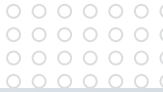




*République du Sénégal*



# Synthèse du rapport général des Assises de la Justice

28 mai-4 juin 2024



RÉFORME ET MODERNI



**Journée  
du Dialogue  
National**  
Edition 2024



# I. Origines, persistance et effets des dysfonctionnements de la Justice

La « Justice » est l'un des sujets les plus discutés ces deux dernières décennies au Sénégal. De manière cyclique, elle se retrouve au cœur de larges délibérations comme celles organisées dans le cadre des Assises nationales (2009), de la Commission nationale pour la réforme des institutions (CNRI 2013) ou encore de concertations ciblées comme celle relative à la Modernisation de la Justice (2018). A ces consultations, s'ajoutent les nombreux manifestes et autres textes collectifs émanant d'universitaires et d'intellectuels ainsi que de multiples débats publics ayant pour préoccupation la consolidation de l'État de droit sous le prisme de la Justice. Cette sur-présence de la problématique de la Justice dans le champ social renseigne à la fois sur sa centralité, ses contradictions, ses limites et les attentes qu'elle suscite.

Il est indéniable que l'institution judiciaire est au fondement de l'État démocratique : elle est la condition de possibilité du contrat social, la garantie que la dignité, les droits et libertés des citoyennes et des citoyens seront protégés et restaurés, que l'intérêt général et la paix sociale seront préservés. La croyance en une Justice impartiale et en l'existence d'un État de droit est de ce point de vue aussi importante que la qualité de la pratique judiciaire elle-même. Sans cette croyance en l'existence d'un état de justice socialement satisfaisant et d'un pouvoir judiciaire capable de s'opposer à l'hybris de l'exécutif, le vivre-ensemble s'effrite indubitablement. Les citoyens en arrivent à retirer progressivement leur confiance dans le système judiciaire et à créer des mécanismes d'auto-régulation et de justice privée, ce qui accélère lentement mais inexorablement la déliquescence du projet collectif.

Les contradictions qui assaillent la Justice sénégalaise depuis les indépendances et qui la maintiennent dysfonctionnelle et fragile sont d'autant plus pernicieuses qu'elles s'attaquent à sa fonction régulatrice et de stabilisation sociale mais aussi à tout récit valorisant ses qualités intrinsèques. Ces contradictions sont nombreuses et s'observent dans chacune des deux dimensions de la justice : en tant qu'elle est un *pouvoir indépendant* et en tant qu'elle constitue un secteur social faisant l'objet de *politique publique*.

En tant que *pouvoir indépendant*, une des urgences à laquelle devrait s'atteler la Justice est le questionnement permanent sur ses raisons d'être et sur son indépendance. L'efficacité d'une construction juridique dépend, en grande partie, de sa capacité à prendre en compte les singularités de son environnement de réception. Pour une Justice (et plus largement un État) d'origine coloniale, cela implique nécessairement de faire face au devoir de décolonisation juridique et d'en mesurer tous les enjeux. Il est vrai que des efforts de domestication (Code de la famille, Loi sur le domaine national) ont été menés, mais ils restent inachevés car l'ordre juridique en cours (droit romano-germanique) est importé. Cette perpétuation du legs colonial, qui est d'autant plus insidieuse qu'elle est généralement inconsciente, explique aussi bien la subalternité du droit traditionnel (peu enseigné, peu enrichi), l'ignorance du pluralisme des expériences juridiques endogènes, les incursions du pouvoir exécutif dans les attributions du pouvoir judiciaire, la superpuissance du Procureur de la République rappelant "le Procureur du Roi" que l'inaccessibilité de la Justice pour les usagers qui ne comprennent pas son langage technique, ses rituels, ses symboles et ses références.

En tant que *politique publique*, la Justice demeure particulièrement mal lotie. Tout, en effet, prouve son dénuement : l'extrême faiblesse de la dotation budgétaire de ce Ministère de souveraineté (moins de 1.7% du budget national en 2024), l'absence de siège propre, la dispersion de ses services centraux, le recours à des contrats de location pour abriter certaines juridictions. Cette faible capacité infrastructurelle n'a d'égale que la saisissante étroitesse numérique des professions qui œuvrent dans le service public de la Justice (magistrats, greffiers, avocats, notaires, huissiers de Justice, commissaires priseurs, inspecteurs de l'éducation surveillée et de la protection sociale, éducateurs spécialisés, interprètes judiciaires, assistants des greffes et parquets, experts judiciaires etc.). Les chiffres rendent littéralement utopique la consolidation d'un État de droit au Sénégal : 1 magistrat pour 100.000 habitants et plus de magistrats (530) que de greffiers (472) et d'avocats (439). Dans ce contexte, toute réflexion sur le bon fonctionnement de la Justice et le respect des droits des justiciables reste pure abstraction.

Aujourd'hui, par ailleurs, son mode de fonctionnement est devenu obsolète avec la révolution numérique. La transition digitale est pourtant l'horizon incontournable de l'administration de la Justice, comme l'a montré la pandémie de Covid 19. Le numérique est en effet porteur de progrès incontestables notamment en matière de dématérialisation de la délivrance de documents dont la demande est récurrente (extraits du casier judiciaire et certificat de nationalité). Après 20 ans d'élaboration et de mise en œuvre fragmentaires, la stratégie numérique de la Justice en est encore à ses balbutiements : ni les ressources humaines ni celles matérielles et techniques ne sont disponibles ou suffisamment déployées.

Enfin, il faut évoquer les violences subies au quotidien par les usagers pour l'obtention des actes et services usuels, la petite et grande corruption qui affecte la Justice, l'hyper-répression dont elle fait montre (le nombre de détention provisoire est aussi élevé que les aménagements de peine sont bas) et les conditions indignes, déshumanisantes et dégradantes de la plupart des lieux de privation de liberté. Ces pratiques sont sanctionnées en retour par un désenchantement populaire et une perception des plus négatives : 75% des contributeurs de la plateforme *Jubbanti* ne font pas ou ont peu confiance en la justice sénégalaise ; 65% ne sont pas satisfaits des services qu'elle rend, 63% n'ont pas compris la motivation du juge dans le traitement de leur dossier. La Justice est déconsidérée, elle ne serait plus que l'instrument d'oligarques locaux (détenteurs de pouvoirs politiques, lobbies maraboutiques, puissances d'argent, etc.). Ses pratiques sont aux antipodes de celles de l'égalité, de la transparence et de la probité prônées par la Loi et la société démocratique.

Si plus de soixante ans d'indépendance n'ont pas permis de venir à bout des manquements sus-décrits, c'est fondamentalement parce que la transformation systémique qu'emporte tout réel engagement avec la Justice en tant que *pouvoir indépendant* et en tant que *politique publique* n'a jamais été entreprise avec méthode et consistance. Or, aucune ambition d'inscrire la justice sénégalaise dans une logique républicaine ne saurait se réaliser sans une prise en charge sérieuse du devoir de décoloniser, d'humaniser et de réparer la justice pour renforcer l'État de droit.

C'est précisément ce qui fait la particularité de ces Assises de 2024 sur la Réforme et la Modernisation de la justice, convoquées par le Président de la République : elles surviennent aux lendemains d'une des crises les plus graves que notre pays a connues depuis son accession à la souveraineté internationale. La séquence 2021-2023 a eu un coût humain, social et économique jamais atteint auparavant : plus d'une soixantaine de morts, des milliers de blessés et de prisonniers, des dégâts matériels estimés à plusieurs milliards de francs CFA, des pertes énormes d'emplois et d'opportunités économiques, etc. Ces Assises sont donc propices pour faire œuvre de résilience, c'est-à-dire pour comprendre, réparer et refonder. Le sentiment général d'avoir frôlé la catastrophe, le rôle indubitablement ambigu que la Justice y a joué, l'avènement d'une nouvelle vision politique fondée sur une volonté de rupture avec le passé, sont autant de facteurs favorables à la conduite sans concession d'un exercice d'inventaire et d'évaluation.



## II. Transformations attendues par les sénégalais.e.s : réparer et refonder

Pendant une semaine d'échanges intenses (28 mai-4 juin 2024), près de quatre-cents (400) personnes réunies au Centre international de Conférence Abdou DIOUF (CICAD), à Diamniadio, ont réfléchi sur :

- les (nouveaux) imaginaires, rites, valeurs et symboles de la Justice ;
- l'implication et la participation effectives des citoyens dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire ;
- la réforme des dispositions légales et réglementaires, ainsi que des mécanismes institutionnels ;
- la création d'institutions nouvelles comme la Cour constitutionnelle et la Haute Autorité de la Justice ;
- les investissements conséquents nécessaires pour une Justice de qualité (personnels, infrastructures, allocations budgétaires, formation, communication) ;
- l'amélioration du statut et des conditions de travail des acteurs du système judiciaire ;
- l'amélioration substantielle de l'accessibilité, l'équité et du temps de la Justice ;
- un encadrement du régime de privation de liberté respectueux de la dignité humaine ;
- la lutte contre toutes formes de corruption, de conflits d'intérêt, de dilatoires et d'entraves dans l'administration de la Justice ;
- la protection de l'enfance ;
- la protection des lanceurs d'alerte et des défenseurs des droits humains ;
- la prise en compte des sexo-spécificités et des vulnérabilités ;
- la nécessaire accélération de la transition numérique ;
- la reddition des comptes et la lutte contre la criminalité économique et financière.

Il est tout à fait significatif de remarquer que l'insistance à évoquer la problématique de la décolonisation et des imaginaires est venue des participants eux-mêmes. Deux des quatre sous-commissions en ont fait une entrée thématique de leur agenda de travail et une troisième a longuement délibéré sur la question des valeurs et des perceptions.

Les échanges ont aussi révélé qu'une rupture systémique passait nécessairement par une revue de fond de la Constitution sénégalaise dans laquelle se trouvent tous les ingrédients de la capture de l'appareil judiciaire par un Président de la République hyper-puissant. Les participants ont montré la direction à prendre et dessiné l'esquisse de l'institution judiciaire dans laquelle ils souhaitent dorénavant se reconnaître. L'aspiration collective est celle d'une institution judiciaire forte, indépendante, républicaine et ancrée dans sa culture. Une Justice qui protège les droits fondamentaux et les libertés publiques et individuelles, sanctifie la dignité des usagers et des justiciables, renforce l'État de droit, guide la démocratie et garantit la paix et la cohésion sociales. Une Justice porteuse de sens et de légitimité pour les citoyens et pour laquelle l'utilisateur est au cœur du service public.

Cette Justice nouvelle devra être matérialisée à partir d'un double niveau d'interventions : des *réformes cohérentes et rationnelles* visant à réparer le service public de la Justice pour le rendre plus efficient et plus transparent et une dynamique plus profonde de *refondation* qui implique cette fois-ci de réarticuler les raisons d'être de la Justice autour de l'utilisateur et de la démocratie et de mettre en place les institutions nouvelles qui répondent à ces ambitions.



### III. Consensus et dissensus

Cette volonté de rupture collective s'est exprimée à travers l'unanimité et les consensus forts obtenus autour d'une grande majorité de questions :

1. la centralité de l'**éthique et de la déontologie** qui doivent guider les pratiques des acteurs ;
2. la transformation du Conseil constitutionnel en une **Cour constitutionnelle** qui serait la juridiction suprême du pays ;
3. la création d'une **Haute Autorité de la Justice**, institution constitutionnelle au sein de laquelle acteurs et usagers vont désormais assurer un contrôle du bon fonctionnement du système judiciaire ;
4. l'instauration d'un **Juge des libertés et de la détention** en vue de garantir le respect des droits des personnes arrêtées dans le cadre d'une procédure pénale et présentées devant la justice ;
5. l'effectivité d'un **véritable service d'exécution des peines** et de l'aménagement des peines avec une autonomisation des fonctions du juge de l'application des peines (JAP) ;
6. la formulation d'une **politique de numérisation de la Justice** afin d'optimiser les processus, d'améliorer l'accessibilité, la transparence et l'efficacité des services judiciaires et sa mise en œuvre ;
7. l'institution d'une **Commission permanente de réforme des textes** pour réviser les principaux codes du Sénégal et tendre à l'idéal d'un ensemble législatif dans l'objectif de moderniser le corpus juridique tout en favorisant la cohérence d'ensemble ;
8. la nécessité de faire des **efforts structurels en faveur de la justice** (financement, ressources humaines, infrastructures).
9. la **réforme structurelle du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)** pour lui conférer plus de liberté et d'indépendance avec un nombre égal de membres de droit et de membres élus et un statut administratif qui assure son autonomie financière et organisationnelle.
10. l'amélioration du dispositif de **reddition des comptes**, y compris la consécration d'un régime de protection des lanceurs d'alerte, et le renforcement de la lutte contre la **criminalité économique et financière**.

11. la **création d'une Direction de la communication et des relations publiques** au Ministère de la Justice.
12. le renforcement de la protection des **droits des citoyens au cours des enquêtes de police et de gendarmerie**
13. Le renforcement du régime de **protection de l'enfance** et de l'efficacité de la Justice juvénile.

Les points de désaccords majeurs entre participants sur les réformes à introduire étaient essentiellement liés au statut de la magistrature. Il s'agit principalement de la réorganisation du CSM, notamment la présence ou non du Président de la République et du Ministre de la Justice en son sein, son ouverture à des personnalités extérieures qualifiées, questions qui ont fait l'objet d'âpres discussions. De manière générale, deux tendances se sont dégagées entre les tenants de la sortie de l'Exécutif du CSM et les défenseurs du statu quo. Pour les tenants de la sortie, il s'agit là du premier jalon vers l'édification d'un pouvoir judiciaire réellement indépendant et assumant sa fonction régulatrice de la société. Pour les tenants du maintien de la situation actuelle, le plus important est de procéder à une restructuration de la composition du CSM avec une égalité arithmétique entre membres élus et membres de droit. Les deux camps ont adopté les mêmes positions relativement à la question de l'ouverture ou non du CSM à des personnalités extérieures. Les tenants de la sortie de l'Exécutif accueillent cette ouverture positivement puisqu'elle serait, selon eux, de nature à éviter l'entre-soi, le corporatisme, la gérontocratie, le copinage et l'existence d'un éventuel « gouvernement des juges ». Le « devoir de justification » devant des membres extérieurs avec voix consultative serait une contrainte de nature à favoriser la transparence dans la gestion des carrières des magistrats. Cette ouverture permettrait, à leur avis, de renforcer la crédibilité et l'indépendance du pouvoir judiciaire auprès des citoyens. Les partisans du maintien en revanche, optent pour un CSM formé exclusivement de magistrats excepté la présence du Président de la République et du Garde des Sceaux. Ils se fondent sur la particularité de la carrière des magistrats notamment, pour arguer de l'inopportunité d'y associer des personnes extérieures.

Le rapport général des Assises rend compte de ces larges points de consensus ainsi que des quelques points de dissension. Les propositions formulées sont regroupées en trente (30) grandes familles de recommandations traçant la voie pour une Justice réconciliée avec ses usagers, un État de droit renforcé et une démocratie renouvelée.

# 1. Les mesures visant à réparer le service public de la Justice

## Recommandation 1

Renforcer les ressources financières et infrastructurelles du service public de la Justice pour la consolidation de l'État de droit et l'accès équitable à la Justice

## Recommandation 2

Instituer une commission permanente de réforme des textes pour répondre aux besoins actuels de la société

## Recommandation 3

Modifier les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale, du Code de la famille, du Code de procédure civile et autres lois spéciales pertinentes (Code des drogues, Code de l'environnement, Code du domaine de l'État, Code de la propriété intellectuelle et des droits voisins, etc.)

## Recommandation 4

Installer les tribunaux déjà créés en les rendant fonctionnels et décentraliser la matière administrative en donnant cette compétence aux tribunaux de grande instance avec une instance d'appel au niveau des cours d'Appel

## Recommandation 5

Promouvoir la justice de proximité en élargissant la carte et les compétences des Maisons de Justice

## Recommandation 6

Assurer un véritable service d'exécution des peines, favoriser l'aménagement des peines avec une autonomisation des fonctions du juge de l'application des peines (JAP)

## Recommandation 7

Assurer une protection optimale des droits des citoyens au cours des enquêtes de police et de gendarmerie

## Recommandation 8

Instaurer un juge des libertés et de la détention pour éviter les mandats de dépôts systématiques et protéger la liberté des citoyens

## Recommandation 9

Renforcer le régime de protection de l'enfance et assurer l'efficacité de la Justice juvénile

## Recommandation 10

Proscrire toute pratique attentatoire à la dignité et aux droits des citoyens dans le cadre des procédures d'enquête et judiciaires

### **Recommandation 11**

Mener une politique de recrutement et de formation des acteurs de la justice

### **Recommandation 12**

Renforcer les mécanismes pour garantir l'éthique et la déontologie des acteurs de la Justice, la transparence et l'efficacité du système judiciaire

### **Recommandation 13**

Renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire

### **Recommandation 14**

Améliorer les conditions de travail des magistrats

### **Recommandation 15**

Améliorer les conditions de travail des greffiers

### **Recommandation 16**

Améliorer les conditions de travail des autres auxiliaires de Justice

### **Recommandation 17**

Résorber le déficit d'avocats et améliorer leur maillage territorial

### **Recommandation 18**

Accélérer les efforts de recrutement et de démultiplication des charges dans le notariat

### **Recommandation 19**

Promouvoir et développer le corps des experts judiciaires

### **Recommandation 20**

Promouvoir et développer le corps des interprètes judiciaires

### **Recommandation 21**

Renforcer les moyens et les prérogatives des éducateurs spécialisés

### **Recommandation 22**

Renforcer l'administration pénitentiaire et humaniser les conditions de détention

## 2. Les mesures visant à refonder le service public de la Justice

### Recommandation 23

Reconstruire les symboles et attributs de la Justice afin qu'ils fassent sens pour le peuple au nom duquel elle est rendue

### Recommandation 24

Amorcer et accélérer la transition numérique de la Justice

### Recommandation 25

Créer une direction de la communication et des relations publiques au ministère de la Justice aux fins de rapprocher les usagers de la justice, simplifier et clarifier les procédures et assurer l'éducation au droit et aux droits humains dans les langues nationales

### Recommandation 26

Assurer une reddition des comptes générale et performante

### Recommandation 27

Lutter efficacement contre la criminalité économique et financière en mettant en place un dispositif robuste de lutte contre le blanchiment de capitaux, de saisie patrimoniale et de recouvrement des avoirs

### Recommandation 28

Définir un régime de protection des lanceurs d'alerte et des défenseurs des droits humains et mettre en place des mécanismes d'information des autorités compétentes tout en respectant les droits et libertés des citoyens

### Recommandation 29

Créer une Cour constitutionnelle avec des compétences et des pouvoirs élargis prenant en compte la représentativité hommes-femmes

### Recommandation 30

Créer une Haute Autorité de la Justice (HAJ) pour ouvrir la Justice aux citoyens et servir de cadre de délibération de tous les acteurs de la Justice.



