmes, ce qui représentait moins de 15% des effectifs. En revanche la représentation des femmes dans la magistrature était de qualité relativement bonne, les femmes occupant des fonctions parmi les plus élevées dans la hiérarchie de la magistrature, notamment la présidence

---

319 *Réponses du Sénégal* au questionnaire distribué en prévision du deuxième congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) sur l'indépendance de la justice, Dakar 7 et 8 novembre 2007 (ci-après 'Réponses du Sénégal'), disponibles à l'adresse: [http://www.ahjucaf.org/+Senegal-+?id\\_rubrique=211&debut\\_articles=40#pagination\\_articles](http://www.ahjucaf.org/+Senegal-+?id_rubrique=211&debut_articles=40#pagination_articles) (dernier accès: 17 août 2007).

320 Programme sectoriel justice, p.55.

321 *Réponses du Sénégal*, op.cit.

322 Chiffres communiqués par Albert Gaye, directeur des affaires juridiques, ministère de la justice, Dakar le 27 février 2008.

323 Programme sectoriel justice, p.55.

324 Juriscope, op.cit, p.7.

325 Programme sectoriel justice, p.55.

de la cour de cassation, celle des trois chambres de cette cour et de la première section du conseil d'État.<sup>326</sup> Mais dix ans plus tard la situation n'a pas connu d'amélioration: sur les 418 magistrats au 27 février 2008, seulement 61 étaient des femmes, soit le même ratio de 15%.<sup>327</sup>

## Qualification et formation des magistrats

Les magistrats sénégalais sont recrutés au niveau de la maîtrise en droit,<sup>328</sup> c'est-à-dire parmi les personnes ayant accompli quatre années d'études de droit dans une université.<sup>329</sup> Compte tenu de l'organisation et de l'orientation du curriculum dans les facultés de droit du pays, ceci conduit à une magistrature dominée par des juristes ayant généralement une formation en droit privé.<sup>330</sup> De plus, suivant une ancienne tradition française, les enseignements du droit au Sénégal sont basés sur le droit positif doctrinaire et très peu de place est faite au droit jurisprudentiel.<sup>331</sup> Les magistrats ont donc une formation de base solide mais plutôt générale et théorique peu ouverte à la spécialisation.<sup>332</sup>

Le candidat à la magistrature doit réunir les conditions suivantes:

- être citoyen sénégalais;
- jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité;
- se trouver en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée; et
- remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.<sup>333</sup>

Trois voies sont prévues pour accéder à la magistrature: le concours, le recrutement sur titres et le recrutement à titre temporaire. Le concours est ouvert sans discrimination à toute personne titulaire de la maîtrise en sciences juridiques. Il comprend deux épreuves d'admissibilité dont l'une est théorique et porte sur une liste de sujets de droit public et de droit privé au choix du candidat, l'autre portant sur le commentaire d'un arrêt.<sup>334</sup> Les candidats ayant réussi suivent une formation de deux ans au centre de formation judiciaire, composée de cours théoriques et de stages dans les juridictions.<sup>335</sup> Ils sont appelés 'auditeurs de justice' au cours de cette formation, à l'issue de laquelle ils sont nommés juges suppléants par ordonnance du premier président de la cour d'appel de Dakar avant d'être nommés par décret du président de la République une fois leur titularisation acquise, c'est-à-dire deux ans après leur nomination.<sup>336</sup> Ils sont affectés dans le

---

326 Juriscope, op.cit, p.7.

327 Entretien avec M. Ndiaye, secrétaire général du ministère de la justice réalisé le 27 février 2008.

328 Article 47, statut des magistrats.

329 Il s'agit surtout de l'une des deux principales universités du pays: l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD, la plus vieille université en Afrique francophone) et l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. Les quatre dernières années ont vu l'apparition d'une forte proportion de doctorants parmi les candidats.

330 Juriscope, *Le statut particulier des magistrats et le régime de la magistrature au Sénégal*, op.cit, p.7.

331 Gerti Hesseling, 'Senegal', in Kritzer (ed.), *Legal Systems of the World*, Vol. IV, ABC-CLIO, p.1427.

332 Programme sectoriel justice, p.55.

333 Article 30, statut des magistrats.

334 Article 47 al. 2, statut des magistrats.

335 Amady Ba, 'Droits et responsabilités des juges' op.cit., p.13.

336 Article 4, statut des magistrats.

ressort d'une cour d'appel par le même décret de nomination et y sont ensuite répartis selon les besoins du service par ordonnance du premier président de cette juridiction.<sup>337</sup>

Le recrutement sur titres concerne les personnes ayant travaillé pendant un certain nombre d'années dans le secteur de la justice, et qui souhaitent se reconvertir en magistrats. Il s'agit principalement des avocats inscrits au tableau de l'ordre et qui ont prêté serment depuis dix ans au moins, des greffiers en chef titulaires de la maîtrise en droit et ayant exercé leur profession pendant dix ans au moins, et des professeurs titulaires en sciences juridiques.<sup>338</sup> C'est cette voie d'accès à la magistrature qui aurait pu injecter une bonne dose de spécialisation et d'expérience pratique en permettant le recrutement des professionnels du droit dans la magistrature. Mais le recrutement sur titres, proche de la pratique de certains pays anglophones,<sup>339</sup> a plutôt un caractère exceptionnel et le recrutement sur concours demeure au Sénégal 'la voie royale d'accès à la magistrature'.<sup>340</sup>

Il y a enfin le recrutement à titre intérimaire. Il est pratiqué lorsque le ministre de la justice désigne des agents de l'État titulaires de la maîtrise en droit pour combler le déficit du nombre des magistrats dans certaines juridictions.<sup>341</sup> Ils cessent leurs fonctions au fur et à mesure de la résorption du déficit du nombre des magistrats desdites juridictions.<sup>342</sup>

La formation des magistrats est assurée par le Centre de formation judiciaire (CFJ) créé en 1995 par décret du président de la République en remplacement de la division judiciaire de l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM).<sup>343</sup> En plus de la formation initiale des futurs magistrats, le CFJ organise également une formation continue pour les magistrats en exercice.<sup>344</sup> La formation initiale des futurs magistrats comporte deux phases. La première phase dure douze mois et se déroule au CFJ. Elle vise à assurer une 'mise à niveau des élèves magistrats quant à leurs connaissances juridiques aussi bien dans les matières générales (droit pénal, droit civil) que dans les matières plus spécialisées (droit commercial, droit maritime, droit douanier)'.<sup>345</sup> Au cours de cette première phase, la formation est également focalisée sur les techniques professionnelles propres à chaque fonction juridictionnelle, notamment la pratique du siège (au civil et au commercial), les fonctions d'instruction, la pratique du parquet, du siège correctionnel et de la juridiction des mineurs, des contentieux spécifiques (social, administratif, économique, douanier, fiscal, de la propriété intellectuelle), du droit harmonisé OHADA, du droit communautaire UEMOA et de la déontologie. Au cours de la seconde partie de la formation, qui dure douze mois également, les auditeurs de justice effectuent un stage pratique de six mois dans une juridiction de l'intérieur du pays, deux mois au tribunal régional hors classe de Dakar,

---

337 Article 7, statut des magistrats.

338 Article 47, statut des magistrats.

339 Au Ghana, par exemple, ne peuvent être nommés juges que des personnes de haute moralité et intégrité ayant exercé comme avocats pendant au moins 15 ans. Voir *AfriMAP, Ghana: Justice Sector and the Rule of Law, 2007*, p.72.

340 Juriscope, op.cit., p.7.

341 Article 68, statut des magistrats.

342 Ibidem. Fin avril 2008 il n'y avait pas de magistrats recrutés à titre intérimaire.

343 Décret 95-20 du 6 janvier 1995.

344 Amady Ba, 'Droits et responsabilités des juges', op.cit., p.11.

345 Amady Ba, 'Droits et responsabilités des juges', op.cit, p.12.

quinze jours dans les services de la direction de l'administration pénitentiaire et dix jours dans un cabinet d'avocat avant l'évaluation des stages et la préparation de l'examen de sortie.<sup>346</sup>

La qualité de la formation est cependant affectée par les nombreux problèmes de fonctionnement dont souffre le CFJ. L'insuffisance des locaux mis à sa disposition a été identifiée en 2004 comme l'un d'eux. Le centre n'a qu'un nombre réduit de salles ne correspondant pas à 'la demande croissante en formation au niveau national liée à la nécessité de recruter un plus grand nombre de magistrats pour pallier à leur déficit' ni avec les sollicitations de pays africains.<sup>347</sup> Le CFJ n'était pas non plus doté d'une bibliothèque propre en 2004 ni de connexion à l'Internet, sauf dans le bureau du directeur. Avec le soutien du Projet d'appui à la justice (PAJ), la connexion Internet est aujourd'hui gratuite pour tout le personnel et les élèves. Ces derniers peuvent accéder à l'Internet en même temps que les élèves de l'ENA (Ecole nationale d'administration). Il est prévu, toujours avec l'appui du PAJ, de délocaliser le CFJ et de l'installer dans le nouveau palais de justice actuellement en construction où il aura plus d'espace.

Le CFJ souffre également d'un déficit des ressources humaines, cinq personnes seulement, y compris le directeur, formant son personnel permanent. Le centre emploie donc des vacataires comme personnel d'appui et les formateurs sont tous des contractuels extérieurs. 'Les orientations du gouvernement en matière de formation judiciaire rendent indispensable un recrutement', remarquait le document conceptuel du programme sectoriel justice en 2004,<sup>348</sup> mais le gouvernement tarde à recruter un personnel professionnel plus important pour le CFJ. En particulier, il est indispensable d'assurer une présence de formateurs permanents ou, à défaut, de vacataires motivés et compétents.<sup>349</sup>

Les ressources financières et matérielles du centre semblent avoir été fixées sans considération de la demande croissante à laquelle le centre aurait à faire face à l'avenir. Le budget du CFJ a été pensé à la fin des années 1990 pour une capacité de 8 auditeurs de justice,<sup>350</sup> mais en 2006, ce sont 62 élèves magistrats qui sont sortis du centre, la plus grande promotion depuis l'indépendance.<sup>351</sup> Le budget du centre a été jugé insuffisant par rapport 'à la vocation et à la mission qui lui sont assignées'.<sup>352</sup> Les ressources disponibles sont à peine suffisantes pour payer les émoluments des formateurs (5 000 F CFA par heure). Aucune rubrique n'était prévue au budget de 2004 pour la formation continue qui était entièrement prise en charge par la coopération française depuis 2001. La situation a depuis beaucoup évolué. L'État prend désormais en charge une partie de la formation continue et demande l'appui des bailleurs, notamment de la coopération française, pour le reste. La formation continue se déroule annuellement sur des thématiques diverses, pouvant porter aussi bien sur les juridictions, sur l'actualité judiciaire que sur les actes sous forme de séminaires. Le thème retenu en 2008 porte sur les successions.

---

346 Réponses du Sénégal, op.cit.

347 Programme sectoriel justice, p.47.

348 Ibidem.

349 Amady Ba, 'Droits et responsabilités des juges', op.cit., p.14.

350 Idem, p.28.

351 Communiqué du conseil des ministres du jeudi 6 juillet 2006, [http://www.information.gouv.sn/article.php3?id\\_article=149](http://www.information.gouv.sn/article.php3?id_article=149) (dernier accès: 18 août 2007).

352 Programme sectoriel justice, p.48.

D'après le ministère de la justice, la fixation du thème sur lequel porte la formation continue n'est pas faite de manière unilatérale mais elle dépend des besoins exprimés par les magistrats eux-mêmes qui sont consultés chaque année.<sup>353</sup>

Du point de vue qualitatif, en dépit des efforts du CFJ en matière de formation continue, le niveau de compétence de plusieurs magistrats a été jugé comme n'étant 'pas toujours à la hauteur de leurs responsabilités juridictionnelles'.<sup>354</sup> Cela est principalement dû à l'insuffisance de la formation continue qui n'est pas systématisée. Par ailleurs, les fréquentes affectations des magistrats d'un ordre de juridiction à un autre ne leur permettent pas de capitaliser la compétence et l'expérience acquises au sein d'une juridiction. Une plus grande spécialisation des magistrats contribuerait à leur permettre d'avoir une connaissance et une expérience plus pointues de leur matière tout en facilitant l'optimisation de la formation continue.

## Rémunération des magistrats

Les magistrats sont rémunérés par l'État. Il n'existe pas de difficultés particulières dans le versement des salaires. Ceux-ci sont régulièrement perçus. La rémunération des magistrats est calculée selon les mêmes principes que pour les autres corps de fonctionnaires de l'État.<sup>355</sup> La magistrature est un corps hiérarchisé et découpé en 13 'échelons' répartis en trois 'grades' et le magistrat perçoit un salaire selon un indice correspondant à la place qu'il occupe dans cet échelonnement.<sup>356</sup> Ainsi, un juge suppléant nouvellement recruté occupe, en début de carrière, le premier échelon du grade le plus bas auquel il est appliqué l'indice 1423, tandis qu'un juge à la cour d'appel (en dehors du président de la cour d'appel) occupe un des cinq échelons du grade le plus élevé de la hiérarchie (le 'premier grade') auquel correspondent les indices 2944 à 3580. Cette grille indiciaire des magistrats est en gros la même que la grille générale applicable aux agents des autres corps de la fonction publique. En plus du salaire de base ainsi calculé les magistrats ont droit à certains avantages: un logement gratuit (à défaut duquel ils bénéficient d'une indemnité compensatoire variant entre 100 000 F CFA et 250 000 F CFA selon leur grade) et une somme, appelée 'indemnité de judicature', versée aux magistrats et censée compenser les demandes spécifiques auxquelles ils sont exposés.<sup>357</sup> La rémunération du juge le plus haut placé dans la hiérarchie s'élève à 1 179 000 F CFA brut. La rémunération moyenne d'un juge en milieu de carrière se chiffre à 605 000 F CFA brut.<sup>358</sup> Même si elle est nettement inférieure à la rémunération des professions juridiques dans le secteur privé, la rémunération d'un magistrat, avantages inclus, est en gros deux fois plus élevée que le salaire des agents de rang équivalent dans les autres corps de la fonction publique. La rémunération des magistrats au cours de leur carrière évolue de façon quasiment automatique. Pour les magistrats qui ne sont pas classés hors hiérarchie, la rémunération augmente tous les deux ans par le passage automatique à l'échelon

---

353 Entretien avec M. Ndiaye, secrétaire général du ministère de la justice, 28 février 2008.

354 Programme sectoriel justice, p.55.

355 Article 37, statut des magistrats.

356 L'échelonnement indiciaire applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire est fixé par un décret du président de la République qui distingue selon que le magistrat est classé 'hors hiérarchie' ou non: décret n°92-917 du 17 juin 1992.

357 *Réponses du Sénégal*, op.cit. Au Sénégal chaque corps de la fonction publique est doté d'indemnités spécifiques; celle de la magistrature est appelée 'indemnité de judicature'.

358 Ces chiffres sont de 2006: *Réponses du Sénégal*, op.cit.

supérieur et ceci jusqu'au 5<sup>ème</sup> échelon du premier grade qui constitue l'échelon le plus élevé pour cette catégorie. Quant à la rémunération des magistrats hors hiérarchie, elle évolue plus lentement, tous les cinq ans.

Les rémunérations élevées dont les magistrats bénéficient aujourd'hui est le résultat des efforts déployés par le gouvernement issu de l'alternance politique de février 2000 afin d'améliorer les conditions de vie des magistrats.<sup>359</sup> Ces efforts ont été aussi réalisés en réponse aux revendications syndicales des magistrats. Ainsi, l'assemblée générale de l'Union des magistrats sénégalais (UMS) tenue du 2 au 4 août 2002 avait adopté une résolution dénonçant le fait que 'la magistrature sénégalaise baigne dans un état de dénuement total' ainsi que 'l'indifférence apparente du président de la République, Me Abdoulaye Wade, à l'endroit des magistrats'. En réaction le président Wade a annoncé le relèvement de l'indemnité de judicature des magistrats de 150 000 à 300 000 F CFA.<sup>360</sup>

Plusieurs relèvements successifs ont par la suite été décidés par le gouvernement pour améliorer le traitement des magistrats. En 2006, par exemple, l'indemnité de judicature a été relevée de 500 000 à 800 000 F CFA. Le gouvernement a également alloué aux magistrats des parcelles à usage d'habitation sur les concessions foncières aux alentours du centre international pour le commerce et les échanges du Sénégal à Dakar. Ces mesures, et d'autres comme l'affectation de véhicules aux chefs de juridiction, ont rencontré l'approbation de l'union des magistrats sénégalais. Son président, Aliou Niane, a récemment reconnu que 'le gouvernement a beaucoup fait pour la magistrature' et que 'le chef de l'État a pris [...] des initiatives et des actions qui sont de nature à mettre le magistrat dans des conditions de vie et de travail qui correspondent à la dignité qu'appelle son statut'.<sup>361</sup>

## Responsabilité et régime disciplinaire des magistrats

### *Devoirs des magistrats*

Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, prête le serment suivant avant d'entrer en fonction:

Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions de magistrat, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la constitution et des lois de la République, de garder scrupuleusement le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence des juridictions et d'observer en tout la réserve, l'honneur et la dignité que ces fonctions imposent.<sup>362</sup>

---

359 Amadou Diouf, 'Aliou NIANE (président de l'union des magistrats du Sénégal) - 'Idrissa Seck doit être jugé', entretien à *Wal Fadjri* (Dakar) 16 août 2007, disponible à l'adresse: <http://fr.allafrica.com/stories/200708160215.html> (dernier accès: 17 août 2007).

360 Cheikh Yerim Seck, 'Des magistrats en colère', *Jeune Afrique* (magazine), 2 septembre 2002.

361 Amadou Diouf, 'Aliou NIANE (président de l'union des magistrats sénégalais) - 'Idrissa Seck doit être jugé', entretien à *Wal Fadjri* (Dakar), op.cit.

362 Article 8, statut des magistrats.

## Pour la mise en place d'un système d'évaluation des magistrats

L'avocat sénégalais Me Mame Adama Guèye a plaidé, vendredi à Dakar, pour la mise en application 'rigoureuse' d'un système d'évaluation des magistrats dans le cadre de la bonne gouvernance judiciaire.

Il faut 'qu'on sache la productivité' des magistrats, 'qu'on ait des systèmes de mesure' liés à des indicateurs de performances, même si les juges doivent demeurer indépendants, a-t-il dit lors de la conférence inaugurale des activités de l'Association des jeunes avocats sénégalais (AJAS). Mame Adama Guèye qui intervenait sur les enjeux et perspectives de la bonne gouvernance judiciaire, a également appelé à la mise en place d'un système de management 'plus objectif et plus transparent' de l'appareil judiciaire.

'Si on regarde bien, il n'y a pas de management dans la justice', a fait remarquer Me Guèye, candidat malheureux à la présidentielle du 25 février dernier et ancien président du forum civil, antenne sénégalaise de *Transparency International*.

Il a proposé un reprofilage de certains fonctionnaires de la justice, notamment les greffiers en chef, pour régler 'le problème de l'intendance de la justice', soulignant que le temps du fonctionnement de la justice est 'amputé' de trois mois, au moment des vacances judiciaires.

Or, tous les magistrats sont bénéficiaires de congés administratifs. L'idée serait donc ici d'instituer 'un système de congé fondé sur le temps de congé des magistrats. Cela permettra selon lui d'améliorer de 25 pour cent le temps de fonctionnement de la justice. La moralisation de l'espace judiciaire constitue par ailleurs 'le pré-requis fondamental' à la modernisation de la justice, à travers notamment la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption, a soutenu l'avocat.

Tout se passe comme si l'esprit du Programme sectoriel justice (PSJ), une étude commanditée pour faire le diagnostic du système judiciaire sénégalais et poser les jalons de sa modernisation, n'est pas respecté, a-t-il déploré.

Ce document, auquel il a collaboré, est juste pris comme un catalogue dans lequel on pioche 'de temps en temps' une idée à mettre en œuvre. Or, ce qui est important dans cette étude, c'est 'l'approche globale et participative' qu'elle veut promouvoir, a-t-il expliqué. Le gouvernement doit être interpellé sur la question de la conduite des réformes édictées par le PSJ, a-t-il indiqué, tout en appelant à la création d'une coalition 'pour la mise en œuvre effective et le suivi' du PSJ. Une 'longue réflexion' a conduit à la mise en place de cette étude. Il serait 'dommage' que tout cela soit perdu, a dit l'avocat qui s'exprimait en présence des membres de l'AJAS, du médiateur de la République, de l'Union des magistrats sénégalais (UMS), etc.

### SOURCES :

Sud Quotidien, [http://www.sudonline.sn/IMG/article\\_PDF\\_article\\_1691.pdf](http://www.sudonline.sn/IMG/article_PDF_article_1691.pdf) (mise en ligne le 31 mars 2007)

Les termes de ce serment rappellent les principaux devoirs des magistrats ainsi que les incompatibilités qui les frappent. Ainsi, ils n'ont pas le droit de grève et il leur est interdit de participer à des manifestations politiques, mener une activité syndicale, exercer une autre activité

professionnelle publique ou privée, exercer un mandat politique.<sup>363</sup> Néanmoins, la structure qui regroupe l'ensemble des magistrats, l'Union des magistrats sénégalais (UMS), se comporte à certaines occasions comme un véritable syndicat. Ainsi, elle a eu à porter des revendications salariales devant le gouvernement et, en 2002, elle a menacé de boycotter la cérémonie de rentrée des cours et tribunaux et, surtout l'organisation des élections législatives et présidentielles si elle n'obtenait pas satisfaction.<sup>364</sup> Cette dernière action aurait pu s'apparenter à un fait de grève.<sup>365</sup>

Pour éviter que les juges rendent des décisions partiales, des règles d'incapacité ont été prévues dans deux situations. D'abord, les parents ou alliés (jusqu'au degré d'oncle ou de neveu) ne peuvent être membres d'une même juridiction d'instance ou d'appel sauf dispense accordée par le président de la République.<sup>366</sup> Cette dispense est impossible lorsque la juridiction est composée de moins de quatre magistrats.<sup>367</sup> Sauf le cas exceptionnel des époux Diakhaté (dont le mari était président de la chambre d'accusation et l'épouse doyenne des juges d'instruction auprès du même tribunal jusqu'à sa nomination en février 2007 à la cour de justice de l'UEMOA), cette règle est généralement respectée. Ensuite, le magistrat dont un parent ou allié (toujours jusqu'au degré d'oncle et de neveu) est l'avocat ou mandataire d'une partie à une affaire ne peut être appelé à siéger dans cette affaire.<sup>368</sup>

### *Responsabilité personnelle*

La responsabilité personnelle du magistrat est engagée toutes les fois qu'une faute qui lui est reprochée n'est pas la conséquence inévitable de l'exercice de sa profession, mais lui est personnellement imputée. Pour apprécier la responsabilité personnelle du magistrat, la loi sénégalaise distingue selon que les faits reprochés au magistrat ont été commis dans l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions. Dans l'exercice de ses fonctions, la responsabilité personnelle du juge n'est pas engagée s'il rend un mauvais jugement ou fait une appréciation incorrecte de la loi ni sur le plan civil ni au plan pénal. C'est l'application du principe selon lequel les décisions de justice ne peuvent être contestées que par l'exercice des voies de recours.<sup>369</sup> Le juge peut en revanche être poursuivi pour dol, fraude, concussion ou faute lourde professionnelle commis soit au cours de l'instruction, soit lors des jugements.<sup>370</sup> En outre, la responsabilité du juge peut être engagée en cas de manquement aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité de ses fonctions.<sup>371</sup>

En dehors de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité d'un magistrat peut être mise en cause comme pour n'importe quel citoyen. Les juges bénéficient dans une large mesure de la

---

363 Article 11, statut des magistrats.

364 Cheikh Yérim Seck, 'Des magistrats en colère', *Jeune Afrique* (magazine), 2 septembre 2002.

365 Idem; voir aussi Mody Niang, 'Tout le front social chauffe', in Orange Info (journal en ligne), 15 mai 2007, disponible à l'adresse: [http://www.orange-info.sn/thematique/pratique/page\\_n-2.php?id=32&sec\\_id=108&art\\_id=268305&txt\\_id=264345](http://www.orange-info.sn/thematique/pratique/page_n-2.php?id=32&sec_id=108&art_id=268305&txt_id=264345) (dernier accès: 17 août 2007).

366 Article 10, alinéa 1, statut des magistrats.

367 Article 10, alinéa 2, statut des magistrats.

368 Article 10, alinéa 3, statut des magistrats. En général, ces incapacités de juger sont respectées dans la pratique. En effet, on ne relève pas de cas avérés ou dénoncés où elles ont été violées malgré le nombre insuffisant de magistrats.

369 Réponses du Sénégal, op.cit.

370 Article 312 du code de procédure civile.

371 Article 15, statut des magistrats.

sécurité de l'emploi. Ils ne peuvent être révoqués que pour les fautes disciplinaires visées par l'article 15 du statut des magistrats. La faute disciplinaire est établie à chaque fois que le magistrat affiche un comportement qui porte atteinte aux obligations statutaires résultant de la loi.<sup>372</sup> Cette disposition est écrite pour embrasser une conception très large de la faute disciplinaire, incluant les actes commis dans la vie privée du magistrat. La justification en est que le magistrat exerce une fonction qui exige des qualités morales, de dignité, d'honorabilité, de probité et de délicatesse, et que tout fait qui affecte ces qualités, même accompli dans sa vie privée (comme par exemple, afficher un état d'ivresse manifeste en public), constitue une faute disciplinaire.<sup>373</sup>

### *Inspection des cours et tribunaux*

La conduite des magistrats est surveillée par l'inspection générale instituée par la loi.<sup>374</sup> L'inspection générale est placée sous l'autorité directe du ministre de la justice<sup>375</sup> et dirigée par un inspecteur général assisté d'un inspecteur général adjoint et d'inspecteurs de l'administration de la justice.<sup>376</sup> L'inspection porte sur une gamme de critères de performance des institutions judiciaires, y compris la qualité et le rendement des services, le respect des prescriptions légales et réglementaires ainsi que le rythme de l'administration de la justice.<sup>377</sup> En ce qui concerne les magistrats plus spécifiquement, l'inspection porte sur leur rendement, leur conduite et leur comportement.

Le magistrat effectuant une inspection dispose d'importants pouvoirs pour accomplir sa mission: pouvoirs de vérification, de contrôle et d'enquête, tant sur les services des juridictions que sur l'activité et le comportement des magistrats et du personnel de la justice. Il peut entendre toute personne, y compris tout officier de police judiciaire, tout officier ministériel, tout auxiliaire de la justice, tout agent du personnel de la justice et tout magistrat.<sup>378</sup> Dans le passé, les rapports d'inspection pouvaient servir de critères pour l'avancement des magistrats ou constituer une base pour des poursuites disciplinaires. En vertu d'une loi de 1992 sur l'inspection générale des cours et tribunaux, le magistrat effectuant une inspection pouvait, en effet, au cours de l'inspection ou à l'issue de celle-ci, recommander l'application immédiate de toute mesure qu'il estimait nécessaire, à la condition d'en informer immédiatement le ministre de la justice.<sup>379</sup> Ce dernier a le pouvoir de déclencher des poursuites disciplinaires.<sup>380</sup> Le rapport d'inspection comportait également une note sur la manière de servir du magistrat ou du fonctionnaire inspecté, qui était versée au dossier de l'intéressé.<sup>381</sup> Ces mécanismes n'existent plus puisqu'ils n'ont pas été repris dans la loi de 1998 actuellement en vigueur.

---

372 Article 15, statut des magistrats.

373 Amady Ba, 'Droits et responsabilité des juges', allocution prononcée à l'occasion de la rentrée solennelle des cours et tribunaux 1992-1993, in Me Doudou Ndoye, *Droits et responsabilité des juges au Sénégal*, op.cit., p.23.

374 Loi 98-23 du 26 mars 1998 instituant l'inspection générale de l'administration de la justice (ci-après 'loi sur l'inspection générale').

375 Article 1<sup>er</sup>, loi sur l'inspection générale.

376 Article 2, loi sur l'inspection générale.

377 Article 3, loi sur l'inspection générale.

378 Article 7, loi sur l'inspection générale.

379 Article 8 de la loi 92-29 du 4 juin 1992. Cette loi a été abrogée par la loi actuellement en vigueur.

380 Article 14, loi sur le CSM.

381 Article 8, loi abrogée de 1992.

L'inspection générale est néanmoins un mécanisme important de contrôle de la discipline au sein de la magistrature et elle peut parfois être le prélude à des poursuites devant le conseil de discipline.<sup>382</sup>

## L'inspection générale de l'administration judiciaire entame le dernier virage

*Un juge d'instruction sollicité pour la défense du premier substitut du procureur*

L'inspection générale de l'administration judiciaire aborde ce qu'on peut appeler la phase terminale du dossier de corruption dans la magistrature. En attendant, les parties impliquées dans ce dossier préparent leur défense, au cas où le rapport les conduirait devant le conseil de discipline. Et des sources renseignent que du côté des magistrats, un juge d'instruction a été sollicité pour la défense du substitut du procureur, si son degré d'implication nécessiterait sa traduction devant le conseil de discipline. Une pratique utilisée par les magistrats pour la 'la discrétion' des débats.

Certains magistrats cités dans l'affaire de corruption dans la magistrature préparent déjà leur défense. En fait, tout magistrat traduit devant le conseil de discipline, a le droit de choisir un avocat. Mais, dans le corps des magistrats, la pratique veut qu'ils choisissent parmi leurs collègues. Ce, en raison de la discrétion. Car, s'il s'agit d'un avocat, ce dernier peut, après les débats, sortir et s'adresser à la presse. En outre, le service ne serait pas gratuit. L'avocat n'hésiterait pas à fixer ses honoraires.

Un juge d'instruction du tribunal a été sollicité pour la défense du substitut du procureur, si jamais il devait être traduit devant le conseil de discipline après le rapport de l'inspection générale de l'administration judiciaire. Un dépôt qui sera certainement fait dans les tout prochains jours avec le bouclage de la première partie des auditions séparées.

L'inspection générale de l'administration judiciaire passe à une autre étape. La phase des confrontations des protagonistes. Car, selon une source judiciaire, le premier face-à-face qui a eu lieu avant-hier, n'a pas permis de beaucoup évoluer. Le juge Turpin qui aurait été confronté au greffier Yabal Dieng aurait nié avoir envoyé ce dernier pour démarcher un justiciable. 'Ils se sont renvoyé la balle', nous dit la même source. Information que nous n'avons pas pu confirmer du côté de l'inspection générale de l'administration judiciaire où l'omerta fait loi pour l'instant.

De bonnes sources, nous avons appris que la série des confrontations devrait se poursuivre. Et ce vendredi devrait être le jour de l'ultime face-à-face. Les magistrats cités dans l'affaire ainsi que les principaux protagonistes, devraient se retrouver dans la même salle que les éléments extérieurs à la justice et déclencheurs de ce tsunami judiciaire. On annonce la présence entre

---

382 Par exemple, c'est à la suite des conclusions de l'inspection générale en décembre 2006 qu' a été révélée l'affaire dite des pots de vin dans laquelle une magistrate, Mme Aminata Mbaye, avocate générale (c'est-à-dire, adjointe au procureur général) près la cour de cassation, était accusée d'avoir collecté 15 millions de F CFA d'une partie à un procès pendant devant le tribunal régional de Dakar et d'avoir distribué cet argent aux juges Cheikh Bamba Niang et Théophile Turpin afin qu'ils jugent en faveur du corrupteur. Voir: 'Corruption dans la justice, l'assainissement et la valorisation des secteurs décrétés', Sud *Quotidien* du 12 octobre 2006.

autres, du juge Lamotte qui a déclenché la procédure et du premier substitut du procureur Amadou Bamba Niang. Celui qui, selon les déclarations radiodiffusées de l'avocate générale Aminata Mbaye, aurait reçu les 15 millions de dessous-de-table qui devaient être distribués à la cour en vue d'obtenir un verdict favorable pour Momar War Seck.

Alors que la commission nationale de lutte contre la corruption et la concussion qui s'est réunie hier, compte se prononcer aujourd'hui à travers un communiqué pour donner sa position par rapport à cette affaire. Surtout qu'elle est intervenue au moment où elle se penchait sur l'affaire des pots-de-vin de la Corniche. Des sorties qui font suite à celles des avocats et des greffiers.

**SOURCES :**

Article par Mamadou Seck, *L'Observateur*, vendredi 14 juin 2006

### *Conseil de discipline des magistrats*

Quand le conseil supérieur de la magistrature se réunit pour se prononcer sur les manquements aux devoirs professionnels d'un magistrat, il se transforme en conseil de discipline des magistrats et à ce titre devient véritablement un organe de décision.<sup>383</sup> Il ne comprend alors que les magistrats et statue hors de la présence du président de la République et du ministre de la justice.<sup>384</sup> Il est présidé, soit par un haut magistrat du siège, le premier président de la cour de cassation – ou, alternativement, le président du conseil d'État si le magistrat poursuivi est un membre du conseil d'État ou de la cour de discipline budgétaire – soit par un haut magistrat du parquet, le Procureur général près la cour de cassation, selon que la personne poursuivie est un magistrat du siège ou du parquet. Dans tous les cas, le conseil de discipline ne peut valablement siéger qu'en présence d'au moins cinq de ses membres en plus de son président. La procédure est initiée par le ministre de la justice qui dénonce les faits motivant la poursuite disciplinaire au conseil de discipline des magistrats.<sup>385</sup>

La procédure devant le conseil de discipline est, dans une large mesure, respectueuse des droits de la défense du magistrat poursuivi, quoique les décisions du conseil de discipline ne soient susceptibles d'aucun recours.<sup>386</sup> Le président du conseil de discipline désigne parmi les membres du conseil un rapporteur chargé de procéder à un travail d'instruction préliminaire du dossier.<sup>387</sup> Au cours de l'enquête, le rapporteur accomplit tout acte d'investigation utile et peut, à cet effet, entendre ou faire entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins.<sup>388</sup> Le magistrat cité devant le conseil de discipline est tenu de comparaître en personne et peut se faire assister (ou se faire représenter en cas de maladie ou d'empêchement reconnu justifié) par un collègue magistrat

---

383 Article 12, loi sur le CSM.

384 Article 13, loi sur le CSM.

385 Article 14, loi sur le CSM.

386 Article 21, loi sur le CSM.

387 Article 15, loi sur le CSM.

388 Article 16, loi sur le CSM.

ou par un avocat.<sup>389</sup> Il a droit, de même que son conseil, à la communication du dossier à ses frais, de toutes les pièces de l'enquête ainsi que du rapport établi par le rapporteur.<sup>390</sup> Au jour fixé par la citation et après lecture du rapport, il est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés.<sup>391</sup> Le conseil de discipline délibère à huis clos et ses décisions doivent être motivées.<sup>392</sup>

Le magistrat convaincu de faute disciplinaire encourt l'une des sanctions suivantes selon la gravité des faits: la réprimande avec inscription au dossier, le déplacement d'office, le retrait de certaines fonctions, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite et la révocation avec ou sans suspension des droits à la pension.<sup>393</sup> Les sanctions sont adoptées à la majorité des membres du conseil de discipline et en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.<sup>394</sup>

De l'indépendance en 1960 à 1998, seulement une quinzaine de magistrats ont été sanctionnés par le conseil de discipline. Les sanctions prononcées ont été: deux révocations, trois retraites d'office, quatre abaissements d'échelon, six déplacements d'office et quatre réprimandes. Les faits qui ont donné lieu aux poursuites étaient variés: dossiers prescrits, absences injustifiées, cumul d'activités, refus d'assister à l'exécution d'un condamné à mort, modification d'une décision déjà prise en présence des parties, règlement de problèmes personnels au moyen de l'appareil judiciaire, abus de pouvoir, ou non déclaration de l'activité lucrative d'une épouse. Ces faits étaient généralement traités sous l'incrimination générale de 'manquement [par le magistrat] au devoir de son état et à la délicatesse [de sa profession]'.<sup>395</sup>

Historiquement donc, relativement peu de magistrats ont été sanctionnés par le conseil supérieur de la magistrature, ce qui peut être une indication soit d'une bonne tenue disciplinaire des magistrats sénégalais et de leur respect des règles de l'éthique professionnelle, soit d'une inadéquation du dispositif disciplinaire ou d'un problème dans le fonctionnement du conseil de discipline. Jusqu'en 2004, peu de cas avérés de corruption au sein de la justice sénégalaise ont été établis. Cependant un rapport de *Transparency International* a pointé en 2005 ce problème très sensible en classant le système judiciaire comme étant le quatrième secteur le plus corrompu au Sénégal.<sup>396</sup> Ce rapport a été fortement critiqué par le gouvernement qui a nié l'existence de la corruption dans la magistrature. Répondant à une question sur la rareté des sanctions contre les magistrats le ministre de la justice a déclaré peu après la sortie du rapport: 'Je n'ai aucun magistrat, aujourd'hui, à sanctionner, parce que je n'ai pas de magistrat corrompu'.<sup>397</sup>

---

389 Article 18, loi sur le CSM.

390 Article 19, loi sur le CSM

391 Article 20, loi sur le CSM.

392 Article 21, loi sur le CSM.

393 Article 17, statut des magistrats.

394 Article 13 alinéa 3, loi sur le CSM.

395 Mamadou Mansour Sy, 'La responsabilité des magistrats: la jurisprudence du conseil de discipline', communication, in CFJ, Session de formation continue sur 'Justice et transparence', Saly Portudal, 30 juillet-1<sup>er</sup> août 1998.

396 Rapport cité dans un article intitulé 'Les corps les plus affectés par la corruption', Nettali (journal en ligne) du 9 décembre 2005.

397 'Les marches du Quotidien, entretien avec Sérigne Diop, ministre d'État, garde de sceaux, ministre de la justice', *Le Quotidien*, mardi 9 novembre 2004, disponible en ligne: [http://www.lequotidien.sn/marches/index.cfm?var\\_marche=18](http://www.lequotidien.sn/marches/index.cfm?var_marche=18) (dernier accès: 29 août 2007).

Quelques cas de corruption de juges ont néanmoins défrayé la chronique au cours des dernières années, dont celui du délégué du procureur de la République de Rufisque qui a été traduit devant le conseil de discipline et radié en 2004 pour avoir accepté des avances de 75 000 F CFA d'une dame en échange d'une décision judiciaire.<sup>398</sup> Le 1<sup>er</sup> novembre 2002, un juge a été suspendu de ses fonctions après qu'une enquête ait révélé qu'il a été corrompu dans l'affaire dite des 'licences de pêche' qui avaient été accordées en violation de la loi. Le juge avait accepté de l'argent en échange de la promesse de faire libérer des personnes arrêtées dans le cadre de l'affaire.<sup>399</sup>

En dépit de l'inexistence de statistiques officielles et fiables sur la corruption, la perception du public sénégalais est que le milieu judiciaire est assez corrompu. Dans un rapport récent, Afrobaromètre relève que la corruption 'semble persister et les services ou professions étant cités comme les plus corrompus sont dans l'ordre: les impôts et domaines, la police et les magistrats (entre 10 et 20%)'.<sup>400</sup> Même si une telle perception ne reflète pas la réalité, elle révèle néanmoins une crise de confiance du public envers l'institution judiciaire et il est important que des actions soient menées pour restaurer la confiance envers les magistrats. Une des actions possibles pourrait être de mieux faire connaître les devoirs des magistrats et les règles de procédure devant le conseil de discipline, pour permettre aux justiciables de déposer des plaintes contre des magistrats violant les règles d'éthique. L'Union des magistrats sénégalais (UMS) a réalisé un premier pas dans cette direction lors de sa dernière assemblée générale du 5 au 6 août 2006. Au cours de celle-ci, les magistrats ont décidé 'd'entamer une réflexion sur la nécessité d'une plus grande connaissance des règles d'éthique et de déontologie qui leur sont applicables. A cet effet il a été proposé [...] la constitution d'un comité de réflexion sur la rédaction d'un code de déontologie'.<sup>401</sup>

## B. Avocats

### Accès à la profession

La profession d'avocat est ouverte aux titulaires de la maîtrise en sciences juridiques ayant réussi le concours d'aptitude à la profession d'avocat. A la suite de ce concours, il faut faire un stage de 3 ans dans un cabinet d'avocat, à l'issue duquel on devient avocat à la cour. Le stage est complété par quelques enseignements sur la déontologie, les techniques de plaidoirie ou quelques procédures. Cependant, ces enseignements ne sont pas dispensés avec toute la constance souhaitable. Les magistrats ayant une ancienneté au moins égale à dix ans peuvent se reconverter dans la profession d'avocat.<sup>402</sup>

---

398 Idem.

399 Voir le communiqué de forum civil: *Déclaration sur l'exploitation des audits*, Dakar le 6 avril 2001.

400 Afrobaromètre: *Synthèse des principaux résultats: Enquête nationale Sénégal (septembre-octobre 2000)*, Gouvernance politique, citoyenneté et gouvernance économique au Sénégal: le point de vue des citoyens. Atelier de dissémination, Dakar, le 29 mai 2006. [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org).

401 Réponses du Sénégal, op.cit.

402 Loi 84-19 du 2 février 1984.

## Le magistrat Diallo Yade blanchi par le conseil de discipline – 17 mars 2008

NETTALI - L'Union des magistrats sénégalais (UMS) vient de remporter sa première victoire dans le bras de fer qui l'oppose au ministre de la justice Cheikh Tidiane Sy. Le magistrat Diallo Yade qui faisait face en procédure spéciale au conseil de discipline du conseil supérieur de la magistrature a été blanchi. Aucune charge n'a en effet été retenue contre lui alors que Diallo Yade était soupçonné d'avoir livré des informations à la presse sur les affectations des magistrats qui devaient être validées par le CSM. Et c'est dans ce cadre qu'il avait été entendu par l'Inspection générale de l'administration de la justice (IGA) de même que les responsables du journal L'As dont le directeur de publication Mamadou Thierno Talla et Cheikh Omar Ndao, rédacteur en chef dudit quotidien. L'IGA voulait connaître l'identité de la source du journal. Mais la direction de L'As est restée intraitable sur cette affaire qui a eu lieu au début du mois de février.

L'IGA avait ouvert une enquête depuis un mois et demi sur instruction du garde des sceaux, ministre de la justice, Cheikh Tidiane Sy. Les résultats des investigations des magistrats ont été mis à la disposition de cette cour bien spéciale dans laquelle on retrouve les têtes de file des juridictions les plus importantes du Sénégal. A noter que l'Union des magistrats sénégalais (UMS) a publié hier d'un communiqué posté à nettali.com pour mettre en garde les autorités politiques et judiciaires. En effet, indique le bureau exécutif de l'UMS, 'le garde des sceaux vient de traduire, devant le conseil de discipline, un magistrat à qui est imputé la responsabilité des 'fuites' révélées par la presse et concernant la préparation d'une réunion du conseil supérieur de la magistrature (CSM) marquant ainsi tout le flou qui entoure la gestion de la carrière des magistrats'. Et de mettre en garde les autorités politiques et judiciaires 'quant aux conséquences néfastes que pareils dérapages peuvent engendrer'. L'UMS estime ainsi 'la décision est inacceptable', qui refuse dans la même veine 'qu'un magistrat soit le bouc émissaire d'un système vide, laxiste et injuste'.

L'UMS estime que là n'est pas le vrai débat et indexe précisément 'la non tenue des réunions du CSM depuis plus de deux ans, l'instrumentalisation du conseil supérieur de la magistrature (CSM) et sa transformation en organe de règlement de comptes et de placement d'une clientèle acquise à la cause du pouvoir politique'. Selon les termes du communiqué, l'organe exécutive de l'UMS met aussi en garde le pouvoir contre 'les projets d'affectation qui ne reflètent que la volonté démesurée de certaines autorités de récompenser la docilité de quelques magistrats irrespectueux de leur serment et des devoirs d'indépendance qui en découlent' et 'les projets d'affectation visant à sanctionner des magistrats intègres ayant fait de leur indépendance l'essence de leur existence'.

### SOURCE :

*Walfadjiri*, lundi 17 mars 2008

La loi de 1984 qui régit la profession d'avocat prévoit que les enseignants agrégés de droit sont dispensés de l'examen d'entrée au barreau. La profession d'avocat est donc en principe ouverte aux enseignants de droit. Mais une interprétation restrictive du statut des enseignants par l'ordre des avocats a abouti à l'exclusion de fait des enseignants de droit de la profession d'avocat. En effet, les professeurs de droit enseignent dans les établissements publics et ont de ce fait le statut de fonctionnaires de l'État. C'est ainsi que le conseil de l'ordre des avocats a refusé l'inscription de Abdoulaye Sakho, un professeur de droit, au motif que l'exercice de la profession d'avocat est incompatible avec son statut d'agent de la fonction publique.<sup>403</sup>

403 Entretien avec Me Mouhamed Kebé, avocat à Dakar, février 2008.

## Composition du barreau, formation et qualification

Aucune discrimination n'existe au Sénégal dans l'accès à la profession d'avocat. Actuellement, ils sont au nombre de 307 dont 38 femmes.<sup>404</sup> La profession compte 3 handicapés physiques et tous les groupes sociaux et ethniques du Sénégal y sont représentés. Rien ne fait penser à une quelconque marginalisation de tel ou tel autre groupe.

La formation des avocats se fait à l'Institut de formation des avocats du Sénégal (IFAS) basé à Dakar. La mission principale de l'institut est d'assurer la formation des avocats stagiaires par des exercices pratiques, des cours et des conférences.<sup>405</sup> Les cours sont axés sur pratiquement toutes les matières que les avocats stagiaires auront à rencontrer au cours de leurs trois années de stage. Il s'agit entre autres du droit de la famille, du droit des assurances, du droit foncier et du droit des sociétés. De même, des cours sur la déontologie et l'expression orale sont dispensés pour initier les stagiaires aux techniques de la plaidoirie, au comportement à afficher aux audiences et à la gestion des relations avec les collègues ou les clients. Les cours sont dispensés par des anciens avocats qui sont pour la plupart membres ou anciens membres du conseil de l'ordre. Mais il arrive que des experts soient invités pour dispenser des cours ou animer des conférences sur des matières déterminées comme le droit bancaire, le droit foncier ou fiscal.

L'IFAS est doté d'un conseil d'administration, d'un conseil pédagogique et d'une direction. Le conseil pédagogique détermine chaque année les programmes d'enseignement. C'est dans ce cadre que de nombreux séminaires sont organisés pour parfaire la formation des stagiaires dans des matières ou sujets qu'ils peuvent ne pas rencontrer tout au long de leur stage. Par exemple, l'IFAS a organisé le 1<sup>er</sup> février 2008 à Gorée un séminaire sur la cour pénale internationale en collaboration avec de nombreux experts, avocats ou procureurs adjoints y travaillant. De même, du 18 février au 22 février 2008, l'*International Development Law Organisation*<sup>406</sup> a organisé en partenariat avec le barreau du Sénégal un séminaire sur *La gestion du temps du procès: célérité et qualité de la justice*, animé par des professeurs d'université, des avocats et des magistrats.

## Déontologie et régime de discipline

Les avocats, qui ne forment qu'un barreau à l'échelle du pays, sont soumis à un règlement intérieur dont le conseil de l'ordre<sup>407</sup> assure le respect. En cas de violation des règles de déontologie, plusieurs sanctions, allant de la réprimande à la radiation et la suspension (pour des durées variables) peuvent être prises. Dans l'affaire de corruption de magistrats citée plus haut, un avocat a été également suspendu pour une durée de quatre mois pour avoir participé à la tentative de corruption. Les responsabilités civile et pénale d'un avocat peuvent être engagées comme pour n'importe quel citoyen.

---

404 Voir le tableau de l'ordre des avocats. Site de l'ordre des avocats du Sénégal: [www.odavsn.org](http://www.odavsn.org).

405 Il n'est cependant pas rare de voir des avocats récemment admis à la cour venir participer en tant qu'auditeurs aux conférences qui se tiennent à l'institut.

406 Organisation international de droit du développement.

407 Le site de l'ordre des avocats du Sénégal: [www.odavsn.org](http://www.odavsn.org).

## Conditions d'exercice de la profession

De manière générale, les avocats exercent leur métier sans subir de menaces particulières. On peut cependant citer un exemple récent d'agression physique d'une avocate, Ndey Maty Djiguel, par un agent de l'administration pénitentiaire, alors qu'elle venait rendre visite à un de ses clients détenus. L'auteur de l'agression a été relevé de ses fonctions, mais il demeure dans le corps en question. Ce type d'incident est toutefois exceptionnel et tient plutôt à des problèmes d'ordre personnel.<sup>408</sup>

## c. Recommandations

### Indépendance des magistrats

Pour renforcer l'indépendance des magistrats, des principes clairs et transparents devraient régir la gestion de la carrière des magistrats. Il convient pour cela :

- De rendre le conseil supérieur de la magistrature totalement indépendant de l'exécutif. A cette fin, le président de la République et le ministre de la justice ne devraient plus siéger au CSM. Celui-ci devrait être convoqué et présidé par des magistrats selon une réglementation nouvelle, comme c'est le cas dans un nombre croissant de pays africains.<sup>409</sup>
- De doter le CSM d'un budget propre émergeant directement au budget du pouvoir judiciaire et préparé et géré par le président de la cour de cassation ou une autorité judiciaire de rang équivalent.

### Formation des magistrats et avocats

Les efforts entrepris pour améliorer la formation des magistrats et des avocats devraient être poursuivis. En particulier :

- Les moyens matériels et humains du centre de formation judiciaire devraient être accrus. Il est recommandé d'introduire ou de renforcer l'enseignement du droit international dans le curriculum du centre de formation judiciaire avec l'objectif de donner aux juges et aux futurs juges les outils nécessaires pour les amener à interpréter et à appliquer directement la constitution, notamment le préambule, et les différents traités auxquels le Sénégal est partie.
- Des formations plus pointues devraient être dispensées afin de permettre à certains magistrats et avocats de se spécialiser dans certains domaines particulièrement complexes (délinquance économique notamment).
- Des actions de formation continue devraient être organisées afin d'assurer la mise à niveau des magistrats et avocats tout au long de leur carrière.

---

408 Entretiens avec Me Mouhammed Kebe, avocat, Dakar février 2008.

409 En Afrique du Sud, la nomination des juges suit une procédure indépendante, transparente et consultative dirigée par la commission des services judiciaires (*Judicial Services Commission*, JSC) qui arrête et publie la liste des candidats et les recommande à la nomination. Voir AfriMAP/OSFSA, *South Africa: Justice Sector and the Rule of Law*, 2005, p.56.

# 5

## Justice pénale

L'administration de la justice pénale au Sénégal est affectée par l'inexistence d'un système fiable de tenue des statistiques en matière criminelle. Les données disponibles montrent un taux de poursuite relativement faible, avec moins de 50% des plaintes qui font l'objet de poursuites. La faiblesse des moyens matériels mis à la disposition des forces de police expose celle-ci à des actes de corruption de nature à les discréditer et à troubler l'ordre public. Il n'existe pas de stratégie systématique d'identification des tendances criminelles afin de mieux les prévenir. La justice criminelle garantit le droit à un procès équitable à toutes les phases de la procédure au cours des poursuites. Toutefois, les garanties octroyées ne correspondent pas toujours aux standards internationaux édictés par les conventions auxquelles le Sénégal est partie.

### A. Protection contre les crimes

#### Statistiques des infractions et des poursuites judiciaires

Au Sénégal, il n'existe pas de système de recueil, d'études et collectes des informations et statistiques en matière criminelle. L'organisme public chargé de la collecte et du traitement des statistiques, l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD), recueille presque exclusivement des données démographiques et économiques.<sup>410</sup>

D'après les chiffres fournis par un rapport du ministère de la justice en 2004, 76% des auteurs des crimes poursuivis sont des jeunes de 20 à 44 ans, tranche d'âge qui ne représente pourtant que 27% de la population sénégalaise. La délinquance au Sénégal est un phénomène essentiellement urbain; près de la moitié des crimes rapportés sont commis dans la région de Dakar, 11% à Thiès et 8% dans les régions de Kaolack, Diourbel et Saint-Louis. Selon le rapport

---

<sup>410</sup> Voir son site web: <http://www.ansd.sn>.

du ministère de la justice, la concentration de la délinquance sur la grande région dakaraise s'explique par la combinaison d'une forte concentration de la population et d'un taux élevé de chômage, en particulier dans la tranche d'âge de 20 à 44 ans. L'origine économique de la criminalité au Sénégal explique que les principales formes de délinquance sont les infractions contre les biens (43%), loin devant les infractions 'contre la paix publique' (31%) et les attaques contre les personnes (17,8 %).<sup>411</sup>

Ces statistiques sont cependant loin de donner une appréciation exacte de la criminalité au Sénégal. Elles sont basées essentiellement sur des rapports de police, mais de nombreux types de crime – comme par exemple ceux relatifs à la violence domestique – ne sont pas pris en compte. Les chiffres disponibles relatifs au pourcentage des infractions dénoncées à la police et faisant l'objet de poursuites ne sont pas fiables. Le taux de poursuites qui constitue un élément d'appréciation fondamentale du degré de répression des parquets du Sénégal est difficilement appréciable du fait que les affaires classées sans suite ne sont souvent pas mentionnées dans le registre des plaintes. Cependant une comparaison entre le nombre d'affaires effectivement reçues par les parquets et celui faisant l'objet de poursuites effectives permet de corriger cette lacune et d'estimer le taux réel de poursuites à 45%<sup>412</sup> sur la base des seules statistiques disponibles.<sup>413</sup>

Les chiffres relatifs aux poursuites judiciaires aboutissant à des condamnations sont également inconnus du public. Cette situation résulte dans la pratique judiciaire d'une mauvaise tenue et d'une mauvaise conservation des registres d'audience qui se détériorent souvent au fil du temps.

## Protection des personnes vulnérables contre les crimes

En droit pénal sénégalais, la vulnérabilité renvoie au caractère faible de certaines personnes, en raison de leur âge avancé, de leur état de grossesse ou de santé ayant entraîné une déficience physique ou psychique.<sup>414</sup> Malgré le peu de données fiables susceptibles sur le taux des infractions préjudiciables aux personnes vulnérables, on peut constater que les autorités policières sont de plus en plus saisies de tels actes infractionnels. On témoigne le grand nombre de plaintes et de dénonciations de personnes vulnérables en instance devant les forces de police pour coups et blessures volontaires ou violences et voies de fait sur des mineurs, ou même des violences sur des personnes atteintes de déficiences psychiques.

Une loi de 1999 a érigé en circonstances aggravantes, les violences faites aux personnes vulnérables. Il s'agit de la loi n°99-05 du 29 janvier 1999 portant article 297 bis du code pénal qui punit en son alinéa 3 de peines criminelles les violences exercées sur un conjoint avec des circonstances aggravantes. Cette loi a pu voir le jour grâce à l'action des organisations de défense

---

411 Chiffres cités par Daniel Sansfaçon, 'Sécurité pour tous...également', synthèse des travaux, *Séminaire sous-régional sur la sécurité des milieux de vie et la prévention de la délinquance*, organisé par le centre international pour la prévention de la criminalité, Dakar, 20-23 janvier 2004, texte disponible à l'adresse: [http://www.crime-prevention-intl.org/io\\_view.php?io\\_id=32&io\\_page\\_id=116](http://www.crime-prevention-intl.org/io_view.php?io_id=32&io_page_id=116) (dernier accès: 4 septembre 2007).

412 N'diaye M. et Robin N., *Délinquance et politique pénale au Sénégal, les chiffres clés de la justice*, IRD Editions, ministère de la justice du Sénégal, Paris, octobre 2002, p.39.

413 International Centre for the Prevention of Crime [http://www.crime-prevention-intl.org/io\\_view.php?io\\_id=32&io\\_page\\_id=116&PHPSESSID=c8652ccc2a66c8e4d1903cdca5906353](http://www.crime-prevention-intl.org/io_view.php?io_id=32&io_page_id=116&PHPSESSID=c8652ccc2a66c8e4d1903cdca5906353)

414 Article 294 alinéa 2 du code pénal.

des droits de l'homme et des organisations féminines de lutte contre les violences faites aux femmes. La loi du 29 janvier 1999 réprime plus sévèrement les violences faites aux femmes et inclut de nouvelles infractions principalement dirigées contre les femmes, telles que l'inceste, le viol, le harcèlement sexuel, l'excision, la pédophilie et les violences conjugales.<sup>415</sup> Ainsi le code pénal punit d'un emprisonnement d'un an à cinq ans sans sursis et d'une amende de 30 000 à 150 000 F CFA l'auteur des coups et blessures volontaires ayant occasionné une interruption totale de travail personnel de plus de vingt jours commis sur 'une personne particulièrement vulnérable en raison de son état de grossesse, de son âge avancé ou de son état de santé, ayant entraîné une déficience physique ou psychique'.<sup>416</sup> Il prévoit par ailleurs que, lorsque le délit de viol a été commis sur un enfant de moins de treize ans ou sur une personne vulnérable, le coupable subira le maximum de la peine, soit dix ans d'emprisonnement ferme. En outre, l'attentat à la pudeur commis dans les mêmes circonstances expose son auteur à la peine maximale de dix ans d'emprisonnement.<sup>417</sup>

Cependant, dans le contexte actuel de la législation, l'élaboration d'une stratégie de prévention des violences faites aux personnes vulnérables aurait le mérite de conjurer l'engorgement des juridictions répressives tout en garantissant une meilleure protection de cette catégorie de personnes. Il faudrait par exemple renforcer les capacités des différents acteurs judiciaires intervenant dans le processus de répression des violences faites aux femmes notamment en les spécialisant. Une section spéciale des forces de police et une formation du tribunal pourraient se voir affecter par exemple de manière permanente le traitement de ces questions. Cette action devrait nécessairement s'accompagner de la mise en œuvre d'une stratégie d'identification des tendances générales particulières aux infractions attentatoires aux personnes vulnérables et de détermination des réponses de politique criminelle proposées. Il s'agira ainsi de mesurer l'ampleur du phénomène dans la société sénégalaise et d'appréhender l'effectivité des solutions envisagées.

## **B. Maintien de l'ordre: forces de police**

### **Cadre juridique**

Le cadre juridique régissant les forces de police résulte de la loi de 1966 sur le statut du personnel des forces de police et de son décret d'application de 1978.<sup>418</sup> La loi sur le statut du personnel des forces de police a été plusieurs fois modifiée.<sup>419</sup> Une de ses modifications a permis aux femmes d'accéder aux corps des cadres des fonctionnaires de l'aviation civile, des commissaires de police et

---

415 En vertu de la loi: 'Dans les cas visés aux deux premiers alinéas du présent article, le sursis à l'exécution des peines ne sera pas prononcé. S'il résulte des différentes sortes de violences, la mutilation, l'amputation ou la privation de l'usage d'un membre, la cécité ou la perte d'un œil ou autres infirmités permanentes, la peine sera celle des travaux forcés à temps de dix à vingt ans.

416 Code pénal, article 294 alinéa 2.

417 Ibid., article 320 alinéa 4 & 5.

418 La loi n°66-07 du 18 janvier 1966 relative au statut du personnel des forces de police, JORS du 05 février 1966; Décret d'application n°78-148 du 13 février 1978 JORS du 16 mars 1978.

419 Voir notamment la loi n°67-13 du 28 février 1967, la loi 75-55 du 02 juin 1975, la loi n°87-15 du 11 juin 1987, et le Décret n°77-894 du 12/10/1977.

d'officiers de police et d'inspecteurs.<sup>420</sup> La modification législative la plus récente sur le statut des forces de police est intervenue en 2006 et donne le droit de vote aux membres des corps militaires, paramilitaires et autres fonctionnaires et agents de l'État, qui jusque là en étaient privés.<sup>421</sup>

## **Effectifs, composition et structures**

Les forces de police comprennent la police nationale proprement dite, la police judiciaire, la gendarmerie et les auxiliaires.

### *La police nationale*

La police nationale est rattachée à la direction générale de la sûreté nationale qui est l'une des six directions du ministère de l'intérieur et des collectivités locales.<sup>422</sup> La direction générale de la sûreté nationale a compétence pour tout ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens ainsi que la sûreté de l'État.<sup>423</sup> Elle est chargée de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour assurer:

- le maintien de l'ordre public et l'exécution des règlements de police générale, municipale ou rurale, plus spécialement dans les agglomérations urbaines;
- la recherche et la constatation des infractions aux lois pénales conformément au code de procédure pénale;
- la lutte contre la subversion et les ingérences nuisibles à la sûreté de l'État;
- la surveillance aux frontières, le contrôle de la circulation des personnes à travers les frontières et la législation relative à la police des étrangers;
- le contrôle de l'importation et du commerce des armes et munitions;
- l'assistance aux chefs de circonscription administrative et à la direction générale des élections.

Pour mener à bien ces missions, la direction générale de la sûreté nationale est divisée en sept directions qui englobent l'ensemble des forces de police. Il s'agit de:

- la direction de la sécurité du territoire;
- la direction de la police judiciaire;
- la direction de la sécurité publique;
- la direction de la police de l'air et des frontières;
- la direction de la police des étrangers et des titres de voyage;
- la direction de l'école nationale de police et de la formation permanente;
- la direction des personnels;
- la direction du budget et du matériel.

---

420 Loi n°82-019 du 22 janvier 1982.

421 Loi n°2006-20 du 30 juin 2006.

422 Voir [www.gouv.intérieur.sn](http://www.gouv.intérieur.sn).

423 Article premier, loi n°66-07 du 18 janvier 1996 relative au statut du personnel des forces de police JORS du 05 février 1966.

Les effectifs de la police sont insuffisants pour couvrir les besoins en matière de sécurité des citoyens. Les chiffres sur les effectifs de la police ne sont pas disponibles. Il faut toutefois signaler que des efforts exceptionnels de recrutement de policiers et de dotation en matériels ont été consentis depuis 2000 avec le recrutement d'environ 300 gardiens de la paix par an.<sup>424</sup> Le déficit en personnel n'en est pas pour autant résorbé puisque le ratio est de l'ordre d'un policier pour 2200 habitants, soit largement en-dessous de la norme internationale qui est de un policier pour 300 habitants.<sup>425</sup>

### *Police judiciaire*

La police judiciaire est une branche spécialisée de la police chargée de constater les crimes, de mener des enquêtes judiciaires sur ces crimes et d'en rechercher les auteurs. La loi assigne à la police judiciaire une mission d'enquête en vue de rassembler les preuves d'actes infractionnels et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.<sup>426</sup> En cas d'ouverture d'une instruction, elle exécute les délégations des juridictions et les défère à leurs réquisitions. Les officiers de police judiciaire prêtent serment avant leur entrée en fonction.

### *Gendarmerie*

La gendarmerie nationale est un corps militaire relevant du ministère des forces armées, qui exerce également une mission de police, plus spécifiquement de police judiciaire.<sup>427</sup> Effectuée sous la direction du procureur de la République et sous la surveillance du procureur général, l'action de la gendarmerie consiste à constater les crimes et délits à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte. Elle exécute les délégations judiciaires et les réquisitions lorsqu'une information est ouverte. La gendarmerie officie en zones urbaines comme en zone rurales à la différence de la police nationale qui n'est présente que dans les agglomérations urbaines.

### *Les auxiliaires de police*

Les auxiliaires de police sont des recrues de l'armée qui, après la période d'instruction militaire, choisissent de faire leur service militaire dans la police. Leurs effectifs sont d'environ 1200.<sup>428</sup> Ils officient pour l'essentiel au sein du groupe mobile d'intervention qui est un corps de sécurité publique chargé du maintien de l'ordre public.

## **Recrutement, formation et conditions de travail**

Pour devenir policier il faut être de nationalité sénégalaise, être âgé de 21 ans au moins et 28 ans au plus, jouir de ses droits civiques et avoir une bonne moralité.<sup>429</sup> Le postulant doit

---

424 Les gardiens de paix constituent une catégorie des agents du corps de la police qui assurent un travail administratif de sécurité des personnes et des biens ainsi que la régulation de la circulation routière dans les villes.

425 Entretiens conduits au ministère de l'intérieur avec des responsables qui ont requis l'anonymat, Dakar, avril 2008.

426 Article premier loi n°66-07 du 18 janvier 1996 relative au statut du personnel des forces de police, JORS du 5 février 1996.

427 Voir [www.gendarmerie.sn](http://www.gendarmerie.sn).

428 Entretiens au ministère de l'intérieur, avril 2008.

429 Article 9 de la loi n°66-07.

également avoir accompli son service militaire (sauf pour les commissaires de police, les officiers et inspecteurs de police), remplir des conditions d'aptitude physique et être reconnu indemne de toute affection ouvrant droit à un congé de longue durée. L'accès au corps de la police est subordonné à la réussite soit à un concours externe ouvert aux titulaires de certains diplômes, soit à un concours interne ouvert aux membres des forces de police appartenant aux corps inférieurs.<sup>430</sup> Le corps des gardiens de la paix a longtemps été réservé aux hommes en raison de l'exigence du service militaire préalable.<sup>431</sup> En 2007, cependant, la police a admis 42 femmes dans les rangs des gardiens de la paix.<sup>432</sup> Seuls leur étaient ouverts jusque là le corps des commissaires, officiers et inspecteurs de police.<sup>433</sup> En vertu de la loi n°78-04 du 29 janvier 1978 modifiant l'article 11 de la loi 66-07, les candidats admis dans le corps des forces de police par recrutement direct effectuent un stage d'un an à l'issue de leur formation à l'école nationale de la police avant d'être titularisés en cas de succès à l'examen de sortie.

Les forces de police sont confrontées dans l'exécution de leurs tâches à de sérieuses difficultés. Même s'il est très difficile, sur la base des informations disponibles, de déterminer la part du budget du ministère de l'intérieur et des collectivités locales allouée aux activités de police, celles-ci semblent souffrir d'une insuffisance de ressources. Elles vivent dans une situation d'indigence les exposant à des actes de corruption. Ainsi, il est souvent reproché aux policiers chargés de la circulation d'opérer un racket sur les chauffeurs des véhicules de transports publics. Les policiers ne disposent pas toujours des moyens matériels pour intervenir, faute de véhicule ou de carburant. En outre, l'insuffisance du personnel constitue un obstacle à l'accomplissement normal de la mission des policiers qui est d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Il faut noter par ailleurs que le niveau de traitement des membres des forces de police correspond aux barèmes de la fonction publique.<sup>434</sup> Tout ceci fait de la police un corps particulièrement vulnérable à la corruption. .

## Stratégies de maintien de l'ordre

Il n'existe pas, à proprement parler, de stratégie d'identification des tendances criminelles afin de mieux les prévenir. La police n'a pas de service de collecte et d'analyse des données et il n'y a pas de statistiques disponibles sur la criminalité. Il n'existe pas de politique claire en matière de sécurité publique. Toutefois, la police tente d'améliorer et de renforcer l'efficacité de sa mission. Elle a créé un service de relations publiques destiné à lui permettre de mieux communiquer avec les populations.<sup>435</sup> A cela s'ajoute la mise en œuvre d'une police de proximité.

---

430 Article 10 de la loi n°66-07.

431 Article 71, décret n°78-48 du 13 février 1978 fixant les modalités d'application de la loi n°66-07 du 18 janvier 1966 relative au statut des forces de police.

432 Entretiens au ministère de l'intérieur, Dakar, avril 2008.

433 Articles 16, 34 et 54 décret n°78-48 du 13 février 1978 fixant les modalités d'application de la loi n°66-07 du 18 janvier 1966 relative au statut des forces de police.

434 Article 12 premier de la loi n°66-07 du 18 janvier 1966 relative au statut du personnel des forces de police, JORS du 5 février 1966.

435 Entretiens au ministère de l'intérieur, Dakar, avril 2008.

## *Police de proximité*

A partir de 2003, le ministère de l'Intérieur a développé une stratégie de police de proximité par laquelle les pouvoirs décentralisés, les populations elles-mêmes, les partenaires au développement, et la société civile sont encouragés à participer aux initiatives de police à la base afin de contribuer à la solution des problèmes de sécurité par des mesures de prévention.<sup>436</sup> Les mesures prises dans ce cadre ont consisté, notamment, en l'ouverture, en plus des commissariats, des postes de police dans les quartiers et au déploiement d'îlotiers. Un îlotier est un policier placé dans un quartier ou un pâté de maison qui, par sa présence permanente, contribue à renforcer la prévention des infractions par sa connaissance des personnes, des habitudes et des mœurs du lieu où il est déployé.

Dans le cadre de cette stratégie, les maires sont appelés à soutenir les activités et le fonctionnement de la police nationale grâce à la décentralisation des activités policières et la création de postes de police destinés à prévenir la criminalité au niveau local.

Comme l'a expliqué le directeur de la sécurité publique, 'l'objectif poursuivi est la déconcentration de l'action de la police en la mettant à la disposition des bénéficiaires pour répondre à leurs besoins de sécurité générés par de nouveaux comportements marginaux qui se manifestent essentiellement dans la rue'.<sup>437</sup> Etant une solution complémentaire dans la lutte contre la criminalité, la police de proximité se fonde sur la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte et de réaction rapide. Pour cela, il s'est révélé important de réaliser une couverture territoriale aussi complète que possible qui permet une meilleure maîtrise et compréhension du terrain. D'après les responsables de la sécurité publique, ce maillage territorial a pris en compte les spécificités de chaque localité, y compris ses paramètres historiques, démographiques et économiques. Ces données permettent de doter les services de police d'équipements et de personnels adéquats en fonction de la spécificité de la zone et des réalités locales, ce qui doit permettre aux policiers de proximité d'être mieux acceptés par leurs interlocuteurs.

Tirant en janvier 2004 les leçons des premiers mois d'application de la stratégie de police de proximité, le ministre de l'intérieur a cité la visibilité de l'action de la police et une plus grande couverture de l'espace urbain parmi ses avantages. D'après le ministre Macky Sall, la psychose suscitée par les agressions de rue, particulièrement dans la capitale, s'était alors nettement dissipée grâce à des mesures de dissuasion, notamment la présence policière et l'action sur les foyers criminogènes.<sup>438</sup>

---

436 'Enjeux et expériences sénégalaises pour la prévention de la délinquance et la sécurité', (allocation de M. Macky Sall, ministre d'État et ministre de l'intérieur et des collectivités locales, *Séminaire sous-régional sur la sécurité des milieux de vie et la prévention de la délinquance*, organisé par le centre international pour la prévention de la criminalité, Dakar, 20-23 janvier 2004, texte disponible à l'adresse: [http://www.crime-prevention-intl.org/io\\_files/io\\_26\\_actes\\_du\\_s\\_ministre\\_dakar\\_2004.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/io_files/io_26_actes_du_s_ministre_dakar_2004.pdf) (dernier accès: 4 septembre 2007), p.3.

437 'Orientations pour une police de proximité au Sénégal', allocation de Monsieur Cheikhou Cissé, directeur de la sécurité publique au *Séminaire sous-régional sur la sécurité des milieux de vie et la prévention de la délinquance*, Dakar, 20-23 janvier 2004, disponible à l'adresse: [http://www.crime-prevention-intl.org/io\\_files/io\\_26\\_actes\\_du\\_s\\_ministre\\_dakar\\_2004.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/io_files/io_26_actes_du_s_ministre_dakar_2004.pdf) (dernier accès: 4 septembre 2007), p.23.

438 Macky Sall, 'Enjeux et expériences sénégalaises pour la prévention de la délinquance et la sécurité', op cit.

## Le contrôle de l'action des forces de police

Les organisations de lutte contre les violations des droits de l'homme peuvent tenter des poursuites devant les tribunaux contre les policiers responsables de ces violations si celles-ci constituent des infractions à la loi pénale. Les policiers responsables peuvent en outre subir des sanctions disciplinaires de leur hiérarchie. S'agissant des officiers de police judiciaire, les manquements constatés dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être sanctionnés par la chambre d'accusation de la cour d'appel sur saisine du procureur général près de la cour d'appel dont dépend l'officier de police judiciaire. L'officier de police judiciaire peut se voir interdire temporairement ou définitivement l'exercice de ses fonctions d'officier de police judiciaire sans préjudice des sanctions administratives qui pourront être prononcées contre lui.<sup>439</sup>

Au cours des enquêtes préliminaires, il est courant de constater des pratiques de torture, d'arrestation et de détention arbitraires.<sup>440</sup> Il est fréquent d'entendre une personne poursuivie affirmer à l'audience ou lors de l'instruction qu'elle a été brutalisée lors de l'enquête préliminaire. Ce genre d'affirmations est néanmoins difficile à prouver.<sup>441</sup>

L'action des forces de police est placée sous la tutelle de leur supérieur hiérarchique et du ministère de l'intérieur.<sup>442</sup> Dans le cadre de ses missions judiciaires, la police est placée sous la surveillance du procureur général, qui peut lui demander de recueillir tout renseignement qu'il estime utile à la bonne administration de la justice.<sup>443</sup> Par ailleurs, les agents des forces de police ayant la qualité d'officiers de police judiciaire sont placés sous le contrôle de la chambre d'accusation.<sup>444</sup> Aux termes de la loi, il revient ainsi aux autorités judiciaires de vérifier si les forces de police diligentent loyalement les enquêtes préliminaires dans le respect des libertés individuelles.<sup>445</sup> Mais ce contrôle judiciaire est loin d'être effectif et rares sont les officiers de police judiciaire déferés devant la chambre d'accusation pour faute professionnelle ou infraction à la loi pénale.<sup>446</sup>

La soumission des officiers de police judiciaire au double contrôle du ministère de l'intérieur et des autorités judiciaires n'entame pas l'efficacité de ce contrôle. La loi a en effet déterminé avec précision les attributions respectives des autorités de contrôle. Le ministère de l'intérieur exerce un contrôle purement administratif alors que les autorités judiciaires assurent une surveillance de la police judiciaire pour s'assurer du respect des libertés individuelles.

---

439 Article 216 du CPP.

440 Amnesty international, *Sénégal: une occasion unique de mettre fin à l'impunité* (Rapport) Index AI: AFR 49/001/02.

441 Entretien avec Me Mouhamed Kebe, avocat à Dakar, février 2008.

442 Voir article 16 de la loi 66-05.

443 Voir article 12 du CPP.

444 Article 213 du CPP. La chambre d'accusation exerce un contrôle sur l'activité des officiers de police judiciaire. Elle peut être saisie par le procureur général, par son président, ou même d'office à l'occasion de l'examen d'une procédure qui lui est soumise.

445 Voir article 13 du CPP.

446 Voir notamment: Amnesty international: *Sénégal, mettre fin à l'impunité. Une occasion unique à ne pas manquer* (Rapport), Index AI: AFR 49/001/2002 30 avril 2002.

## Les sanctions prévues

Le personnel de la police encourt diverses sanctions à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Au plan disciplinaire, l'autorité de nomination peut infliger des sanctions aux policiers méconnaissant les règles relatives à leur statut.<sup>447</sup> A ce niveau, il est prévu une palette de sanctions disciplinaires constituées notamment de la radiation du tableau d'avancement, du déplacement d'office, de l'abaissement d'échelon, de la rétrogradation, de l'exclusion temporaire ou de la radiation définitive. En cas de manquements dans leurs activités de police judiciaire, la chambre d'accusation peut, sans préjudice des sanctions disciplinaires adresser aux policiers des observations et même décider qu'ils ne pourront, soit temporairement, soit définitivement, exercer leurs fonctions d'officiers de police judiciaire ou de délégués du juge d'instruction sur l'ensemble du territoire national. Dans le cas où le policier a commis un acte relevant d'une qualification pénale, la chambre d'accusation ordonne la transmission du dossier au procureur général qui pourra exercer contre ce dernier des poursuites pénales.<sup>448</sup>

## Orientations pour une police de proximité au Sénégal

Dans un État de droit, la police est un service public dont les missions se résument à assurer l'ordre, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique dans l'intérêt exclusif des citoyens et de la défense des institutions de la République. C'est ainsi que la police sénégalaise qui s'est engagée dans la voie d'une meilleure sécurité des citoyens a connu tout au long de son histoire des mutations tant du point de vue organique que fonctionnel. Les autorités de l'État, face à l'évolution de la criminalité urbaine, ont apporté une rupture dans les méthodes d'investigation et d'intervention qui étaient classiques parce que reposant sur des réactions à posteriori aux sollicitations quotidiennes des populations. Une nouvelle philosophie de l'action de la police orientée vers une collaboration avec les populations s'est avérée comme une nécessité.

La police de proximité qui a eu des résultats positifs ailleurs comme en France a été mise en place et acclimatée à nos réalités socioéconomiques et culturelles. L'objectif poursuivi est la déconcentration de l'action de la police en la mettant à la disposition des bénéficiaires pour répondre à leurs besoins de sécurité générés par de nouveaux comportements marginaux qui se manifestent essentiellement dans la rue. Etant une solution complémentaire dans la lutte contre la criminalité, la police de proximité se fonde sur la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte et de réaction rapide d'où l'importance du concept 'police populations'.

### I. La police de proximité comme une solution complémentaire contre la criminalité

#### A. L'organisation de la police de proximité

##### *Le maillage du territoire*

Le fonctionnement de la police de proximité s'appuie sur une couverture territoriale aussi complète que possible qui permet une maîtrise et une compréhension complète de ses territoires. Ce maillage doit prendre en compte les spécificités de chaque localité de sorte

447 Article 18 de la loi 66-05.

448 Voir article 216 du CPP.

que tous les paramètres locaux soient pris en compte: historiques, démographiques, économiques etc. Ces données permettent de doter les services de police d'équipements et de personnels adéquats en fonction de la spécificité de la zone et des réalités locales ce qui permettrait aux policiers de proximité d'être acceptés aisément par leurs interlocuteurs.

#### *Les structures d'intervention et de liaison*

Le support le plus important de la police de proximité est l'implantation de postes de police dans les secteurs où le besoin de sécurité se fait le plus sentir. C'est ainsi que des postes de police dont l'organisation est calquée sur un commissariat de sécurité publique mais allégés du point des effectifs sous le commandement d'un gradé de conception et d'exécution, ont été conçus. Leurs critères d'implantation ont reposé sur la densité démographique du secteur, son caractère criminogène lié aux agressions de rue et du trafic de drogue. Il est également créé dans les commissariats de police des bureaux d'intervention confiés aux policiers dotés d'une grande expérience et qui traitent des affaires de famille (problèmes conjugaux, conflits de famille) en liaison avec les chefs de quartier. Des véhicules tout terrain ont été mis à la disposition de la police pour les zones d'accès difficile comme le long des plages ou les quartiers sablonneux. Pour les cités urbaines, des véhicules légers d'une mobilité facile ont été fournis permettant le déploiement de la police secours constituée d'une équipe réduite pouvant intervenir dès la saisine à des endroits identifiés comme à risques. Aussi, la création de la Brigade de lutte contre la criminalité basée à l'échelon central à Dakar qui a entre autres missions, des patrouilles, est un élément du dispositif de secours, assigné à une fonction de complémentarité des unités de police de proximité auxquelles elle apporte un soutien lorsque la situation présente une certaine gravité.

La coordination de toutes les unités centrales, intermédiaires et périphériques, est assurée par une salle d'information et de commandement qui centralise les informations et les transmet pour une action appropriée. L'installation dans cette salle d'une ligne d'appel mise à la disposition du public est une réponse à la demande quotidienne de sécurité d'autant plus qu'elle impulse une réaction à temps réelle, par le mécanisme de liaison radio. Cette organisation de la police de proximité permet d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

### **B. Les objectifs de la police de proximité**

#### *La fonction de prévention*

La déconcentration des activités de la police permet aux agents de mieux connaître leur territoire, les populations et la zone d'intervention. Cette connaissance permet à la police d'anticiper et de prévenir les événements et mieux satisfaire les demandes exprimées localement. La fonction préventive n'étant pas toujours opérationnelle, la police de proximité va renforcer sa confiance auprès des populations en prenant connaissance des infractions courantes dont les populations sont victimes.

#### *La fonction de répression est subsidiaire*

Si la police de proximité est essentiellement préventive, elle peut toutefois connaître des affaires judiciaires rencontrées quotidiennement contre la petite et moyenne délinquance notamment par des renseignements, plaintes et enquêtes, sécurité routière. Pour ce faire, un

certain niveau de connaissance technique est requis aux éléments de proximité tant au point de vue de la police administrative que judiciaire. D'où l'intérêt des formations continues au niveau de l'Ecole nationale de police sur les thèmes variés telles que les violences faites aux femmes, la délinquance juvénile, les violences dans les stades etc. La parfaite collaboration entre police et population est traduite par un partenariat local et un dialogue permanent.

## **II La systématisation du concept 'police-populations'**

### **A. Un partenariat local**

La police de proximité doit être en contact permanent avec les autres acteurs sociaux (associations de quartiers, élus locaux, responsables administratifs). C'est ainsi qu'au Sénégal, les maires au nom des populations participent à l'élaboration de stratégies aptes à assurer la sécurité de leurs collectivités par les demandes de création de postes de police dont les avantages ont été reconnus. Les intermédiaires sociaux que sont les chefs de quartier ou les responsables d'association établissent des contacts permanents avec les chefs de police de proximité sous forme de suggestions et de conseils. En fait, les problèmes de sécurité qui peuvent embrasser des domaines variés de l'activité économique et sociale sont traités sur la base d'une compréhension mutuelle.

### **B. Le dialogue permanent 'police-population'**

La police de proximité est valorisante en ce qu'elle met en confiance les citoyens grâce à des échanges d'informations avec le policier de proximité. Pour traduire en réalité ce dialogue, il a été créé un bureau des relations publiques qui anime des émissions. Cette politique de communication entreprise surtout en langues nationales, a intéressé davantage le public aux actions de la police. Elle est devenue de plus en plus acceptée et ses missions mieux comprises. Par ailleurs, la police sénégalaise s'est toujours inscrite dans une volonté de gestion participative de la sécurité avec les populations. C'est ainsi que les journées 'portes ouvertes' organisées pour la première fois en 1994, ont mis en valeur l'importance d'une telle rencontre où s'est développée une parfaite symbiose qui a consacré le concept 'police-population'.

En conclusion, la stratification sécuritaire couvrira progressivement l'ensemble du territoire où existent déjà des structures de police régionales et départementales en s'accompagnant d'une meilleure formation des policiers dans tous les domaines notamment la déontologie professionnelle.

#### **SOURCE :**

Allocation de M. Cheikhou CISSE, directeur de la sécurité publique, séminaire sous-régional sur la sécurité des milieux de vie et la prévention de la délinquance, Dakar, 20-23 janvier 2004

## **c. Action non étatique contre la criminalité: groupes d'autodéfense**

Depuis quelques années, des comités de vigilance sont apparus dans certains quartiers de Dakar avec l'objectif de veiller à la sécurité des personnes et des biens au sein de ces quartiers. Ces comités sont généralement composés des jeunes du quartier qui, la nuit, organisent des rondes pour dissuader d'éventuels malfaiteurs de commettre leurs forfaits. Toutefois ces groupes s'arrogent parfois des prérogatives allant jusqu'à procéder à des contrôle d'identité et en l'absence de cadre, commettent parfois des abus. Ces groupes mis en place de façon spontanée par les

populations elles-mêmes, ne sont prévus par aucun texte officiel mais sont la conséquence de l'incapacité de la police dépourvue de moyens et d'effectifs à prendre en charge correctement la sécurité des populations et des biens.<sup>449</sup>

Les populations des quartiers nantis ont elles recours à des systèmes de gardiennage individuel ou collectif privés ou bien à des sociétés commerciales de gardiennage pour assurer leur sécurité. Même si des statistiques officielles ne sont pas publiées, ces sociétés semblent être de plus en plus nombreuses. Leur création est soumise à un agrément du ministre de l'intérieur. Le personnel employé est essentiellement constitué de militaires démobilisés et leurs conditions d'emploi sont précaires. Il y a de plus en plus de récriminations du personnel de ces sociétés qui travaillent souvent en violation des règles du code du travail et parfois sans aucune affiliation aux organismes sociaux de retraite et de sécurité sociale.

Il faut enfin signaler l'apparition et le développement de milices privées autour d'hommes politiques ou de dignitaires politico-religieux qui disposent ainsi d'une véritable armée privée susceptible de remettre en cause les institutions républicaines de sécurité. Ainsi au mois d'août 2006, trente trois jeunes faisant partie de la garde du marabout Sergine Mamoune Niasse ont été arrêtés à Fatick après un affrontement avec les partisans du premier ministre Macky Sall dont ils avaient saccagé la maison familiale.<sup>450</sup> De même le Parti démocratique sénégalais au pouvoir possède une milice privée formée de personnes appelées calots bleus.<sup>451</sup> Ces derniers n'ont pas hésité à séquestrer, battre et enfermer dans la mairie de Diourbel des personnes qui avaient déclaré vouloir manifester lors du passage du président de la République dans cette localité.

## **D. Procès équitable**

De manière générale, le système de la justice criminelle du Sénégal garantit à toute personne faisant l'objet d'une poursuite le droit à un procès équitable.<sup>452</sup> Les garanties d'un procès équitable s'appliquent à toutes les phases de la procédure. Toutefois les garanties octroyées ne correspondent pas toujours aux standards internationaux édictés par les conventions auxquelles le Sénégal est partie.

## **Instruction par un juge indépendant**

Une garantie importante de procès équitable dans le système sénégalais est la séparation des fonctions de poursuites et des fonctions d'instruction. Contrairement au système du droit anglo-saxon, l'enquête pré-juridictionnelle dans le droit sénégalais est menée par un magistrat indépendant, le juge d'instruction. Ce dernier procède à 'tous les actes utiles à la manifestation de la vérité';<sup>453</sup> il recueille donc tous les éléments à charge et à décharge, décerne les mandats et

---

449 Voir 'La banlieue dakaroise, un nid d'insécurité. Face à la montée de la violence urbaine et à la démission de l'état, une partie de la population organise l'autodéfense', texte disponible sur le site de l'alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, à l'adresse: <http://www.afrique-gouvernance.net/fiches/dph/fiche-dph-181.html> (dernière visite, le 10 février 2008).

450 'Le procureur table sur trois ans ferme contre les hommes de Mamoune Niasse', in Nattali (journal en ligne), lundi 12 juin 2006, disponible à l'adresse: <http://www.nattali.net/spip.php?article944> (dernière visite, le 10 février 2008).

451 'La police 'calotisée'', extrait des chroniques du *Sud Quotidien*, édition en ligne disponible à l'adresse: [http://www.sudonline.sn/IMG/article\\_PDF\\_article\\_2263.pdf](http://www.sudonline.sn/IMG/article_PDF_article_2263.pdf) (dernière visite, le 10 février 2008).

452 Loi 65-61 du 21 juillet 1965 portant code de procédure pénale et article 91 constitution du Sénégal.

453 Article 72, code de procédure pénale.

place les inculpés en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et décide sur les demandes de mise en liberté provisoire;<sup>454</sup> il dresse un rapport à l'issue de l'instruction, indiquant tous les actes d'enquête accomplis durant l'instruction.<sup>455</sup>

Le principe de la séparation des fonctions d'instruction et des fonctions de poursuite est, cependant, régulièrement violé. Par exemple, il existe des infractions pour lesquelles le procureur de la République, qui est un magistrat du parquet, peut demander que des personnes qui lui sont déférées par la police soient placées sous mandat de dépôt sans aucune possibilité d'appréciation du juge d'instruction. Ce pouvoir est une énorme entorse à la norme qui veut que la détention soit autorisée par une autorité judiciaire autonome.<sup>456</sup> Il y a donc une violation du principe de la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction et cela permet au parquet, pour des prétextes parfois fallacieux, de faire arrêter une personne et de la mettre sous mandat de dépôt. Cela constitue une violation manifeste du droit à un procès équitable, et en particulier une violation des directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, selon lequel 'les instances juridictionnelles sont indépendantes du pouvoir exécutif'.<sup>457</sup>

## **Garde à vue et détention provisoire**

Une réforme de la procédure pénale a introduit depuis 1985 de nouvelles formalités dans la garde à vue et la détention provisoire.<sup>458</sup> Désormais, la personne placée en garde à vue a droit à un examen médical et les irrégularités commises pendant la garde à vue peuvent entraîner la nullité de la procédure.<sup>459</sup> Quant à la détention préventive, désormais appelée détention 'provisoire', son domaine d'application a été mieux défini. La loi précise les cas où elle n'est pas autorisée, sa durée maximale et les cas dérogatoires où il n'y a pas de limitation de durée.<sup>460</sup> La possibilité de déposer un recours en formulant une demande de mise en liberté provisoire devant le juge a été introduite pour limiter le recours à la détention provisoire, la liberté devant être le principe.<sup>461</sup> En outre, une loi de 1999 a limité la durée de la détention provisoire à six mois lorsque la personne est poursuivie pour un délit.<sup>462</sup>

## **Garanties durant le procès**

Durant la phase de jugement, des garanties importantes sont également reconnues aux justiciables. Elles concernent d'une part la publicité des débats et d'autre part, le respect du

---

454 Articles 127 et suivants, Code de procédure pénale.

455 Article 169, code de procédure pénale.

456 Article 139 du CPP sur les réquisitions dûment motivées du parquet, le juge d'instruction est tenu de décerner mandat de dépôt contre toute personne inculpée pour les crimes ou délits prévus 56 à 100 du code pénal. La demande de mise en liberté provisoire pour une des personnes inculpées pour ces infractions est irrecevable si le parquet s'y oppose par des réquisitions dûment motivées.

457 Principe 4 (g), directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, disponible à l'adresse: <http://www.afrimap.org/standards.php>.

458 Loi 85-25 du 27 février 1985 modifiant le code de procédure pénale, JORS du 11 mai 1985, p.249 et s.

459 Article 55 ter CPP.

460 Articles 127, 139, 140 du CPP.

461 Article 130 du CPP.

462 Loi 99-06 du 29 janvier 1999 portant article 127 bis du code de procédure pénale.

principe du contradictoire.<sup>463</sup> La publicité des débats est une règle essentielle dans la procédure pénale puisqu'elle permet de rendre transparent le procès. Le principe du contradictoire permet à chaque partie de discuter les arguments, prétentions et preuves de son adversaire. Il s'agit donc d'une forme de défense mise à la disposition des parties qui, pour la mettre en œuvre, ont la possibilité de choisir un conseil. C'est un principe tellement important qu'en matière criminelle, un avocat d'office est désigné pour l'accusé qui n'en dispose pas.<sup>464</sup>

*Le droit de recourir à un avocat et d'être informé des faits à charge*

Les personnes accusées d'une infraction criminelle sont obligatoirement assistées par un avocat et, au cas où elles n'en ont pas, il leur en est désigné un d'office. Ce principe peut néanmoins rencontrer des difficultés de mise en œuvre, surtout lorsque certaines personnes poursuivies n'ont pas été assistées pendant la phase d'instruction et donc n'ont pu faire valoir leurs droits. En effet, du fait de la double instruction des affaires criminelles (au niveau du juge d'instruction d'abord, de la chambre d'accusation ensuite), la chambre d'accusation statue sur les nullités de l'information et l'arrêt qui renvoie la personne poursuivie pour crime devant la cour d'assises purge les vices de la procédure, de sorte que les nullités et les irrégularités de la phase d'instruction ne peuvent donc pas être réexaminées pendant le procès.<sup>465</sup> Un autre problème est qu'il n'y pas de désignation d'office d'un avocat pour les victimes d'infraction (parties civiles) quand elles n'ont pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat. Elles devront se défendre toutes seules, d'où une certaine forme de discrimination en ce qui concerne l'égalité des parties au procès pénal.

Le droit à un procès équitable implique le droit de tout individu arrêté d'être informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et de recevoir notification, dans le plus court délai et dans une langue qu'il comprend, de toute accusation portée contre lui.<sup>466</sup> Il implique également le droit pour toute personne accusée d'une infraction pénale d'être informée, dans le plus court délai et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle.<sup>467</sup> Au Sénégal, cependant, les personnes sont souvent convoquées par la police sans que ne leur soient précisées les raisons de cette convocation ou les accusations portées contre elles, et, en cas de mise en garde à vue, elles n'ont pas droit immédiatement à l'assistance d'un avocat.<sup>468</sup> Cette possibilité ne leur est offerte qu'en cas de renouvellement du délai de la garde à vue (qui est de 48 heures) et se limite à un entretien de 30 minutes à partir de la quarante neuvième heure sans aucun accès au dossier et aux inculpations.<sup>469</sup> L'avocat peut tout au plus formuler des observations qui seront jointes au dossier.

La difficulté de bénéficier de l'assistance d'un avocat tient, en dehors d'éléments financiers, à des réalités géographiques et à l'extrême concentration des avocats dans la capitale et certaines

---

463 Articles 288 et 388 du CPP.

464 Article 298 du CPP.

465 Article 199 du CPP.

466 Principe M (2) (a), directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique.

467 Idem, principe N (1) (a).

468 Article 55 du CPP.

469 Article 55 et 55 bis du CPP.

régions limitrophes de celle-ci. Ainsi, bien que la région de Tambacounda soit la plus vaste du Sénégal, il n'existe aucun avocat installé dans cette localité. Il en est de même pour les régions de Louga, Matam, Fatick, Kolda, alors qu'il n'y a qu'un seul avocat installé à Diourbel. Cette concentration des avocats à Dakar est essentiellement due à des raisons économiques et pose le problème de l'accès au droit pour la population sénégalaise. Soit parce qu'il n'y a pas d'avocat dans la localité, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer les honoraires, beaucoup de citoyens se résignent à ne pas exercer leurs droits, quand ils ne les ignorent pas tout simplement. Des efforts ont été faits pour mettre en œuvre un système d'assistance judiciaire, mais celui-ci tarde à être opérationnel. En mai 2004, trois maisons de justice<sup>470</sup> ont été créées à Dakar, à Mbao et à Rufisque. Services du ministère de la justice, ces maisons reprennent les principes et modes de régulation traditionnels pour la résolution des conflits familiaux et des litiges entre particuliers. Elles ont pour objectif de rapprocher la justice du justiciable en proposant différents services juridiques entièrement gratuits. Toutefois, elles ne constituent pas encore des palliatifs suffisants à la difficulté pour les populations de se faire assister par un conseil. Ainsi, dans la majorité des affaires jugées au pénal, notamment en matière de flagrants délits, les personnes poursuivies ne sont pas défendues par un avocat car elles sont issues pour l'essentiel de populations défavorisées qui n'ont pas les moyens de payer les services d'un avocat.

L'extension de l'assistance judiciaire aux personnes à faibles ressources devrait être un objectif central de la politique criminelle du législateur. Cela permettrait aux personnes démunies de bénéficier de l'assistance d'un conseil et, ainsi, de renforcer les droits de la défense.

En droit sénégalais, la commission d'office d'un avocat n'est prévue que dans des situations particulières où l'assistance d'un conseil est obligatoire. Il en est ainsi au cours de l'information judiciaire en matière criminelle ou lorsque l'inculpé est atteint d'une infirmité de nature à compromettre sa défense.<sup>471</sup> Par ailleurs, en matière criminelle, la gravité des sanctions encourues devant la cour d'assises a rendu obligatoire l'assistance d'un avocat.<sup>472</sup>

Les avocats commis d'office, étant rémunérés en-dessous du tarif normal, tendent à ne pas traiter correctement les dossiers dont ils s'occupent et ne mettent pas toujours en œuvre l'ensemble des moyens que leur offre la loi pour assurer la défense des personnes en cause.<sup>473</sup> Le système est encore plus déplorable pour les personnes démunies faisant l'objet de poursuites de nature criminelle. Non seulement ces personnes ne bénéficient pas d'une assistance effective pendant la phase d'instruction, mais lorsqu'elles voient leur avocat, il s'agit souvent d'avocats stagiaires, pas toujours expérimentés, désignés sur le tard (la plupart du temps la veille de la session d'assises) et qui ne sont pas toujours à même d'assurer une défense complète. Les avocats les plus expérimentés, faute de rémunération suffisante, refusent les commissions d'office. La pratique est presque instituée de commettre des avocats en fin de stage pour ces affaires.<sup>474</sup> Cette situation pourra peut être améliorée avec la mise en œuvre du fonds d'assistance judiciaire, dont les crédits bien que mis en place ont du mal à être absorbés.

---

470 Site web des maisons de justice: [www.justice.gouv.sn/maisonsdejustice/index.html](http://www.justice.gouv.sn/maisonsdejustice/index.html).

471 Article 101, alinéa 1 du CPP.

472 Article 298 du CPP.

473 La situation a évolué au cours des dernières années: les avocats commis d'office reçoivent généralement une rémunération pour leur service.

474 Entretien avec Me Demba Ciré Bathily, avocat à la cour, président d'*Amnesty International Sénégal*, Dakar le 5 août 2007.

## Le délai moyen de renvoi d'une affaire criminelle devant les tribunaux

En matière correctionnelle, le délai pour qu'une affaire soit portée devant le tribunal varie suivant le mode de poursuite choisi par le ministère public. En cas de flagrant délit (ou dans le cas où la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou est trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices laissant penser qu'elle a participé au délit), il est prévu que l'individu arrêté par la police soit déféré devant le procureur dans les quarante huit heures à partir de la mise en garde à vue. Celui-ci doit le traduire immédiatement devant le tribunal, celui-ci étant au besoin spécialement convoqué.<sup>475</sup>

En pratique, ces dispositions n'ont aucune effectivité car il n'en est pas tenu compte dans l'élaboration du calendrier des audiences des juridictions. De même, il n'a jamais été fait usage de l'obligation de convoquer spécialement le tribunal en raison des difficultés matérielles tenant au nombre important des personnes déférées chaque jour (parfois une centaine pour le seul tribunal régional de Dakar) et d'autre part pour permettre aux magistrats du parquet de prendre connaissance du dossier (la mise sous mandat de dépôt étant une faculté dont ils n'usent qu'après connaissance du dossier). Cet engorgement est tellement tel que s'est créée une pratique appelée 'retour de parquet' qui consiste à garder dans les locaux de la police des individus déjà déférés devant le parquet mais dont le procureur n'a pas eu le temps de voir le dossier. Il faut signaler que des efforts importants ont été faits à Dakar et qu'aujourd'hui la plupart des personnes déférées comparaissent devant le tribunal dans un délai excédant rarement une semaine. En ce qui concerne les autres juridictions du pays, les audiences sont fixées en fonction du calendrier du tribunal et il est courant que plus d'une dizaine de jours s'écoule avant la comparution des personnes arrêtées en flagrant délit.<sup>476</sup> Une telle situation est fréquente pendant les vacances judiciaires où certaines juridictions ne tiennent qu'une ou deux audiences de vacation par semaine.

Les personnes peuvent comparaître également devant le tribunal à la suite d'une procédure de citation directe à l'initiative du parquet ou de la partie civile.<sup>477</sup> Le jugement de ces affaires est souvent retardé par la mise en forme du dossier et par l'engorgement du rôle des juridictions correctionnelles qui de ce fait peuvent procéder à des renvois très éloignés. Les retards constatés dans le jugement des affaires tiennent à l'éloignement des personnes citées souvent domiciliées dans d'autres ressorts juridictionnels et surtout au non respect par les officiers ministériels des formalités relatives aux actes de procédure (citations, significations, etc.). C'est la raison pour laquelle la plupart des affaires faisant l'objet de nombreuses remises à l'audience constituent des dossiers d'information ou de citation directe, en raison d'un acte de citation ou d'une convocation

---

475 Article 381, code de procédure pénale: L'individu arrêté en flagrant délit est déféré devant le procureur de la République et s'il est placé sous mandat de dépôt traduit sur le champ devant le tribunal. Voir aussi l'article 382 sur la convocation du tribunal.

476 Entretien avec Me Bathily, 5 août 2007.

477 Article 1 et 3 du CPP. La 'citation directe' est une forme de plainte que la victime d'une infraction porte directement devant la juridiction de jugement en y assignant directement l'auteur de l'infraction sans avoir à passer par le filtre des enquêtes préliminaires du procureur de la République et/ou du juge d'instruction. La citation directe permet donc d'accélérer la procédure, cet avantage n'ayant évidemment de pertinence que si le plaignant connaît l'auteur présumé de l'infraction et détient contre ce dernier des éléments de preuve suffisants. La citation directe est exclue pour les infractions de nature criminelle, pour lesquelles une instruction préalable par un juge d'instruction est requise.

qui n'a pas été régulièrement accompli.<sup>478</sup> Pour les mêmes raisons, les jugements sont rendus parfois avec retard.

La situation est beaucoup plus préoccupante pour les affaires qui doivent faire l'objet d'une instruction préparatoire. En matière criminelle, l'instruction préparatoire est obligatoire, mais elle est facultative en matière délictuelle.<sup>479</sup> Les retards sont plus criants en matière criminelle en raison de la lourdeur, de la complexité et du formalisme de la procédure. L'engagement d'une instruction préparatoire est en effet fondé sur une présomption de complexité du dossier criminel.<sup>480</sup> Cette présomption de complexité devient vite source de lenteur même dans les affaires criminelles relativement simples où un recours à l'instruction préparatoire pourrait paraître superflue. En outre, l'instruction des crimes obéit au principe du double degré de juridiction puisqu'à la suite de l'ordonnance de renvoi du juge d'instruction la chambre d'accusation procède à une seconde instruction de l'affaire avant de saisir la cour d'assises par un arrêt de mise en accusation.<sup>481</sup> Le fait que les sessions d'assises ne se tiennent pas régulièrement vient accentuer les lenteurs.<sup>482</sup> Enfin, l'obligation de conduire une expertise psychiatrique dans toutes les affaires criminelles est une autre source de lenteur.

Il faut ajouter à ces lenteurs d'ordre procédural celles résultant de l'insuffisance du nombre des juges d'instruction. Au tribunal régional de Dakar par exemple, il n'y a que six juges d'instruction alors que le parquet est composé de 19 substituts (adjoints) du procureur.<sup>483</sup> Cela veut dire que pour trois magistrats chargés des poursuites, il n'y a qu'un seul chargé de l'instruction. Les magistrats instructeurs ont en charge un volume important de dossiers, ce qui affecte la célérité des procédures.<sup>484</sup> En plus, ils ne disposent pas toujours des moyens nécessaires à leurs investigations, comme le téléphone ou des moyens de locomotion. Ils sont parfois obligés de faire certaines diligences sur leurs deniers propres. Les délais d'enquête sont très longs et il n'est pas rare de voir des prévenus rester en détention plus longtemps que la peine maximale à laquelle ils pourraient être condamnés, ou être acquittés ou relaxés après plusieurs mois, voire des années, de détention et ce sans aucune compensation financière. Ainsi lors d'une visite organisée par les jeunes du *Club Amnesty IAM* en juin 2006 à la prison centrale de Dakar, un prévenu avait confié qu'il en était à sa neuvième année de détention préventive.<sup>485</sup> Les personnes qui sont dans cette situation ne disposent d'aucun recours. La session de la cour d'assises de Dakar du 14 au 25 octobre 1996 et celle du 14 au 28 juillet 1997 avaient 'remis en selle la question des détentions préventives anormalement longues qui aboutissaient à des acquittements ou à des relaxes'.<sup>486</sup> C'était par exemple le cas de B. Semane dont le jugement pour

---

478 Entretien avec Me Bathily, 5 août 2007.

479 Article 70 du CPP. L'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime, sauf dispositions spéciales, elle est facultative en matière de délit, elle peut également avoir lieu en matière de contravention.

480 Article 70 du CPP.

481 Article 205 du CPP.

482 Article 221 du CPP.

483 Entretiens avec Me Mouhamed Kebe, avocat à Dakar, février 2008.

484 117 dossiers prescrits au deuxième cabinet d'instruction du tribunal régional hors classe de Dakar [http://www.xalima.com/enquete-judiciaire-117-dossiers?var\\_recherche=moustapha%20seye%20juge%20d%27nstruction](http://www.xalima.com/enquete-judiciaire-117-dossiers?var_recherche=moustapha%20seye%20juge%20d%27nstruction).

485 Entretien avec Me Demba Ciré Bathily, Dakar, 5 août 2007.

486 *Sud Quotidien* n°1318 du 30 août 1997 dans 'Médias et démocratie: la note salée de la détention provisoire'.

le meurtre de son frère est intervenu douze ans après alors que tous les éléments étaient réunis pour le juger plus tôt. Pourtant, le chef de l'État, lors de l'audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux, le 6 novembre 1996, avait tiré la sonnette d'alarme en jugeant 'inadmissible dans un État de droit qu'une personne passe plus de cinq ans de sa vie en prison pour finalement être acquittée.... Il faut accélérer les procédures judiciaires et régler en priorité les cas des prisonniers détenus depuis plusieurs années sans être jugés'.<sup>487</sup>

Pour toutes ces raisons, mais aussi parfois par négligence des juges d'instruction, de nombreux dossiers sont éteints. En matière délictuelle, l'action publique est éteinte si pendant un délai de trois ans, le juge d'instruction n'a procédé à aucun acte d'instruction.<sup>488</sup> Le délai de prescription est de dix ans en matière criminelle.<sup>489</sup> Près de 117 dossiers ont été éteints par la prescription au deuxième cabinet d'instruction du tribunal régional hors classe de Dakar pour n'avoir pas été diligentés pendant plus de trois ans. Les parties plaignantes doivent donc se résoudre à voir leurs droits compromis, voire niés, du fait de la négligence du magistrat instructeur.

## La langue utilisée dans les tribunaux

Les tribunaux sénégalais travaillent en français la principale langue de l'administration dans le pays.<sup>490</sup> En pratique, il n'est pas rare de voir les magistrats s'exprimer directement en langue nationale face à des parties qui ne comprennent pas le français. Cette pratique est tellement répandue qu'elle s'est étendue à certains avocats qui n'hésitent pas à faire leurs plaidoiries en partie en français et en partie en langue nationale sans faire l'objet d'aucune récrimination. Toutefois l'usage du français reste la règle et tous les documents et pièces de procédure sont établis dans cette langue. Cela n'est pas sans poser de problèmes puisqu'une grande partie de la population s'exprime dans les langues nationales que sont notamment le wolof, le diola, le pulaar et le sérère. C'est certainement ce qui explique le recours fréquent fait au service de l'interprétariat.

La loi a prévu le recours aux services d'un interprète dans les cas où le prévenu ne parle pas suffisamment bien la langue française.<sup>491</sup> La mise en œuvre pratique de cette disposition se heurte à de nombreuses difficultés. La loi ne semble prévoir le recours à un interprète que pour les seuls prévenus alors que la partie civile peut aussi en avoir besoin. En outre, la qualité de l'interprétation pose parfois problème. Une mauvaise interprétation est souvent un obstacle à un procès équitable, car la personne poursuivie ne peut pas se défendre correctement ou peut faire les frais d'une mauvaise compréhension de ses propos. Cette situation est renforcée par l'absence de formation juridique des interprètes qui ont souvent du mal à traduire aux prévenus la qualification des infractions pour lesquelles ils sont poursuivis et qui utilisent des termes techniques de droit pénal qu'ils ne connaissent pas comme par exemple le guet-apens,

---

487 Idem.

488 Article 8, code de procédure pénale.

489 Article 7, code de procédure pénale.

490 Article 1 alinéa 2 de la constitution du 22 janvier 2001.

491 Article 92 du CPP: le juge d'instruction peut faire appel à un interprète âgé de 21 ans au moins à l'exclusion des témoins des parties; article 325 pour les cours d'assises; article 393 tribunal correctionnel.

le dol général, la préméditation, l'extorsion de fonds, etc.<sup>492</sup> Par ailleurs, il y a un manque criant d'interprètes.. En 2004, un interprète seulement était affecté au tribunal régional hors classe de Dakar, sur un total de 42 agents de greffe et de secrétariat.<sup>493</sup>

Pour pallier ces difficultés, les juges jouent parfois à l'interprète eux-mêmes et s'adressent directement aux parties dans les langues nationales, généralement le wolof. Si le procès se déroule entre deux personnes, l'une comprenant le français et l'autre seulement une langue nationale, une bonne partie des débats risque d'être incompréhensible à cette dernière, notamment les réquisitoires et les plaidoiries. Il arrive également qu'une partie qui a une compréhension moyenne du français ne puisse pas toujours comprendre le sens ou la portée des questions qu'on lui pose et fasse en conséquence des réponses qui le desservent. Ainsi, lors d'un procès, un prévenu qui voulait dire qu'il faisait partie d'une association religieuse a déclaré qu'il faisait partie d'une milice, ce qui était l'objet des poursuites.<sup>494</sup>

Il n'existe pas d'école de formation des interprètes judiciaires, ni de mode de recrutement particulier. En conséquence, ce sont souvent des bénévoles ou des vacataires c'est-à-dire des personnes qui ne sont liées par aucun contrat de travail avec l'État, qui servent de personnels d'appoint dans les juridictions pour pallier le manque d'interprètes, quand il ne s'agit pas d'un interprète *ad hoc*, choisi séance tenante à l'audience. Cette situation est encore plus préoccupante quand il s'agit de prévenus parlant des langues étrangères autres que le français, comme par exemple l'anglais que peu de magistrats comprennent. Dans ce cas, les procès sont souvent renvoyés faute d'interprète, le tribunal n'en disposant pas, et ne disposant pas de crédits pour s'attacher des interprètes dans ces langues. La solution pratique qui a été trouvée, par exemple au tribunal régional hors classe de Dakar, est que des personnes se sont instituées en interprètes privés rémunérés par les prévenus ou les parents. Le recours à des interprètes privés s'est renforcé avec la présence à Dakar d'une forte communauté anglophone d'origine nigériane ou ghanéenne, qui a de plus en plus maille avec la justice surtout pour des délits relevant de la cybercriminalité ou du trafic de stupéfiants.<sup>495</sup>

Les réformes en cours dans le secteur judiciaire tendent à résorber l'insuffisance du personnel.<sup>496</sup> Mais il n'est nulle part pris en compte le déficit en interprètes qui n'est même pas posé comme faisant partie des problèmes. Et en la matière, la débrouillardise risque de continuer à être la règle.

## **Le droit d'exercer un recours contre une condamnation**

Le droit sénégalais prévoit des procédures de recours contre les condamnations assez satisfaisantes. La personne qui a été condamnée en son absence, donc par défaut, peut faire opposition pour que l'affaire soit examinée de nouveau et qu'elle puisse présenter ses moyens de défense.<sup>497</sup> Dans le cas où la personne a été jugée de manière contradictoire, elle peut faire

---

492 Entretien avec Me Bathily, 5 août 2007.

493 Programme sectoriel justice, op.cit., p.50.

494 Entretien avec Me Bathily, 5 août 2007.

495 Idem.

496 Voir programme sectoriel justice 2004-2013.

497 Article 476 du CPP pour les tribunaux régionaux, article 532 tribunaux régionaux.

appel et voir sa cause de nouveau examinée par une juridiction de degré supérieur.<sup>498</sup> Mais le droit d'appel des personnes condamnées est parfois rendu complètement inopérant du fait de la combinaison d'un certain nombre de pratiques judiciaires en marge de la loi, de leur ignorance de la loi ou des insuffisances en ressources matérielles.

La plupart des prévenus en flagrant délit étant jugés sans l'assistance d'un avocat, ils ignorent souvent l'existence de ces recours et, donc, ne peuvent pas les exercer. Les juges manquent souvent au devoir de porter à la connaissance des personnes condamnées l'existence des voies de recours à leur disposition. De même, selon une pratique illégale des parquets, les greffiers avaient l'habitude de faire systématiquement un appel pour le compte du ministère public chaque fois que le prévenu faisait appel des dispositions pénales d'un jugement, à charge pour eux de faire régulariser par le procureur. Cette pratique était parfois de nature à dissuader les personnes condamnées à interjeter appel parce que l'appel introduit pour le parquet les exposait à une aggravation de la peine. Cette pratique est de plus en plus abandonnée à Dakar, mais semble persister dans les juridictions de l'intérieur du pays. Il arrive souvent que des ruptures de stock en matériel consommable de bureau (papier, encre, etc.) et l'engorgement des juridictions rendent difficile l'établissement par le greffier en chef des déclarations d'appel des condamnés ainsi que la rédaction, dans des délais raisonnables, des rapports d'appel par les magistrats du parquet (ceux-ci étant souvent submergés), d'où un retard dans la transmission des dossiers à la cour d'appel.<sup>499</sup>

Par ailleurs, l'efficacité de l'appel interjeté reste à démontrer car, dans la plupart des cas, le prévenu en détention condamné à une courte peine l'aura déjà purgée en totalité avant que l'affaire ne soit de nouveau évoquée devant la cour d'appel. En conséquence, les parties se résignent à ne pas interjeter appel de certaines peines. Cette situation est engendrée par les délais souvent très longs que mettent les parquets du tribunal à transmettre les dossiers d'appel à la cour, la loi n'ayant fixé aucune obligation. Ces retards peuvent être expliqués soit par les lenteurs administratives dans la préparation du dossier qui doit être transmis à la cour, soit du fait des difficultés d'acheminement des dossiers vers le siège de la cour d'appel qui est très éloigné par rapport à la juridiction où l'appel a été interjeté. Il arrive ainsi qu'un dossier mette plus d'une année avant d'être évoqué en appel.<sup>500</sup>

Les parties peuvent enfin exercer contre les décisions rendues en appel ou en premier et dernier ressort, un recours en cassation dont l'objet est d'examiner si le droit a été correctement appliqué sans examiner de nouveau les faits.<sup>501</sup> Le pourvoi en cassation reste d'ailleurs la seule voie de recours ouverte contre les décisions rendues par la cour d'assises ainsi que par certaines juridictions spécialisées comme la haute cour de justice qui connaît du délit de haute trahison commis par le président de la République ou des crimes et délits commis par les membres du gouvernement dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.<sup>502</sup> Pour ces juridictions, il n'existe donc pas de second degré pour connaître des décisions rendues, ceci en violation du principe

---

498 Article 483 du CPP pour les tribunaux régionaux et 534 du CPP pour les tribunaux départementaux.

499 Entretien avec Me Bathily, 5 août 2007.

500 Idem.

501 Article 34 de la loi organique n°92-25 du 30 mai 1992 sur la cour de cassation.

502 Article 101 de la constitution du 7 janvier 2001.

fondamental du droit à voir sa cause examinée une deuxième fois en cas de non satisfaction sur la décision rendue. En outre, les décisions rendues en matière pénale contre les magistrats ne sont elles susceptibles d'aucune voie de recours, ni l'appel, ni le pourvoi en cassation n'étant possibles contre de telles décisions.<sup>503</sup>

## E. Peines et condamnations appropriées

### Les sanctions alternatives à la peine de prison

Au-delà de la sanction apportée au trouble à l'ordre social, la détention a pour objectif de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées.<sup>504</sup> Pour juguler la surpopulation carcérale, une réforme pénale mettant en place un mode d'aménagement des peines<sup>505</sup> et des peines alternatives à la détention<sup>506</sup> a été adoptée en décembre 2000. Les peines ainsi instituées devraient permettre de moins recourir à la peine d'emprisonnement comme seul moyen de sanction des délinquants.

La réforme n'a toutefois pas été accompagnée des ressources humaines et matérielles nécessaires à sa bonne mise en œuvre. Ainsi, l'institution du juge d'application des peines,<sup>507</sup> chargé d'un suivi plus personnalisé des détenus dans le cadre de l'exécution de leur peine ainsi que d'autres organes comme la commission pénitentiaire consultative du comité d'aménagement des peines et du comité de suivi en milieu ouvert sont inefficaces, ceux-ci ne disposant pas des moyens matériels leur permettant d'accomplir correctement leur mission.

De même, le nouvel arsenal législatif mis à la disposition des juges et censé favoriser et préparer une meilleure réinsertion sociale des personnes condamnées n'a pas permis de modifier l'état des choses, le juge de l'application des peines n'arrivant pas à se faire une place dans le système judiciaire sénégalais. Par ailleurs, le défaut de moyens a pour conséquence que la prison ne permet pas de préparer les détenus à reprendre une vie sociale normale ou d'acquérir une qualification professionnelle quand ils n'en avaient pas. La détention semble se résumer à une simple privation de liberté quand elle ne favorise pas la recrudescence de la délinquance, d'où le taux élevé de récidive.

### La peine capitale

Jusqu'à très récemment, la peine de mort était légale au Sénégal, même si elle était abolie *de facto*. L'article 7 du code pénal prévoyait la mort parmi les peines afflictives qui peuvent être prononcées pour les crimes. En réalité la peine de mort était abolie dans la pratique et les tribunaux sénégalais

---

503 Article 14 de la loi organique 92-27 du 30 mai 1992, JORS du 04/06/1992 portant statut de la magistrature.

504 En effet, l'article 698 du CPP assigne 'aux prisons établies pour peines la mission de favoriser l'amendement des condamnés et de préparer leur reclassement social'. Loi n°2000-38 du 29 décembre 2000 modifiant le code pénal et la loi n°2000-39 du 29 décembre 2000 modifiant le code de procédure pénale.

505 Article 44-2 du CP. Selon ce texte, 'les modes d'aménagement des peines sont: le sursis, la probation, le travail au bénéfice de la société, la semi-liberté, le fractionnement de la peine, la dispense de peine et l'ajournement'.

506 Les articles 9, 33-1 et 35-1 à 35-3 du CP. Il s'agit, notamment, de la suspension ou de l'annulation du permis de conduire, du retrait de la licence d'exploitation du véhicule de transport, du retrait du permis de chasse, de l'interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation.

507 Article 71 du décret n°2001-362 du 4 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagements des sanctions pénales.

ne la prononçaient que très rarement. Lorsqu'elle était prononcée, la peine capitale n'était presque jamais exécutée. Il y a eu seulement deux exécutions depuis l'indépendance en 1960. Moustapha Lo a été condamné à mort et exécuté en 1965 pour avoir tenté de tuer le président Senghor, tandis qu'Abdou Ndaïfa Faye, condamné pour avoir tué Demba Diop, maire de Mbour, a été exécuté en 1967.<sup>508</sup> En juillet 2004, le conseil des ministres a approuvé un projet de loi abolissant la peine de mort au Sénégal, qui a été adopté en décembre 2004 par une large majorité à l'assemblée nationale. En conséquence, le ministre de la justice a annoncé que les quatre condamnations à mort qui étaient pendantes à ce moment là allaient être commuées.<sup>509</sup>

## F. Prisons

Les prisons sénégalaises ne sont pas conformes aux normes internationales en matière de détention et la réglementation en vigueur n'est pas toujours compatible avec l'exigence de protéger et de préserver la dignité des personnes en détention.

### Cadre juridique

Les prisons au Sénégal sont régies par un nombre important de textes juridiques. Le texte principal est un décret de 1966 qui prévoit des dispositions générales sur le régime des prisons, notamment la supervision des prisons, le personnel des structures pénitentiaires et les catégories des prisons.<sup>510</sup> Le décret de 1966 a été plusieurs fois modifié, notamment en 1968<sup>511</sup> et en 1986.<sup>512</sup>

Certains textes régissent des aspects particuliers du régime pénitentiaire, comme c'est le cas du décret n°362-2001 du 4 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales, ou de l'arrêté ministériel du 21 mai 1987 portant règlement intérieur des établissements pénitentiaires. Les établissements pénitentiaires sénégalais sont créés ou supprimés par décrets qui fixent également ou modifient leur lieu d'implantation.

### Catégories des prisons

Il existe quatre catégories de prisons au Sénégal:

- les maisons d'arrêt;
- les maisons de correction;
- les camps pénaux;
- les maisons d'arrêt et de correction.

Les maisons d'arrêt reçoivent les condamnés à l'emprisonnement de simple police et les personnes soumises à la contrainte par corps.<sup>513</sup> Les camps pénaux reçoivent les individus condamnés aux travaux forcés à temps ou à perpétuité, à la détention criminelle et ceux auxquels il reste à subir une peine d'une durée supérieure à un an, ou plusieurs peines dont le

---

508 *Amnesty International*, Afrique de l'Ouest: Il est temps d'abolir la peine de mort (Index AI: AFR 05/003/2003), 10 octobre 2003, disponible à l'adresse: <http://web.amnesty.org/library/index/fraAFR050032003?open&of=fra-sen> (dernier accès: 3 septembre 2007)

509 *Amnesty International*, *Rapport 2005: Sénégal*, disponible à l'adresse: <http://web.amnesty.org/report2005/sen-summary-eng> (dernier accès: 3 septembre 2007).

510 Décret n°66-181 du 31 décembre 1966 portant organisation et régime des établissements pénitentiaires.

511 Décret n°68-583 du 28 mai 1968.

512 Décret n°86-1466 du 28 novembre 1986.

513 Décret n°66-181 du 31 décembre 1966 portant organisation et régime des établissements pénitentiaires.

total est supérieur à un an, à partir du moment où leur condamnation, ou la dernière de leur condamnation, est devenue définitive. Les maisons de correction, reçoivent les autres types de condamnés à l'emprisonnement.

Par ailleurs, pour des raisons tenant sans doute au manque d'établissements pouvant abriter des catégories spécifiques de détenus, beaucoup d'établissements pénitentiaires ont été érigés en maisons d'arrêt et de correction.<sup>514</sup> Il s'agit notamment, des établissements pénitentiaires de Dakar (pavillon spécial de l'hôpital Aristide le Dantec,<sup>515</sup> Cap Manuel, Hann), Rufisque, Thiès, Diourbel, Saint-Louis, Tambacounda, Kaolack, Ziguinchor, Fatick, Kolda, Biognona, Oussouye, Mbacké, Bambey, Podor, Matam, Dagana, Kédougou, Bakel, Kaffrine, Nioro du Rip, Mbour Tivaouane, Linguère, Kebemer, Foundiougne, Gossas, Sédhiou et Vélingara. Les maisons d'arrêt et de correction sont subdivisées en quartiers qui sont disposés de manière telle que toute communication entre les hommes et les femmes est impossible. De même certains établissements pénitentiaires ont été aménagés pour ne recevoir que des femmes. C'est le cas notamment de la maison d'arrêt de Dakar Liberté IV qui est en même temps un camp pénal.

## Population carcérale

Le rapport de synthèse final du programme sectoriel justice a révélé qu'en avril 2003, la population carcérale était de 5 887 détenus pour une capacité d'accueil de 2 972 places soit un surpeuplement de 98%.<sup>516</sup> Ce surpeuplement est en partie causé par les lenteurs du système judiciaire.<sup>517</sup> Il tient également à l'inapplication de la réforme relative aux modes d'aménagements des peines introduite dans le système pénal sénégalais par la loi.<sup>518</sup> En effet, ces textes prévoient des alternatives à la détention et auraient dû contribuer au désengorgement des prisons.

Une politique d'accélération des procédures judiciaires et de renforcement des moyens matériels et humains de la justice pénale contribuerait sans nul doute à réduire sensiblement le nombre de détenus. D'ailleurs, le pourcentage de détenus en attente d'un jugement définitif, qui était de 36,2% en 1998, témoigne de l'ampleur du phénomène du surpeuplement carcéral.

## Conditions de détention

Lorsque l'internement se fait dans une maison d'arrêt et de correction, les conditions de détention varient en principe selon les catégories de prisonniers. C'est ainsi qu'une séparation doit en principe être établie entre:

- les inculpés, détenus provisoires et accusés;
- les condamnés à l'emprisonnement correctionnel, auxquels il reste à subir une peine inférieure ou égale à un an;
- les condamnés à l'emprisonnement de simple police;
- les personnes qui subissent la contrainte par corps.

---

514 Article 2 du décret n°2001-362 du 4 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales.

515 Ce pavillon est aménagé pour les prévenus dont la détention en cellules normales est impossible en raison de leur état de santé.

516 Programme sectoriel justice, op.cit., p.47.

517 Programme sectoriel justice, p.43.

518 Loi n°2000-38 du 29 décembre 2000 modifiant le CP et la loi n°2000-39 modifiant le CPP.

Cependant, du fait du surpeuplement des établissements pénitentiaires, ces procédures de séparation ne s'appliquent que dans la mesure du possible. Selon Mme Agnès Ndiogoye, chef du service de la communication à la Direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice, la maison d'arrêt et de correction de Reubeuss (communément appelée '100 mètres carrés'), a une capacité de 800 détenus alors qu'elle abrite 1 600 prisonniers, soit une surpopulation de 200%.<sup>519</sup> De ce fait, toute mesure tendant à séparer les détenus en raison de leur catégorie ne peut concrètement pas être appliquée de manière optimale. C'est pourquoi le décret prévoit que la 'séparation est établie autant que faire se peut'.<sup>520</sup>

En général, les conditions de détention en milieu carcéral sont très difficiles et caractérisées par un état préoccupant d'indigence matérielle. Les ratios suivants illustrent cette indigence: un matelas pour cinq détenus, un lit pour dix sept détenus, 1 lit d'hospitalisation pour 249 détenus, un poste de télévision pour 349 détenus.<sup>521</sup> La plupart des locaux sont en très mauvais état car les établissements pénitentiaires sont hérités de l'époque coloniale et marqués par la vétusté, et ils ont tous à l'exception du centre de détention de Diourbel, plus d'un siècle d'existence.<sup>522</sup> De plus, la plupart des centres de détention n'étaient pas à l'origine destinés à l'incarcération des détenus mais servaient plutôt soit à l'armée française, soit à d'autres activités de l'administration coloniale. La maison d'arrêt et de correction de Thiès, par exemple, est une ancienne poudrière de l'armée coloniale française, tandis que celle de Kaolack est une ancienne écurie.<sup>523</sup> Les locaux abritant les prisons sont exigus et inadaptés et ne répondent pas aux normes de sécurité. Bien qu'il n'existe pas de règle en la matière, on considère qu'une cellule de détention doit permettre la lecture à la lumière du jour et avoir une ventilation normale. Aucune des prisons du Sénégal n'a des cellules qui répondent toutes à ces normes et les détenus s'entassent parfois par dizaines dans un espace faisant moins de dix mètres carrés et ne disposent parfois que d'une toilette qu'ils doivent se partager.

Cette exigüité des locaux a pour conséquence que la règle de la séparation des détenus et des condamnés n'est pas respectée. Ainsi la maison d'arrêt et de correction de Dakar accueille les deux catégories de détenus sans distinction aucune. Cette situation est courante dans les autres établissements pénitentiaires, même si sur le plan du statut ces personnes ne sont pas régies par les mêmes règles. Une autre conséquence de cette exigüité est le caractère insalubre des lieux de détention qu'il s'agisse des prisons ou des centres de détention des commissariats de police et des brigades de gendarmerie où les personnes arrêtées sont souvent retenues dans des conditions contraires à la dignité humaine. Il n'y a aucun repas servi, alors qu'il appartient à l'État d'y pourvoir.

Le budget affecté par l'administration pénitentiaire à la nourriture et à l'hygiène des détenus est insuffisant et largement en-dessous de la norme de 700 F CFA par jour et par détenu. En 2004, l'administration pénitentiaire consacrait en chiffres réels moins de 300 F CFA par jour et

---

519 [http://africanglobalnews.com/index.php?page=article&id\\_article=1682](http://africanglobalnews.com/index.php?page=article&id_article=1682) .

520 Article 11 du décret n°66-181 du 31 décembre 1966 portant organisation et régime des établissements pénitentiaires.

521 Programme sectoriel justice, p.43.

522 Programme sectoriel justice, p.47.

523 Programme sectoriel justice, p.43.

par détenu.<sup>524</sup> Les détenus comptent donc pour leur nourriture sur l'apport de leurs familles ou sur leurs propres ressources. Les détenus sans ressources et sans famille ne peuvent pas manger, aucune disposition en ce sens n'étant légalement prise au niveau de la détention pendant la phase policière. Ainsi, trente deux membres de la garde rapprochée du leader du rassemblement pour la République ont dû s'entasser dans une cellule de moins de six mètres carrés au commissariat de police de Fatick en attendant d'être déférés devant le parquet. On peut aussi citer le cas du lieu de détention du tribunal régional hors classe de Dakar. Les prévenus (de l'ordre d'une centaine chaque jour) doivent inhaler les vapeurs provenant de la concentration d'urine et qui donnent l'impression d'inhaler de l'ammoniac.<sup>525</sup>

De même, à Dakar, s'est instituée la pratique systématique de mettre des menottes aux prévenus, et ce en dehors de tout transfert (c'est à dire à l'intérieur du tribunal) en violation des normes en la matière et de la présomption d'innocence. Cette situation est tellement ridicule qu'il arrive qu'une personne, relaxée par le tribunal mais devant repasser par la maison d'arrêt pour la levée d'écrou, se voit passer des menottes pour ce transfert. Un tel traitement est contraire à la dignité des personnes poursuivies, tout comme l'est l'obligation dans laquelle se trouvent ces personnes de devoir parfois s'asseoir à même le sol dans les salles d'audience.

Les conditions de prise en charge médicale des détenus laissent souvent à désirer. Il n'existe qu'un seul médecin pour toute l'administration pénitentiaire en violation des normes admises en la matière; et celui-ci n'officie pas à temps plein. La décision de faire examiner un détenu par un médecin relève du pouvoir discrétionnaire de l'infirmier de la prison, ce qui prive les détenus du droit de voir un médecin quand ils le souhaitent. Il n'existe pas de services médicaux adéquats dans les prisons et la dotation en médicaments ne permet pas de subvenir aux besoins. La nourriture servie aux prisonniers ne leur offre pas des repas de qualité et en quantité suffisante et les allocations budgétaires consenties sont tellement dérisoires qu'elles ne peuvent pas couvrir les besoins les plus élémentaires du détenu. Cette précarité est renforcée par le fait que les crédits budgétaires sont alloués sur la base de la capacité d'accueil théorique et ne tiennent donc pas compte de la surpopulation carcérale.

## **Le personnel des prisons**

Les effectifs du personnel en fonction dans chaque établissement pénitentiaire varient en fonction de la capacité d'accueil de la prison. Il est placé sous la supervision finale du ministre de la justice.

Le directeur de l'établissement pénitentiaire, appelé régisseur, coiffe tout le personnel pénitentiaire et est chargé de l'administration générale de l'établissement. Il assure la coordination et la supervision des activités des agents placés sous son autorité.<sup>526</sup> Le régisseur adjoint est chargé de veiller au contrôle des effectifs, des personnels de la population carcérale, de s'assurer quotidiennement du déroulement normal du service de gardiennage, de tenir la comptabilité des matières lorsque l'établissement a une capacité d'accueil inférieure à cent détenus et d'organiser le travail pénitentiaire.

---

524 Programme sectoriel justice, p.46.

525 Entretien avec Me Bathily, 5 août 2007.

526 Le régisseur est placé sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire.

Le chef de cour est responsable de la discipline et du service intérieur de propreté et de l'exécution de tous les ordres qui lui sont donnés. Le greffier en chef supervise les activités des greffiers qui sont répartis entre la section juridique et administrative des établissements. Le comptable des matières est chargé, sous les ordres du régisseur, de la bonne tenue des registres et écritures comptables de l'établissement, de celle des fiches se rapportant des dépôts d'argent ou d'objets de valeur. Quant aux gardiens et gardiennes, ils exécutent les ordres qui leur ont été donnés et assurent le maintien de l'ordre et de la discipline.

La supervision des prisons est placée sous l'autorité conjointe de différents magistrats qui peuvent à cet effet donner tous les ordres nécessaires.<sup>527</sup> Ils peuvent effectuer des visites inopinées dans les maisons et centres de détention et y procéder à tout contrôle qu'ils jugent approprié. Cette surveillance des autorités judiciaires est complétée par l'institution, auprès de chaque établissement, d'un comité de surveillance chargé d'inspecter la prison, de surveiller l'alimentation, la discipline et le travail des prisons.<sup>528</sup> Toutefois ces différents mécanismes de surveillance et de contrôle n'incluent pas de rapports publics et ne permettent donc pas de rendre compte des abus commis à l'intérieur des prisons. Des allégations faisant état de châtiments corporels ou de viols homosexuels sont relatées par des anciens détenus sans qu'aucune procédure d'enquête susceptible de faire la lumière n'ait été enclenchée.

Toutefois, dans un cas où un prévenu à qui on avait passé les menottes, avait été amputé, les gardiens de prison en cause avaient été brièvement détenus puis libérés sous la pression de leurs collègues. L'État a certes indemnisé, par suite d'une transaction, la victime, mais les responsables n'ont encouru aucune sanction disciplinaire et risquent d'être relaxés à l'issue de leur procès malgré les actes de tortures perpétrés. Ils ont été présentés comme des victimes face à la personne amputée qui a la réputation d'être un grand criminel ('et donc ne mérite que ce qui lui arrive'). Ce cas n'a été révélé qu'à cause de l'amputation, et il ne serait pas étonnant qu'il y ait eu d'autres affaires similaires que l'organisation actuelle du système ne permet pas de révéler. Il n'existe pas à ce jour de mécanisme de visites indépendantes qui permettrait de vérifier ce qu'il en est. Si les visites sont permises aux organisations de droit de l'homme ou aux associations sur autorisation, ce sont des visites organisées et les entretiens ne sont permis qu'avec des détenus triés sur le volet. Ce qui fait qu'il y a encore une certaine opacité qui entoure les pratiques réelles à l'intérieur des prisons. L'entrée en vigueur du protocole facultatif numéro 2 à la convention contre la torture qui prévoit un mécanisme national autonome de visite devrait contribuer à améliorer cette situation.

## G. Recommandations

L'élaboration d'une stratégie de prévention des violences faites aux personnes vulnérables est nécessaire dans le but de garantir une meilleure protection de cette catégorie de personnes tout en limitant l'engorgement des juridictions répressives. Il faudrait par exemple renforcer les capacités des différents acteurs judiciaires intervenant dans le processus de répression des violences faites aux femmes notamment en les spécialisant. Une section spéciale des forces

---

527 L'article 897 du CPP prévoit le juge d'instruction, le président de la chambre d'accusation, le procureur de la République et le procureur général près de la cour d'appel. Il faut également ajouter le juge de l'application des peines.

528 Article 98 décret n°86-1081 du 31 décembre 2006 modifié par les décrets n°68-589 du 28 mai 1968 et n°86-1466 du 28 novembre 1986 portant organisation et régime des établissements pénitentiaires.

de police et une formation du tribunal pourraient se voir affecter par exemple de manière permanente le traitement de ces questions.

Cette action devrait nécessairement s'accompagner de la mise en œuvre d'une stratégie d'identification des tendances générales particulières aux infractions attentatoires aux personnes vulnérables et de détermination des réponses de politique criminelle proposées. Il s'agira ainsi de mesurer l'ampleur du phénomène dans la société sénégalaise et d'appréhender l'effectivité des solutions envisagées.

Pour réduire la durée de la détention préventive en matière criminelle, il serait souhaitable que l'instruction soit obligatoirement enfermée dans un délai précis à compter du jour du mandat de dépôt, la personne détenue provisoirement étant remise en liberté à l'issue de ce délai.<sup>529</sup> A défaut, il est recommandé d'étendre le principe de l'article 127 bis du CPP (durée de six mois maximum de détention provisoire en matière délictuelle) aux matières criminelles en allongeant au besoin la durée pour la porter à douze mois. Il y a lieu également de rendre facultative l'expertise psychiatrique dans la mesure où elle retarde très souvent la procédure.

Une école de formation des interprètes judiciaires devrait être mise en place à moyen terme. Dans l'immédiat, il est souhaitable d'améliorer la formation des personnes assurant des fonctions d'interprète, notamment en s'assurant qu'elles possèdent une connaissance minimale des procédures au cours desquelles elles peuvent être amenées à intervenir.

Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires devraient être notablement améliorées afin de les rapprocher, dans les meilleurs délais possibles, des normes internationales. Dans l'immédiat, il est souhaitable que des conditions matérielles minimales de détention, en termes de nourriture et d'espace, soient définies et effectivement respectées.

En outre, tout détenu qui le demande devrait avoir le droit à la visite d'un médecin.

Le mécanisme de visite autonome des établissements pénitentiaires prévu par le protocole facultatif numéro 2 à la convention contre la torture devrait être effectivement mis en œuvre. Les organisations de droits de l'homme devraient être autorisées à visiter régulièrement et en toute indépendance les prisons et leurs rapports de visite rendus publics.

---

529 En République Démocratique du Congo, par exemple, le magistrat instructeur est requis de demander à un juge la prolongation de la période de détention préventive, mais le juge ne peut autoriser une telle prolongation plus de trois fois, de telle sorte que la détention préventive ne peut être encourue que pour une période totale de 105 jours à l'expiration desquels la personne détenue est soit remise en liberté, soit renvoyée devant la juridiction de jugement.

# 6

## Accès à la justice

L'égal accès à la justice et l'égalité de tous devant celle-ci est un corollaire du principe d'égalité des citoyens devant la loi consacré par l'article 7 de la constitution sénégalaise.<sup>530</sup> Il est prévu par des conventions internationales ratifiées par le Sénégal ou visées dans le préambule de la constitution du 22 janvier 2001, tout particulièrement la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 10), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14) et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 7(a)). En dépit de ces garanties constitutionnelles et internationales, cependant, de nombreux obstacles empêchent l'accès effectif à la justice pour la grande majorité des Sénégalais. On trouve encore dans la législation sénégalaise des règles qui imposent à certaines catégories de personnes le versement d'une caution avant toute saisine du juge. La mauvaise connaissance de leurs droits et des règles de procédure parfois complexes par la majorité des Sénégalais limite considérablement leur accès à la justice. La mauvaise répartition des tribunaux sur le territoire national oblige des populations entières, surtout dans les zones rurales, à parcourir des grandes distances pour rejoindre un tribunal. Même pour les populations géographiquement proches des tribunaux, le coût de la justice est prohibitif pour la majorité des couches défavorisées de la population. Il faut signaler l'expérience intéressante de la création des maisons de justice comme moyen de résoudre le problème d'accès à la justice au Sénégal.

### **A. La connaissance des droits par les populations démunies**

Au Sénégal, l'analphabétisme juridique est un problème récurrent des populations en général et des plus démunies en particulier. La grande majorité de la population ne connaît pas les textes

---

<sup>530</sup> Constitution, article 7 alinéas 4 et 5: 'Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit. Il n'y a au Sénégal ni sujet, ni privilège de lieu de naissance, de personne ou de famille'.

de base qui régissent ses rapports quotidiens avec l'État, ses concitoyens, ses propres droits et obligations. Elles ne peuvent, en conséquence, ni réclamer, ni bénéficier de droits qui leur sont reconnus par la loi. Cette situation trouve sa principale source dans la pauvreté ainsi que dans l'utilisation dans les tribunaux d'un langage ésotérique qui donne l'impression aux justiciables d'être aux prises avec une corporation sectaire. Cette situation est accentuée par les inégalités criantes entre les hommes et les femmes, les villes et les campagnes et la concentration de toutes les institutions et des services administratifs les plus importants dans la capitale.

L'analphabétisme juridique se manifeste dans la faible connaissance des lois par la population. La publication des lois promulguées est régie par la loi n°70-14 du 6 février 1970<sup>531</sup> modifiée par la loi n°71-07 du 21 janvier 1971. Cette loi prévoit que les lois promulguées et les actes administratifs à caractère réglementaire sont publiés par voie d'insertion au journal officiel.<sup>532</sup> Des copies du journal officiel doivent être déposées au ministère de l'intérieur, au ministère de la justice et aux archives nationales où elles peuvent être consultées par toute personne intéressée.

Mais les ministères de l'intérieur et de la justice ne sont pas aisément accessibles. Les exemplaires du journal officiel qui y sont déposés ne sont donc pratiquement consultés que par le personnel de ces ministères. Les archives nationales, situées au rez-de-chaussée du building administratif du Sénégal, sur l'avenue Léopold Sédar Senghor à Dakar,<sup>533</sup> en face du palais présidentiel, semblent être le seul espace où le public peut venir consulter librement les textes de loi qui pourraient l'intéresser. L'accès est ouvert à toute personne quelle que soit sa nationalité. Un centre de reprographie permet de photocopier les documents, moyennant le versement de la somme de 75 F CFA par page.<sup>534</sup> De même la chambre de commerce de Dakar, est dotée d'une bibliothèque où les exemplaires du journal officiel sont disponibles et peuvent être consultés gratuitement. Par ailleurs, les textes de loi votés mais non encore publiés dans le journal officiel peuvent être consultés par le public à la bibliothèque de l'assemblée nationale du Sénégal.

Le problème majeur repose sur le fait que ces établissements sont tous établis à Dakar et que les autres régions du pays sont quelque peu désavantagées. À l'exception des régions comme Saint-Louis, Ziguinchor ou encore Thiès où certains exemplaires du journal officiel du Sénégal sont disponibles dans les bibliothèques des universités locales, les populations des autres parties du pays sont obligées de se déplacer jusqu'à la capitale pour pouvoir accéder aux textes de lois.

La situation s'est un peu améliorée grâce à la création de quelques sites webs rendant accessibles certains textes législatifs ou réglementaires.<sup>535</sup> Les archives nationales disposent actuellement d'un site web où beaucoup d'informations pratiques sont déjà disponibles mais dont les rubriques consacrées à la documentation sont toujours en préparation.

---

531 Journal officiel du Sénégal n°4095 du 31 mars 1970.

532 Article 2 de la loi n°70-14 du 6 février 1970.

533 L'annexe de la direction des archives est située au 150, Rue Moussé DIOP à Dakar. Les services techniques (reliure, restauration, atelier de microfilmage) y sont logés et les exemplaires du Journal officiel peuvent également y être consultés librement par le public.

534 Le site des archives nationales est disponible à l'adresse: <http://www.archivesdusenegal.gouv.sn.html>.

535 Voir, par exemple, les sites: [www.gouv.sn](http://www.gouv.sn); [www.teleservices.sn](http://www.teleservices.sn); [www.jurisen.sn](http://www.jurisen.sn); [www.assnat.sn](http://www.assnat.sn); [www.osiris.sn](http://www.osiris.sn).

Dans le souci de combler le déficit en informations juridiques des populations démunies, l'organisation Réseau africain pour le développement intégré (RADI) a mis sur pied des Centres d'information juridique (CIJs) où des services d'informations et d'assistance juridique aux populations des zones urbaines et rurales sont dispensés par des juristes et les membres des réseaux de collaborateurs. Le centre de Dakar est fonctionnel depuis 1989 et constitue la première expérience en matière d'information, de sensibilisation, et de formation juridique en milieu urbain. Les différentes évaluations de fin de programme ont montré que le problème justificatif du programme juridique restait plus que jamais d'actualité.<sup>536</sup>

Ainsi, jusqu'à une date récente, les initiatives visant à mettre les informations juridiques à la portée du plus grand nombre, et en particulier des démunis, ont été plus le fait des organisations de la société civile que de l'État. En effet, des organisations non gouvernementales comme le RADI, le forum civil, l'Association nationale pour la formation des adultes (ANAF) le Comité de lutte contre les violences faites aux femmes (CLVF) pour ne citer que celles-là, ont développé des programmes d'information, de vulgarisation du droit, de médiation, de conciliation à partir de la fin des années 80 avec la mise en place de cliniques juridiques ou centre d'écoutes localisés dans certaines régions du Sénégal telles que Dakar, Kaolack, St-Louis et Thiès. Ces derniers ont aussi élaboré des brochures sur des thèmes juridiques en utilisant un langage très simple.<sup>537</sup> Malheureusement, les moyens dont disposent ces organisations (en particulier le RADI) ne leur ont pas permis de toucher un grand nombre de personnes et de rendre leurs actions plus visibles.<sup>538</sup>

À l'exception de la mise en place en 1997 du comité sénégalais des droits de l'homme (chargé, entre autres, de 'faire connaître les droits de l'Homme en sensibilisant (...) l'opinion publique, l'administration, par l'information, l'enseignement, les médias, l'organisation de conférences ou tous autres moyens adéquats',<sup>539</sup> aucun programme de vulgarisation d'envergure n'a encore été développé par l'État pour faciliter l'accès des populations démunies ou marginalisées à l'information juridique.

## **B. Accès géographique**

Les cours et tribunaux du Sénégal ont été pendant longtemps mal répartis sur le territoire. Ainsi, il n'y avait qu'une seule cour d'appel dans tout le pays et il n'y a aujourd'hui encore qu'une seule juridiction pour juger les actes de l'administration sur l'ensemble du territoire. Si pour le dernier cas ce n'est pas très dommageable (il n'y a pas beaucoup de recours contre les actes de l'administration), le premier cas a entraîné une mauvaise perception de l'institution judiciaire.<sup>540</sup>

---

536 Résumé du programme triennal juridique du RADI 03-06, p.3.

537 Rapport d'évaluation des CIJs de Dakar et Kaolack du 5 au 19 juillet par le cabinet AFDEC, p.30.

538 Evaluation assistée du programme triennal 99-02 cij/RADI mars 2003, p.19 et 20.

539 Loi du 10 mars 1997. Voir ci-dessous, 'Le comité sénégalais des droits de l'Homme', p.159, pour de développements plus détaillés sur le CSDH.

540 Rapport final du programme triennal du RADI 'gouvernance locale-droits humains-développement à la base' p.6.

## Action de vulgarisation des droits par une organisation des droits de l'Homme: les cliniques juridiques du RADI

N. Diop, une femme d'une trentaine d'années et mère de 4 jeunes enfants, a appris de son lit d'hôpital que son mari était activement recherché par la police suite aux multiples plaintes déposées contre lui. Mme Diop a également appris que son mari, qui était en fuite et ne subvenait plus aux besoins de la famille, avait l'intention de vendre leur unique maison pour payer ses dettes. N. Diop s'est présentée à la clinique juridique du RADI pour connaître ses droits. Grâce aux informations fournies par la clinique juridique, elle a pu rassembler des éléments de preuves et engager une procédure judiciaire devant le tribunal départemental pour faire opposition à la vente de la maison. Non seulement le juge lui a donné raison en prenant les dispositions administratives et judiciaires faisant obstacle à la vente de la maison pendant une durée déterminée, mais en plus il l'a autorisé à mettre une partie des chambres en location et à percevoir elle-même le loyer pour l'aider à entretenir la famille jusqu'au retour du mari.

Fatou S., une femme d'une trentaine d'années, était mariée depuis dix-huit ans lorsque son mari, un fonctionnaire, a cessé de faire face à l'obligation d'entretien qui lui incombait en tant que mari (Article 262 du code de la famille), après avoir pris une seconde épouse. Aidée par les membres du groupement de femmes du quartier qui bénéficiaient des causeries sur des thèmes juridiques animées par le RADI, Mme Fatou S. a été orientée vers la clinique juridique de RADI. Cette dernière a d'abord initié, sans succès, une procédure de médiation avec les autorités coutumières et religieuses du quartier. Elle a ensuite décidé d'appuyer Mme Fatou S. pour déposer une requête judiciaire pour défaut d'entretien par le mari. Ce dernier a répliqué en demandant le divorce pour incompatibilité d'humeur devant le tribunal départemental. Le divorce a été accordé mais le mari a été condamné à payer à Fatou S. une pension alimentaire pendant une durée limitée. Il fit appel de cette condamnation. En appel, le tribunal régional confirma la première décision mais condamna le mari à payer 2 millions de F CFA de dommages et intérêts à Fatou S. Pendant plus d'un an, le mari a refusé d'exécuter la condamnation. Plus tard les avocats des deux parties sont parvenus à un compromis en vertu duquel le mari acceptait de payer à Fatou S., la moitié de la somme à laquelle il avait été condamné et lui payait le reste en mensualités de 50 000 F CFA. Avec l'argent reçu, Mme Fatou S. a pu trouver une chambre à louer pas loin de ses enfants dont la garde était confiée au mari. Elle a ouvert un petit commerce qu'elle exerçait en plus d'un emploi d'aide ménagère dans une pharmacie du quartier. Elle est depuis lors membre du groupement de femmes organisées par la clinique juridique de RADI.

### SOURCE :

Fiches de consultation du centre d'informations juridiques du RADI à Dakar

## Répartition géographique des tribunaux

La question de l'accès géographique soulève deux problèmes majeurs: le premier est relatif au nombre total de cours et tribunaux existant au Sénégal; le second à la répartition de ces derniers sur le territoire national. Il existe, au Sénégal, une cinquantaine de cours et tribunaux dont quatre juridictions supérieures (conseil constitutionnel, conseil d'État, cour de cassation, cour des comptes), deux cours d'appel, onze tribunaux régionaux et trente et un tribunaux départementaux.

Tableau 6.1: Répartition territoriale des tribunaux

	Nombre	Lieu du siège
<b>Juridictions supérieures</b>	4	Dakar uniquement
<b>Cours d'appel</b>	2	Dakar et Kaolack
<b>Tribunaux régionaux</b>	11	Chaque capitale régionale
<b>Tribunaux départementaux</b>	33	33 départements sur les 34 du Sénégal

Les quatre juridictions supérieures siègent toutes à Dakar, ce qui s'explique logiquement par leur compétence spécifique. Concernant les cours d'appel, les textes en ont prévu quatre (Dakar, Kaolack, Saint-Louis et à Ziguinchor), mais seules les deux premières fonctionnent effectivement. Cette situation constitue une entrave sérieuse à l'accès physique à la justice, puisqu'elle oblige le justiciable, à effectuer, quel que soit son lieu de résidence, le déplacement à Dakar ou Kaolack lorsqu'il n'est pas satisfait de la décision rendue en première instance. Les tribunaux départementaux constituent l'échelon de juridictions le plus proche des populations et le plus facile à saisir en raison de la gratuité de la procédure.<sup>541</sup> Mais, malgré les efforts consentis par l'État ces dernières années, leur nombre est insuffisant et ils sont mal répartis sur le territoire, étant cantonnés uniquement aux chefs-lieux des départements au détriment du milieu rural. Néanmoins, l'État est parvenu à doter d'un tribunal départemental tous les départements du Sénégal, à l'exception du département de Ranérou – Ferlo. Mais, en matière de cassation l'éloignement du juge se pose avec plus d'acuité.

L'accès à la justice est particulièrement difficile dans les zones rurales où les justiciables sont obligés d'effectuer le déplacement au chef-lieu du département où siège le tribunal départemental, s'il en existe un, pour pouvoir accéder au juge. Cela peut apparaître comme un luxe pour beaucoup, compte tenu de la situation de pauvreté qui touche la plupart d'entre eux. A titre d'exemple, les populations des zones de Podor dans la région nord sont obligées de faire 225 km et de payer 8000 F CFA pour le transport pour faire appel d'une décision rendue par le tribunal départemental de Podor, ou parcourir 500 km et dépenser 16 000 F CFA de transport si la juridiction compétente est située à Dakar.

L'accès physique est en principe garanti pour les handicapés mais ce n'est souvent pas le cas dans les bâtiments à étages qui ne sont pas adaptés. Par exemple, le Bloc des Madeleines qui abrite les différentes juridictions du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> degré de Dakar comporte deux niveaux et il faut emprunter des escaliers.

Les juridictions de première instance font des efforts pour se rapprocher des justiciables en tenant des audiences foraines pour la délivrance des actes de naissance. Les audiences foraines constituent une solution particulièrement intéressante et ceci pour trois raisons. Les audiences foraines sont une délocalisation des tribunaux qui permet un rapprochement de la justice et des citoyens. A cette occasion, les juridictions se transportent vers les villages les plus reculés afin de juguler les problèmes d'enclavement et de déplacement. Ensuite, les différentes circulaires organisant les audiences foraines diminuent sensiblement le montant des droits réclamés au titre de l'enrôlement des procédures et permettent ainsi d'atténuer le coût financier des actions en justice.

541 Article 28 du CPC.

## Un exemple de rapprochement de la justice du justiciable: les maisons de justice

En 1999, le parlement a voté la loi n°99-88 du 3 septembre 1999 établissant des maisons de justice avec l'objectif d'aider à diminuer les litiges devant les tribunaux. Cette loi faisait partie d'un paquet de lois adoptées en 1999 pour donner corps à la création de structures de justice de proximité. Ainsi, la loi n°99-88 du 3 septembre 1999 a institué la médiation pénale, le décret n°99-1124 du 17 septembre 1999 a établi la médiation civile et la conciliation, tout en entérinant la création des maisons de justice. Enfin, c'est par l'arrêté du 17 juillet 2003 que les maisons de justice se sont peu à peu implantées comme cadre de base légal de l'engagement de justice de proximité par l'État sénégalais.

Une maison de justice a pour fonctions essentielles: 1°) d'assurer un accueil de la population locale pour lui fournir une information sur ses droits et devoirs; 2°) d'organiser ou faciliter un traitement de proximité, rapide, diversifié et adapté des litiges de la vie quotidienne et de certaines infractions pénales, ou de prévenir leur survenance; 3°) de constituer un lieu de rencontre, d'échange, d'élaboration de stratégies concertées et cohérentes de tous ceux qui, dans un même espace géographique, contribuent à la prévention de la délinquance, à la prise en charge des personnes en difficulté, à la régulation des conflits et au maintien de la paix sociale.

Pendant la phase expérimentale, de 2004 à 2005, trois maisons de justice ont été créées dans la région de Dakar (au HLM de Dakar, à Sicap Mbao et à Rufisque). Elles permettent de prévenir les litiges et sont des instruments de médiation et d'information pour la population locale. Au cours de la phase d'extension, de 2005 à 2007, trois nouvelles maisons de justice ont été créées aux parcelles assainies, à Mbour et à Ziguinchor. Le programme sectoriel justice prévoit pour la période 2008-2009 l'ouverture de trois nouvelles maisons de justice (Saint-Louis, Thiès, Kaolack), cinq bureaux d'information du justiciable et neuf bureaux d'accueil et d'orientation du justiciable dans les juridictions.

Les maisons de justice ne sont pas des juridictions mais plutôt des structures animées par des magistrats à la retraite qui sont chargés de régler les litiges dans les quartiers. Elles reprennent les principes et modes de régulations traditionnels pour la résolution des conflits familiaux et des litiges privés.

Les modalités de fonctionnement d'une maison de justice sont précisées dans une convention signée par tous les partenaires associés à sa création et à son fonctionnement notamment: le représentant de la collectivité locale concernée; les chefs de juridiction dans le ressort duquel elle est implantée; le représentant des services de police et de gendarmerie; le représentant du barreau; les représentants des autres services administratifs contribuant au fonctionnement de la maison de justice; les responsables des associations intéressées; et les représentants des populations concernées.

La maison de justice intervient aussi bien dans les affaires pénales que civiles. Elle est gérée par une personne physique, ou une personne morale, désignée par un comité de coordination. Elle est placée sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal régional du ressort judiciaire de son lieu d'implantation. Le procureur de la République est responsable

de l'organisation de la maison de justice, des liaisons avec les élus et autres partenaires. Le procureur de la République ou son représentant convoque les auteurs d'infractions, procède au rappel à la loi, reçoit les victimes d'infractions, notifie les obligations et le classement, contrôle l'exécution des conditions associées au classement, assure le suivi des mineurs en danger et des mesures socio-éducatives les concernant, supervise les médiateurs pénaux, assure le contact avec les mineurs en danger et du suivi des mesures socio-éducatives les concernant, accueille et vient en aide aux victimes d'infractions.

Les chiffres suivants, qui concernent la maison de justice de Diamaguène Sicap Mbao, ont été présentés par Mademba Guèye, conseiller technique 'Justice de proximité' au ministère de la justice, comme une indication de leur succès: demandes de casiers judiciaires: 38%; déclarations tardives (naissance, mariage): 28%; problèmes juridiques, sociaux: 22%; inscription au registre de commerce: 5%; problèmes conjugaux: 4% et inscription sur les listes électorales: 3%. Mademba Guèye a également déclaré que les cas soumis à la médiation des maisons de justice sont 'en constante augmentation avec près de 287 cas annuels en 2007 traités par cinq maisons de justice' et que '80 à 90 % de médiations connaissent une issue favorable'.

**SOURCES:**

Loi n°99-88 du 3 septembre 1999 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, JORS du 25 septembre 1999; Mademba Guèye, Le dispositif de justice de proximité, présentation au séminaire sur l'évaluation du PSJ, Dakar 27 février-1<sup>er</sup> mars 2008

## c. Accès financier

L'un des principes fondamentaux qui gouvernent le service public de la justice est sa gratuité, c'est-à-dire que le justiciable n'a pas à rémunérer les magistrats qui sont chargés de rendre la justice au nom du peuple sénégalais, ces derniers étant pris en charge par l'État. Mais cette gratuité ne signifie pas que le plaideur n'aura rien à déboursier lorsqu'il saisira le juge. Il est tenu de payer tous les frais liés à la procédure pour pouvoir bénéficier de la décision de justice. Ces frais comprennent les frais d'huissier, les honoraires des avocats et experts qui interviennent dans la procédure et les droits d'enrôlement.

Les frais d'huissier sont relatifs au coût des assignations et citations. L'assignation est un mode de saisine du juge consistant, pour le demandeur, à citer, par acte d'huissier, son adversaire à comparaître devant le tribunal à une date fixe.<sup>542</sup> Le coût de cet acte fait l'objet d'un barème légal.<sup>543</sup> Aux termes de l'article 4 du décret de 1984, il est de 3 100 F CFA pour la copie initiale, 500 F CFA pour chaque copie, et 500 F CFA pour le double original. Mais cette tarification n'est pas toujours respectée dans la pratique par les huissiers qui appliquent aux justiciables des tarifs compris entre '12 000 F CFA et 24 000 F CFA pour un acte'.<sup>544</sup> Ces tarifs sont très

542 Article 821 et s. du CPC.

543 Article 4 du décret n°84-1239 du 29 octobre 1984 modifiant le tarif des huissiers en matière civile et commerciale (JORS du 8 décembre 1984).

544 Voir le rapport du comité technique sectoriel n°5 relatif à l'approfondissement de la réforme du secteur judiciaire, Programme intégré de réforme du secteur public (PIRSP), p.7.

élevés par rapport au revenu moyen des citoyens, le Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) étant de 40 000 F CFA environ.<sup>545</sup> Ainsi, un abaissement du coût des actes judiciaires participerait à un accès plus effectif à la justice.

Les honoraires des avocats sont déterminés par un arrêté ministériel en date du 4 mars 1993 fixant le barème de référence des honoraires des avocats pour les années judiciaires 1992/1993 et 1993/1994. Il n'y a pas de texte plus récent. Ces honoraires varient en fonction de l'instance, de l'importance du contentieux et de la juridiction qui est saisie.<sup>546</sup> A titre illustratif, pour ce qui est de la procédure de divorce, de séparation de corps et de contribution aux charges du ménage, l'honoraire de base est fixé à 100 000 F CFA par degré de juridiction en première instance et en appel.<sup>547</sup> Les différends entre avocats et clients sont fréquents pour ce qui est de la fixation des honoraires à payer, surtout pour les victimes d'accidents de la circulation. S'il est vrai que les litiges sont parfois accentués par le fait que le client méconnaît les barèmes, il y a aussi des cas d'avocats véreux. C'est ainsi que trois d'entre eux ont été radiés pour avoir détourné les débours de clients.

Les droits d'enrôlement sont relatifs aux montants versés au titre de la provision que le demandeur doit consigner au greffe du tribunal lors de l'enrôlement de l'assignation.<sup>548</sup> Le montant de cette provision est fixé par l'arrêté interministériel n°008766/MJ/ACS du 14 septembre 1993 et est fonction de l'instance. A titre d'exemple, devant le tribunal régional, lorsque l'instance doit aboutir à un jugement, le montant de la provision est fixé à 10 000 F CFA, soit 8 000 F CFA au titre des droits d'enregistrement et 2 000 F CFA de droits de timbre.<sup>549</sup> Ce montant est porté à 24 000 F CFA lorsque l'action est portée devant la cour d'appel.<sup>550</sup>

Ces divers frais cumulés rendent le coût de la justice prohibitif et la justice inaccessible aux personnes dépourvues de revenus ou à faibles revenus. Le coût moyen total d'une procédure en matière civile, de la saisine du juge à l'exécution du jugement, peut être évalué à la somme de 100 000 F CFA, indépendamment des diverses voies de recours et complexités procédurales de nature à augmenter les charges du procès. Cette somme correspond à deux fois et demie le SMIG.

En plus de ces frais applicables à tous, les étrangers résidant au Sénégal sont soumis au paiement de frais supplémentaires appelés caution. Cette exigence est contenue dans l'article 110 du code de procédure civile qui dispose: 'Sous réserve des conventions et des accords internationaux, tous étrangers demandeurs principaux ou intervenants sont tenus, si le défendeur le requiert, avant toute exception, de fournir caution personnelle en payant les frais et dommages intérêts auxquels ils pourraient être condamnés'. Une telle exigence remet en cause le principe de l'égal accès de tous à la justice et constitue une discrimination fondée sur la nationalité. Le maintien de cette disposition dans le code est d'autant plus surprenant que l'accès

---

545 Voir les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté au Sénégal.

546 Article 1 de l'arrêté ministériel fixant les barèmes de référence des honoraires des avocats pour les avocats pour les années judiciaires 1992/93 et 1993/1994 'en application de l'article 15 de la loi n°84-09 du 4 janvier 1984 portant création de l'ordre des avocats'.

547 Article 42 alinéa 1 dudit arrêté.

548 Article 56 du CPC.

549 Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté interministériel n°008766/MJ/ACS du 14 septembre 1993 fixant le barème des provisions et est fonction de l'instance.

550 Art 1 de l'arrêté interministériel n°008766/MJ/ACS du 14- 9-1993 fixant le barème des provisions.

à la justice est aujourd'hui considéré comme un droit fondamental, dans beaucoup de pays de démocratie avancée comme la France où les étrangers peuvent ester en justice au même titre que les nationaux sans aucune discrimination.

## **Coût des paiements irréguliers**

En plus des frais de justice réglementés, d'autres paiements sont couramment exigés des justiciables. Ces frais relèvent d'un système de petite, mais réelle et presque institutionnalisée, corruption. Ce système prend des formes diverses, comme par exemple les 'frais de photocopie' exigés des justiciables pour obtenir une copie de procès verbal d'accident de circulation, les frais de timbre qui sont remis directement entre les mains du greffier ou d'un agent du greffe, etc. Par ailleurs, les justiciables se voient obligés de verser continuellement des sommes d'argent, et en acquièrent presque le réflexe de donner des dessous de table, pour mettre fin à des situations de blocage dues au désordre bureaucratique et à la mauvaise tenue des archives administratives au greffe. Il s'agit, par exemple, de 'prévenir' des lenteurs dans la délivrance des actes judiciaires (comme les copies des jugements pour exécution), les multiples renvois des audiences, les dossiers qui se 'perdent' au greffe, les lacunes dans l'enregistrement des requêtes et plaintes dans les registres 'arrivée et départ' au greffe.

## **Assistance judiciaire**

Pour surmonter les obstacles financiers dans l'accès à la justice, une assistance judiciaire est disponible en faveur des personnes à très faibles ressources. Il existe deux systèmes, le premier proposé par l'État et le second offert par les organisations de la société civile. L'aide proposée par l'État est une assistance judiciaire qui paraît avoir au Sénégal des origines très anciennes. Elle a été instituée sous le régime du Gouverneur général de l'Afrique occidentale Glozel en 1911.<sup>551</sup> La réglementation coloniale fut complétée par l'ordonnance n°60-17 du 3 septembre 1960, modifiée par les lois organiques n°62-51, 62-52 du 11 juillet 1962 et 63-07 du 26 juin 1963. Le décret du 20 décembre 1911 sur l'assistance judiciaire avait consacré l'accès à la justice comme un droit en instaurant l'aide judiciaire totale pour les personnes privées (aussi bien physiques que personnes morales ayant pour objet une œuvre d'assistance et jouissant de la personnalité civile) lorsque, à raison de l'insuffisance de leurs ressources, ces personnes se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs droits en justice. Elle était applicable à tous les litiges devant une des juridictions françaises y compris les juridictions des colonies où le décret avait reçu publication. Elle s'étendait de plein droit aux actes et procédures d'exécution à opérer en vertu des décisions en raison desquelles elle a été accordée. L'assistance judiciaire pouvait en outre être accordée pour tout acte et procédure d'exécution à effectuer en vertu de décisions obtenues sans le bénéfice de cette assistance ou de tout acte, même conventionnel, si les ressources de la partie qui poursuit l'exécution sont insuffisantes.<sup>552</sup>

Après l'indépendance, le système d'assistance judiciaire mis en place en 1911 n'a pas été modifié et a même été étendu à la cour suprême par les dispositions de l'article 47 de

---

551 Décret du 20 décembre 1911 organisant l'assistance judiciaire a été promulgué en Afrique occidentale française par arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale française n°183 du 30 janvier 1911.

552 Etude sur l'assistance judiciaire au Sénégal par O. SARR commandité par le RADi p.5.

l'ordonnance n°60-17 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur la cour suprême, modifiée par celle n°63-07 du 26 juin 1963.<sup>553</sup> Mais, le système était inopérant car le gouverneur général tout comme le secrétaire général, institutions de l'administration coloniale, avaient disparu et les nouveaux textes restaient muets sur l'exercice des compétences qui étaient les leurs.

Les insuffisances du système d'assistance judiciaire ont conduit le ministère de la justice à constituer en 1993 un groupe de travail qui a élaboré un projet de loi qui n'a cependant pas été soumis à l'assemblée nationale.<sup>554</sup> Toutefois, le ministre de la justice est parvenu à faire inscrire dans son budget une dotation annuelle de deux cent millions de F CFA au titre de l'assistance judiciaire.<sup>555</sup> Ce budget est reconduit chaque année sans être dépensé pour les besoins auxquels il est destiné faute d'accord de partenariat entre l'ordre des avocats et le ministère de la justice. Selon le secrétaire général de l'ordre des avocats, en l'absence de cadre réglementaire approprié, le ministre de la justice se refuse à verser les fonds destinés à l'assistance judiciaire, dans la Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), qui est un compte privé de l'ordre des avocats.<sup>556</sup>

Une évolution semble néanmoins en cours. D'après le trésorier adjoint et président de la commission 'aide juridictionnelle' du barreau, 'pour les années 2005 et 2006, les fonds ont été versés par l'État dans un compte bancaire et une signature conjointe du bâtonnier et du premier président de la cour d'appel permettent de décaisser les fonds. Pour ces deux années 400 000 000 F CFA ont été versés sur le compte bancaire et un arrêté ministériel fixe chaque année les modalités d'utilisation de ces fonds. Pour le moment, ils ne sont utilisés que pour les affaires correctionnelles'.<sup>557</sup>

Les difficultés d'octroi d'une assistance judiciaire ont longtemps été en grande partie le résultat d'un déficit de communication entre les différents acteurs intéressés ainsi que d'une mauvaise coordination entre le ministère de la justice et l'ordre des avocats dont la collaboration est indispensable pour sa mise en œuvre. A ces difficultés, il faut ajouter l'ignorance du mécanisme d'assistance judiciaire par les personnes qui en ont le plus besoin. Conscient de l'imbrication de tous ces problèmes et de leur impact négatif sur l'accès à la justice, le programme sectoriel justice a conçu une action d'ensemble visant à les résoudre sur la période 2004-2013 (tableau ci-dessous).

A côté de l'aide publique à l'accès à la justice, certaines organisations de la société civile – comme le Réseau africain pour le développement intégré (RADI), la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO) ou du CLVF – offrent également une assistance judiciaire à certains justiciables en prenant en charge leurs frais de justice. L'action de certaines de ces ONGs va même au-delà de l'assistance judiciaire. Cependant les moyens limités des ONGs n'ont pas permis de couvrir tout le territoire national.<sup>558</sup>

---

553 Cette disposition prévoyait que 'l'assistance judiciaire peut être accordée pour les litiges portés devant la cour suprême. L'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire est prononcée par le bureau près la cour d'appel de Dakar....' et laissait donc subsister les mécanismes et institutions établis par les textes coloniaux.

554 Etude sur l'assistance judiciaire au Sénégal par O. SARR commandité par le RADI p.5.

555 Source: Lois de finances 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004.

556 Etude sur l'assistance judiciaire au Sénégal par O. SARR commandité par le RADI p.12.

557 Entretien avec Me Cheikh A. Diop, trésorier adjoint du barreau, chargé de l'aide juridictionnelle au niveau du barreau, Dakar, 20 mars 2007.

558 Entretiens avec Alioune Tine, secrétaire général de la RADDHO, Dakar, février 2007.

Tableau 6.2: Renforcement de l'accessibilité à la justice

Projets/ Programmes	Activités	Résultats	Indicateurs	Calendrier d'exécution	Structures responsables
Projet de Renforcement de l'accessibilité de la justice	Elaborer le plan de communication du ministre de la justice pour rapprocher le citoyen de la justice.	Faire connaître le rôle du ministère de la justice auprès de citoyens plus informés.	études d'impact et enquêtes réalisées.	2004-2013	Conseiller en communication du ministère.
	Renforcer la promotion des droits de la personne.	Assurer la formation et l'information du citoyen.	Codes en langues nationales vulgarisés. Organisations de la semaine de la justice.	2004- 2013	Conseiller en communication du ministère.
	Rendre effectif l'assistance judiciaire.  Mettre en adéquation la proximité physique des juridictions avec leur compétence matérielle.	Faire connaître l'appui financier de l'État aux citoyens démunis devant la justice.  Rapprocher physiquement la justice du justiciable.	Utilisation du budget d'assistance judiciaire.  Textes qui organisent la compétence dans certaines matières modifiées.	2004- 2013	Barreau, DAGE, DACS, DSJ, conseiller en communication.

Source: Programme sectoriel justice, Rapport final, juin 2004, p.69

## D. Capacité d'agir en justice/restrictions juridictionnelles

Le droit d'agir en justice connaît encore certaines restrictions notamment en ce qui concerne les actions collectives et certaines catégories de personnes dont les femmes.

### Actions collectives

Il n'existe en principe dans la législation sénégalaise aucun texte de portée générale qui rend recevable l'action de groupements constitués pour la défense de l'intérêt collectif de leurs membres. Seule la défense des intérêts propres du groupement est admise. Cette restriction juridictionnelle se justifie par l'adage selon lequel 'nul ne plaide par procureur' prévu par l'article 29 alinéas 1 du Code de procédure civile (CPC). Pour agir en justice il faut avoir un intérêt personnel et direct.

Il existe toutefois un texte de portée limitée qui reconnaît à certains groupements la capacité d'agir en justice pour défendre des intérêts collectifs. Il s'agit du code du travail qui permet aux

syndicats de travailleurs d'ester en justice pour défendre les intérêts collectifs des travailleurs.<sup>559</sup> Ce texte dispose que 'les syndicats professionnels jouissent de la personnalité civile. Ils ont le droit d'ester en justice, d'acquérir sans autorisation, à titre gratuit ou à titre onéreux, des biens meubles et immeubles. Ils peuvent, devant toutes juridictions répressives exercer tous les droits réservés à la partie civile, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent'. Cette disposition introduit d'ailleurs une restriction puisque l'action des syndicats n'est admise qu'en matière pénale, avec la constitution de partie civile notamment.

Depuis de nombreuses années, les associations de la société civile revendiquent le droit de pouvoir agir en justice au nom des personnes vulnérables.<sup>560</sup> Le droit sénégalais a évolué de manière timide sur la question avec l'adoption de la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement. L'article 107 de cette loi dispose que 'les collectivités locales et les associations de défense de l'environnement, lorsqu'elles sont agréées par l'État dans les domaines de la protection de la nature et de l'environnement, peuvent introduire des recours devant les juridictions compétentes selon la procédure administrative ou la procédure de droit commun. Elles peuvent également exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction relevant de la présente loi et portant préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre...'.<sup>561</sup> Cette reconnaissance est timide en le qu'elle ne concerne que les associations ayant pour mission la défense de la nature et de l'environnement et que de plus celles-ci doivent être agréées par l'État.

Une autre évolution a été notée avec la loi du 29 avril 2005 relative à 'la lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées et à la protection des victimes'. Celle-ci reconnaît l'intérêt et la qualité à agir en justice des associations et structures en charge des victimes: 'les associations ou services publics qui assurent la prise en charge des victimes peuvent respectivement, sur leur demande ou d'office, les (victimes) représenter en justice' (article 17 *in fine*). La loi du 29 avril 2005 marque ainsi une nette rupture en établissant des conditions de reconnaissance plus libérales des associations et structures autorisées à représenter les victimes. Les associations, qui sont des structures d'initiative privée, doivent avoir une existence juridique matérialisée par un récépissé de déclaration délivré par le ministère de l'intérieur. Quant aux structures publiques, il s'agit des services et directions de l'administration, mais aussi des collectivités locales ayant pour mission l'aide et l'assistance aux personnes vulnérables (par exemple le Centre d'accueil, d'information et d'orientation pour les enfants en situation difficile (GINDDI) du ministère de la femme, de la famille et du développement social qui s'occupe des enfants en situation difficile), ou encore de toute association reconnue d'utilité publique. Ainsi, l'objectif du centre GINDDI est d'instituer un cadre fonctionnel qui permet de prendre en charge les enfants en situation difficile et apporter des gammes de solutions pour leur insertion dans la vie sociale et économique du pays par des actions d'assistance sociale et socio-éducative.

---

559 Article 15 de la loi n°97-17 du 1<sup>er</sup> décembre 1997 portant code du travail.

560 Mémoire remis au chef d'État lors de la marche nationale contre les violences faites aux femmes organisée sur initiative de l'UNIFEM le 06 septembre 2001 à Dakar et coordonnée par le CLVF (comité de lutte contre les violences faites aux femmes).

561 Le code de l'environnement est disponible à l'adresse: [http://www.gouv.sn/textes/code\\_env.pdf](http://www.gouv.sn/textes/code_env.pdf) (accédé le 1<sup>er</sup> mai 2008).

## Capacité des femmes et des mineurs à agir en justice

En l'état actuel du droit positif sénégalais, il n'existe aucune disposition limitant le droit d'agir en justice des femmes, notamment contre leur mari. Une femme mariée jouit, selon la constitution et le code de la famille, de la pleine capacité civile impliquant au plan procédural une liberté d'action en justice sans même requérir l'autorisation maritale.<sup>562</sup> Mais les femmes sénégalaises ne sont pas enclines à mettre en œuvre cette possibilité dans leur vie quotidienne. Elles sont encore largement sous l'influence des codes culturels traditionnels qui n'encouragent pas l'utilisation des instances judiciaires en cas de conflit.<sup>563</sup>

Dans le droit sénégalais, le mineur parce qu'il est incapable n'a pas de qualité pour agir en justice.<sup>564</sup> Seul son représentant légal peut agir en son nom et défendre ses intérêts. Le représentant légal est celui qui dispose de la puissance paternelle ou a la garde juridique de l'enfant (parents, tuteurs).<sup>565</sup>

## E. Délais des procédures judiciaires

Le droit de saisir le juge et d'obtenir, dans un délai raisonnable, un jugement au fond participe du droit à un procès équitable que l'État sénégalais garantit à tout plaideur, conformément à ses engagements internationaux dans ce domaine. Le délai de règlement d'une affaire depuis l'introduction de la requête jusqu'à l'exécution de la décision varie suivant les affaires, la complexité du litige, sa nature et le contexte. En général, cependant, les procédures judiciaires au Sénégal connaissent des délais anormalement longs avant le règlement définitif des affaires.

Les lenteurs sont encore plus perceptibles pour les dossiers d'appel, en particulier lorsqu'il s'agit de faire appel des jugements rendus par les tribunaux des régions. Ils traînent parfois jusqu'à deux ans avant d'être programmés par le tribunal d'appel. Il est vrai que le circuit est long avant la transmission à la cour d'appel: enregistrement au domaine (sauf droit de la famille), ensuite notes d'audience, acte d'appel, inventaire des pièces, lettre de transmission au parquet, envoi du dossier à la cour d'appel. Au niveau des régions, les actes sont souvent remis à des voyageurs qui peuvent les perdre. L'autre raison concerne le juge qui signe parfois tardivement les documents surtout lorsqu'il en reçoit beaucoup.<sup>566</sup>

Le droit sénégalais n'impose au juge aucun délai pour rendre ses décisions et le juge peut même procéder à un renvoi si l'affaire ne lui paraît pas être en état d'être jugée. La seule obligation qui pèse sur lui est celle de motivation de la décision de renvoi.<sup>567</sup> Il en va de même en matière d'appel: la cour d'appel, ou le tribunal Régional, ne sont pas tenus de rendre leur décision dans un délai précis. En effet, aucun article du code de procédure civile ne les enferme dans des délais.

---

562 Article 340 'à 21 ans accomplis, les personnes de l'un ou l'autre sexe sont majeures et capables de tous les actes de la vie civile'. Article 7 de la constitution de 2001 'tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit'.

563 RADI, Rapport sur la situation de référence du programme juridique du RADI 2003-2006 dans les régions de Dakar, Kaolack, St-Louis, et Thies.

564 Article 273 du code de la famille: 'sont frappées d'une incapacité d'exercice les personnes auxquelles la loi enlève l'aptitude à participer au commerce juridique pour les protéger contre leur inexpérience ou la défaillance de leurs facultés intellectuelles'.

565 Article 283 du code de la famille: 'le père ou celui qui exerce la puissance paternelle est chargé de la direction de l'enfant'.

566 Entretien avec Ibou Sarr, greffier en chef du tribunal régional de Kolda.

567 Article 11 du CPC.

Il n'est pas rare de voir des affaires qui, de façon presque abusive, sont renvoyées plusieurs fois. En pratique, le délai moyen de jugement est d'environ trois mois, indépendamment des délais d'exercice des voies de recours et des exceptions de procédure. La constitution d'un conseil est de nature à conjurer les lenteurs procédurales en raison de l'expertise et de l'habileté des avocats.

Par ailleurs, les lenteurs constatées dans le prononcé des décisions de justice sont aggravées par l'insuffisance du nombre de magistrats et l'importance du contentieux dans certaines juridictions. Il en résulte un engorgement des juridictions sénégalaises qui ploient de plus en plus sous le fardeau des dossiers judiciaires. En moyenne, le nombre de dossiers traités mensuellement par juge dans les tribunaux de la capitale tourne autour de quarante, mais dans les autres juridictions, ce nombre se ramène à vingt, compte tenu de la relative faiblesse du contentieux qui les caractérise.

Les organisations de droits de l'homme s'indignent de cette situation et estiment que la responsabilité de l'État doit être mise en cause pour dysfonctionnement du service public de la justice sur la base de l'article 141 du code des obligations administratives. Celui-ci stipule que 'le dommage causé par le fonctionnement défectueux d'un service public, soit aux tiers, soit aux usagers, soit aux personnes participant à l'activité du service, n'est réparé que sous la forme de dommages et intérêts'. Le code ajoute en son article 142 que 'les tiers et usagers ont droit à la réparation du dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public' mais que 'ce fonctionnement défectueux s'apprécie en tenant compte de la nature du service, des difficultés qu'il rencontre et des moyens dont il dispose'. Sur la base de ces articles, la cour d'appel de Dakar, dans son arrêt Seybatou Ndiour du 27 juillet 1979 contre l'État du Sénégal, a marqué une évolution jurisprudentielle importante en consacrant la notion de 'fonctionnement défectueux du service de la justice' au lieu de celle de 'fonctionnement défectueux d'un service public. La cour d'appel a finalement alloué une somme d'argent au plaignant pour compenser la perte de ses émoluments du fait de sa détention, reconnaissant ainsi son droit à réparation.<sup>568</sup>

Le droit d'être jugé sans retard excessif étant un droit fondamental de la personne et dont l'effectivité participe d'une bonne administration de la justice, le législateur a introduit récemment dans le code de procédure civile un juge de mise en état des affaires au niveau des tribunaux régionaux.<sup>569</sup> Le juge de mise en état joue un rôle fondamental dans la marche du procès civil puisqu'il 'veille au bon déroulement de la procédure, spécialement à la ponctualité de l'échange des conclusions et de la communication des pièces'.<sup>570</sup> Les pouvoirs qui lui sont conférés lui permettent d'écarter les manœuvres dilatoires des parties qui retardent anormalement la procédure et d'accélérer celle-ci. Il est en effet compétent pour statuer sur toutes les exceptions de procédure.<sup>571</sup>

Cependant, la pratique a montré que l'institution du juge de la mise en état n'a pas totalement permis d'accélérer les procédures. En effet, cette pratique prévue par le code de procédure civile

---

568 *SUD Quotidien* n°1318 du 30 août 1997 dans 'Médias et démocratie: la note salée de la détention provisoire'.

569 Décret n°2001-1151 du 31 décembre 2001 modifiant certaines dispositions du code de procédure civile, JORS, 22 juin 2002.

570 Article 54-4 du décret.

571 Voir article 54-13 du CPC.

ne fait pas encore l'objet d'une mise en œuvre effective dans toutes les juridictions, les juges estimant souvent qu'elle est même source de lenteurs judiciaires (séparation des audiences de fond et de mise en état).<sup>572</sup>

## Temps du procès - Les acteurs veulent un délai raisonnable pour dire le droit

La qualité et l'efficacité de la justice préoccupent les professionnels du droit. Ils planchent, depuis hier, sur le délai raisonnable pour rendre la justice. C'est dans le cadre d'un séminaire qui porte sur le 'temps du procès'. Combien de fois n'a-t-on pas entendu des justiciables ou simplement des professionnels du droit se plaindre des lenteurs de la justice? Pour limiter ces désagréments, à défaut de les éliminer totalement, le barreau du Sénégal, en partenariat avec l'Organisation internationale de droit du développement (OIDD) et la coopération italienne organisent, depuis hier à Dakar, un séminaire sur le 'temps du procès'.

A travers ce thème, plus que d'actualité, avocats, magistrats et greffiers vont réfléchir sur les délais raisonnables de jugement des affaires. Me Moussa Félix Sow, bâtonnier de l'ordre des avocats du Sénégal, a bien campé l'objet de la rencontre. 'Le présent séminaire sur le temps judiciaire est l'occasion pour les participants de procéder à l'évaluation du fonctionnement de notre système judiciaire, à l'appréciation des délais de procédures et des mécanismes de mise en œuvre des affaires, au diagnostic des mesures destinées à faciliter l'accès au juge et aux moyens mis à sa disposition', a dit le bâtonnier.

Car, comme l'a rappelé M. Birane Niang, directeur de cabinet du ministre de la justice, le rapport final du programme sectoriel justice faisait état, en 2004, d'un manque de célérité et d'efficacité dans le traitement judiciaire des litiges. En dépit, précise-t-il, des nombreux projets de modernisation mis en œuvre depuis 1994. 'La question est lancinante et les volets majeurs du programme sectoriel insistent sur l'importance de la célérité', a estimé M. Niang. Une bonne justice, ajoute-t-il, est une justice accessible, crédible et qui rend des décisions dans un délai raisonnable. Au-delà des justiciables, c'est l'ensemble des professionnels de la justice qui réclame une justice efficace, a-t-il poursuivi.

Cette demande semble bien entendue. Selon Me Moussa Félix Sow, l'objectif visé à travers cet atelier est d'améliorer l'équité, la qualité et l'efficacité de la justice, surtout quand celle-ci est devenue une justice au quotidien, un bien de consommation naturelle. Il a souligné qu'en Europe, le phénomène est bien compris et cela explique, ajoute-t-il, la création de la commission européenne pour l'efficacité de la justice. Aussi, espère-t-il qu'au sortir de ce séminaire, il sera créé à titre de test, une commission regroupant tous les acteurs de la justice au Sénégal pour promouvoir l'efficacité de la justice en formulant des politiques renforçant la crédibilité de la justice.

### SOURCE:

Mamadou Gueye, *Le Soleil* (Dakar), 19 février 2008

## F. Les systèmes traditionnels de justice

A côté du système judiciaire, il existe traditionnellement au Sénégal d'autres mécanismes de résolution des conflits. Ces mécanismes traditionnels constituent des survivances de la pratique coutumière de 'l'arbre à palabres', institution qui, plutôt que de trancher le conflit, essaie par la discussion, la négociation et la conciliation, de le dénouer en trouvant un compromis entre les protagonistes.<sup>573</sup>

Au Sénégal, les mécanismes traditionnels de gestion des conflits sont très usités et se présentent comme une stratégie d'évitement du juge, les populations n'ayant recours à celui-ci qu'en dernier ressort. Ces mécanismes traditionnels se présentent sous deux formes, l'une institutionnalisée et l'autre non. Ils sont principalement utilisés en matière de résolution des conflits fonciers et de ceux relatifs à la famille, à la filiation et aux successions.

La forme institutionnalisée est prévue d'une part par la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales et le décret du 10 mars 1980 relatif à l'organisation du parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages, et d'autre part par l'article 21 du CPC. La loi de 1996 a prévu deux instances de règlement des litiges: le président du conseil rural qui peut recevoir des plaintes relatives au domaine national et les commissions domaniales, organe auquel le président du conseil rural délègue souvent ses pouvoirs de règlement des conflits en matière foncière. Quant au décret, il prévoit des commissions de conciliation compétentes pour gérer les conflits fonciers qui surviennent entre agriculteurs et éleveurs. L'article 21 du CPC permet aux chefs de village et aux délégués de quartier de concilier les parties lorsque le litige porte sur des questions d'ordre familial (mariage, successions, filiation, etc.). La conciliation, effectuée sous l'autorité des autorités coutumières, intervient avant toute saisine du juge du tribunal départemental (qui doit d'ailleurs, constater, en présence des parties ou du conciliateur, l'accord intervenu).<sup>574</sup>

Les juges musulmans ou *cadi* gardent encore un énorme pouvoir, en particulier dans les matières touchant à la famille et au statut des personnes. Une grande partie des Sénégalais vivent encore sous le régime du droit traditionnel ou musulman malgré les réformes intervenues pour la suppression des pratiques traditionnelles. Ainsi, le Code de la famille adopté en 1972 a abrogé les règles coutumières et coraniques concernant le mariage, le divorce ou les successions. Mais dans la pratique, la majorité de la population continue à appliquer ces règles coutumières.<sup>575</sup> C'est le cas du mariage 'forcé', qui, en violation du code de famille<sup>576</sup> et de la constitution,<sup>577</sup> continue d'être conclu sous la seule autorité du chef de famille sans le consentement des époux, de la femme en particulier.<sup>578</sup> Dans une tentative pour intégrer la justice traditionnelle dans le système

---

573 Voir Alioune Badara Fall, 'Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics: pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique', in *Les défis des droits fondamentaux*, Actes des 2<sup>e</sup> journées scientifiques du réseau droits fondamentaux de l'AUF 29 septembre - 2 octobre 1999 au Québec, Bruxelles, Editions Bruylant/AUF, 2000, p.310 et s.

574 Article 21 al.2 du CPC.

575 Voir détails au chapitre I.C ci-dessus sur les efforts en matière des réformes.

576 Article 108 du code de la famille: chacun des futurs époux même mineur, doit consentir personnellement au mariage.

577 Article 18 de la constitution: 'Le mariage forcé est une violation de la liberté individuelle; il est interdit et puni dans les conditions fixées par la loi'.

578 Me Douadou Ndoeye, *La constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée, les perspectives politiques, juridiques et sociales*, EDJA (Dakar), juillet 2001, p.90.

formel, la loi a prévu que le *cadi*, juge musulman siégeant au niveau du tribunal départemental, peut procéder à la conciliation des parties en matière successorale, lorsqu'il est saisi par le juge du tribunal. La loi rend obligatoire la conciliation du *cadi* lorsque le litige est relatif aux successions de droit musulman.<sup>579</sup> Cependant l'accord intervenu à la suite de la médiation du *cadi* n'est exécutoire qu'après son homologation par le juge. Il faut toutefois noter que, dans la pratique, rares sont les *cadis* qui officient dans les tribunaux départementaux sénégalais.

La forme non institutionnalisée est constituée par les mécanismes de résolution traditionnelle des conflits qui ne sont prévus ou encadrés par aucun texte. Il s'agit le plus souvent de commissions *ad hoc* composées de 'sages' et qui sont mises en place de façon spontanée pour arbitrer les conflits fonciers.<sup>580</sup>

Dans la pratique, la cohabitation entre le système de justice traditionnel et le système moderne ne pose aucun problème, le citoyen étant conscient des attributions respectives des deux systèmes qui ont été clairement définies par les textes de loi susvisés. Il faut néanmoins noter une importation croissante dans le système juridique étatique des techniques de règlement des conflits liées au système juridique traditionnel, telles que médiation, conciliation et transaction.

## **G. Respect des décisions judiciaires: l'exécution des décisions de justice**

L'efficacité d'une justice est tributaire du respect et de l'exécution des décisions rendues par les juridictions. Il faut faire une distinction entre les jugements rendus en matière pénale et les jugements rendus en matière civile qui ne sont pas régis par les mêmes principes.

### **L'exécution des décisions en matière pénale**

Les décisions en matière pénale ont pour objet de sanctionner les infractions à la loi pénale et de réparer le préjudice subi par la partie civile. Cette dualité fait ressortir deux finalités différentes en ce qui concerne leur exécution: réprimer le trouble causé à la société et à l'ordre public d'une part, et réparer le dommage causé à la victime d'autre part. C'est pourquoi l'article 768 du code de procédure pénale dispose que 'le ministère public et les parties poursuivent l'exécution de la sentence chacun en ce qui le concerne'. Néanmoins, les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations sont exécutées par le trésor. La décision rendue sur l'action publique peut porter soit sur une peine privative de liberté, soit sur une peine d'amende, soit les deux.

### **Les peines privatives de liberté**

L'exécution en ce qui concerne la peine privative de liberté a lieu à la requête du ministère public quand la décision est devenue définitive.<sup>581</sup> Dans ce cadre, le procureur de la République ou le procureur général près de la cour d'appel peuvent au besoin requérir la force publique pour arrêter et faire incarcérer la personne si elle est en liberté. Si la personne est déjà en détention provisoire au moment où la décision de condamnation est rendue, elle est gardée en prison.

---

579 Article 10 du CPC.

580 V. Samba Traoré, 'De la divagation des champs'. Difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo -Sénégal', in Philippe Lavigne Delville, Camille Toulmin et Samba Traoré (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 2000, p.265.

581 Article 679 à 683du CPP.

Les difficultés concernent la situation où la personne est en liberté. On peut constater qu'il y a une carence au niveau de l'exécution des peines. Les décisions rendues alors que la personne était libre ne sont souvent pas exécutées. Cela peut s'expliquer par le fait qu'au niveau du parquet général, il n'y a pas, à proprement parler, un service chargé de l'exécution des peines capable de suivre la situation des personnes condamnées à une peine privative de liberté. A cela, il faut ajouter la mauvaise organisation des services du greffe. Celui-ci est chargé de procéder à la rédaction des décisions rendues mais ne le fait pas toujours. Au tribunal régional hors classe de Dakar par exemple, il est courant que les décisions rendues en matière de flagrant délit ne soient jamais rédigées faute de personnel suffisant.

Une autre difficulté pour l'exécution des décisions d'emprisonnement tient aux pressions sur les autorités chargées de l'exécution des sentences. Ces pressions peuvent être d'ordre social, politique ou religieux. Ainsi, une personne appartenant à une famille religieuse a été condamnée par contumace par la cour d'assises et continue malgré cela de vaquer normalement à ses occupations sans jamais avoir été inquiétée. Parfois même, quand les mandats ont été délivrés, la force publique chargée de l'exécution émet un 'procès verbal de carence' censé constater l'absence de la personne contre laquelle l'exécution est ordonnée alors que cette personne est bien présente. En définitive, la question de l'exécution des décisions pénales ne pourra pas connaître une solution efficace tant qu'un véritable service d'exécution centralisé au niveau du parquet général ne sera pas institué.

## **Le recouvrement des amendes**

Le recouvrement des amendes confié au trésor est encore plus problématique. Bien que la loi lui accorde la faculté de recourir à la contrainte par corps pour forcer la personne condamnée à payer, il faut constater que les amendes prononcées ne sont jamais recouvrées par le trésor. Des ressources importantes sont ainsi perdues par le trésor public et la fonction de rétribution de la peine est vidée de son contenu puisque une condamnation à une peine d'amende équivaut à une absence de peine. Cette situation résulte principalement du fait que, même s'il existe un lien institutionnel entre le trésor et les juridictions, les adresses des personnes condamnées sont rarement assez précises pour permettre l'exécution des condamnations aux amendes et aux frais de justice. Impliquer les services de la police et de la gendarmerie, plus outillés dans ce domaine et plus proches des populations, permettrait de rendre plus efficace le recouvrement des amendes.

## **La poursuite de la réparation**

Les parties civiles poursuivent l'exécution des condamnations prononcées à leur profit dans les mêmes conditions que les décisions rendues en matière civile. Il faut toutefois noter qu'elles ont la faculté de recourir à la contrainte par corps<sup>582</sup> dans le cas où la personne condamnée s'avère insolvable après une exécution suivant les règles du droit civil. La contrainte par corps leur permet d'obtenir l'incarcération du délinquant pour défaut de paiement des sommes allouées à titre de réparation. La durée de détention varie en fonction du montant des sommes en jeu.

---

582 Article 709 à 720 du CPP.

## **L'exécution des décisions rendues en matière civile**

Il appartient à la partie au profit de laquelle une décision a été rendue d'en poursuivre l'exécution en ayant recours au ministère d'un huissier de justice. L'exécution a pour objet la saisie et la vente des biens du débiteur en vue d'obtenir paiement du montant des condamnations prononcées contre lui en cas de non exécution volontaire de la condamnation. Toutefois, les huissiers ont énormément de difficultés à obtenir l'assistance de la force publique pour procéder aux exécutions dans les cas où ils rencontrent une résistance. Un autre problème tient à l'absence d'adresses fiables, ce qui fait qu'il est parfois très difficile de retrouver le débiteur. Ainsi, des milliers de justiciables, bien que disposant d'une décision de condamnation, n'arrivent jamais à les faire exécuter et il leur apparaît parfois préférable de négocier un mauvais arrangement avec le débiteur plutôt que d'aller à nouveau en procès.

## **H. Les mécanismes officiels permettant de faire valoir des droits en dehors du système judiciaire**

Les mécanismes officiels d'affirmation des droits en dehors du système des tribunaux sont très divers. Ils découlent de la mise en place de plusieurs organes et commissions chargés de la régulation de certains conflits particuliers dans le but de faciliter l'accès à la justice. Il s'agit notamment du comité sénégalais des droits de l'homme, du Haut commissariat aux droits de l'homme et à la promotion de la paix et du médiateur de la République.

### **Le comité sénégalais des droits de l'homme**

Le Comité sénégalais des droits de l'homme (CSDH) a été institué par la loi du 10 mars 1997. Le CSDH est un organe non juridictionnel et est défini comme une institution indépendante de consultation, d'observation, d'évaluation, de dialogue, de concertation et de proposition en matière de respect des droits de l'homme.<sup>583</sup>

Le CSDH est présidé par une personnalité nommée par décret. Il comprend en outre vingt neuf membres titulaires ainsi répartis:

- huit représentants des associations privées les plus représentatives compétentes en matière de droits de l'homme ou plus généralement poursuivant des buts humanitaires;
- trois représentants de l'assemblée nationale;
- un représentant du conseil économique et social;
- un représentant du conseil constitutionnel;
- un représentant du conseil d'État;
- un représentant de la cour de cassation;
- un représentant du barreau;
- un représentant de la médiature;
- un représentant du haut conseil de la radio télévision;
- un représentant de l'université;
- un représentant de l'institut universitaire des droits de l'homme et de la paix;

---

<sup>583</sup> Article 1 de la loi du 10 mars 1997.

- deux représentantes des organisations féminines les plus représentatives;
- cinq représentants de l'administration qui participent aux travaux du comité à titre consultatif;
- deux représentants syndicaux

Il est nommé pour chaque membre un suppléant désigné dans les mêmes conditions.<sup>584</sup>

L'article 2 de la loi précise que le comité assure la concertation entre les forces sociales issues des institutions publiques et de la société civile concernées par les droits de l'homme. 'Il est vrai que les ONGs précitées sont membres de plein droit du comité et concourent à la réalisation de sa mission de protection et de promotion des droits de l'homme dont il détient le leadership. Les ONGs membres devraient être une pièce maîtresse du dispositif en ce sens que la promotion et la protection des droits de l'homme sont leurs activités de tous les instants et qu'elles sont plus proches des populations, surtout celles démunies. Elles doivent faire vivre le comité parce qu'ayant déjà la pratique du terrain et que le comité ne se fera connaître que par ses activités envers les populations à la base. Mais le problème c'est malheureusement l'absentéisme des membres et l'insuffisance de collaboration entre le comité et ses membres en dehors de quelques activités telles que les causeries en milieu rural avec le RADI, l'invitation à l'apprentissage de la culture de la paix (Centre africain pour l'éducation aux droits humains, CAEDHU), l'invitation à un congrès de la RADDHO'.<sup>585</sup>

Pour son financement, en dehors de l'État, 'le CSDH reçoit des fonds de Fondations, des Nations unies ou de sociétés nationales telles que la Loterie nationale sénégalaise'.<sup>586</sup>

Le CSDH est également habilité à émettre des avis ou des recommandations sur toutes questions touchant aux droits de l'Homme, notamment 'les lois, règlements ou pratiques administratives'.<sup>587</sup> 'Il joue aussi un rôle important, bien que moins bien défini, en tant qu'espace de médiation entre la société civile et le gouvernement sur les questions des droits de l'Homme. Ce point est formulé de diverses façons dans la loi'.<sup>588</sup> L'une des fonctions les mieux définies du CSDH, mentionnée à l'article 3 de la loi, est d'étudier les rapports et documents présentés par l'État aux organismes régionaux et onusiens des droits de l'Homme, et de coopérer avec ces agences afin de 'veiller à ce que le Sénégal respecte les obligations qui lui incombent en vertu du droit régional et international'.<sup>589</sup> En fait, il s'agit là du seul pouvoir clair dont dispose le CSDH vis-à-vis des autorités gouvernementales.

---

584 Article 4 de la loi du 10 mars 1997.

585 Rapport de synthèse de la journée d'études du comité sénégalais des droits de l'Homme, 4 août 2003.

586 Entretien avec Kabyr NDIAYE, président de la commission protection du CSDH.

587 Article 2 de la loi du 10 mars 1997 'le CSDH peut.....émettre des avis et recommandations sur toute question relatives aux droits de l'Homme notamment sur la modification des lois, règlements et pratiques administratives en vigueur en matière de droits de l'Homme'.

588 'Le comité sénégalais des droits de l'Homme' dans *Les commissions gouvernementales des droits de l'Homme en Afrique: protecteurs ou prétendus protecteurs?*, Human Rights Watch, 2001, disponible sur <http://hrw.org/french/reports/hrc/senegal.html>.

589 Article 3 de la loi du 10 mars 1997.

Le CSDH dispose d'antennes dans les onze régions du Sénégal et d'une antenne départementale à Rufisque.<sup>590</sup> Le CSDH dispose d'un réseau d'experts dans tous les domaines du droit, regroupés au sein d'une commission de l'organisation et de la promotion, une commission de la protection, d'alerte et de surveillance, et d'une commission des activités décentralisées.<sup>591</sup> Le CSDH reçoit des plaintes diverses des citoyens mais ne les traite pas toutes car certaines sont pendantes devant les tribunaux.<sup>592</sup> 'Certaines requêtes sont restées pendantes devant le comité sénégalais en attente soit de la réponse de l'autorité saisie, soit du dénouement définitif de la procédure judiciaire engagée'<sup>593</sup>. En 2000, vingt cinq dossiers ont été examinés;<sup>594</sup> en 2002 vingt et un émanant des ONGs et des particuliers<sup>595</sup>; et une cinquantaine de dossiers en 2003 et 2004.<sup>596</sup> Le CSDH élabore chaque année un rapport sur la situation des droits de l'Homme au Sénégal qu'il remet au président de la République.<sup>597</sup> Les rapports de 2005 et 2006 ne sont pas encore disponibles au moment des recherches pour le présent rapport.

L'action du CSDH présente des limites parmi lesquelles on peut citer l'absence de consultation du CSDH lors de l'élaboration des lois relatives aux droits de l'Homme, alors que ce rôle est prévu par la loi de 1997.<sup>598</sup> L'absence de pouvoirs explicites empêche le CSDH de remplir la partie de son mandat portant sur les violations individuelles. La loi appelle le comité à prendre des mesures en cas de violations, mais rien n'indique clairement quelles sont les mesures qu'il peut prendre, mis à part le fait de mettre en lumière ces violations par une communication privée ou publique.<sup>599</sup> Le comité n'est pas doté de pouvoirs explicites d'investigation, comme par exemple le droit d'obtenir des documents ou d'interroger les autorités. Il est en outre handicapé par l'insuffisance de ses moyens financiers (du fait de l'allocation tardive des fonds provenant de la présidence de la République), par l'absence d'intérêt pour ses recommandations et par la non visibilité de ses actions par les populations.<sup>600</sup> Ces difficultés sont toujours d'actualité.

Le comité ne fait presque jamais de déclaration publique dénonçant les abus des droits de l'Homme. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait qu'il est dirigé par des magistrats soumis à l'obligation de réserve. Dans la pratique, le CSDH n'a pas encore eu de conflit ouvert avec les autorités étatiques sur des situations de violation de droits de l'Homme. Les ONGs sénégalaises estiment que les autorités étatiques sénégalaises sont plus sensibles aux pressions internationales mais ils ignorent souvent les plaintes locales.<sup>601</sup>

---

590 Article 4 de la loi du 10 mars 1997 'il peut créer en son sein ou en dehors, des commissions ou des groupes de travail, et désigner des correspondants régionaux'.

591 Rapport annuel du comité sénégalais des droits de l'Homme, 2002, p.12

592 Entretien avec Monsieur Kabyr Ndiaye, président de la commission protection du CSDH.

593 Rapport annuel du comité sénégalais des droits de l'Homme, 2001, p.29.

594 Rapport annuel du comité sénégalais des droits de l'Homme, 2001.

595 Rapport annuel du comité sénégalais des droits de l'Homme, 2002.

596 Entretien avec Monsieur Kabyr Ndiaye, président de la commission protection du CSDH.

597 Article 8 de la loi du 10 mars 1997.

598 Art 2 de la loi du 10 mars 1997 '...émettre des avis ou recommandations sur toutes questions relatives aux droits de l'Homme, notamment sur la modification des lois, règlements et pratiques administratives en vigueur en matière de droit de l'Homme... '.

599 *Human Rights Watch*, op. cit.

600 Rapport annuel du comité sénégalais des droits de l'Homme année 2001 p.13 et 14.

601 Entretien avec M. Kabyr Ndiaye, président de la commission protection du CSDH, Dakar, 22 mars 2007.

Le cantonnement du CSDH à la promotion des droits de l'homme limite considérablement l'efficacité de son action alors qu'il pourrait jouer un rôle très important en matière de règlement des conflits relatifs aux droits de l'Homme et alléger le travail des tribunaux dont le prétoire est souvent submergé.

## **Le haut commissariat aux droits de l'homme et à la promotion de la paix.**

Le haut commissariat aux droits de l'Homme et à la promotion de la paix est une structure administrative rattachée à la présidence de la République. Il a été créé par décret présidentiel après l'alternance politique intervenue en 2000, en vue de rationaliser l'intervention des différentes structures et organes de l'État chargés de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. C'est pourquoi le décret n°2004-657 du 2 juin 2004 le créant et fixant les règles de son fonctionnement a, en même temps, procédé à la suppression de la délégation aux droits de l'Homme et à la paix et de la commission interministérielle des droits de l'Homme et de la paix, deux structures précédemment créées pour les mêmes fins. La mission qui lui est confiée lui permet de jouer un rôle central en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme. L'arrêté présidentiel numéro 5691 du 6 juillet 2004 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du haut commissariat aux droits de l'Homme et de la promotion de la paix prévoit notamment qu'il comprend un guichet des droits de l'Homme chargé de recevoir les réclamations puis de soumettre au président de la République les propositions de suite à y donner (art. 3). Il comprend également une cellule de suivi du droit international humanitaire, de documentation, de promotion des droits de l'Homme et du droit international humanitaire qui assure le suivi de la mise en œuvre par l'administration des avis, observations, et recommandations formulées par le comité sénégalais des droits de l'Homme.

## **Le médiateur de la République**

Le médiateur de la République est une autorité administrative indépendante régie par la loi n°99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant le médiateur de la République.<sup>602</sup> Le médiateur est nommé par décret présidentiel pour une durée de 6 ans non renouvelable.<sup>603</sup> Il exerce ses fonctions en toute indépendance et ne reçoit ni instruction ni injonction de la part des autorités étatiques.<sup>604</sup> Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de sa mission.<sup>605</sup>

L'institution du médiateur de la République répond à un besoin d'amélioration des relations entre l'administration et les usagers du service public. Des pouvoirs importants sont conférés au médiateur qui reçoit les réclamations de citoyennes victimes d'un dysfonctionnement ou d'un fonctionnement défectueux 'des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public'.<sup>606</sup>

---

602 JORS du 27 février 1999, p.830 et s.

603 Article 5 alinéa 1 de la loi.

604 Article 3 'dans l'exercice de ses attributions le président de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autorité'.

605 Article 6.

606 Article 1<sup>er</sup> de la loi.

Lorsqu'il est saisi, le médiateur de la République, entreprend des démarches tendant au règlement à l'amiable des différends opposant l'administration à un administré. Il peut être saisi par toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, que l'administration, la collectivité locale, l'établissement public ou l'organisme investi d'une mission de service public n'a pas fonctionné conformément à sa mission. Le président de la République peut également soumettre au médiateur de la République toute réclamation dont il aura été saisi.<sup>607</sup> Sur la liste des réclamations reçues en 2004 par ministère et organisme, ne figure pas la présidence de la République.<sup>608</sup>

Le médiateur de la République n'est pas compétent dans les matières – conflits, litiges, ou différends – opposant des personnes physiques entre elles, une personne physique à une personne morale ou une représentation d'institution jouissant du régime immunitaire international (représentations diplomatiques, ou consulaires, organismes internationaux, etc.).<sup>609</sup> Il ne peut pas non plus intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Toutefois, la saisine d'une juridiction n'empêche pas le médiateur de la République d'intervenir pour obtenir le règlement amiable du litige porté à sa connaissance.<sup>610</sup>

La saisine du médiateur se fait directement et par écrit. La réclamation doit être accompagnée de toutes les pièces justificatives. Le réclamant doit respecter la règle de la saisine préalable en prouvant qu'il a préalablement accompli les démarches qui ont mis l'administration concernée en mesure d'examiner ses griefs. Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur de la République fait toutes les recommandations qui paraissent de nature à régler les différends dont il est saisi, et le cas échéant, des propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Le médiateur de la République incite les services publics à respecter l'esprit des lois dans l'application des textes, notamment en cas de conflit avec les citoyens, et à accepter de prendre en compte l'équité dans leur relation avec les citoyens.<sup>611</sup> Il contribue aussi par les propositions de simplification administrative ou de réformes qu'il formule, à la modernisation des services publics.<sup>612</sup>

Le médiateur de la République présente chaque année son rapport annuel au chef de l'État. Selon le rapport 2005, depuis sa création en 1991, l'institution a reçu 7830 réclamations, dont 3122 ont abouti à une décision définitive (1640 à la satisfaction des réclamants et 1482 non fondés). Ces chiffres montrent toute l'importance de l'institution qui 'donne au citoyen la possibilité de contester un acte de l'administration, sans recourir à une procédure juridictionnelle

---

607 Article 8.

608 Rapport annuel de la médiation de la République au président de la République, p.21.

609 <http://www.gouv.sn/institutions/mediature.html>

610 Articles 10 & 15 de la loi n°99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la République.

611 Article 4 de la loi n°99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la République.

612 Article 8 'la réclamation est recevable sans condition de délai mais elle ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli des démarches nécessaires pour permettre au service intéressé d'examiner ses griefs'.

souvent compliquée, lente, coûteuse et à l'issue incertaine'.<sup>613</sup> En dehors des cas réglés définitivement, des cas d'irrecevabilité et d'incompétence, ces statistiques font aussi apparaître que 2965 réclamations sont encore entre les mains de l'administration. Selon M. NDIR, qui est le médiateur de la République, il faut déplorer la lenteur de celle-ci à réagir aux correspondances du médiateur de la République<sup>614</sup> et quelquefois même à ne pas y répondre.<sup>615</sup> En outre, les recommandations du médiateur de la République adressées à l'administration ne sont pas toujours suivies et on a l'impression que les rapports du médiateur de la République restent insuffisamment exploités.

Le rapport annuel 2004 du médiateur de la République révèle aussi que, sur le plan géographique le plus grand nombre de réclamations émane de la région de Dakar qui, à elle seule, en totalise 207. Suivent dans l'ordre, les régions de Thiès (53), de Saint-Louis (21), Kaolack (20), de Ziguinchor (19), de Diourbel (15), de Fatick (13), de Louga (11), de Tambacounda et Matam (9 pour chacune des deux régions). Dans la classification des ministères et autres organismes publics visés par l'activité du médiateur de la République en 2004, vient en tête le ministère de l'économie et des finances avec 89 réclamations, ensuite celui de la fonction publique avec 41 réclamations. Par ailleurs, en ce qui concerne l'objet des réclamations reçues, le médiateur de la République relève 64 demandes de règlement de créances adressées à l'État ou aux collectivités locales, 56 pensions de retraite (FNR et IPRES), 49 régularisations de situations administratives.<sup>616</sup>

L'intervention du médiateur semble généralement créditée d'une certaine efficacité. D'après un avocat à Dakar, son client Mamadou Dieng n'a pu faire reconnaître ses droits que grâce à l'intervention du médiateur qui a convaincu un préfet de procéder à la mutation en faveur de Dieng d'un terrain dont la propriété lui avait été reconnue par les tribunaux. Avant l'intervention du médiateur, le préfet avait refusé de procéder à la mutation, refus apparemment motivé par la volonté d'octroyer des faveurs indues à un autre préfet dont l'épouse était l'adversaire de Mamadou Dieng dans le procès sur le terrain.<sup>617</sup>

Le médiateur publie chaque année un rapport qui donne un aperçu de ses interventions. Le rapport est adressé au président de la République et distribué auprès des organes de l'administration ainsi qu'aux archives nationales. La diffusion du rapport devrait toutefois être élargie afin d'être plus accessible au public. La médiature est en effet l'un des rares organes de

---

613 Babacar Dione, 'Médiature de la République: Le Rapport 2005 insiste sur la qualité des relations entre l'administration et les citoyens', *Le Soleil*, [http://www.lesoleil.sn/imprimer.php3?id\\_article=17386](http://www.lesoleil.sn/imprimer.php3?id_article=17386).

614 Article 12 de la loi n°99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la République 'le médiateur de la République est informé de la suite donnée aux recommandations ou propositions qu'il formule dans le cadre de l'examen des réclamations ou à l'occasion de la démarche entreprise dans les conditions prévues par l'article 9 de la présente loi. Si aucune suite n'est donnée à son action, le médiateur de la République en informe le président de la République qui apprécie s'il y a lieu de donner à l'autorité compétente toute directive qu'il juge utile.

615 Article 16 de la loi n°99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la République: 'le ministre et toutes les autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur de la République, et les corps de contrôle ou d'inspection à accomplir dans le cadre de leurs compétences, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y différer...'

616 Rapport annuel 2004 du médiateur de la République présenté au président de République, pp.18-23.

617 Entretiens avec Me Mouhamed Kebe, Dakar, mars 2008.

protection à prendre très sérieusement la défense des citoyens face à l'administration centrale dans des cas d'excès ou d'abus de pouvoir. Ses interventions devraient donc être mieux connues de la population.

### Exemple d'une intervention du médiateur de la République

Le professeur M. D. a saisi le médiateur de la République le 4 août 2004 d'une réclamation dans laquelle il dénonce une discrimination avérée à l'endroit des militaires enseignant à l'UCAD (Université Cheikh Anta DIOP) de Dakar. Dans sa correspondance, M.D. soutient qu'à l'occasion des élections aux postes d'assesseurs, la candidature des militaires enseignants a été écartée au motif qu'ils portent le titre d'*associé*, ce qui les rendrait inaptes à assurer des fonctions administratives. D'autres militaires ont été victimes de discriminations similaires. Le professeur M.D. considérait qu'au plan de la légitimité, les critères de recrutement sur des bases scientifiques sont identiques aussi bien pour les militaires que pour les civils. Ils sont tous de nationalité sénégalaise. Ils mènent les mêmes activités, et à temps plein exclusivement, au sein de la même faculté.

Le médiateur de la République a émis l'avis selon lequel, quoiqu'à la fois militaires et enseignants, il reste que les militaires sont au service de l'université. A ce titre, entre autres, le médiateur a souligné qu'ils pourraient bénéficier d'une mesure dérogatoire leur permettant d'occuper des postes d'assesseur et de doyen. Toutefois, la dite recommandation n'a pas été appliquée. Le recteur de l'UCAD a adressé au médiateur une note pour lui faire part de la complexité du problème soulevé par le Professeur M.D. et l'informer qu'une commission sera mise en place pour revoir les textes notamment les aspects relatifs aux conditions d'éligibilité des militaires aux fonctions de doyen.

**SOURCES :**

Quotidien Le Soleil (Dakar) ACTUALITÉS 11 Octobre 2006, Publié sur le web le 11 octobre 2006; et Rapport 2004 du médiateur de la République présenté au président de la République, pp. 205 à 210

## I. Recommandations

Le dispositif des maisons de justice, mis en place depuis 1999, est particulièrement important en ce qu'il favorise une justice de proximité et un meilleur accès au droit. Il devrait être développé au-delà de ce que prévoit le programme sectoriel justice, notamment dans les zones où l'accès à un tribunal est le plus difficile.

Le droit des personnes démunies à un procès juste et équitable étant fondamental dans une démocratie, il est souhaitable de réduire les obstacles financiers ou matériels qui empêchent certains citoyens de faire appel aux tribunaux. Une meilleure coordination entre le ministère de la justice et l'ordre des avocats est indispensable afin d'assurer la mise en œuvre effective du système d'assistance judiciaire prévue par la loi. D'autre part, la pratique des frais de justice annexes, non prévus par la loi et parfois assimilables à une forme de corruption passive, devrait être combattue. Enfin, la possibilité pour certaines associations de la société civile de pouvoir agir en justice au nom des personnes vulnérables surtout dans les domaines les concernant pourrait être mise à l'étude.

Un service centralisé au niveau du parquet général devrait être institué afin d'assurer l'exécution effective des peines en matière pénale. Une réflexion devrait être engagée afin d'aboutir à une meilleure exécution des décisions rendues par les tribunaux en matière civile, l'état actuel des choses contribuant à une décrédibilisation de l'institution judiciaire et détournant certains justiciables des voies légales.

L'action des organismes pour veiller au respect de l'État de droit devrait être davantage soutenue. En particulier:

- Les ressources dont dispose le comité sénégalais des droits de l'homme devraient être mieux garanties afin qu'il puisse mieux jouer le rôle que lui assigne la loi. Ses pouvoirs d'investigation pourraient être élargis, notamment en lui permettant d'obtenir certains documents administratifs ou d'interviewer certains fonctionnaires. Enfin, il devrait être systématiquement associé à l'élaboration des lois relatives aux droits de l'Homme.
- Une plus grande publicité devrait être donnée aux activités du haut commissariat aux droits de l'Homme et à celles du médiateur de la république, afin que chaque citoyen sache dans quels cas et comment il peut recourir à eux. Les pouvoirs publics devraient être tenus d'indiquer publiquement les suites qu'ils ont l'intention de donner ou qu'ils ont données aux propositions et suggestions émises par le haut commissariat et par le médiateur, par exemple en publiant un rapport sur leur mise en œuvre ou leur intégration dans la loi.

# 7

## Coopération au développement

### A. Aide publique au développement dans le secteur de la justice

#### Part de l'aide étrangère sur la totalité du PIB

L'Aide publique au développement (APD) occupe une place prépondérante dans l'économie sénégalaise et s'élevait à 8,6 % du PIB en 2002.<sup>618</sup> Selon la Banque mondiale, l'APD de tous les bailleurs de fonds est passé de 423.2 millions US \$ en 2000 à 689.2 millions en 2005.<sup>619</sup>

Il est assez difficile d'obtenir des informations fiables sur la part de l'APD sur la totalité du PIB. Ceci s'explique partiellement par le fait que le véritable niveau d'APD diffère souvent du niveau prévu. Plus généralement, il est normalement possible de trouver les données souhaitées à partir de sources individuelles de certains bailleurs. Par exemple, pour la période de 1994 à 2001, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) avance les chiffres suivants:<sup>620</sup>

---

618 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal* 2006, p.11, [http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document\\_cadre\\_de\\_partenariat.pdf](http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document_cadre_de_partenariat.pdf) (consulté le 6 août 2007).

619 *World Bank Group* 2007: *Senegal Data Profile*, <http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?PTYPE=CP&CCODE=SEN> (consulté le 6 août 2007).

620 USAID/Senegal: *Country Strategic Plan 1998-2006*, pp10-13, <http://senegal.usaid.gov/pubs/CSP.doc> (consulté le 6 août 2007).

Tableau 7.1: Fonds versés au secteur de la justice par les donateurs

Donateur	Type de relation	Fonds versés (millions US \$)	Période
France	Bilatéral	700.0	1994-1996
Japon	Bilatéral	195.0	1994-1996
Allemagne	Bilatéral	150.0	1994-1996
Arabie saoudite	Bilatéral	19.0	1996
Etats-Unis d'Amérique	Bilatéral	14 (seul USAID)	1997
Canada	Bilatéral	14.0	1996
Italie	Bilatéral	5.0	1996
Pays-Bas	Bilatéral	12.7	1996
Banque mondiale	Multilatéral	583.3	1997-2000
FMI	Multilatéral	179.0	1994-1997
EU	Multilatéral	500.0	1997-2001
BAD	Multilatéral	14.5	1996-1998
BOAD	Multilatéral	10.7	1996
NU	Multilatéral	43.0	1998-2000
Banque islamique de développement	Multilatéral	26.0	1996
<i>Saudi Development Fund</i>	Multilatéral	19.0	1996

Selon le document cadre de partenariat de 2006, l'APD de source bilatérale (63% du montant total) provient en premier lieu de la France (51,5% de l'APD bilatérale et 32,4% de l'APD nette totale), puis des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne et du Canada. En ce qui concerne l'APD multilatérale, le premier bailleur de fonds est la Banque mondiale, devant l'Union européenne (UE), la Banque africaine de développement (BAD) et le Fonds monétaire international (FMI).<sup>621</sup>

L'APD de la France a été de 105,7 millions en 2003 et de 410,3 millions en 2004. Cette augmentation remarquable s'explique par l'importance des annulations de dettes bilatérales de la France (286,1 millions en 2004) intervenues à la suite du processus de l'initiative des Pays pauvres très endettés (PPTE),<sup>622</sup> le Sénégal étant devenu le principal bénéficiaire de l'aide française, avec 9,4% de l'APD bilatérale française en 2004. Au sein de l'enveloppe de l'APD

621 Ambassade de France au Sénégal: Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006, p12, [http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document\\_cadre\\_de\\_partenariat.pdf](http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document_cadre_de_partenariat.pdf) (consulté le 6 août 2007).

622 L'initiative des Pays pauvres très endettés – PPTE (en anglais HIPC – *Heavily Indebted Poor Countries*) – est un programme lancé en 1996 conjointement par la Banque mondiale et le FMI et qui vise à assister les pays les plus pauvres du monde en rendant leurs dettes internationales 'soutenables'.

française, l'aide-projet en faveur du Sénégal mobilise annuellement de l'ordre de 40 millions.<sup>623</sup> Pour l'année 2005 l'APD de la France au Sénégal s'est élevée à 127 millions d'euros et représente près de 40% de l'aide totale accordée par les partenaires bilatéraux.<sup>624</sup>

## Part de l'APD destinée au secteur de la justice

Il est très difficile d'obtenir des informations concernant l'APD allouée aux différents secteurs, aussi bien de la part des bailleurs que de la part du gouvernement sénégalais. Par exemple, bien que le PSJ soit présenté dans une section du site du gouvernement sénégalais qui en explique les idées et lignes d'action,<sup>625</sup> cette rubrique ne donne pas d'informations précises et détaillées sur le programme lui-même. Les informations sur la part de l'APD destinée au secteur de justice en tant que tel ou sur les contributions exactes dans ce secteur sont donc très insuffisantes.

Le principal bailleur de fonds du gouvernement sénégalais dans le domaine de la justice est le gouvernement français. La France intervient soit directement sur des projets qu'elle identifie et met en mouvement dans le cadre de sa coopération bilatérale générale avec le Sénégal, soit en participant aux programmes initiés par le Sénégal dans le secteur de la justice, tels que le programme sectoriel justice.

L'intervention de la coopération française la plus récente dans le secteur de la justice s'est déroulée en deux phases. La première couvrait la période comprise entre 1994 et 1998 et s'inscrivait dans le cadre du projet d'appui à la réforme du secteur de la justice. Le montant global du financement s'élevait à 1,83 millions (soit 1,2 milliard F CFA). Il était destiné à la formation initiale et continue des personnels de la justice par l'appui au Centre de formation judiciaire (CFJ) ainsi qu'à l'équipement des bibliothèques des tribunaux en documents de base et à l'informatisation des hautes juridictions (conseil constitutionnel, cour de cassation, cour des comptes et conseil d'État). La deuxième phase du soutien financier de la France s'est déroulée entre 1999 et 2002. Cette phase s'inscrivait dans le prolongement de la première et concernait le projet justice- État de droit destiné au développement du CFJ. Le montant du financement de ce projet s'élevait à 22 M (800 millions F CFA).<sup>626</sup>

En mai 2002, la douzième commission mixte franco-sénégalaise avait identifié dans ses conclusions quatre axes stratégiques: valorisation des ressources humaines; promotion de la bonne gouvernance; amélioration de la compétitivité économique et développement des services collectifs. Mais, à partir de 2006, la France a fait le constat d'une dilution excessive de son aide au Sénégal. Elle a par conséquent estimé nécessaire de recentrer les domaines d'intervention de son APD au cours de la période 2006-2010 afin d'en maximiser l'impact.<sup>627</sup> La stratégie adoptée est de repositionner la coopération française sur des secteurs correspondant aux objectifs du millénaire et aux politiques nationales sénégalaises tels que le DSRP et la Stratégie de croissance

---

623 Ambassade de France au Sénégal: Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006, op.cit., p.13.

624 République du Sénégal, *Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010* (DSRP II), octobre 2006.

625 <http://www.justice.gouv.sn/psj.php>.

626 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006*, [http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document\\_cadre\\_de\\_partenariat.pdf](http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document_cadre_de_partenariat.pdf) (consulté le 6 août 2007).

627 Idem, pp.13-14.

accélérée (SCA),<sup>628</sup> afin de disposer, sur des secteurs-clés, d'une masse critique d'intervention susceptible d'enclencher efficacement une dynamique de développement.<sup>629</sup>

Dans ce cadre, et pour répondre aux sollicitations des autorités sénégalaises, la coopération française a décidé de développer, au cours de la période 2006-2010, son soutien au secteur de la justice – qui est un des six axes prioritaires d'action – en visant la modernisation et la réforme du système judiciaire. Plus spécifiquement, la France prévoit d'intervenir à hauteur de 2,2 millions d'euros, en cohérence avec les orientations du programme sectoriel justice, pour la formation des magistrats, le renforcement de la justice de proximité et de la médiation judiciaire et pour l'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire. Un autre volet de son intervention concerne le renforcement de la justice économique et commerciale, afin d'améliorer la qualité de l'environnement des affaires et la sécurité juridique.<sup>630</sup>

Concernant les autres acteurs de l'aide bilatérale, le Sénégal fait partie des seize pays éligibles, à partir de l'année fiscale 2004, aux financements du compte du défi du millénium, ou *Millennium Challenge Account* (MCA), un programme d'aide au développement des États-Unis d'Amérique.<sup>631</sup> Le document soumis par le Sénégal au titre du MCA, le programme d'infrastructure de soutien à l'accélération de la croissance économique, d'un montant de 696 millions US \$, indique, cependant, que le financement est destiné à des projets industriels à l'exclusion des programmes du secteur de la justice.<sup>632</sup> Parmi les autres bailleurs bilatéraux, les Pays-Bas sont engagés dans un soutien budgétaire au secteur de l'environnement, ce qui les conduit à s'impliquer fortement dans le suivi de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières; le Canada envisage de concentrer une partie de son soutien au secteur de l'éducation, également sous forme d'aide budgétaire, assortie d'indicateurs sur les performances du secteur.<sup>633</sup>

Concernant les bailleurs de fonds multilatéraux, la Banque mondiale et l'Union européenne sont des acteurs clés, même si leur intervention est moins évidente dans le financement du secteur de la justice. Pour la période 2003-2005, la stratégie de la Banque mondiale a été principalement axée sur la lutte contre la pauvreté au travers de programmes favorisant la croissance économique et améliorant les services sociaux: secteur privé, énergie, marchés et services agricoles, appui aux

---

628 La Stratégie de croissance accélérée (SCA), mise en place en 2005 par le gouvernement du Sénégal, est définie comme 'le cadre de mise en cohérence des politiques économiques de l'État [...] qui fédère [...] toutes les politiques et mesures mises en œuvre dans le cadre de la bonne gouvernance, du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMDs), de l'initiative du *Millennium Challenge Account* (MCA), ainsi que du Plan de développement économique et social, de la Stratégie de développement du secteur privé et des politiques sectorielles'. voir <http://www.sca.sn>.

629 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006*, pp.13-14, [http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document\\_cadre\\_de\\_partenariat.pdf](http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document_cadre_de_partenariat.pdf) (consulté le 6 août 2007).

630 Ambassade de France au Sénégal, 2007: La gouvernance, [http://www.ambafrance-sn.org/article.php3?id\\_article=398](http://www.ambafrance-sn.org/article.php3?id_article=398) (consulté le 6 août 2007).

631 Les principaux documents préparatoires à cette initiative sont disponibles à l'adresse: <http://www.minfinances.sn/mca.html>.

632 Le programme d'infrastructure de soutien à l'accélération de la croissance économique soumis au MCA est disponible à l'adresse: <http://www.minfinances.sn/mcaconp.html> (consulté le 7 septembre 2007). Un commentaire du document est disponible à l'adresse: <http://www.cgdev.org/doc/mca%20monitor/Senegal%20compact%20summary.pdf> (consulté le 7 septembre 2007).

633 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006*, p. 12-13, [http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document\\_cadre\\_de\\_partenariat.pdf](http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document_cadre_de_partenariat.pdf) (consulté le 6 août 2007).

communes et éducation. L'enveloppe prévisionnelle était de 270 millions US \$. Dans le cadre du projet de soutien à la réduction de la pauvreté, *Poverty Reduction Support Credit Project (PRSC)* – un projet de financement du DSRP – la Banque mondiale s'est engagée en 2004 à payer 30 millions US \$. Cependant, ce programme couvre aussi bien le secteur de justice que l'éducation et le secteur de la santé.<sup>634</sup> Une nouvelle stratégie d'intervention pour les trois années à venir est en cours de préparation. Celle-ci devrait se concentrer sur les objectifs du DSRP, notamment à travers la poursuite d'un crédit d'appui budgétaire de 30 millions US \$ par an. Le 18 juillet 2007, la Banque mondiale a annoncé l'octroi de vingt millions de dollars, soit environ 10 milliards de F CFA, au financement du troisième 'Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté' (CSRSP). Le montant était principalement destiné aux réformes budgétaires et financières, la santé, la décentralisation, la création de richesses et les groupes vulnérables, mais il était annoncé, sans autre détail, que 'la Banque mondiale désire également accompagner les efforts de l'État visant à appuyer des actions fortes pour le bon fonctionnement de la justice'.<sup>635</sup>

La stratégie de l'Union européenne pour 2002-2007 se concentre sur la bonne gouvernance politique et économique et la lutte contre la pauvreté, avec un montant s'élevant à 282 millions (9<sup>ème</sup> FED – Fond européen de développement). La réforme du secteur de la justice n'est pas clairement inscrite dans les priorités de développement formulées par l'UE.<sup>636</sup>

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est plus directement engagé dans le financement du secteur de la justice. Son intervention la plus récente se plaçait dans le cadre de l'appui au Programme national de bonne gouvernance (PNBG), qui courait du 15 avril 2003 au 31 décembre 2005 et était doté d'une somme de 4, 481 millions US \$.<sup>637</sup> Parmi les cinq objectifs stratégiques du programme figure celui de 'renforcer la gouvernance démocratique à travers l'amélioration du travail parlementaire, la réforme de la justice et la lutte contre la corruption'.<sup>638</sup> Plus concrètement, une somme de 350 000 US \$ était prévue pour réaliser des activités de réforme du système judiciaire selon les activités détaillées dans le tableau suivant:

---

634 World Bank Group: *Project information document (PID) Concept stage*, [http://web.archive.org/web/20070809160015/http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/26/000104615\\_20040326101116/Original/PRSC010PIDPORTAL.doc](http://web.archive.org/web/20070809160015/http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/26/000104615_20040326101116/Original/PRSC010PIDPORTAL.doc) (consulté le 6 août 2007).

635 Ndakhté M. Gaye, 'Sénégal: Pauvreté - 10 milliards de la banque mondiale pour éradiquer le mal', *Wal Fadjiri* (Dakar) 19 Juillet 2007, disponible à l'adresse: <http://fr.allafrica.com/stories/200707190494.html> (consulté le 7 septembre 2007).

636 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006*, pp.12-13, [http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document\\_cadre\\_de\\_partenariat.pdf](http://www.ambafrance-sn.org/IMG/Document_cadre_de_partenariat.pdf) (consulté le 6 août 2007).

637 PNUD: Appui à la mise en œuvre du programme national de bonne gouvernance (2003), projet SEN/02/009/A/01/99, juin 2003.

638 Les autres objectifs étant: organiser l'administration publique et moderniser la gestion de la fonction publique; renforcer la gouvernance économique à travers l'amélioration de la gestion des finances publiques; développer l'utilisation des NTICs; et appuyer le pilotage du PNBG. Idem, p.7.

Tableau 7.2: Volet gouvernance judiciaire (composante D du PNBG)

<b>Effet 8: La réforme du système judiciaire approfondie</b>			
<b>Indicateur d'effet:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le fonctionnement de la justice amélioré par un allègement du contentieux pénal et un renforcement du contrôle de l'institution judiciaire.</li> <li>• Les coûts d'accès à la justice réduits pour les justiciables à faible revenu.</li> </ul>			
<b>Baseline:</b> La justice est lente, chère, complexe, inaccessible, inéquitable, et parfois inadaptée à l'environnement socio-culturel.			
<b>Domaine d'appui stratégique (DAS):</b> G1-SGN2-SASN4			
<p><b>Stratégie de partenariat:</b> Le ministère de la justice est le leader pour les orientations techniques et la réalisation des actions. Le barreau jouera un rôle clé dans les questions relatives à l'assistance judiciaire.</p> <p>Le PNUD apporte un appui technique à l'approfondissement de la réforme de la justice. Son appui se fera en concertation avec les partenaires suivants: coopération française, USAID, Banque mondiale et UE.</p>			
<b>Objectifs du SRF:</b> Une justice accélérée, allégée et accessible, ainsi qu'un contrôle de l'institution judiciaire renforcé.			
<b>Titre et numéro du projet:</b> SEN/02/009/A/01/99 - Appui à la mise en œuvre du programme national de bonne gouvernance			
Produits annuels	Cibles	Activités indicatives	Apports
Des médiateurs en matière pénale institués.	<p>2003: étude de faisabilité disponible.</p> <p>2004: maisons de justice réorganisées</p>	<p>Finaliser l'étude d'opportunité et de faisabilité.</p> <p>Elaborer et faire adopter le texte instituant ces médiateurs.</p> <p>Réorganiser en conséquence les maisons de justice au niveau communal et les rendre opérationnelles.</p>	Experts, missions, formation, équipement, fonctionnement.
L'assistance judiciaire réorganisée.	2003: identification des besoins	<p>Réaliser une étude d'identification des besoins.</p> <p>Renforcer les capacités des services du barreau pour prendre en charge la gestion de l'assistance judiciaire.</p>	Experts, missions, formation, équipement, fonctionnement.
Fonctionnement de l'inspection générale de la justice renforcé.	<p>2003: étude sur la réorganisation de l'IGJ</p> <p>2004: démarrage du plan de formation.</p>	<p>Réaliser une étude de réorganisation de l'IGJ. Identifier les besoins en renforcement des capacités des ressources humaines de l'IGJ.</p> <p>Elaborer et exécuter des programmes de formation à l'intention du personnel de l'IGJ.</p>	Experts, appui administratif, missions, voyages d'étude, formation, équipement, fonctionnement.

Source: PNUD: *Appui à la mise en œuvre du programme national de bonne gouvernance* (2003), projet SEN/02/009/A/01/99, juin 2003, p.16

## B. Coordination de l'aide publique au développement

### Coordination entre bailleurs (complémentarité, duplication, compétition)

Le Sénégal, signataire de la déclaration de Paris sur l'alignement, l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, fait partie des pays pilotes qui se sont portés volontaires pour expérimenter une meilleure harmonisation de la mise en place de l'aide entre les bailleurs de fonds et renforcer son efficacité.<sup>639</sup> Les autorités sénégalaises ont inscrit cet objectif dans le DSRP, qui a constaté en son paragraphe 206, 'le souci du gouvernement [...] de s'assurer que les actions que mèneront les partenaires sont en cohérence les unes par rapport aux autres et que, sur le terrain, les interventions obéissent aux priorités définies dans le DSRP et sont sous la responsabilité des organes suivants: (i) un conseil interministériel d'orientation et de décision présidé par le premier ministre; (ii) des organes de pilotage au niveau central (présidé par le ministre de l'économie et des finances) et au niveau régional (présidé par le gouverneur) qui sont les maîtres d'œuvre du programme; et (iii) des organes de suivi et d'évaluation technique en appui aux organes de pilotage qui assurent la mise en œuvre'.<sup>640</sup>

Les efforts d'harmonisation et de concertation se manifestent d'ores et déjà par l'existence de groupes thématiques et sectoriels inter-bailleurs. C'est la France qui coordonne le groupe de bailleurs de fonds dans le secteur de la justice afin de garantir la cohérence entre les différentes interventions.<sup>641</sup> D'après l'ambassade de France, cette orientation devra être renforcée, en particulier au sein des pays membres de l'UE, où un accent particulier est mis sur le renforcement de la coordination et des possibilités de programmes conjoints entre les Etats membres et avec la commission.<sup>642</sup> De façon plus générale, la communauté des bailleurs du Sénégal reconnaît de plus en plus la nécessité d'abandonner progressivement l'aide par projet, jugée trop parcellaire, atomisée, difficile à coordonner et sujette aux procédures spécifiques de chacun des bailleurs.<sup>643</sup> Les bailleurs reconnaissent ainsi les mérites des aides-programmes multi-bailleurs, mais aussi encouragent des arrangements entre bailleurs en vue de mettre en commun, autant que possible, les rapports d'évaluation des projets et programmes ou avancer vers la mise en œuvre de missions conjointes sur les secteurs faisant l'objet d'aides- programmes.

Par ailleurs, le Sénégal semble remplir les critères pour la mise en place d'aides-programmes. Au nombre de ces critères figurent: l'existence de documents de politique sectorielle dans certains des secteurs-clés pour le développement, dont le secteur de la justice; l'existence d'un cadre de coordination piloté par les autorités nationales; la possibilité d'instituer un dispositif de mise en œuvre harmonisé s'appuyant sur les structures administratives existantes; et la possibilité d'harmoniser les modalités de décaissement.<sup>644</sup>

---

639 Voir: déclaration de Rome sur l'harmonisation, Rome, Italie, 25 février 2003, [http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/FR%20-%20Rome\\_Declaration.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/FR%20-%20Rome_Declaration.pdf) (consulté le 7 septembre 2007).

640 République du Sénégal, Document de stratégie de réduction de la pauvreté, 2001, p.40.

641 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006*, op.cit., pp.27-29.

642 Ambassade de France au Sénégal: *Document cadre de partenariat France-Sénégal 2006*, op.cit., p.12.

643 Idem. Voir également: Centre parlementaire, *Rapport de la rencontre des bailleurs intervenant dans le renforcement parlementaire*, Dakar, 19 février 2007.

644 Idem, p.12 et 36.

## Coordination avec la planification stratégique du gouvernement dans le secteur de la justice

En général, l'APD dans le secteur de la justice s'inscrit dans le cadre des plans généraux de développement conçus par les autorités du pays. La modernisation de l'appareil judiciaire, composante fondamentale d'un environnement de développement, figure en bonne place dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et dans le Programme national de bonne gouvernance (PNBG). La composante 'Gouvernance juridique' constitue la composante D du PNBG. Cette composante comprend le soutien à la réforme de la justice et à la lutte contre la corruption, et est placée sous la tutelle du ministère de la justice.

La coordination de l'APD dans le cadre du PNBG suit un processus et un organigramme clairs dont le ministère de la justice assure la tutelle. Ainsi, la mise en œuvre du programme d'appui du PNUD est placée sous la responsabilité du comité de pilotage du PNBG regroupant tous les bailleurs et les institutions impliqués et est présidé par le bureau du premier ministre. Le comité technique de coordination, logé au bureau du premier ministre, assure le secrétariat du comité de pilotage. Chaque composante du programme d'appui est placée sous la tutelle d'un département ministériel ou d'une institution. Par exemple, la composante 'Gouvernance démocratique' comprend deux volets: 'Appui au parlement' placé sous la tutelle de l'assemblée nationale et 'Appui à la réforme de la justice et à la lutte contre la corruption', placé sous la tutelle du ministère de la justice.<sup>645</sup>

Au centre de la réforme judiciaire se trouve le programme sectoriel de la justice qui s'inscrit sur un horizon de dix ans (plan décennal 2004-2013), décliné en plans d'actions triennaux (2004-2006) (2007-2009) (2010-2012). Cette réforme du secteur de la justice contient des priorités différentes pour chacun des acteurs engagés dans le développement du Sénégal, mais des efforts ont été réalisés pour coordonner les différentes interventions. C'est ainsi que le gouvernement a créé une Cellule de coordination du programme sectoriel justice (CELCOPSJ). Celle-ci est chargée de coordonner l'ensemble du processus et de faire en sorte que le programme décennal de développement de la justice atteigne les résultats escomptés. Toutes les parties prenantes ont été invitées à être représentées dans la CELCOPSJ (en l'occurrence, les magistrats, greffiers, agents de l'administration pénitentiaire, avocats, secteur privé, société civile et bailleurs de fonds). La CELCOPSJ est logée au ministère de la justice et constitue l'organe d'exécution du programme sectoriel justice.<sup>646</sup>

---

645 PNUD: Appui à la mise en œuvre du programme national de bonne gouvernance (2003), projet SEN/02/009/A/01/99, juin 2003, p.20.

646 Programme sectoriel justice, p.98.

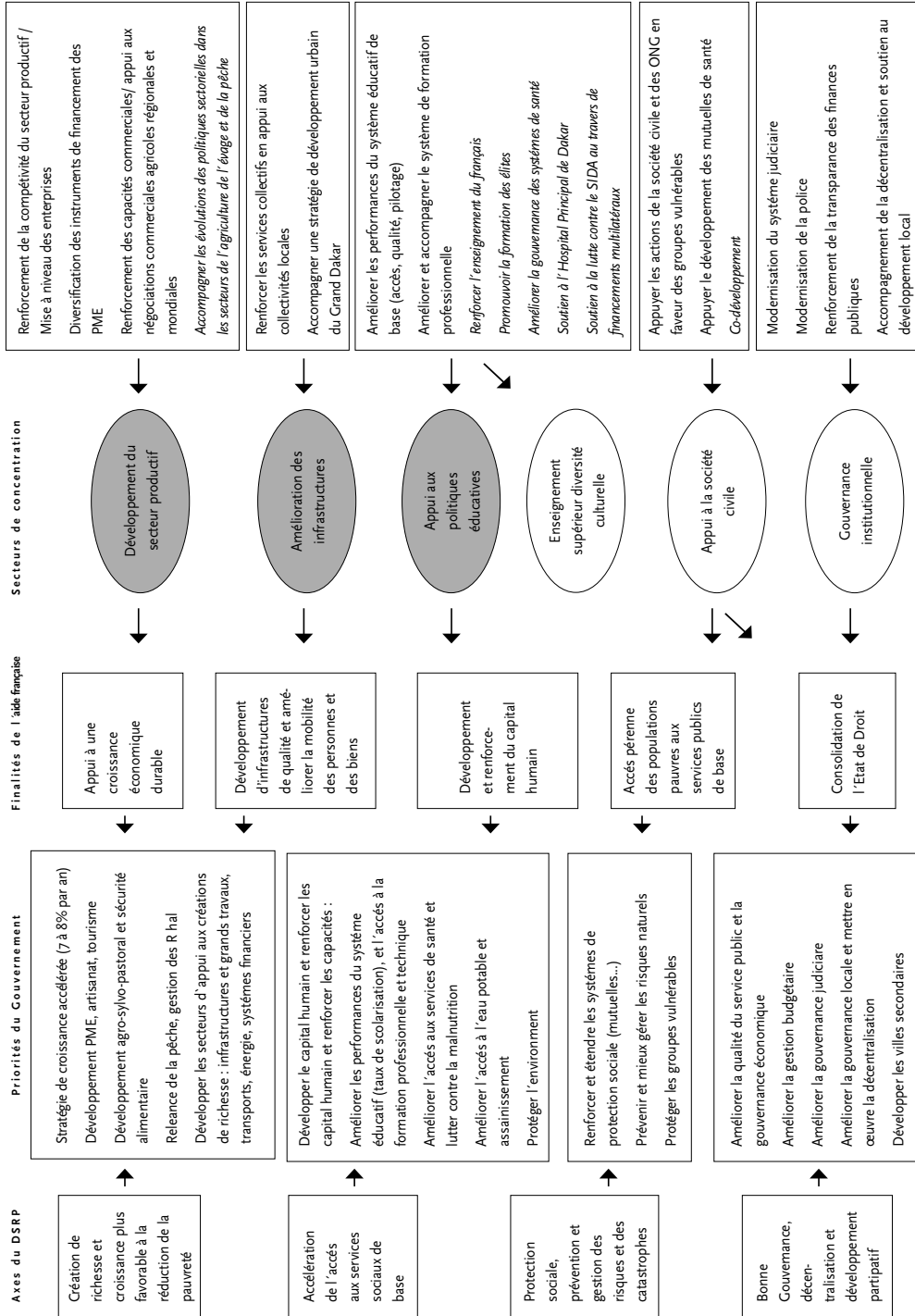
# 8

## Annexes

**Annexe I: Articulation de la stratégie de réduction de la pauvreté au Sénégal et des interventions de l'aide française**

**Annexe II: Document Cadre de Partenariat France-Sénégal :  
Articulation des interventions de la France avec celles des autres bail-  
leurs de fonds**

# Annexe I: Articulation de la stratégie de réduction de la pauvreté au Sénégal et des interventions de l'aide française



# Annexe II: Document Cadre de Partenariat France-Sénégal : Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds

	Banque mondiale	Système des Nations/ PNUD	FMI	BAD	BOAD	Union Européenne	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Pays-Bas	JICA	Belgique	France (montants indicatifs programmes dans le DCP)
<b>Axes prioritaires DSRP2</b>														
<b>1) Création de richesses et croissance plus favorable à la réduction de la pauvreté</b>														
Développement rural/ pêche	XXXX			XX	XX	XXX		X	X	X		X		XX
Moyens d'Existence Durables		X											X	XXX
Développement du secteur privé	XXX			XX	XX	X	XX	X	XX	XX				XXX
Infrastructures (transports, énergie...)	XXXX	X		XX	XXX	XXXX	XX							XXX
<b>2) Accélération de l'accès aux services sociaux de base</b>														
Education	XX			XX			XXX		X	XX		X	X	XXX
Santé	XX			XX			X		XX	XXX		X	XX	XX
Eau/ assainissement	XXX			XX	XX				X		XX	XX	XX	X
Protection de l'environnement		XX			X	XX	X		X	XX	XXX		X	X
<b>3) Protection sociale/ prévention des risques et des catastrophes</b>														
Protection sociale	X													
Prévention et gestion des risques		X												
Protection des groupes vulnérables		X		XX			X		X					X
<b>4) Bonne Gouvernance, décentralisation, développement participatif</b>														
Appui aux Administrations régionales	XX	X		XX		X			X	X				X
Gouvernance financière		X		X		XX			X	X	X			X
Décentralisation	XXXX	X				XX	XX	X	X	X				X
<b>5) Autres</b>														
Aide budgétaire non affectée	XX			XX		XXX								
Projets régionaux (dont projet Casamance)	XXXX					X	XX							X
<b>Total décaissements 2006 – 2010 (Estimations)</b>	<b>780M€</b>	<b>XX</b>	<b>ND *</b>	<b>240M€</b>	<b>91,32M€</b>	<b>300M€</b>	<b>XXX</b>	<b>140M€</b>	<b>15M€</b>	<b>146M€ **</b>	<b>140M€</b>	<b>XXX</b>	<b>40M€</b>	<b>291M€ ***</b>
	<b>à 930M€</b>													
														<b>à 347M€</b>

\*: prog FMI sans financement envisagé

\*\* dont USAID 118,7M€ et hors financement MCA (MCA : 200 à

400 MUSD si accord avant 2010)

\*\*\*: (hors projets régionaux)

XXXX > 100 M€

XXX 50 - 100M€

XX 10 - 50 M€

X < 10 M€

