

LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE.

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT.

Monsieur le Président de la République, Président du Conseil supérieur de la Magistrature.

Malgré les lourdes contraintes de votre agenda, vous nous faites le très grand honneur de présider cette audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux.

Nous sommes particulièrement sensibles à l'hommage que vous rendez à la Cour suprême et, au-delà, à la Justice sénégalaise toute entière.

Rien de ce qui nous concerne ne vous est étranger. Membre éminent de la famille judiciaire, vous en connaissez parfaitement les grandeurs et les servitudes.

Votre présence, ici, revêt une double signification.

Elle marque la place essentielle de la Justice au sein de l'Etat. Elle manifeste, par-dessus tout, l'attention constante que vous portez à son bon fonctionnement.

Nous en tirons une stimulante fierté et sommes heureux de vous souhaiter la bienvenue.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, vice-président du Conseil supérieur de la Magistrature,

Le Chef de l'Etat vient de vous investir de sa confiance en vous nommant à la tête du département de la justice. Je mesure la

difficulté de votre mission. Mais je suis persuadé qu'en homme du sérail, vous saurez vous en acquitter avec succès. Les vœux de la Cour vous accompagnent.

Monsieur le Président du Sénat,
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Monsieur le Premier Ministre,
Monsieur le Président du Conseil économique et social,
Madame la Présidente du Conseil constitutionnel,
Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,
Monsieur le Président de la Cour des comptes,
Monsieur le Médiateur de la République,
Mesdames et Messieurs les ambassadeurs,
Mesdames et Messieurs les hautes personnalités,
Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,
Mesdames et Messieurs, les membres la famille judiciaire ;
Mesdames et Messieurs, honorables invités,

L'audience annuelle de rentrée des Cours et Tribunaux est une audience civile au même titre que les autres audiences civiles de la Cour suprême. Mais elle tire sa particularité de la solennité de son déroulement, du rang et du statut des invités qui nous font l'honneur d'y assister et que nos traditions d'hospitalité les plus reculées, considéraient comme des « rois ».

Aussi, je m'associe sans réserve aux aimables paroles que monsieur le Procureur général vient de vous adresser au nom de la famille judiciaire pour me réjouir à mon tour de votre présence parmi nous et vous exprimer ma vive gratitude pour l'intérêt soutenu que vous portez à l'institution judiciaire.

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi de saluer la mémoire de tous ceux qui nous ont quittés et qui ont consacré une partie de leur vie au service public de la justice. Je voudrais citer le président Aly ciré BA, le Bâtonnier Moustapha SECK et son confrère Papa NDIAYE et enfin le président Meïssa Waly DIONE.

Qu'ils reposent en paix !

Mesdames, Messieurs, mes chers collègues,

Au titre du bilan d'activités, à la suite de Monsieur le Procureur général, je me limiterai à évoquer deux éléments de la nouvelle méthodologie mise en place par la Cour.

Le premier a trait au programme de réorganisation et de modernisation du système d'information, avec notamment la rénovation de l'infrastructure, le passage à des procédures de gestion informatisées et le déploiement en cours de l'Intranet de la haute juridiction.

Le second se rapporte à la création du service de documentation et d'étude de la Cour suprême en charge, entre autres, de la centralisation, dans une base de données, des décisions rendues par les juridictions du fond, qu'elles soient susceptibles ou non de pourvoi, de la publication d'un bulletin d'information et de l'organisation d'échanges avec la communauté juridique et judiciaire, particulièrement avec le Barreau, l'Université, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat français et les avocats aux Conseils.

Toutes ces actions tendent à la recherche d'une sécurité juridique toujours plus grande et d'une qualité elle aussi toujours plus accrue des décisions de justice.

Sont-elles pour autant exclusives d'errements ou de dysfonctionnements ?

Le thème que convoque cette interrogation et que l'avocat général Abdourahmane Diouf, par une étude riche, fouillée et complète, alliant rigueur et finesse, a développé devant vous, est d'une importance toute particulière, par les notions mêmes qui le structurent : la justice, l'idée de celle-ci comme service public, la responsabilité subséquente de l'Etat.

Un thème dont la sensibilité fait obligation, à chacun d'entre nous, d'adopter une posture au-dessus des passions et des réactions spontanées dans l'examen des questions qu'il met en évidence. Ce qui exige, comme préalable, la bonne perception, la bonne position de ces questions.

Le débat public, souvent soulevé par l'actualité, nous met en présence de critiques portant sur le fonctionnement du service public de la justice dans son ensemble, tous personnels et services confondus.

L'erreur judiciaire, la longueur excessive de la durée du traitement des affaires ou, à l'inverse, leur réduction drastique grossie à l'image du procès expéditif, sont autant de préoccupations critiques exprimées à travers les médias.

Il en est de même des opérations de police judiciaire, des mesures d'instruction ou des mesures d'exécution des peines qui provoquent des dommages, des détentions provisoires injustifiées, des fautes commises par les personnels du service public de la justice.

Ces préoccupations, fondées ou non, peuvent contribuer à provoquer un divorce entre l'opinion et la justice.

Il se trouve simplement que si la justice ne doit pas être sourde à la *vox populi*, l'attitude de sérénité et de pondération qu'elle doit adopter, en toutes circonstances, lui interdit de donner tous ses suffrages à ce qu'on appelle l'« opinion publique ».

Le système souffre de dysfonctionnements que tous nos efforts doivent tendre à corriger, son perfectionnement perpétuel devant être un souci quotidien.

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des avocats souligne la responsabilité des différents démembrements que nous constituons, et notre devoir à tous d'en améliorer les performances. Je partage cette idée de solidarité dans la tâche et, pour cette raison même, sur un thème aussi délicat, je me garderai bien de toute position unilatérale qui pourrait être soupçonnée, sans doute à tort, de relever de la technique trop facile du « *bouc émissaire* ».

En revanche, la suggestion de l'élargissement du Conseil supérieur de la Magistrature, instance à vocation institutionnelle, a d'autres composantes socio professionnelles, doit, à mon avis être examinée avec plus de profondeur, au regard de nos réalités contextuelles notamment.

Mesdames, Messieurs,

La justice est à l'image de l'homme, un être limité mais qui porte en lui le démon de l'absolu.

De tout temps, ceux qui la sollicitaient le plus assidûment, comme ceux qui y recouraient le moins, l'ont brocardée ou dénigrée.

Henri Poincaré notait, il y a bientôt un siècle *« qu'il se trouve toujours dans un pays des hommes de bonne volonté qui occupent leurs loisirs à juger les juges et leurs jugements »*.

Et, de génération en génération, nous nous sommes transmis nos « raisons pour désirer une Réforme dans l'administration de la justice », selon le titre d'un factum de Voltaire. Des raisons pas toujours « raisonnables » lorsqu'elles sont parasitées par la passion. Juste passion, mais parfois injuste dans ses conséquences.

Approcher toujours et n'atteindre jamais tout à fait, tel est le devoir incessant de la justice. Elle tente de le remplir, dans le sens le plus authentique, avec humilité et sans bruit.

Doit-elle pour autant, face au doute et à la colère, se draper dans sa dignité et arborer un visage de marbre ? Le voudrait-elle, qu'elle ne le pourrait pas, ou ne le pourrait plus, face aux exigences des temps modernes d'une information toujours plus complète du citoyen dans sa quête constante de démocratie.

Alors, dans l'intérêt général de nos professions et des citoyens, nous devons mettre en œuvre un dispositif de concertation, du sommet à la base de la pyramide. Ce type d'organisation est la condition nécessaire d'une position consensuelle sur les grands enjeux de la justice, gage à coup sûr de qualité et d'efficacité.

Mesdames, Messieurs,

L'indépendance de la justice, constitutionnellement reconnue, permet, selon les mots très forts prononcés le 14 novembre 1960, jour de l'installation de la Cour Suprême, par le Premier Président Foster, de « *supporter sans humeur comme sans embarras, le faisceau lumineux dirigé sur nous* ». Comment voulons-nous, jugeant les autres, ne pas être jugés à cette aune ?

L'indépendance est, à la fois, une garantie fondamentale pour les droits des citoyens, un renforcement du principe de la séparation des pouvoirs et la pierre angulaire d'une justice de qualité. Comme telle, elle implique des prérogatives accordées au juge dans l'accomplissement de sa mission.

Mais la responsabilité est la juste contrepartie de l'extension des pouvoirs du juge ; elle est la meilleure protection contre les dysfonctionnements et les déviations du service public de la justice.

Responsabilité devant notre conscience et devant tous.

Pour nous en tenir à ce qui nourrit les débats et les controverses, il faut bien observer que la question de la responsabilité de l'Etat, du fait du fonctionnement du service public de la justice, est au cœur de la confrontation des logiques institutionnelles et des attentes et exigences de la société civile.

Cette confrontation reflète l'office alternatif du principe de la responsabilité qui, dans la sphère des activités de l'Etat, remplit à la fois une fonction prescriptive, régulant le comportement de la puissance publique dans l'accomplissement de ses missions, et une fonction réparatrice, prenant la forme d'une indemnisation des victimes de dommages causés par l'administration.

Et à l'image du balancier, la mise en œuvre de la responsabilité publique oscillera au gré de la prééminence accordée à l'une ou l'autre fonction.

Sont exemplaires, à cet égard, les régimes spéciaux d'indemnisation par l'Etat, prévus en droit sénégalais. Il s'agit, de manière non exhaustive, des cas de prise à partie (art 313cPc), de révision d'une condamnation pénale et de détention provisoire suivie d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement (loi 2008-35 sur la Cour suprême).

Mais dans le champ de notre analyse, nous avons choisi de nous attacher essentiellement à systématiser le régime de la responsabilité de l'Etat du fait des dysfonctionnements du service public de la justice.

L'Etat est garant du fonctionnement régulier du service public de la justice.

Dans sa thèse consacrée à la responsabilité extracontractuelle de la puissance publique au Sénégal, le Professeur Alioune Badara FALL écrivait : *« s'il y a un domaine où le juge sénégalais a su exploiter les vertus simplificatrices de l'unité de juridiction, c'est bien celui de la responsabilité de l'Etat à l'occasion de l'exercice de la fonction juridictionnelle »*.

En effet, l'observation révèle que la Cour d'appel de Dakar a retenu le principe de la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par les services judiciaires depuis 1973 (arrêt Khayat) *« à l'exception »* des actes juridictionnels, c'est-à-dire des décisions de justice auxquelles l'autorité de la chose jugée donne force légale.

Assurément, le juge sénégalais a engagé la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice (perte de dossier par une juridiction, détournement de fonds par un travailleur de la justice...) ou en dehors de toute faute (détention provisoire suivie de relaxe ou de non-lieu).

Il a su faire la différence entre les affaires dans lesquelles la décision de détention provisoire dont les effets avaient été préjudiciables au requérant soupçonné d'avoir commis un détournement de deniers publics résultait de l'application des dispositions de l'article 140 du Code de procédure pénale (exemple de l'arrêt Seybatou NDIOUR) et les affaires qui posaient un problème de fonctionnement défectueux du service public de la justice. Il s'agit de deux régimes de responsabilité différents.

La responsabilité de l'Etat est engagée, à la suite, soit d'une carence fautive, soit d'un préjudice grave et spécial causé par les aléas normalement liés au fonctionnement du service public de la justice.

Dans cette dernière hypothèse, la responsabilité sans faute de l'Etat est le seul espoir des victimes lorsque les dommages causés par le fonctionnement de la justice ne résultent pas d'une faute mais sont survenues dans des circonstances telles que le défaut de réparation devient inadmissible.

Il faut cependant regretter, d'une part, la confusion entre la faute anonyme du service public et la faute personnelle engageant la responsabilité de l'Etat et, d'autre part, l'absence de toute référence, dans la jurisprudence sénégalaise, à la distinction entre la faute simple et la faute lourde, celle-ci tenant plus compte des difficultés de fonctionnement du service public que des préoccupations d'indemnisation des victimes.

Sans entrer dans les détails, retenons que selon la jurisprudence française, une erreur d'appréciation n'est pas une faute lourde, une décision collégiale ne peut relever de la faute personnelle, et qu'une décision juridictionnelle ne peut entrer dans le champ de la faute puisqu'elle relève de l'exercice normal des voies de recours. Selon Bruno Thouzellier « *la faute lourde ne peut se rattacher au comportement d'un magistrat soucieux de ses devoirs et ne peut relever que d'un comportement anormal (abus de droit, de fonction) ou d'une erreur tellement grossière qu'on a affaire à une inaptitude caractérisée dans l'exercice des fonctions* ».

De même, la signification donnée au déni de justice, en France, mérite attention dans la mesure où nos deux systèmes juridiques nationaux constituent une même famille par la similitude de leurs principes juridiques fondamentaux et de leur ordonnancement.

A noter que le refus de répondre aux requêtes, le fait de négliger de juger les affaires en état de l'être, tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu, le retard apporté dans la conduite de l'information, ainsi que dans le prononcé d'une décision de fond, pris séparément, sont révélateurs d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, constitutif d'un déni de justice.

Il convient de souligner que, de toute façon, ces manquements interpellent le Conseil de discipline de la Magistrature. Avec leur définition, on se rapproche des manquements « *aux devoirs de l'état* » du magistrat, c'est-à-dire de la faute disciplinaire.

Entrent dans ce cadre, notamment : « *l'absentéisme amenant un président à se décharger de la majeure partie de ses attributions présidentielles sur ses assesseurs, le fait de se dispenser d'exercer*

ses pouvoirs de direction et de contrôle dans l'organisation de son cabinet (...) compromettant ainsi l'efficacité de son office ».

L'analyse systémique et globale des dysfonctionnements et la compréhension de leurs origines permettraient d'améliorer la qualité de la justice et, par suite, son efficacité.

Il s'agirait de partir des erreurs et difficultés recensées, mais aussi des problèmes structurels d'organisation pour les étudier minutieusement de manière à identifier leurs causes, afin de parvenir à une plus grande transparence.

Il faudrait également engager une large concertation sur les dimensions d'une éthique de responsabilité susceptible d'encadrer l'indépendance des magistrats, certes garantie, consacrée et protégée mais qui, faut-il le répéter, est au fond, *« tout autant un devoir, qu'une responsabilité ».*

« Le juge ne sauvegardera son indépendance vis-à-vis des autres organes constitutionnels et n'aura d'autorité, voire de crédibilité auprès des justiciables que si ses décisions sont perçues comme reflétant une idée de justice sécrétée par une exacte application de la règle de droit » (Selon toujours le professeur FALL)

Le défi paraît lourd ; cependant, il n'est pas insurmontable. En effet, pour le relever, il faut et il suffit de prendre toute la mesure de cette responsabilité éthique et trouver les moyens de mobiliser le corps judiciaire autour de la définition des principes et normes de bonnes pratiques, en somme une déontologie conçue pour promouvoir l'excellence.

La prise de conscience de l'étendue de ce champ d'éthique est le signe qu'il faut réagir, non pas pour changer le système, mais pour le réformer par une approche graduelle.

En effet la réalisation de cet objectif novateur, postule la mise en œuvre d'un jalonnement d'étapes.

En premier lieu, la situation actuelle impose une adaptation des dispositions du code des obligations de l'Administration, en vigueur depuis 1965, à l'évolution des conditions de vie en société, laquelle entraîne l'apparition de nouveaux mécanismes de régulation pour maintenir l'équilibre social. Il ne faut cependant pas oublier que le droit de la responsabilité administrative est une matière difficile à codifier entièrement du fait de sa richesse, de sa complexité et de son caractère mouvant.

Il appartient au juge sénégalais d'adapter les principes posés par le législateur aux différentes situations, dans un sens plus pragmatique.

En second lieu, dans le contexte actuel de la mondialisation de la revendication d'effectivité des droits et liberté des citoyens, la justice est un enjeu. Ses dysfonctionnements alimentent la défiance, voire l'aversion pour l'institution judiciaire et ceux qui la servent, tandis que l'amélioration de l'efficacité de son fonctionnement conditionne, Monsieur le Président de la République, la réalisation de cet objectif constant, qui vous tient particulièrement à cœur, de construire, dans un climat social apaisé, une justice à la fois plus humaine, plus équitable et plus responsable.

Cette orientation implique une étude d'impact et la dotation de la justice en moyens matériels et humains suffisants et adaptés.

Dans cette optique, la réflexion portera sur le respect des exigences des principes directeurs de la procédure judiciaire.

A cet égard, il faut notamment encadrer plus strictement l'obligation de motivation, le devoir de répondre, la publicité, la collégialité et l'obligation de diligence qui reflètent les critères fondamentaux de la bonne gouvernance : la transparence et l'obligation de rendre compte.

MM Foyer et Mazeaud reconnaissent que « *L'exercice de la fonction juridictionnelle est difficile et les risques d'erreurs, nombreux...* »

Dans les milieux judiciaires, les répercussions d'un scandale sont toujours vécues difficilement. On peut donc parfaitement admettre qu'il ne s'agit pas ici d'attendre de la justice qu'elle adhère, par acquit de conscience, à l'idée que « *les petits tremblements de terre* » qui entravent fréquemment son fonctionnement régulier l'ont, de manière irréversible, transformée en objet d'horreur dans les certitudes de l'opinion publique, au point d'annihiler sa légitimité et son autorité.

Mais, au moins, pourrait-elle davantage prendre conscience, en tant qu'institution sociale, des conséquences de l'acte de juger, et se mettre toujours plus à l'écoute de la société pour réduire la marge des risques de dysfonctionnement.

Monsieur le Président de la République,
Mesdames, Messieurs,

Le renforcement de la confiance accordée à la justice par la nation, la stabilité et la continuité des mécanismes judiciaires de régulation

des conflits par le droit et, dans l'axe répondant plus directement à notre sujet, l'émergence harmonieuse d'une articulation entre le régime de responsabilité du service public de la justice et celui de l'Etat, sont à ce prix.

En toutes circonstances, la justice ne doit jamais perdre de vue sa responsabilité d'être le « *dernier rempart* » de la paix sociale et le gardien des libertés individuelles. Si, en sortant d'un tribunal, n'importe quel justiciable (sans préjudice de la sentence prononcée à son endroit) éprouve le sentiment que le droit a été dit, alors nous serons très proches de ce qui donne son titre à un ouvrage majeur de l'un des plus grands penseurs contemporains, John Rawls : « La justice comme équité ».

Monsieur le Président de la République,
Mesdames, Messieurs,

La tradition nous autorise à former des vœux en cette période de l'année.

Je ne voudrais donc pas terminer mon propos sans vous souhaiter, à vous-mêmes et à tous ceux qui vous sont chers, une bonne et heureuse année.

Je souhaite que cette année nouvelle soit placée sous le signe du respect que doit inspirer cette grande institution de la République qu'on évoque souvent par cette métaphore respectueuse : la Grande Dame. Grande Dame, la Justice l'est assurément, si nous gardons présent à l'esprit l'idée du chancelier d'Aguesseau selon laquelle « *l'homme n'est jamais plus libre que lorsqu'il assujettit ses passions à la raison, et sa raison à la justice* ».

Je vous remercie de votre bien aimable attention.