

Le statut particulier des magistrats et le régime de la magistrature au Sénégal

Textes de référence :

- ✓ décret n° 66-416 du 10 juin 1966, modifié par le décret n° 77-659 du 25 juillet 1977
- ✓ loi organique n° 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 C.S.M.
- ✓ Articles 80 et s. de la Constitution.

Table des matières

A. le Conseil Supérieur de la Magistrature.....	2
1. <i>La composition du CSM</i>	2
a) Les membres de droit	3
b) Les membres élus	3
2. <i>Les attributions du CSM</i>	3
a) Des nominations des magistrats	4
b) Le pouvoir disciplinaire	5
c) L'exercice du droit de grâce.....	5
B. Les Magistrats	6
1. <i>Le statut commun aux corps des magistrats</i>	7
a) Le Recrutement	7
b) Le Statut des magistrats.....	8
2. <i>Les statuts particuliers des corps de magistrats</i>	8

INTRODUCTION

La gestion administrative de la justice relève au Sénégal du département ministériel qui porte la même affiliation. Il est aujourd'hui dirigé par Monsieur Jacques Baudin, magistrat de formation, qui intégra par la suite le Barreau. Dans sa structuration ce ministère est hérité de l'Administration coloniale dont le Sénégal a conservé, au moment de son accession à l'indépendance, les principes d'organisation et de fonctionnement. Sur la base des dispositions du décret n° 66-416 du 10 juin 1966, modifié par le décret n° 77-659 du 25 juillet 1977

portant réorganisation du ministère de la Justice, il comprend aujourd'hui, outre le cabinet du Ministre, cinq Directions :

- ✓ La Direction des Affaires civiles et du Sceau ;
- ✓ La Direction des Affaires Criminelles et des Grâces ;
- ✓ La Direction des Services Judiciaires ;
- ✓ La Direction de l'Education Surveillée et de la Protection Sociale ;
- ✓ - La Direction de l'Administration Pénitentiaire (récemment rattachée et qui relevait auparavant du Ministère de l'Intérieur).

Chacune de ces directions est scindée en 2 divisions, elles-mêmes subdivisées en différents services, lesquels connaissent parfois des prolongements au niveau des régions.

Au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays, la justice est rendue par un corps spécifique de fonctionnaires, les magistrats, dont la gestion est confiée à une structure autonome : le Conseil Supérieur de la Magistrature.

A. le Conseil Supérieur de la Magistrature

Aux termes des dispositions de l'article 80 de la Constitution sénégalaise, la Justice identifiée comme un pouvoir indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif est exercée par le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et les Cours et Tribunaux.

A l'exception des membres du Conseil Constitutionnel nommés par le Président de la République dans des conditions prévues par une loi organique, tous les magistrats des autres institutions participant à l'œuvre de justice sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Magistrature (C.S.M.) dont la compétence, l'organisation et le fonctionnement sont fixés par une loi organique.

Dans ses attributions tout comme dans sa composition, la loi organique n° 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 C.S.M., a marqué une rupture décisive : depuis cette date, le C.S.M. est devenu l'unique organisation de gestion de la carrière des magistrats.

La distinction longtemps entretenue entre les magistrats du siège soumis au C.S.M. et les magistrats du parquet relevant de la commission a été supprimée. Désormais quelles que soient les fonctions exercées, les dossiers des magistrats passent devant le C.S.M. pour les questions concernant les nominations, les avancements et la discipline.

1. La composition du C.S.M.

L'article 1 de l'ordonnance suscitée fait du Président de la République, le Président du C.S.M., le Garde des Sceaux en étant le Vice-Président.

L'innovation introduite en 1992 a consisté à prévoir aux côtés des membres de droit , des membres élus pour quatre ans par les magistrats parmi leurs pairs.

a) Les membres de droit

Ils accèdent au C.S.M. du fait des fonctions occupées dans la hiérarchie judiciaire et sont constitués par les hauts magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation des Cours d'appel ; il s'agit du Président du Conseil d'Etat, du Premier Président de la Cour de Cassation et du Procureur Général près ladite Cour, des Premiers Présidents des Cours d'appel et des Procureurs Généraux près lesdites Cours.

Aucun privilège ne leur est reconnu dans le fonctionnement du C.S.M. en tant qu'organe de nomination. Toutefois le Président du Conseil d'Etat, le Premier Président de la Cour de Cassation et le Procureur Général près la Cour de Cassation selon les cas (*voir infra attributions*) président le Conseil lorsqu'il se transforme en Conseil discipline.

Le Sénégal ne disposant de nos jours que d'une seule Cour d'appel, les membres de droit du C.S.M. sont actuellement au nombre de quatre (4).

b) Les membres élus

L'entrée des membres élus au sein du C.S.M. traduit une volonté exprimée par les magistrats de participer plus activement par le biais de la représentation à la gestion de leur carrière.

Les membres élus au nombre de trois (3) sont choisis parmi les candidats déclarés dans les trois niveaux de la hiérarchie judiciaire : le deuxième grade, le premier grade, la hors hiérarchie. Chacun de ces niveaux élit un candidat et un suppléant. Le mandat des membres élus qui est de quatre (4) ans n'est pas limité.

Les candidatures aux élections sont individuelles et sont adressées au Garde des Sceaux, ministre de la Justice lequel examine leur recevabilité. La condition essentielle posée pour l'admission de la candidature est de n'avoir jamais fait l'objet d'une procédure disciplinaire.

Aucun avantage particulier n'est concédé aux membres du C.S.M.

2. Les attributions du C.S.M.

Le C.S.M. agit essentiellement à deux moments de la carrière du magistrat : lors des nominations et dans les cas de poursuites disciplinaires. Il est aussi associé à l'exercice du droit de grâce.

a) Des nominations des magistrats

En rapprochant les différents textes qui se prononcent sur la nomination des magistrats, on se perd en hypothèses sur le rôle et la place qu'il faut accorder au C.S.M. : organe de décision ou organe consultatif.

Si l'on s'en remet au texte constitutionnel (article 80ter), le C.S.M. n'émet qu'un avis le pouvoir de nomination appartenant au Président de la République. Cet article rédigé très clairement ne peut admettre une autre interprétation.

Cette position est confirmée par les dispositions du statut des magistrats (article 4 et 5 de la loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992) qui reconnaissent le pouvoir de nomination des magistrats au Président de la République sur la proposition du Garde des Sceaux. Ce pouvoir n'est atténué que dans le cas de déplacement pour nécessité de service pour les magistrats du siège bénéficiant de l'inamovibilité, l'avis conforme et motivé du C.S.M. étant requis.

Cette compréhension des textes est cependant battue en brèche par les termes introduits principalement par l'article 11 de la loi 92-26 du 30 mai 1992 modifiant l'ordonnance portant loi organique sur l'organisation et le fonctionnement du C.S.M. ainsi libellé : «lorsqu'il statue sur les nominations des magistrats, le C.S.M. est présidé par le Président de la République, ou en cas d'empêchement, par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice».

En scrutant les mots utilisés dans cet article, on peut à juste raison penser que le C.S.M. est un organe de décision en matière de nomination des magistrats et cela d'autant plus qu'il est alors présidé par le Président de la République (par ailleurs autorité de nomination selon les autres textes) et en cas d'empêchement par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Légitimement on peut se poser la question de savoir si après avoir présidé un organe où sa voix est prépondérante en cas d'égalité de voix, le Président peut revenir sur ce qui a été arrêté ?

Rappeler la pratique pour trancher ce débat ne permet guère d'avancer : tantôt le Président faisant suite au rejet manifesté par le C.S.M. 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 C.S.M. n'a pas donné suite à la nomination de magistrat proposé.

Le C.S.M. se prononce sur la proposition du Garde des Sceaux, ministre de la Justice après un rapport fait par un membre, lequel étudie le dossier administratif de l'intéressé et se prononce sur son aptitude à exercer la nouvelle fonction au regard du profil que celle-ci exige.

Le quorum exigé pour une délibération valable du C.S.M. est de cinq membres au moins. Dans les cas où les voix se partagent équitablement sur une proposition, celle du Président est prépondérante.

b) Le pouvoir disciplinaire

Quand le C.S.M. se transforme en Conseil de discipline pour se prononcer sur les manquements aux devoirs professionnels d'un magistrat, il est véritablement un organe de décision et ne comprend que les membres de droit et les membres élus.

Il est présidé par le Président du Conseil d'Etat, le Premier Président de la Cour de Cassation ou le Procureur Général près la Cour de Cassation selon que le magistrat mis en cause est membre du Conseil d'Etat, magistrat du siège ou magistrat du Parquet.

Le quorum exigé pour une délibération valable est de cinq voix au moins et les sanctions décidées à la majorité. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

La procédure est engagée sur dénonciation des faits par le Garde des Sceaux, lequel peut à titre conservatoire après avis du C.S.M. interdire au magistrat l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive.

Suite à la dénonciation, le Président du Conseil de discipline désigne un rapporteur parmi les membres, lequel procède ou fait procéder par un magistrat d'un rang égal au moins à celui du mis en cause, aux investigations utiles à l'instruction du dossier.

A la fin de l'enquête ou quand celle-ci n'a pas été jugée nécessaire, le magistrat mis en cause est cité à comparaître devant le Conseil. Il peut se faire assister d'un Avocat ou par l'un de ses pairs. Il a droit à la communication de son dossier et de toutes les pièces de l'enquête de même que son conseil.

Au jour de la comparution, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés.

Si le magistrat hors le cas de force majeure ne comparaît, il est passé outre.

La délibération du Conseil se déroule à huis clos.

La décision du Conseil de discipline qui doit être motivée n'est susceptible d'aucune opposition, ni d'aucun recours même devant la Cour de Cassation.

c) L'exercice du droit de grâce

Attribut régalien du Président de la République, le droit de grâce est exercé en C.S.M. Un membre du Conseil désigné par le Président de la République dresse un rapport et le C.S.M. émet un avis sur les dossiers préalablement instruits par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

B. Les Magistrats

Décrit par l'article 81 de la Constitution comme «gardien des droits et libertés définis par la Constitution», le pouvoir judiciaire est exercé par les magistrats du Conseil Constitutionnel, de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat, des Cours et tribunaux.

Dans leur participation à la distribution de la Justice, il est traditionnellement distingué entre les magistrats du siège et du parquet : les dispositions de l'article 2 de la loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992 portant statut des magistrats reprennent cette distinction et classent les magistrats dans un corps judiciaire qui comprend outre ceux qui font œuvre de justice, ceux de l'administration du ministère de la Justice.

On note cependant que le Conseil Constitutionnel tout en faisant partie du pouvoir judiciaire est composé de membres régis par une loi organique qui ne les intègre pas dans le corps judiciaire.

Aucun texte, pas même le statut de la magistrature ne définit la qualité de magistrat : celle-ci est un état qu'on déduit de la procédure d'accès au corps judiciaire (la nomination), des fonctions exercées («rendre impartialement la justice», «exercer l'action publique et requérir l'application de la loi»), de l'absence de pouvoir hiérarchique dans l'exercice des fonctions juridictionnelles («les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi»), etc..

L'organisation judiciaire a adopté le principe de l'unité de juridiction en premier ressort et en appel. C'est au niveau de la Cassation que l'on retrouve la dualité de juridictions.

Quant aux magistrats du parquet, ils requièrent au nom de la société l'application de la loi : ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Pour les magistrats de l'administration centrale du ministère, leur carrière se déroule dans les directions du ministère où ils se livrent à la préparation et à 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 positions.

Sur un total de deux cents vingt et un (221) magistrats, cent soixante seize (176) exercent des fonctions judiciaires, quinze (15) sont dans l'administration centrale du ministère de la justice, trente (30) sont en détachement dans des structures publiques ou parapubliques. Le taux de couverture nationale est très faible.

A l'exception du tribunal régional de Dakar, les autres tribunaux régionaux fonctionnent rarement avec plus de cinq magistrats (instruction, siège, parquet).

Dans les tribunaux départementaux, le juge cumule très souvent les fonctions de président, de juge d'instruction et de délégué du Procureur de la République.

La représentation féminine (27 magistrats) est de grande qualité : la Présidence de la Cour de Cassation, des trois chambres de cette cours et de la première section du Conseil d'Etat est assurée par des femmes.

Recrutés au niveau de la maîtrise en droit, les magistrats sénégalais ont généralement une formation en droit privé et jusqu'en 1995, une moyenne de huit (8) magistrats étaient engagés chaque année.

1. Le statut commun aux corps des magistrats

La loi organique qui fixe le statut des magistrats précise les conditions de leur recrutement.

a) Le Recrutement

Deux voies sont ouvertes pour l'accès à la magistrature : le concours et le recrutement sur titres.

Le concours : c'est la voie royale d'accès à la magistrature. Le concours organisé par le Centre de Formation judiciaire (C.F.J), est ouvert aux sénégalais âgés de quarante (40) ans au plus titulaires d'une maîtrise de sciences juridiques ou d'un diplôme admis en équivalence pour le concours direct et de cinquante (50) ans au plus pour les agents de l'Etat titulaires également de la maîtrise en sciences juridiques et totalisant cinq (5) ans de services effectifs dans un des corps de la hiérarchie égale au moins à B.

Le concours se déroule en deux phases :

- ✓ l'admissibilité : deux épreuves dont l'une théorique 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 (quatre arrêts sont proposés aux candidats) ;
- ✓ l'admission : l'épreuve comprend un exposé oral sur un sujet de droit public ou de droit privé autre que celui qui a fait l'objet de la première épreuve et un entretien portant sur la culture générale et les motivations du candidat.

Le recrutement sur titres : Il est réservé aux avocats inscrits au tableau de l'ordre ayant prêté serment depuis dix (10) années au moins, aux professeurs titulaires en sciences juridiques, et aux greffiers en chef, titulaires de la maîtrise en droit et ayant exercé leur profession depuis dix (10) années au moins. L'avis du Conseil supérieur de la magistrature est requis avant leur nomination.

b) Le statut des magistrats

Une obligation première à laquelle est soumis le Magistrat après sa nomination à son premier poste et avant l'entrée en fonction est la prestation de serment devant les Cours d'appel ou pour les magistrats directement nommés au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation devant ces juridictions.

En aucun cas le magistrat ne peut être relevé de son serment.

L'exercice des fonctions judiciaires est incompatible avec toute activité publique ou privée et tout mandat électoral. Des dérogations à titre individuel peuvent être accordées par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice pour enseigner ou pour exercer des fonctions ou des activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance.

Même en position de détachement, les magistrats n'ont pas le droit d'adhérer à un parti politique et toute manifestation politique leur est interdite. Inéligibles aux assemblées politiques, les magistrats ne peuvent se constituer en syndicat, ni exercer le droit de grève. Ils ne peuvent également entreprendre une action concertée de nature à arrêter ou à entraver le fonctionnement des juridictions ou d'y participer.

Les dispositions sur l'adhésion à un parti politique ou d'inéligibilité aux assemblées politiques ne s'appliquent cependant pas aux magistrats détachés et remplissant les fonctions de membres du gouvernement.

2. Les statuts particuliers des corps de magistrats

Quant aux magistrats de l'administration centrale : Recrutés selon l'une des modalités décrites plus haut, les magistrats de l'administration centrale du ministère de la Justice sont en position de détachement. Les incompatibilités décrites ci-dessus leur restent applicables. Ils relèvent de l'autorité du ministre de la Justice et occupent des emplois classés en hors hiérarchie (Directeurs de l'administration centrale, adjoints aux Directeurs à l'administration centrale, Inspecteurs à l'administration centrale). La notation est assurée par le ministre mais leur avancement quand ils n'ont pas atteint l'ancienneté requise pour leur conférer la hors hiérarchie est soumis au Conseil supérieur de la magistrature.

Les nominations aux fonctions de l'administration centrale sont faites en Conseil supérieur et leurs fautes sont sanctionnées par le Conseil de discipline.

Quant aux magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation, des Cours et tribunaux : Ils font œuvre de justice et sont catégorisés en magistrats du siège ou du parquet selon qu'ils sont au Conseil d'Etat, à la Cour de Cassation, dans les Cours et tribunaux.

Les modalités du recrutement sont les mêmes pour les magistrats tant du parquet que du siège et ont été décrites plus haut. Un seul et même statut leur est applicable tant du point de vue de leur nomination, du déroulement de leur carrière, des obligations qui leur incombent et de la discipline.

La carrière se déroule au sein des trois niveaux qui sont le deuxième grade, le premier grade et la hors hiérarchie. Le premier et le deuxième grade comprennent deux groupes.

Après sa formation, le magistrat est nommé juge suppléant pour une durée de deux (2) ans avant d'être titularisé dans un emploi du deuxième grade du deuxième groupe. Selon le système classique, il gravit les échelons tous les deux (2) ans et ne peut accéder aux emplois des groupes des différents grades qu'après une certaine ancienneté et l'avancement au mérite.

Au total l'accès aux divers emplois de chaque grade est soumis selon l'article 52 du statut aux conditions suivantes :

- ✓ deux ans d'ancienneté dans l'emploi de juge suppléant : pour un emploi du premier groupe du deuxième grade ;
- ✓ dix ans d'ancienneté dans un emploi du deuxième groupe de ce grade, l'ancienneté acquise dans l'emploi de juge suppléant étant prise en considération;
- ✓ pour un emploi du premier groupe du premier grade ;
- ✓ trois ans d'ancienneté dans un emploi du deuxième groupe de ce grade.

La nomination à un emploi hors hiérarchie n'intervient qu'au choix après quatre années d'ancienneté dans un emploi du premier groupe du premier grade.

L'obligation de réserve : Elle n'est pas particulièrement définie mais s'analyse comme l'exigence faite au magistrat d'observer dans son lieu de travail et les lieux publics, un comportement qui ne viole pas le serment qu'il a prêté «d'observer en tout la réserve, l'honneur et la dignité que ces fonctions (de magistrat) imposent». Plus explicitement interdiction est faite au magistrat par l'article 11 du statut d'adhérer à un parti, de participer à toute manifestation politique, de manifester une hostilité au principe ou à la forme du gouvernement.

L'indépendance : Deux articles de la constitution la proclament (articles 80 et 80 ter). Ils sont renforcés par l'article 5 du statut qui mentionne «les juges du siège sont inamovibles. Ils ne peuvent recevoir une affectation, même par voie d'avancement sans leur consentement préalable». En clair, l'indépendance du pouvoir judiciaire se comprend comme la latitude laissée aux magistrats de se prononcer sans interférence du pouvoir exécutif et législatif et en toute liberté de conscience sur les questions qui leur sont soumises : seules les limites fixées par la loi peuvent restreindre leur liberté de décision. Tel est le principe paré de sa splendeur. La réalité se présente autrement sur le terrain. Beaucoup d'exceptions qui ne disent pas leur nom portent atteinte à ce principe.

La première qui est décriée depuis longtemps par l'Union des Magistrats sénégalais est celle de la mutation posée pour nécessité de service. Même inamovible, le magistrat du siège

peut faire l'objet d'une affectation pour des raisons liées au fonctionnement du service public de la justice. L'appréciation de la nécessité de service est le fait du Garde des Sceaux, ministre de la justice, qui présente la proposition de mutation au C.S.M. et donne les raisons qu'il estime devoir justifier un déplacement. Il faut toutefois noter que C.S.M. dans ce cas donne un avis conforme et motivé et fixe la durée maximum pour laquelle le déplacement est prévu.

La deuxième exception qui permet de vider tout le principe de l'inamovibilité et partant celui de l'indépendance de sa substance est celle de l'intérim : à de rares cas près, les magistrats ne sont pas titulaires de leurs emplois et ne les occupent que pour un intérim.

C'est la précarisation légalisée de la fonction, l'intérim accordé pouvant à tout moment être retiré. L'argument avancé pour expliquer cette situation 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.