

**LES CONSEILS SUPERIEURS DE LA MAGISTRATURE OU
ORGANES EQUIVALENTS EN AFRIQUE :
BREVE PRESENTATION COMPARATIVE DE LEURS POUVOIRS
ET COMPOSITIONS**

Avis juridiques à l'intention des parlementaires de la République Démocratique du Congo.

Novembre 2007

Introduction

Ce document est préparé à l'intention des Honorables parlementaires de la République Démocratique du Congo (députés, Sénateurs et, surtout les députés membres de la Commission Politique, Administrative et Juridique [PAJ]). Son objectif est d'enrichir et accompagner les délibérations de la Commission PAJ au cours de l'examen de la proposition de loi sur le Conseil Supérieur de la Magistrature et de fournir des informations nécessaires aux débats au cours des plénières. Tiré des recherches effectuées dans différents pays africains par AfriMAP (le Projet pour l'Observation et le Plaidoyer sur la Gouvernance en Afrique, un programme de la Fondation OSISA), ce document est un bref exposé comparatif des Conseils Supérieurs de la Magistrature ou des organes similaires dans les 6 pays africains suivants : Afrique du Sud, Bénin, Ghana, Malawi, Mozambique et Sénégal. Ces pays ont été choisis pour leur diversité : la moitié de ces pays (Bénin, Mozambique et Sénégal) appliquent le système romano-germanique qui est également celui de la RDC, et l'autre moitié (Afrique du Sud, Ghana et Malawi) sont des pays du système de droit anglo-saxon. Nous espérons que ce bref survol comparatif permettra aux Honorables députés et sénateurs de tirer les leçons qui s'imposent pour un régime qui garantisse le mieux la nécessaire indépendance du Conseil Supérieur de la Magistrature et celle des magistrats en général.

1. Afrique du Sud

Le ministère de la Justice et du Développement constitutionnel est l'organe du gouvernement chargé de l'administration de la justice. A ce titre, le pouvoir exécutif joue un rôle actif dans l'administration des tribunaux. La séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif est néanmoins une réalité : elle est solidement inscrite dans la Constitution de 1996 et elle est également vécue dans la pratique et bien reconnue dans la jurisprudence sud-africaine.

Depuis 1994, le processus de nomination des juges et des magistrats a connu une révision substantielle, augmentant largement la protection institutionnelle de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Section 174 de la Constitution fixe la nomination et la révocation de l'ensemble des membres de la Magistrature (notamment des juges et des magistrats). En ce qui concerne les juges, les nominations sont faites par le président de la République, après consultation d'un organe spécialement constitué appelé Commission des services judiciaires (JSC). La Commission JSC est composée de 23 personnes : le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour de cassation, un juge président de la haute cour, le ministre de la Justice (ou son représentant), deux avocats désignés par la profession, deux avoués désignés par la profession, un universitaire spécialisé en droit désigné par le corps professoral, six membres de l'Assemblée Nationale (dont trois issus des rangs de l'opposition), quatre délégués du Conseil national des Provinces et quatre personnes désignées par le président de la République à titre individuel.

Ce processus de nomination constitue un effort pour soustraire les juges de la discrétion de l'exécutif et de l'emprise exclusive et corporatiste des juges eux-mêmes. D'une façon

générale, la nomination des juges commence lorsque le président d'un tribunal informe la Commission JSC qu'une place est vacante. Cette vacance de poste est alors publiée et des candidatures sont sollicitées. Les candidatures écrites, ainsi que les lettres donnant le consentement écrit et les curriculum vitæ (CV) sont envoyées au secrétaire de la JSC. Ces documents circulent alors parmi les membres de la JSC. Une sous-commission est alors chargée d'établir une liste restreinte et de l'envoyer à la commission entière aux fins d'étude. Lorsque la liste restreinte est approuvée, les noms des candidats sont publiés. Cet aspect de la nomination des juges a été critiqué, en raison du fait que le public ne connaît pas l'identité des candidats qui ne figurent pas sur la liste restreinte. La JSC invite le public à faire des commentaires sur les candidats figurant sur la liste restreinte et les organes des professions concernées répondent généralement à cet appel. L'organisation professionnelle à laquelle appartient le candidat doit également envoyer une lettre officielle de « bonne conduite ». Enfin, des entretiens ouverts au public ont lieu.

2. Bénin

Le Bénin est encore régi par le modèle français d'un Conseil Supérieur de la Magistrature dominé par l'exécutif, mais au moins une personnalité extérieure à la magistrature y siège et des garanties très étendues de l'indépendance des magistrats sont par ailleurs reconnues.

La loi organique sur le CSM prévoit en effet que le CSM est composé des membres de droit et des « autres membres ». Les membres de droit sont le président de la République (président du CSM), le président de la Cour Suprême (1^{er} vice-président du CSM), le ministre de la Justice (2^{ème} vice-président du CSM), les présidents des chambres de la Cour Suprême, le procureur général près la Cour suprême, le président de la Cour d'appel, et le procureur général près la Cour d'appel. Les autres membres du CSM sont : une personnalité extérieure à la magistrature connue pour ses capacités intellectuelles et morales, et deux magistrats, dont un du parquet. La personnalité extérieure à la magistrature et son suppléant sont nommés par décret du président de la République sur une liste de 3 personnes établie par le bureau de l'Assemblée nationale.

Alors que la loi prévoit que pour garantir son indépendance les fonctions de membre du CSM « sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire, les professions d'avocats ou d'officiers publics ou ministériels », elle désigne des membres de l'exécutif (le président de la République et le ministre de la Justice) comme membres de droit du CSM, ce qui mine son objectif.

La loi prévoit néanmoins quelques garanties réelles d'indépendance des magistrats qui atténuent la dépendance du CSM de l'exécutif. L'article 23 du statut des magistrats prévoit que « Les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir sans son consentement une affectation nouvelle, même en avancement. L'inamovibilité du magistrat du siège ne constitue pas un privilège personnel pour le juge. Elle vise à garantir l'indépendance de la justice. » Quant à l'article 24, il prévoit que « L'affectation du magistrat du siège est subordonnée à sa consultation à la fois sur la nouvelle fonction qui lui est proposée et le lieu où il est appelé à l'exercer d'une part, et à son consentement préalable d'autre part. »

Mais ces garanties ne sont pas suffisantes et le Comité de réforme du droit est actuellement en train de préparer des lois parmi lesquelles celle tendant à modifier la composition du CSM pour le purger de la domination du pouvoir exécutif et accroître le nombre de ses membres constitués des personnalités extérieures à la magistrature.

3. Ghana

Le Ghana a réalisé d'énormes progrès en matière judiciaire depuis le début de la démocratisation en 1992. L'ingérence du pouvoir exécutif dans le travail des tribunaux était une chose courante pendant les anciens régimes militaires du Ghana. Depuis le rétablissement de la démocratie en 1992, l'indépendance des tribunaux a largement été respectée et la Constitution comporte des clauses strictes qui protègent l'indépendance du pouvoir judiciaire. Néanmoins, le processus des nominations judiciaires reste largement dominé par le pouvoir exécutif. Selon l'Article 144 de la Constitution, le Président de la Cour suprême est nommé par le président de la République « agissant en consultation avec le Conseil d'État et avec l'approbation du Parlement ». Les autres juges de la Cour suprême sont nommés par le président « agissant sur recommandation du Conseil judiciaire », ici encore en consultation avec le Conseil d'État et avec l'approbation du Parlement. Les juges de la Cour d'appel, de la Haute Cour et des tribunaux régionaux sont nommés par le président sur recommandation du Conseil judiciaire.

La domination de l'exécutif sur le processus de nomination des juges n'a cependant pas une trop grande influence sur l'indépendance du judiciaire. Cette indépendance est garantie par le fait que la répartition et la délimitation des compétences entre le ministère de la Justice et le pouvoir judiciaire sont bien circonscrites au Ghana.

Les tâches du ministère de la Justice sont précisées comme suit par la Constitution du Ghana : « formuler les orientations politiques, surveiller et évaluer le fonctionnement équitable et efficace du système juridique du pays ; réviser, réformer et remplacer les lois pour atteindre les objectifs politiques du gouvernement concernant la croissance nationale et sociale ; élargir la portée des services d'aide juridique ; développer et fournir le personnel de juristes et de parajuristes ; accélérer le traitement des poursuites pénales ; améliorer la prévention de la criminalité et la responsabilité des organismes publics dans l'utilisation et la gestion des ressources financières du pays ; développer la sensibilisation du public aux lois et réglementations nationales et publier les recueils de jurisprudence officiels ».

Des efforts ont été faits pour garantir que le pouvoir judiciaire élabore et gère son propre budget, indépendamment de toute ingérence du pouvoir exécutif. Le ministère de la Justice présente ses estimations de budget annuel au Parlement pour approbation. L'administration pénitentiaire et la police soumettent dans le même temps leurs budgets via leur ministère sectoriel, le ministère de l'Intérieur, tandis que le pouvoir judiciaire soumet son budget pour le service judiciaire séparément.

Concernant spécifiquement les tribunaux, l'Article 179(3) de la Constitution de 1992 donne au pouvoir judiciaire une autonomie dans la préparation de son budget annuel. Le pouvoir judiciaire soumet par conséquent son budget au président, qui doit le soumettre directement

au Parlement sans réviser les estimations. Il peut toutefois formuler des commentaires ou des recommandations. La Commission financière et budgétaire du pouvoir judiciaire conseille le *Chief Justice* (président de la Cour Suprême) sur les questions financières et budgétaires du service. Le comité prépare et défend également le budget annuel du service devant le Parlement et le ministère des Finances. Sauf en cas d'audit par l'Auditeur général de l'Etat, le pouvoir judiciaire ne subit aucune ingérence sur les fonds qui lui sont légalement affectés. Il est aussi autorisé à conserver 15 pour cent des recettes non fiscales provenant du fonctionnement de ses activités internes.

4. Malawi

Sous la longue dictature du docteur Kamuzu Banda, le pouvoir judiciaire au Malawi avait été réduit en un simple organe du parti unique. Le pouvoir exécutif exerçait un contrôle total sur la magistrature à tous les échelons et les magistrats étaient nommés, permutés, promus et démis à la discrétion du président de la République et du ministre de la Justice. La situation a complètement changé avec le déclenchement du processus démocratique en 1994. Non seulement la Constitution contient des garanties importantes d'indépendance des magistrats, mais dans les faits les gouvernements démocratiques successifs se sont efforcés à respecter en gros l'indépendance du judiciaire.

Nulle part ce changement n'est plus visible que dans la procédure de nomination, promotion et révocation des juges. En vertu de la Constitution du Malawi, la gestion de la carrière des juges est en effet désormais partagée entre l'exécutif, le parlement et un service technique indépendant, la Commission du Pouvoir Judiciaire (Judicial Service Commission). Le président de la République nomme, promeut et révoque les juges sur recommandation de la Commission du Pouvoir Judiciaire. Pour le cas du *Chief Justice* (président de la Cour suprême), cependant, la nomination doit être confirmée par le parlement par un vote positif d'au moins deux tiers de ses membres. Cette disposition tend à minimiser le risque d'un *Chief Justice* politiquement inféodé au parti majoritaire. Ceci est important vu qu'au Malawi, comme dans la plupart des pays de droit anglo-saxon, c'est le *Chief Justice*, et non pas le ministre de la Justice, qui est le principal responsable de l'administratif du pouvoir judiciaire.

Comme c'est le cas pour l'Afrique du Sud et le Mozambique, la composition de la Commission du Pouvoir Judiciaire du Malawi tend à assurer que cet organe ne sera ni contrôlé par l'exécutif, ni érigé en un club exclusif des juges qui s'autoprotègent pour des raisons corporatistes. La Commission est en effet un organe de 5 personnes composé et constitué de la manière suivante:

- le *Chief Justice* qui en est de droit président;
- le président de la Commission de la Fonction Publique;
- un juge de la Cour d'appel nommé par le président de la République sur recommandation du *Chief Justice*;
- un avocat nommé par le président de la République sur recommandation du *Chief Justice*;
- un juge de tribunal inférieur nommé par le président de la République sur recommandation du *Chief Justice*.

5. Mozambique

Le Mozambique a réalisé des réformes importantes au cours desquelles des aspects du système de la *common law* ont été associés de façon ingénieuse à l'organisation traditionnelle de la justice dans le système d'origine romano-germanique auquel il appartient. Ainsi, par exemple, le secteur judiciaire au Mozambique échappe à la seule gestion administrative du ministère de la Justice et est placé sous la tutelle de plusieurs départements, chacun de ces départements s'occupant des aspects particuliers du secteur. Ces départements sont: le ministère de la Justice, le Parquet Général de la République, le pouvoir judiciaire (c'est-à-dire l'ensemble des cours et tribunaux) et le ministère de l'Intérieur (dans la mesure où il s'occupe de la police d'investigation, de la police judiciaire et de certains aspects du service carcéral).

Il y avait traditionnellement très peu de coordination entre ces départements qui fonctionnaient de façon autonome les uns par rapport aux autres. A partir de 2002, cependant, un mécanisme de coordination a vu le jour et a commencé à fonctionner. Ce mécanisme, le Conseil de Coordination de la Légalité et de la Justice (CCLJ – *Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça*) a été mis en place conjointement par la Cour suprême, le Tribunal Administratif, le Parquet général de la République et le ministère de la Justice. Le ministère de l'Intérieur s'y est joint en 2005. En dépit de la Constitution du CCLJ, chacun des départements du secteur continue à préparer son propre budget, à le déposer et le défendre séparément devant le parlement, quoiqu'ils procèdent désormais à des consultations au sein du CCLJ, ce qui n'était pas le cas avant 2002.

La gestion de la carrière des magistrats, leur indépendance et la discipline au sein de la magistrature sont supervisées au Mozambique par le "Conseil Supérieur de la Magistrature Judiciaire" (*Conselho Superior da Magistratura Judicial* – CSMJ, qui s'occupe de la magistrature assise, tandis que le *Conselho Superior da Magistratura do Ministerio Publico* siège de façon séparée pour les magistrats du parquet soumis à des exigences d'indépendance moins rigoureuses que pour les juges).

Le CSMJ admet dans sa composition la présence d'éléments extérieurs à la magistrature. En vertu de l'article 221 de la Constitution du Mozambique, le CSMJ est composé de 16 membres dont seulement 2 sont des membres de droit, c'est-à-dire désignés *ès* qualité, les 14 autres étant des membres élus ou nommés. Les membres de droit sont le président de la Cour suprême (qui est de droit président du CSMJ) et le vice-président de la Cour suprême. Le CSMJ comprend ensuite:

- 2 membres nommés par le président de la République;
- 5 membres nommés par le parlement sur base d'une représentation proportionnelle des partis représentés au parlement (c'est-à-dire que le nombre des membres, parmi les 5, nommés par les partis représentés au parlement est proportionnel au nombre des sièges qu'ils contrôlent);
- 7 juges élus par leurs pairs.

L'article 222 de la Constitution du Mozambique assigne 4 tâches au CSMJ:

- nommer, transférer, promouvoir et révoquer les juges; évaluer leur mérite professionnelle et exercer l'action disciplinaire à leur encontre;

- évaluer le mérite professionnel et exercer l'action disciplinaire à l'encontre du personnel administratif des tribunaux sans préjudice des pouvoirs disciplinaires des présidents des tribunaux;
- procéder à des inspections, enquêtes et investigations pour des matières extra-judiciaires liées à l'administration des cours et tribunaux;
- donner des avis consultatifs et des recommandations sur les grandes options du pouvoir judiciaire, à leur propre initiative ou à la demande du président de la République, du parlement ou du gouvernement.

6. Sénégal

Le Sénégal est l'exemple type d'un pays où le contrôle du Conseil Supérieur de la Magistrature par l'exécutif a eu des conséquences négatives sur l'indépendance des magistrats. Le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire est reproduit dans la Constitution de 2001 (article 88) et des garanties précises de l'indépendance de la magistrature sont prévues aussi bien dans la constitution que dans les lois statutaires. Ces garanties sont, néanmoins, systématiquement battues en brèche du fait principalement du manque d'indépendance du Conseil supérieur de la Magistrature.

La composition du CSM, lorsque ce dernier siège comme organe de régulation de la carrière des magistrats, en fait 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, la loi sur le CSM prévoit 10 autres membres du CSM, dont 7 membres « de droit » et 3 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 des membres suivants : le Président du Conseil d'Etat, le Premier Président de la Cour de Cassation, le Procureur général près la Cour de Cassation, les Premiers Présidents de Cour d'Appel, et les Procureurs généraux près les dites cours. Les 3 membres élus le sont pour quatre ans par leurs pairs parmi les magistrats.

Cette composition est de plus en plus vivement critiquée au Sénégal par une large section des magistrats qui pensent qu'elle menace l'indépendance du 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 du Sénégal (UMS), le juge Aliou Niane, Conseiller à la Cour des comptes, a indiqué qu'une des priorités de son programme serait d'obtenir le réexamen 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. » L'idéal, d'après M. Niane, serait de couper carrément le cordon ombilical entre le CSM et l'exécutif. Il a par exemple 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. »

La composition est loin de constituer la seule fissure dans l'architecture du Conseil supérieur de la Magistrature au Sénégal. 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. Il est le responsable principal de la planification stratégique et de la gestion des ressources dans le domaine de la justice. A ce titre, il détermine les besoins en ressources humaines dans le secteur judiciaire et c'est sur ses propositions que les candidats à la magistrature sont présentés à la nomination du président de la République.

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. » Nulle part cette tutelle n'apparaît avec plus d'évidence que dans le processus de nomination des magistrats.

La principale garantie de l'indépendance des magistrats réside dans la procédure de leur nomination. L'intervention du Conseil supérieur de la Magistrature (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. 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 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 étudié le dossier administratif de l'intéressé et aura formulé des recommandations sur son aptitude 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 son absence, du ministre de la Justice est prépondérante.

La pratique a montré que les procédures de délibération et de vote au sein du CSM ne sont bien souvent que de simples formalités dont le président de la République ou le ministre de la Justice s'est parfois passé lorsqu'il s'est agi de nommer ou de promouvoir des juges pour des raisons politiques. Il a en effet été observé que même s'il a présidé le CSM siégeant en matière de nominations, le président de la République ne s'est senti dans aucune obligation de nommer exactement comme l'indiquait le résultat du vote du CSM. En fait, la pratique paraît indiquer 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 C.S.M. n'a pas donné suite à la nomination de magistrat proposé. » (Juriscope, *Le statut particulier des magistrats et le régime de la magistrature au Sénégal*, 1997, p6)

Le contrôle exercé sur le fonctionnement du CSM par l'exécutif a conduit à vider de son contenu le principe d'inamovibilité des juges et donne parfois libre cours à des immixtions,

apparentes ou réelles, de l'exécutif dans le déroulement des affaires judiciaires dont s'occupaient les magistrats mutés, déplacés ou promus. De telles suspicions ont été exprimées à propos de l'affaire des poursuites en 2000 contre l'ancien président du Tchad Hissein Habré, qui vit en exil au Sénégal depuis le coup d'état contre son régime en 1990. 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 seulement 4 mois plus tôt, il a été décidé de muter M. Demba Kandji de son poste de juge d'instruction alors qu'il était en charge de l'affaire des poursuites pénales contre Hisseine Habré et que l'instruction était en cours. Le CSM a décidé également, au cours de la même réunion, de promouvoir le Président de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Dakar, Cheikh Tidiane Diakhaté, comme juge au Conseil d'Etat, alors que cette chambre d'accusation était saisie de l'appel de Hissein Habré contre son inculpation et cela trois jours avant qu'elle ne rende sa décision sur cet appel. Bien que ces décisions étaient parfaitement légales en 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. Hissene Habré, Me Madické Niang, avait accepté une nomination comme conseiller juridique du président Wade.

Le degré du contrôle attribué à l'exécutif sur le CSM est tel que pratiquement toutes les décisions de ce dernier en matières de mutations 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. C'était le cas lorsqu'en février 2007 Mme Seynabou Ndiaye Diakhaté, juge d'instruction au Tribunal Régional de Dakar, a été mutée de ce poste par le ministre de la Justice sur avis conforme du CSM, pour être nommée juge à la Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine – UEMOA. Les soupçons ont accompagné cette mutation puisqu'au moment de la décision, 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 (ANOCI), 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. 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 02 février 2007, le départ de Mme Seynabou Ndiaye Diakhate, comme Doyenne des Juges, et son remplacement par M. Sénou 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'Etat 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. » (Communiqué posté sur le site officiel du ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.sn/actualites.php>)

Ce genre de communiqué signifie que toutes les décisions du CSM du Sénégal sont désormais frappées d'une forte suspicion de politisation, une conséquence directe du

contrôle qu'exercent les autorités du pouvoir exécutif (président de la République et ministre de la Justice) sur le CSM du fait de leur présence dans sa composition. D'après une équipe de chercheurs sénégalais travaillant sur le projet AfriMAP, pour que le CSM du Sénégal redore son blason terni et regagne la confiance des magistrats et du public, des principes clairs et transparents devraient régir la gestion de la carrière des magistrats dans le respect de leur indépendance. 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. C'est ce principe que devrait suivre la loi congolaise actuellement en préparation.

Conclusions

Ce survol comparatif a montré que le débat sur la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature est intimement lié à celui sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs. Comme le cas du Sénégal l'a illustré, une mauvaise composition du CSM peut aboutir à battre en brèche ces deux principes constitutionnels importants. Pousser jusqu'au bout la logique de la séparation des pouvoirs signifie que, comme en Afrique du Sud, au Ghana, Malawi ou Mozambique, le pouvoir judiciaire est soustrait de la tutelle du pouvoir exécutif et gère directement ses propres affaires, y compris en matière budgétaire.

La législation congolaise sur le CSM actuellement en préparation devrait tirer du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs toutes les conséquences qui s'imposent. Comme ce document l'a montré, même dans des pays au système juridique romano-germanique similaire à celui de la RDC (le cas du Mozambique et, dans une moindre mesure, du Bénin), le CSM n'admet plus les autorités du pouvoir exécutif dans sa composition et/ou admet désormais des personnalités étrangères à la magistrature.

Nous recommandons vivement que la loi congolaise imprime à la composition du CSM les deux garanties suivantes de l'indépendance et de l'intégrité des magistrats :

- le principe que le CSM doit être exempt du contrôle de l'exécutif par le biais de la présence du président de la République et/ou du ministre de la Justice dans sa composition ;
- le principe que le CSM doit échapper au corporatisme et à l'influence hypertrophiée et négative qu'une clique de hauts magistrats seraient amenés à exercer sur la carrière de l'ensemble des magistrats inférieurs. Pour cela, le CSM doit être ouvert aux personnalités étrangères à la magistrature et la majorité de ses membres doivent être directement élus par les magistrats.

Ces deux principes sont solidement reflétés dans la majorité des pays du système de droit anglo-saxon (Afrique du Sud, Malawi, Kenya, Nigéria, Ouganda), mais aussi dans les pays de droit romano-germanique comme le Mozambique. Ce sont également ces principes qui ont été proposés dans le rapport de la « Commission Balladur » mise en place en France pour proposer des réformes institutionnelles. En adoptant ces principes, la loi congolaise intégrera les développements imposés par la conception moderne de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la séparation des pouvoirs, telle que cette conception est traduite dans la Constitution de la IIIème République.

Africa Governance Monitoring and Advocacy Project: **AfriMAP**

GLOBAL RIGHTS

Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme: **ASADHO**

Campagne pour les Droits de l'Homme au Congo: **CDHC**

Action Contre l'Impunité pour la Défense des Droits de l'Homme: **ACIDH**

Open Society Initiative for Southern Africa : **OSISA**