

FORUM CITOYEN POUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE

Le pouvoir judiciaire est dépendant des autres pouvoirs

Les participants au 4^e forum de septembre 2004 ont identifié la dépendance du Pouvoir judiciaire comme l'un des problèmes-clés de la justice pénale sur lequel nous devrions nous pencher. A cet égard, le présent document de discussion rappelle les fondements de l'indépendance du pouvoir judiciaire, propose des indicateurs permettant d'analyser la situation de la magistrature et fournit un cadre de réflexion pour alimenter la formulation de propositions.

Document de discussion préparatoire au 5^e forum

(version du 9 février 2004)



Rappel de quelques fondements de l'indépendance du pouvoir judiciaire

La Constitution de 1987 institue le Pouvoir Judiciaire au nombre des grands pouvoirs de l'Etat. En vertu de ce statut, le Pouvoir Judiciaire devrait disposer de son propre organe de représentation et d'une Administration propre, distincte du Pouvoir Exécutif. C'est au regard de ces fondements que l'indépendance du Pouvoir Judiciaire prend toute sa mesure. Rappelons qu'elle est solennellement proclamée par l'article 60 de la Constitution de 1987. Soulignons qu'elle est également consacrée par les normes ainsi que par la jurisprudence internationales et régionales.

L'indépendance du Pouvoir judiciaire vis-à-vis des autres Pouvoirs de l'Etat et des groupes d'influence constitue une des conditions du fonctionnement démocratique des institutions dans toute société. Elle est la base de l'exercice de la fonction du juge et la garantie de l'impartialité de ses décisions. Le magistrat ne doit pas céder aux pressions qu'il pourrait subir. Il a pour « devoir d'être libre ». Son pouvoir d'agir ou de ne pas agir est déterminé par la loi.

Toutefois, l'indépendance du pouvoir judiciaire vise en premier lieu à garantir au citoyen le droit à un procès équitable. Elle n'est donc pas un privilège pour le Juge mais une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés des citoyens. En conséquence, elle ne doit pas être comprise comme la mise en place d'un système où les magistrats ne seraient soumis à aucun contrôle. Leur responsabilité peut être engagée devant des organes disciplinaires et éventuellement devant les juridictions.

Enfin, l'indépendance du pouvoir judiciaire intéresse non seulement les juges de siège mais également le Juge de Paix qui fait l'information préliminaire et achemine tout dossier dépassant ses compétences au Parquet, le Ministère Public

qui décide de poursuivre ou de ne pas poursuivre, le Juge d'Instruction qui instruit et décide s'il y a lieu ou pas de renvoyer l'affaire devant le tribunal. Elle concerne donc également les magistrats investigateurs.

Nous nous concentrerons spécialement sur la situation des juges de la Cour de Cassation, des Cours d'appel, des Tribunaux de première instance et des juges de paix conformément aux dispositions constitutionnelles contenues au chapitre IV du titre V de la Constitution se rapportant au Pouvoir judiciaire. Le cas des membres du Ministère Public (Commissaire du Gouvernement et ses substituts) ainsi que celui d'autres acteurs remplissant des fonctions de police judiciaire sera abordé lors d'une prochaine rencontre sur le thème de l'investigation.

Indicateurs pour l'analyse de la situation du Pouvoir judiciaire

Dans l'analyse de la situation du Pouvoir judiciaire, il convient de considérer certains critères servant à mesurer le degré d'indépendance dont jouissent les magistrats. Ces indicateurs doivent permettre de saisir les relations des magistrats avec les autres pouvoirs, de déterminer leurs propres capacités à en assurer l'administration et la gestion et d'apprécier enfin leur liberté à s'organiser pour se constituer en organes de défense de leurs droits et des principes qui gouvernent la magistrature. Il s'agit de la nomination, de la stabilité dans l'exercice de la fonction, des ingérences des autres pouvoirs, de la maîtrise du budget alloué et, enfin, des mécanismes associatifs.



Indicateur No. 1 : La nomination

Principes

La nomination des magistrats doit être organisée de manière à ne pas entraîner de dépendance vis-à-vis des autorités de nomination. Des critères objectifs concernant la compétence et l'éthique doivent être appliqués à cet effet.

Situation normative

L'article 175 de la Constitution du 29 mars 1987 trace les grandes lignes de la procédure de nomination des magistrats: « Les Juges de la Cour de Cassation sont nommés par le Président de la République sur une liste de trois (3) personnes par siège soumise par le Sénat. Ceux de la Cour d'Appel et des Tribunaux de Première Instance le sont sur une liste soumise par l'Assemblée Départementale concernée ; les Juges de Paix sur une liste préparée par les Assemblées Communales ».

Analyse

Bien que faisant partie d'un des grands pouvoirs de l'Etat, les magistrats ne sont pas élus au suffrage universel. Leur légitimité provient donc de celle d'autorités elles-mêmes élues. Selon les normes établies, la procédure de nomination des magistrats fait intervenir les Assemblées locales élues ainsi que le Sénat dans le choix des candidatures soumises à l'Exécutif. La dépendance directe au chef de l'Etat se trouve ainsi réduite. Toutefois, les magistrats n'échappent pas à l'influence éventuelle des autorités élues en raison du pouvoir de proposition qui leur est octroyé. Les risques d'ingérence pourraient se faire ressentir encore davantage à l'approche de la fin du mandat des magistrats.

En dépit de ce problème, il est aujourd'hui difficile d'évaluer véritablement ce mécanisme du fait que seule la nomination des Juges à la Cour de Cassation respecte la procédure constitutionnelle. S'agissant des Juges de la Cour d'Appel, des

Tribunaux de Première Instance et des Juges de Paix impliquant les Assemblées Départementales et les Assemblées Communales, la Constitution n'est toujours pas appliquée.

De fait, la majorité des diplômés de la dernière promotion de l'Ecole de la Magistrature (18 sur 25) n'ont pas encore reçu leurs lettres d'affectation, alors que le Ministère de la Justice effectue des nominations à tous les niveaux de l'appareil judiciaire.

Questions

- Comment doit-on organiser la nomination pour garantir l'indépendance de la magistrature ?
- Comment peut-on garantir la compétence des magistrats ?
- Le rôle des Assemblées locales permet-il de garantir cette indépendance ?
- Une procédure de nomination reposant sur le système de concours établi par l'Ecole de la Magistrature et contrôlé par un Conseil Supérieur de la Magistrature est-il plus susceptible de garantir l'indépendance de la magistrature ?



Indicateur No. 2 : La stabilité dans l'exercice de la fonction

Principes

La stabilité des magistrats dans l'exercice de leur profession vise à prévenir toute redevance envers d'autres autorités externes au pouvoir judiciaire. Cette stabilité peut-être garantie soit par le régime de la carrière, soit par un système de mandat. La retraite doit être prévue par la loi et les sanctions prononcées seulement par des organes disciplinaires internes à la magistrature. L'inamovibilité des magistrats, dans le cadre de leur mandat, doit garantir leur sécurité professionnelle.

Fondements normatifs

Selon les termes de la Constitution de 1987, les magistrats exercent leur fonction sur la base de mandats variant entre sept et dix ans. L'article 174 dispose que « Les juges de la Cour de Cassation et des Cours d'appel sont nommés pour dix ans, ceux des Tribunaux de première Instance le sont pour sept (7) ans. Leur mandat commence à courir à compter de leur prestation de serment ». L'article 177 interdit toute mutation et toute promotion d'un juge sans l'assentiment de ces derniers, consacrant ainsi l'inamovibilité des juges. Notons que les juges de paix ne bénéficient pas de ces garanties.

Analyse

En instituant le système des mandats comme fondement de l'organisation de la magistrature, la Constitution de 1987 abolit le système des carrières qui a longtemps prévalu. Toutefois, le constituant a cherché à réduire l'emprise de l'Exécutif sur le pouvoir judiciaire grâce à la participation du Sénat et des Assemblées territoriales dans le choix des magistrats.

Dans la réalité, il est courant de voir le Ministre de la Justice limoger les juges sans aucune considération des normes en vigueur. Par ailleurs, les Collectivités territoriales n'ont pas été mises en place à date et les Assemblées n'ont donc pas participé au choix des magistrats. Il suit que la situation de ces derniers n'est pas constitutionnelle, ce qui contribue à fragiliser leur fonction et à autoriser toutes ces formes d'abus et d'empiètements.

Questions

- Le système des mandats permet-il d'assurer la stabilité de la magistrature ? Le système de carrière lui est-il préférable ?
- Le juge de paix ne devrait-il pas également bénéficier de garanties d'inamovibilité ?



Indicateur No. 3 : La distribution et l'administration de la justice

Principe

En matière de distribution de la justice, il est de principe que les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit.

Par ailleurs et dans le même esprit, l'administration intérieure des tribunaux, portant notamment sur la division du travail, la distribution des dossiers, le contrôle disciplinaire et l'inspection judiciaire, bref tous les actes qui tendent à organiser le service de la juridiction, devraient relever d'organes internes à la magistrature pour éviter toute forme d'ingérence.

Situation normative

Tous les textes normatifs en la matière prescrivent l'indépendance des juges dans leur fonction de rendre la justice.

S'agissant de l'administration de la justice, toutefois, selon les dispositions de la Loi organique du Ministère de la Justice et celles du Décret de 1995 sur l'Organisation judiciaire, le pouvoir exécutif intervient dans l'administration du pouvoir judiciaire à travers différents acteurs. Ainsi, le Ministre de la Justice donne-t-il aux chefs de juridiction et aux chefs des Parquets, des instructions relatives à la bonne marche des institutions judiciaires et à la discipline du personnel des Cours, Tribunaux et Parquets qui remplissent une fonction administrative au sein de l'appareil judiciaire. Ce dernier détient dès lors un droit de surveillance sur les Magistrats alors que le Conseil Supérieur de la Magistrature assume essentiellement des fonctions disciplinaires.

Analyse

La réalité révèle qu'à côté des ingérences du Pouvoir exécutif qui se manifestent notamment par des convocations au Palais National ou au Ministère de la Justice pour leur donner des instructions, les magistrats sont sujets aux pressions des autorités politiques et policières ainsi qu'à celles de différents groupes d'influence qui cherchent à influencer sur la gestion de certains dossiers. Le Ministère Public, en violation de l'article 181.1 de la Constitution, et par un usage illégal de ses fonctions, empêche parfois l'exécution de décisions judiciaires, faisant ainsi obstacle à la distribution de la justice.

L'Exécutif utilise également le canal des chefs de juridictions notamment pour contrôler la distribution des dossiers sensibles, ce pouvoir administratif n'étant par régi par des règles claires.

Il ressort donc qu'à travers différents mécanismes, le Pouvoir Exécutif dispose de moyens d'immixtion dans la distribution et dans l'administration de la justice. Certes, le comportement des magistrats relève de l'intégrité personnelle, toutefois, d'un point de vue institutionnel, il est essentiel que le respect des fonctions et des rôles soit garanti.

Questions

- Le Ministre de la Justice a-t-il un rôle à jouer dans l'administration de la justice ?
- Comment devraient être désignés les juges remplissant des fonctions d'administration, comme le doyen d'un tribunal de première instance ou le président d'une Cour d'Appel ?
- Quel rôle le Conseil Supérieur de la Magistrature devrait-il jouer pour réduire toute forme d'ingérence dans la distribution et l'administration de la justice ?



Indicateur No. 4 : **Le budget**

Principe

L'autonomie budgétaire est une condition essentielle de l'existence d'un pouvoir indépendant.

Situation normative

La loi des finances de la République dans laquelle est formulée la politique étatique en matière d'allocation des ressources financières ne prévoit le budget du Pouvoir judiciaire que dans le cadre du budget du Ministère de la Justice, en conformité avec le Décret du 30 mars 1984.

C'est sur cette base que le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique reçoit un quota du Budget National qu'il répartit sous des rubriques concernant son propre fonctionnement, celui de la Police Nationale et celui du Pouvoir judiciaire. Le budget du Pouvoir judiciaire est donc l'objet d'une ventilation à l'intérieur du Budget du Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique. Il faut noter, en outre qu'actuellement, seulement 1,99% du Budget National est octroyé au Pouvoir Judiciaire

Analyse

Le Pouvoir Judiciaire, contrairement aux autres pouvoirs de l'Etat ne participe pas directement à l'élaboration et à la défense du budget qui lui est nécessaire pour accomplir sa mission. De fait, les ressources dont il dispose sont manifestement insuffisantes. L'examen du budget, montre d'ailleurs qu'il concerne exclusivement les salaires. Les lignes budgétaires se rapportant au fonctionnement de l'institution occupent une place réduite.

D'un autre côté, l'allocation budgétaire unique passant par le Ministère de la Justice fait de ce dernier le gestionnaire privilégié du budget du pouvoir judiciaire, ce qui contribue à renforcer la dépendance vis-à-vis de l'Exécutif. Dans ce

contexte, il faut déplorer que les magistrats aient à réclamer leurs chèques au Ministère de la Justice.

Questions

- Comment le budget du Pouvoir judiciaire devrait-il être alloué et administré ?
- Quel rôle le Conseil Supérieur de la Magistrature peut-il jouer dans l'élaboration du Budget à allouer au Pouvoir Judiciaire ?



Indicateur No. 5 : Structures associatives de défense des droits des magistrats

Principe

Les magistrats sont libres de se regrouper en associations ou de s'affilier à d'autres organisations en vue de défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature.

Situation normative

Selon la Constitution de 1987 et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge ainsi que l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

Analyse

Les associations de magistrats créées récemment se sont données plusieurs objectifs, notamment de contribuer à la promotion de l'indépendance de la magistrature et d'assurer la défense des droits des magistrats. Certaines d'entre elles, notamment l'ANAMAH, ont vu leurs membres subir des pressions du pouvoir exécutif ou même faire l'objet de révocation.

Questions

- Quel devrait-être le rôle des associations de magistrats au regard de l'indépendance de la Magistrature ?
- Quel type de relations devraient-elles entretenir avec d'autres associations de la Société civile ?
- Quels liens devraient-elles établir avec les associations de la région ?

Ce document a été préparé par le Comité Coordonnateur du Forum Citoyen pour la Réforme de la Justice avec le concours du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Le Comité Coordonnateur du Forum Citoyen pour la Réforme de la Justice regroupe trois organisations :

Centre Œcuménique des droits l'homme (CEDH)
Commission Episcopale Nationale Justice et Paix (JILAP)
Haiti Solidarité Internationale (HSI)

Pour toute information, contacter le siège du Comité au No. 4 de la rue des Marguerites ; Tél. 245 41 06

