



HAL
open science

**Le bilan de l'évolution des missions des hautes
juridictions de cassation et leur rôle dans la
consolidation de l'Etat de droit depuis la déclaration de
Bamako des chefs d'Etats de la Francophonie du 3
novembre 2000**

Guillaume Adreani

► **To cite this version:**

Guillaume Adreani. Le bilan de l'évolution des missions des hautes juridictions de cassation et leur rôle dans la consolidation de l'Etat de droit depuis la déclaration de Bamako des chefs d'Etats de la Francophonie du 3 novembre 2000. Réunion des réseaux institutionnels de la Francophonie, May 2010, Paris, France. hal-00499314

HAL Id: hal-00499314

<https://hal.science/hal-00499314>

Submitted on 15 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le bilan de l'évolution des missions des hautes juridictions de cassation et leur rôle dans la consolidation de l'Etat de droit depuis la déclaration de Bamako des chefs d'Etats de la Francophonie du 3 novembre 2010

L'association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) est un observateur privilégié de l'application concrète des dispositions de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, notamment sur les sujets de l'indépendance et de l'efficacité de la justice.

En dix ans, notre association a constaté une tendance forte à l'amélioration de l'accessibilité des cours suprêmes, notamment par le développement des opérations de traduction de la jurisprudence vers le français et de la création de sites internet permettant une meilleure connaissance des institutions ou des procédures à l'initiative de tout justiciable. Les hautes juridictions ont également gagné en efficacité par l'instauration, comme en France, de procédures de filtrage des pourvois et en développant de façon significative leurs relations internationales, que ce soit entre institutions judiciaires ou directement à l'initiative des juges sur des sujets particuliers.

Cependant, force est de constater que de nombreuses contraintes pèsent encore sur l'indépendance de la justice, notamment par la constatation que la séparation des pouvoirs reste imparfaite, ce qui se manifeste principalement lors de la nomination des présidents des cours suprêmes. Lors de l'exercice de leurs fonctions, de nombreux incidents peuvent également survenir ou même qu'il soit mis fin de façon arbitraire à leurs responsabilités.

Une autre contrainte est liée à la tutelle des ministères de la justice qui se manifeste soit par actes, par exemple des autorisations préalables pour participer à nos congrès, soit par les moyens en limitant l'octroi de fonds ou en freinant certaines initiatives.

Les moyens alloués aux cours suprêmes francophones sont en effet en règle générale d'une insuffisance extrême, ce qui pose des difficultés importantes en matière de recrutement de personnel qualifié ou par une offre insuffisante de formation autre qu'initiale. La corruption des juges est une menace, face à ces manquements, qui est réelle.

Nous recommandons pour permettre la consolidation de l'Etat de droit que soit relevé le défi de l'accès et de la diffusion du droit en allant vers les justiciables, par la multiplication des publications et vers les professionnels du droit, notamment avec les réseaux de diffusion du droit et les universitaires.

Nous encourageons également la mutualisation des initiatives en matière de formation en s'appuyant sur les structures existantes et à créer des contenus de formation gratuits. Enfin, toute l'énergie mobilisée par la Francophonie en faveur des réseaux institutionnels doit permettre à court terme l'émergence de conférences entre professionnels du droit, réduire les coûts des manifestations et l'élaboration un plan d'action commun.

A la demande de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie, le secrétariat de L'association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) a été consulté à l'occasion des dix ans de la Déclaration de Bamako afin de réaliser deux études. La première concerne un bilan de l'évolution des missions des hautes juridictions de cassation et leur rôle dans la consolidation de l'Etat de droit.

La deuxième étude demandée sera rendue publique à l'issue de notre troisième congrès de notre association qui se tiendra du 21 au 23 juin portant sur le thème de l'internationalisation de la justice et du droit.

L'AHJUCAF par ses statuts en une association qui vise à renforcer l'entraide judiciaire et la formation entre les quatre-huit cours suprêmes ou cours de cassation la composant. Elle est un observateur neutre et privilégié de l'activité et du fonctionnement de la justice dans l'espace francophone par la veille qui est effectuée par son secrétariat général.

Elle se veut également l'endroit privilégié où le dialogue des juges s'effectue en toute franchise afin d'améliorer à terme la qualité des arrêts rendus, l'organisation et le fonctionnement des cours suprêmes.

Des sujets traités depuis dix ans, que ce soit l'informatisation des cours, le droit de l'environnement ou des enfants, l'indépendance de la justice ou l'internationalisation du droit et de la justice, l'AHJUCAF a permis la constitution d'un fonds documentaire important consultable librement sur son site internet¹.

Par sa base de données de jurisprudence Juricaf, elle permet de doter aux cours suprêmes d'un outil permettant la diffusion de leurs arrêts et de permettre de comparer leur production juridique aux autres cours francophones.

Interlocuteur régulier de la Francophonie, nous travaillons dans l'objectif général de l'amélioration des conditions de travail des magistrats des cours suprêmes, permettant ainsi un accès facilité à la documentation juridique et la confrontation des sujets qui les préoccupent. Présent aux réunions des réseaux institutionnels de la Francophonie et associés aux conférences des ministres de la justice francophones, nous poursuivons par la présente étude la contribution réalisée à l'occasion du troisième rapport datant de 2008.

Evolutions dans l'espace francophone des missions des Hautes juridictions depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako.

On entend par haute juridiction de cassation toute institution judiciaire qui statue en dernier ressort et qui se trouve à la tête de la pyramide des juridictions de l'Etat. Concrètement, cette institution est dénommée « cour de cassation » ou « cour suprême » dans la plupart des situations et traite du contentieux judiciaire (c'est-à-dire les matières de droit civil, pénal, commercial et social), mais aussi dans certaines cours du contentieux de droit local,

¹ <http://www.ahjucaf.org/>

coutumier ou traditionnel. Même si dans la moitié de nos membres, la cour traite également d'autres contentieux, comme la matière électorale, administrative ou financière, cette cour suprême est également membre d'autres associations sœurs à l'AHJUCAF².

La Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, adoptée par les Ministres et chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, ne peut pas être invoquée par les hautes juridictions de cassation ou être citée devant une instance nationale³.

Cependant, l'action de notre association a repris dans ses statuts du 16 mai 2001⁴ la plupart des dispositions relatives à la justice. Les textes ultérieurs et notamment la Déclaration de Paris du 14 février 2008, dont nous approuvons les termes, s'applique également dans les mêmes conditions que la Déclaration de Bamako.

En l'absence de texte ou de déclaration relative aux cours suprêmes directement, l'AHJUCAF est un observateur essentiel de la justice dans l'espace francophone. Depuis dix ans, nous constatons de façon objective et concrète les avancées, mais aussi les difficultés que rencontrent nos membres.

Les missions ont fortement évolué par notre impulsion et notre parfaite connaissance du « terrain » afin de travailler dans un cadre global et concret (I).

Nous avons également constaté une série importante de difficultés qui empêchent les cours de cassation et cours suprêmes de se développer afin de remplir les missions que seule la loi leur commande (II). Face à ces défis que nous souhaitons relever, comme à l'occasion des réunions des réseaux francophones⁵, nous émettons, comme à chaque fois qu'il nous l'est demandé, une série de recommandations basées sur notre expérience (III).

I. Grandes tendances

Depuis dix ans, les cours suprêmes ont connu des évolutions majeures parallèlement aux recommandations de la Déclaration de Bamako. Deux grandes tendances se sont dégagées : l'accessibilité de la cour suprême (A) et une amélioration notable de leur efficacité (B).

² Liste complète des associations : <http://democratie.francophonie.org/>

³ Contrairement pour les cours suprêmes européennes avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 entrée en vigueur le 3 septembre 1953, qui dispose dans son article 6 paragraphe 1 « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi »

⁴ Statuts complets à l'adresse : <http://www.ahjucaf.org/spip.php?article18>

⁵ Contributions de l'AHJUCAF en faveur de la justice francophone : <http://www.ahjucaf.org/rubrique1081>

L'action de notre association s'inscrit dans les objectifs de la Déclaration de Bamako et plus particulièrement dans l'engagement pour la consolidation de l'Etat de droit. Nous travaillons à notre niveau à la « promotion d'une justice efficace et accessible ».

A. L'accessibilité de la cour suprême

La décision de la cour suprême afin qu'elle puisse avoir une réelle utilité, doit être connue par le plus grand nombre par tous moyens.

De réels efforts ont été constatés par l'observation de l'activité des quarante-huit cours suprêmes membres de l'AHJUCAF. Ces avancées ont permis de relever depuis 2001, date de création de notre association, que les hautes juridictions ont réalisé des opérations de traduction des décisions (1) et développer de nouveaux modes de communication notamment par le biais d'internet (2).

1. La traduction des décisions

La moitié des membres de l'AHJUCAF n'ont pas le français en langue officielle. Des avancées significatives dans la traduction ont été réalisées entre langues d'un même pays (a) ou vers langues non officielles (b).

a. Une traduction vers une autre langue officielle

La traduction entre langues officielles du même pays est souvent une pratique non institutionnalisée. Alors qu'elle existe depuis 1970 par la Cour suprême du Canada, la pratique de la traduction a été progressivement codifiée⁶ ou inscrite dans la loi⁷. La publication d'ouvrages traduits sous la responsabilité de la cour suprême a été également constatée⁸.

La traduction est un enjeu majeur, car dans un Etat donné, il est essentiel de garantir l'égalité de tous les citoyens devant les textes juridiques et plus particulièrement la jurisprudence qu'il doit comprendre dans sa langue maternelle.

Ces efforts restent cependant à nos yeux insuffisants, faute de fonds suffisants alloués pour permettre une traduction de qualité effectuée dans un délai bref.

b. Une traduction vers le français, langue non officielle de l'Etat

Le programme de jurisprudence Juricaf⁹ a permis la publication de près de 141 910 arrêts¹⁰ dont un nombre significatif de décisions de cours qui n'ont pas comme langue officielle le

⁶ Depuis 1998 en Belgique Cette tâche incombe aux conseillers référendaires (Article 135 bis du code judiciaire de Belgique)

⁷ En Suisse, par l'article 54 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005

⁸ Par exemple depuis 2003 et de façon annuelle par la Cour suprême de Madagascar, avec le soutien de l'Ambassade de France

⁹ <http://www.juricaf.org/>

français. La Haute Cour de cassation et de justice de Roumanie a procédé par exemple à la traduction de 262 arrêts à partir du roumain ou la Cour suprême du Maroc, 1 607 arrêts à partir de l'arabe.

Cette initiative reflète la logique de coopération et de convergence des cours suprêmes, dans le respect des traditions juridiques, afin de permettre de mieux en confronter les concepts.

C'est un de seuls outils francophones existant permettant d'accéder et de comparer les jurisprudences francophones. Quelques autres initiatives ont été également développées, notamment par la publication sur des sites Internet¹¹.

2. La communication par internet

Ce nouveau mode de communication a permis aux cours suprêmes de se doter de sites web (a) et permettre la consultation en ligne de la procédure (b)

a. Le développement de sites web

L'apparition de l'internet juridique à compter des années 2000 a permis la création et le développement de sites internet des cours suprêmes. A l'origine très modestes, certaines hautes juridictions se sont dotées de cet outil pour diffuser, par exemple, leur jurisprudence de façon gratuite¹².

Le site Internet de l'AHJUCAF, pour sa part, met à disposition de façon libre et gratuite l'intégralité des actes de colloque, ainsi qu'une importante documentation sur l'organisation et le fonctionnement des cours suprêmes francophones.

b. La consultation de la procédure

Afin de donner l'accès à l'avancement d'une affaire et permettre au greffe d'être déchargé de la fourniture fastidieuse d'informations au détriment du travail juridictionnel, certaines cours ont mis en place un système pour informer les justiciables de l'avancement de leur affaire.¹³. Cette innovation majeure est essentielle du moment qu'il n'existe qu'une cour suprême par Etat.

¹⁰ Situation au 13 avril 2010

¹¹ La Cour de cassation de France <http://www.courdecassation.fr/> propose des arrêts en arabe

¹² Par exemple au Rwanda : <http://www.supremecourt.gov.rw/spip.php?rubrique28> , en Roumanie : <http://www.scj.ro/jurisprudenta.asp>, au Cap-Vert : http://nosiomt.gov.cv/stj/stj_web_pesquisa.stj_show

¹³ C'est le cas notamment en France <https://www.justiciables.courdecassation.fr/>, en Moldavie ou en République tchèque <http://www.nsoud.cz/infosoud.htm>.

B. L'efficacité des cours suprêmes

Cette efficacité est affirmée dans la Déclaration de Bamako¹⁴. Elle a été constatée concernant la création de procédures tendant au filtrage des décisions (1), qu'au développement des relations internationales (2).

1. Le filtrage des décisions

Deux filtrages ont été mis en œuvre dans les hautes juridictions : le filtrage procédural et le recours aux avocats spécialisés.

Le filtrage des recours permet à une cour suprême d'épargner le temps de rédaction d'arrêts complexes lorsqu'elle est saisie de recours reposant sur des moyens dénués de sérieux, et de consacrer ses moyens, son temps et son énergie au traitement des recours charpentés appelants des arrêts véritablement normatifs. Un tel filtrage est conforme à l'éthique juridique s'il s'entoure de garanties d'examen approfondi des recours et de possibilités véritables de remise en cause.

En France a été instituée en 2001, dans cette optique, la procédure dite de non admission des pourvois en cassation. Cette procédure, voisine de celle adoptée au Conseil d'Etat en 1987, permet à la Cour de cassation de traiter les pourvois manifestement irrecevables ou reposant sur des moyens non sérieux par une décision simple, motivée seulement par la mention de ce que les moyens invoqués « ne sont pas de nature à permettre l'admission du pourvoi ».

Elle est utilisée dans toutes les chambres civiles pour 25% environ des pourvois. Elle s'entoure, pour les justiciables, de garanties d'étude préalable approfondie par un rapporteur, d'avis donné de son possible emploi avant l'audience aux fins d'éventuelle contestation, et d'un examen par trois magistrats après une conférence tenue par le président et le doyen de la chambre saisie.

La Cour européenne des droits de l'homme l'estime conforme à l'exigence d'un procès équitable. Elle recueille dans l'ensemble l'approbation des divers intervenants et convie les avocats, conseils des parties, à un rôle pédagogique relatif à son possible emploi lorsque le pourvoi manque de sérieux. Elle a permis un salutaire redéploiement des moyens de la cour vers des objectifs prioritaires de sauvegarde des droits fondamentaux et de construction de la jurisprudence.

De même, un nombre limité de pays disposent d'un barreau spécialisé pour plaider devant les cours suprêmes¹⁵. D'autres cours prennent l'initiative de dispenser des formations aux avocats afin de limiter au maximum les recours abusifs, dilatoires ou tout simplement irrecevables¹⁶.

¹⁴ Engagement §3

¹⁵ Il existe en France depuis un décret du 25 juin 1806, au Maroc, en Belgique par exemple

¹⁶ Une manifestation à l'initiative de la Cour suprême du Sénégal a organisée en mai 2010

2. Le développement des relations internationales

Les relations se sont développées à titre bilatéral (a), multilatéral (b) ou sur des thématiques (c).

a. La multiplication des conventions de jumelage

Les échanges entre cours suprêmes se sont multipliés depuis dix ans, non seulement avec la Cour de cassation française qui a dès 1995 conclu une convention de jumelage le Maroc¹⁷. Des échanges se sont également créés récemment principalement entre cours de la même sous-région¹⁸.

Le contenu des conventions de jumelage vise à des réflexions communes principalement sur des questions de procédure et organiser des colloques thématiques sur des préoccupations communes.

b. Le développement des associations de cours suprêmes

Par l'impulsion de l'Organisation internationale de la Francophonie ou de l'Union européenne, de nombreuses associations se sont créées, autour des cours suprêmes européennes¹⁹, des hautes juridictions africaines²⁰ ou de cours suprêmes arabes²¹.

Il est à noter que faute de concertation, certaines cours suprêmes deviennent membre d'une à trois associations internationales, sans compter pour certaines cours suprêmes qui ont compétence en matière constitutionnelle²², administrative²³ ou financières²⁴.

c. La création de réseaux de juges

Pour faire face à un manque de formation provenant des Etats, soit par la très forte spécialisation de juges²⁵, des associations se sont créées de façon informelle,

¹⁷ Actuellement treize conventions

http://www.courdecassation.fr/activite_internationale_5/conventions_jumelage_628/

¹⁸ Par exemple entre la Cour suprême du Maroc et du Burkina-Faso ou de la Cour populaire suprême du Vietnam et de la Cour suprême du Laos

¹⁹ Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne en décembre 2005

²⁰ Association africaine des hautes juridictions francophones en novembre 1998

²¹ Depuis mars 2010

²² Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français

²³ Association internationale des hautes juridictions administratives

²⁴ Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français

²⁵ Droit de l'environnement (Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement depuis février 2004) ou en matière de droits des réfugiés

principalement grâce aux communications électroniques, puis se sont structurées dans un cadre légal²⁶. Elles se développent notamment en bénéficiant de subventions européennes ou par les cotisations de ses membres. Leurs travaux sont généralement publiés sur leur site Internet sont une source d'informations essentielle pour la compréhension de ces droits.

II. Contraintes

Le développement des cours suprêmes francophones a subi de nombreuses contraintes liées notamment au relatif degré d'indépendance de la justice (A) et par les faibles moyens qui leur sont alloués (B)

A. Le degré relatif de l'indépendance de la justice

Les obstacles à l'indépendance des cours suprêmes est double, car elle est imparfaite (1) et elles subissent la tutelle des ministères de la justice (2).

1. Une séparation des pouvoirs imparfaite

Malgré le fait que la Déclaration de Bamako confirme dans son premier paragraphe son adhésion « à la séparation des pouvoirs » et que les Etats s'engagent « à assurer l'indépendance de la magistrature », cette séparation des pouvoirs reste imparfaite. L'indépendance de la justice, telle que rappelée dans la motion finale de notre deuxième congrès consacré à ce sujet a réaffirme que « cette indépendance exige que le recrutement des juges, le déroulement de leur carrière et la sanction disciplinaire de leurs manquements éventuels soient soustraits à toute ingérence politique et régis par des règles transparentes et démocratiques. ».

Il a été également «souligné que l'indépendance est pour les magistrats un droit et un devoir au bénéfice de la justice et qu'elle exclut toute forme de partialité et rappelle que cette indépendance impose que les magistrats reçoivent pour leurs activités juridictionnelles une rémunération décente à la hauteur de leurs missions et que cette mission ne pourra être accomplie que si les juridictions reçoivent les crédits indispensables à leur fonctionnement au service de la société ».

Enfin il a été rappelé « que l'inamovibilité des magistrats du siège suppose que ces derniers ne puissent être affectés, mutés sans leur consentement, sauf à prévoir, dans des textes de portée générale et abstraite, comment une certaine mobilité dans l'intérêt du service peut être justifiée par les exigences impérieuses du service ».

Malheureusement, nous constatons de nombreux incidents à la nomination des présidents des cours suprêmes (a), pendant l'exercice de leurs fonctions (b) et la cessation de leurs fonctions (c).

a. La nomination des présidents de cours suprêmes

²⁶ Principalement sous forme d'association régie par la loi française du 1^{er} juillet 1901

La nomination du président de la cour suprême pose souvent de nombreuses difficultés. Il a été constaté notamment le temps important que prend l'autorité de nomination. Le cas de la Cour de cassation d'Haïti mérite d'être relevé, à l'heure actuelle, aucun président n'a été nommé depuis 2004²⁷. En Roumanie, le président Nicolae Popa n'est pas remplacé depuis le 2 septembre 2009.

Depuis 2009, il apparaît également que sont nommés comme président de cours suprêmes des personnalités qui ne sont pas des magistrats²⁸. Loin de remettre en cause la compétence et la légalité de ces nominations, eu égard aux circonstances particulières de chaque Etat, ces nominations sont récentes et les fonctions de président de cours ne doivent être assimilées à une nomination à la tête d'un ministère.

b. Les incidents en cours d'exercice des fonctions

Phénomène qui tend à s'accroître, les relations avec le pouvoir exécutif se dégradent et se manifestent principalement par les critiques publiques à l'encontre de l'autorité judiciaire. L'autorité judiciaire, comme la doctrine sur la jurisprudence de la cour suprême, se nourrit de l'échange avec les autorités publiques et la société civile.

Néanmoins, la critique à des fins politiques, de façon non justifiée à l'égard des décisions des hautes institutions ne peut s'exercer quand elle excède les limites fixées, comme cela existe pour les personnes privées, dans des propos diffamatoires.

De tels faits, n'émeuvent pas les juges des cours suprêmes quand ils sont constatés dans des articles de presse, car les libres propos sur la justice font partie du débat démocratique. A l'inverse, quand un ministre ou autre responsable politique formule des critiques infondées, le garant de l'institution judiciaire, doit réparer de façon équitable le préjudice subi par l'institution judiciaire²⁹.

c. La cessation arbitraire des fonctions de président de cours suprêmes

La cessation des fonctions acceptable est celle d'une fin de mandat prévu par une loi³⁰, par la retraite ou par une nomination à d'autres fonctions. Or, il n'est pas admissible que soit appliqué le principe « celui qui nomme peut révoquer », d'autant plus que la fin des fonctions est décidée en raison de critères non judiciaires, mais politiques.

²⁷ Lire l'interview de M. Michel Forst à RFI : <http://www.rfi.fr/contenu/20091129-bilan-contraste>

²⁸ C'est le cas notamment en Slovaquie par une décision du Conseil de la justice du 22 juin 2009 (ancien ministre de la justice et député) ou en Mauritanie, par un décret présidentiel du 21 août 2009, le président est avocat, ancien ministre de la justice

²⁹ En France, le 20 septembre 2006, le ministre de l'intérieur a évoqué « la démission » et « le laxisme des juges de Bobigny »²⁹. A cette déclaration, le premier président Canivet a demandé un entretien au président de la République qui lui a été accordé deux jours plus tard

³⁰ En Suisse, par exemple, le mandat du Président est fixé à un an renouvelable une fois

Plusieurs incidents sérieux méritent d'être relatés :

En 2006, en République tchèque, le président de la République avait nommé Madame Iva Brozova à la tête de la Cour suprême, mais a décidé par la suite sa révocation³¹. Il a fallu une décision de la Cour constitutionnelle pour qu'elle puisse conserver son mandat³².

En 2009, nous avons constaté par exemple en Mauritanie, que le Président de la Cour suprême a été nommé en qualité d'ambassadeur de Russie, trois mois après le prononcé d'un arrêt dans une affaire sensible³³.

La même année, en Guinée, Monsieur Mamadou Sylla a été nommé président de la Cour suprême en avril 2009³⁴, a été remplacé par Monsieur Yves Aboly huit jours plus tard, pour être nommé à nouveau es qualité le 7 mars 2010. La principale raison avancée par la presse indépendante est l'absence de remerciement au chef de la junte lors de son audience solennelle d'installation³⁵. Sa deuxième nomination a été faite par le Premier ministre Jean-Marie Doré.

De même, il est fréquent que le président de la cour suprême préside le conseil supérieur de la magistrature³⁶ et procède aux nominations qui lui sont soit dictées soit donne l'instruction de révoquer.

En Serbie, huit cent trente-sept juges et cent cinquante procureurs ont été démis de leurs fonctions pour des raisons politiques. Un communiqué du mouvement des magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL), ainsi que plusieurs syndicats français et serbes a été publié³⁷.

2. Une tutelle de fait des ministères de la justice

Cette tutelle à l'égard des cours suprêmes se manifeste par des actes (a) ou par la restriction des moyens matériels (b).

a. La tutelle par les actes

³¹ <http://www.radio.cz/fr/article/83157>

³² Décision de la Cour constitutionnelle tchèque du 11 juillet 2006 en anglais : <http://www.concourt.cz/file/2281>

³³ <http://fr.allafrica.com/stories/200905181373.html> Article du 18 mai 2009 de l'agence Nouakchott d'information

³⁴ Décret du 10 avril 2009

³⁵ <http://www.infoguinee.com/beta3/content/view/4784/1/>

³⁶ Ou conseil des juges selon les Etats

³⁷ http://www.medelnet.org/pages/128_1.html

L'AHJUCAF s'est heurté à plusieurs reprises à la présence d'une tutelle de plusieurs cours suprêmes au ministère de la justice. Nous avons pris note de l'empêchement de déplacements pour des conférences que nous avons organisés, même après réservation des billets d'avion et que toutes dispositions matérielles aient été prises.

Le sujet traité en 2007 sur l'indépendance de la justice s'est heurté à trois reprises à un veto de ministres de la justice. Cette tutelle peut être également acceptée et non subie par certaines cours. Il nous a été demandé à quelques reprises de transmettre nos demandes aux ministères par voie diplomatique afin que leur soit attribué le dossier d'inscription.

L'adhésion de cours suprêmes à notre association a également été abandonnée pour une cour suprême à cause de l'autorisation demandée au ministre chargé de la justice. De même, des ambassades n'ont pas délivré des visas à certains de nos congressistes, car des avis négatifs provenant de ministères de la justice du pays de destination ont été émis.

Il faut également noter à une autre échelle que l'institution de la cour suprême doit garantir chaque cour la composition : Cour des comptes, Conseil d'Etat, Conseil constitutionnel. Quand une cour est indépendante de la cour suprême³⁸ des moyens d'existence doivent lui être alloués. Au Sénégal, la Conseil d'Etat devenu indépendant en 1992 a réintégré la Cour suprême en 2008³⁹.

Rares sont les interventions des chefs d'Etat en faveur de l'indépendance des cours et tribunaux par les chefs d'Etat francophones⁴⁰. Les appels des magistrats des cours suprêmes sont pour plus fréquents⁴¹.

b. La tutelle par les moyens

La tutelle par les moyens se manifeste principalement par l'allocation par le ministère de tutelle ou les assemblées parlementaires de budgets permettant des transports internationaux et la participation à des manifestations que nous organisons.

³⁸ On parle d'éclatement, thème d'un congrès de l'Association africaine des Hautes juridictions francophones du 14 au 16 mai 2010 -

http://democratie.francophonie.org/rubrique.php3?id_rubrique=836

³⁹ Loi organique n°2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême

⁴⁰ Notons par exemple la déclaration de S.E. Me Abdoulaye Wade, président de la République du Sénégal à l'occasion de l'installation du premier président de la Cour suprême le 19 novembre 2008 « J'ai failli supprimer le ministère de la Justice qui n'a aucune influence sur la magistrature assise. Ni moi, ni le ministre n'essayera d'influencer la magistrature »,

⁴¹ Par exemple lors de l'audience de rentrée 2009 en Haïti : « Le président a.i. de la Cour de cassation de la République en a profité pour dénoncer les agissements du gouvernement qui, selon lui, s'est permis d'interférer dans des affaires relevant exclusivement du Pouvoir judiciaire. » Article du Nouvelliste du 5 octobre 2009.

Il est fort compréhensible que dans les pays du Sud, le budget alloué à ces déplacements soit fortement réduit. L'AHJUCAF pourvoit à ses difficultés financières soit sur ses fonds propres, soit par des subventions allouées par l'Organisation internationale de la Francophonie.

Il est par contre difficilement concevable que certaines de nos cotisations ne soient pas versées, par des cours dont les pays sont dits développés. La raison principale que nous avons remarquée est que le paiement dépend directement des ministères de la justice et que les cours n'ont aucune autonomie financière même pour des sommes modestes.

Pire encore, la faiblesse des moyens alloués peut concerner des dépenses essentielles à la réalisation d'arrêts de qualité, à savoir sur l'accès à la documentation (par l'impossibilité de créer d'une bibliothèque) ou de matériel informatique. Preuve en est que deux cours suprêmes ne sont pas du tout informatisées à l'heure actuelle.

B. Les moyens alloués aux cours suprêmes

L'AHJUCAF, par les différentes missions qu'elle a réalisées a constaté objectivement l'insuffisance des moyens financiers que ce soit sur les budgets de fonctionnement à une échelle préoccupante (1), pour réaliser des plans de formation continue (2), d'où la tentation d'être bénéficiaire d'un pacte passif de corruption (3).

1. Le manque de moyens d'une insuffisance extrême

La constatation générale lors de visites dans des cours suprêmes principalement africain a permis de visualiser l'insuffisance extrême de moyens notamment informatiques et la difficulté de recruter du personnel de soutien (surtout des informaticiens et des documentalistes) hautement qualifiés.

La vétusté des locaux, souvent anciens, datant parfois de l'époque coloniale a été remarquée. En dix ans, seuls deux cours suprêmes (Bénin et Madagascar) se sont vu doter de locaux neufs et fonctionnels.

Pour faire face à ce manque de moyens, les cours se tournent de façon dispersée auprès de bailleurs de fonds nationaux (ambassades francophones ou non), d'organisations internationales ou, par exemple, financent sur leur propre salaire, l'achat de codes juridiques afin de travailler dans des conditions normales pour tout magistrat.

2. Le manque de formation autre qu'initiale

Peu de cours suprêmes proposent elles-mêmes des formations avec d'autres professions juridiques ou des universitaires. Certains sujets essentiels, comme le droit de l'environnement, ne sont traités uniquement que par notre association.

Force est de constater, passé une formation initiale souvent de qualité, peu de programmes de formation continue n'ont été mis en œuvre, malgré le fait de l'existence de l'Ecole régionale supérieure de la Magistrature de l'Ohada à Porto-Novo (Bénin).

Les formations dispensées par les Etats du Nord vers le Sud sont en nette diminution et tendent à être destinées à des cours soit européennes soit non francophones.

Le coût prohibitif des formations est un frein important pour les cours membres de notre association. Faute de subventions appropriées et d'un plan global de formation des magistrats des cours suprêmes, les formations sont attribuées toujours aux mêmes personnes intéressées par les questions internationales (alors que la formation nous semble être un droit ouvert à tout magistrat) ou attribuées en fonction du grade et non de la compétence réelle.

Un travail d'identification d'experts sur des questions déterminées (droit de l'environnement, droit des enfants) est en cours par notre association.

3. La tentation de la corruption

Face à la faiblesse des moyens matériels et aux faibles rémunérations⁴² allouées aux magistrats des cours suprêmes, la corruption, selon différentes modalités, est présente à des niveaux plus ou moins importants selon les Etats.

Cependant, plusieurs premiers présidents ont pris dans les dernières années des décisions courageuses pour éloigner certains magistrats peu intègres en les révoquant ou en décidant d'une mise à la retraite d'office, comme à la Cour suprême du Sénégal.

Cette volonté peut avoir aussi des conséquences inverses en profitant de l'argument de corruption pour révoquer pour d'autres raisons, comme en République démocratique du Congo ou en République centrafricaine.

Conclusion

En dix ans d'existence, l'AHJUCAF a vu que de nombreuses initiatives ont eu un impact limité dans le temps, notamment sur les questions de la diffusion du droit et plus particulièrement de la jurisprudence francophone des cours suprêmes.

III. Recommandations pour la consolidation de l'Etat de droit et de la gouvernance dans l'espace francophone

L'AHJUCAF recommande dans l'exercice de ses actions que soit relevé deux défis : l'accès au droit et à la diffusion du droit (A), ainsi que la mutualisation des initiatives (B).

A. Relever le défi de l'accès au droit et de la diffusion du droit

Ce défi est double : il doit être de façon parallèle destiné aux justiciables (1), ainsi que vers les professionnels du droit (2).

1. Aller vers les justiciables

Nous recommandons que les cours suprêmes et notamment leurs rôle dans l'unification de la jurisprudence soit mieux connu par les justiciables et par le grand public. Nous espérons

⁴² Rémunérations à l'adresse : <http://www.ahjucaf.org/spip.php?rubrique601>

que soit mis en œuvre des opérations à grande échelle de vulgarisation du droit, par notamment la réalisation de brochures ou à l'entrée des cours de bornes d'information.

Les informations qui sont d'ordre juridique méritent à être diffusées auprès d'un large public par des médias tels que la télévision (TV5) ou par la radio (RFI), sous la forme d'émissions régulières ou de chroniques courtes.

Plus que l'information, le défi principal est l'accès réel à la cour suprême et nous avons donné comme priorité dans les années à venir d'engager une réflexion sur les systèmes « d'aide juridictionnelle », en lien avec les avocats.

2. Aller vers les professionnels du droit

Les professionnels du droit, ce que soit les universitaires, ou les avocats ou toute profession juridique doivent être destinataires d'information sur la cour (a), et être acteur d'un dialogue sur le droit (b).

a. La communication externe

Il est essentiel pour garantir le caractère public de la jurisprudence et de sa diffusion, que la tâche de faire connaître les productions juridiques de la cour suprêmes soit de la compétence de la haute institution sous forme de recueils officiels⁴³.

La diffusion électronique à l'échelle nationale, qui doit être mutualisé avec la diffusion des lois et règlement, est du ressort des institutions chargées de la diffusion du droit, fédérées dans le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D⁴⁴).

b. Le dialogue sur le droit

L'amélioration de la qualité des arrêts passe par une critique constructive avec la Doctrine, incarnée principalement par les professeurs de droit. Ce dialogue doit être nourri et constant, en favorisant la libre circulation des jurisprudences et des analyses.

Dans nombre de pays du Sud, les revues juridiques sont inexistantes, non pérennes, ou payantes⁴⁵, ce qui freine l'accessibilité auprès des avocats et des étudiants de ce dialogue. Sur le moyen des pays de common law avec les « law review ⁴⁶», nous espérons avec les universités francophones lancer de telles initiatives constructives et peu coûteuses.

⁴³ Voir l'exemple de la Cour suprême du Rwanda : <http://www.supremecourt.gov.rw/?article29>

⁴⁴ Site internet <http://www.rf2d.org/>

⁴⁵ A contrario, le Cefod (Tchad) dispose d'une revue juridique en ligne : <http://www.cefod.org/spip.php?rubrique1>

⁴⁶ La plus connue reste la publication « Harvard law review » <http://www.harvardlawreview.org/index.php>

B. Mutualiser les initiatives

En période de crise et de restrictions importantes sur les budgets alloués à la justice, toute initiative doit faire l'objet d'un suivi strict en matière d'engagement budgétaire. Afin de faire face à cette situation, il convient d'encourager la mutualisation des projets sur les questions de formation des juges (1), en lien avec les autres réseaux institutionnels francophones (2).

1. En matière de formation des juges

Comme précisé dans la présente étude, la formation des juges est l'élément essentiel et manquant dans le processus d'amélioration progressive de la qualité des arrêts par les magistrats des cours suprêmes. Toujours pour limiter les coûts et pour donner une large audience à des manifestations, il convient de s'appuyer sur les structures pérennes de formation (a) et de créer des contenus de formation disponibles et gratuits (b).

a. S'appuyer sur les structures pérennes de formation

Les structures de formation sont existantes, mais sous-utilisées. L'AHJUCAF a eu recours dans les quatre dernières années à l'Ecole régionale supérieure de la Magistrature de l'Ohada au Bénin, à la Maison du droit vietnamo-française (Hanoi) ou l'Académie de formation des juges à Budapest (Hongrie).

Nous comptons se servir de ces lieux d'échanges dans l'avenir pour nos actions de façon plus importante, notamment dans le cadre des maisons des savoirs de la Francophonie, des universités francophones ou des écoles de la magistrature.

b. Créer des contenus de formation disponibles et gratuits

Nombre de colloques ou congrès ont donné lieu à des publications qui malheureusement par une publication exclusivement sous forme d'ouvrage ne sont pas accessibles. D'autres ressources électroniques existent mais sont éparpillées parmi de nombreux projets francophones et ne sont pas indexés de façon rationnelle.

Nous appelons à nouer un lien partenariat futur avec l'Agence universitaire de la Francophonie afin que les formations en ligne ou sous forme de formations continues soient ouvertes aux professionnels du droit.

2. Avec les réseaux institutionnels

Les réseaux institutionnels francophones dont les membres sont des interlocuteurs réguliers des juges des cours suprêmes doivent bénéficier également de formations communes (a) et permettre un échange constructif, ce qui permettrait de réduire les coûts de formation (b). A terme, l'objectif de permettre la réalisation de plans et d'actions communs (c).

a. Développer les rencontres sur des préoccupations communes entre magistrats et les autres professionnels du droit

L'AHJUCAF prend l'initiative dans les trois années à venir de confronter les magistrats des cours suprêmes sur différents sujets (droit des enfants, déontologie et accès au droit) avec les autres professions juridiques et judiciaires.

L'objectif est de conforter ou renforcer le dialogue afin d'améliorer le fonctionnement des cours suprêmes et permettre une connaissance et une compréhension mutuelle.

b. Mutualiser les coûts et les manifestations

A l'heure des nouvelles technologies permettant notamment la visioconférence et les échanges par email de façon quasi-gratuite, la diffusion de l'information juridique francophone passe et doit passer par des manifestations impliquant des échanges directs.

Certes nécessaire, mais très coûteuse, l'organisation de tels rencontres ont un coût très important qui mérite à être mutualisé afin de créer de grands événements francophones où se réunissent les membres des réseaux institutionnels. L'avantage est double sur la question de la réunion des coûts, mais aussi afin d'améliorer la visibilité de toutes nos actions.

c. Un plan d'action commun

Un travail de concertation doit être nécessaire pour recenser, évaluer et définir les financements pour les actions en faveur des cours suprêmes. Sur le modèle des conférences de la justice francophone, il peut être envisagé à titre régulier, une fois tous les trois ou cinq ans, des assises et une concertation aboutissant à des projets déterminés et budgétisés. L'objectif de permettre une amélioration équitable de tous les réseaux, donc par leurs membres tous les professionnels du droit⁴⁷. Il se trouve également que dans la plupart des cas que les préoccupations sont communes.

L'AHJUCAF par exemple met en œuvre de façon régulière, de part ses statuts, les actions portant sur les questions de documentation (par exemple en octobre 2009 pour soutenir le service de documentation et d'études de la Cour suprême du Mali) ou en vue de servir de relais vers des bailleurs de fonds internationaux potentiels.

Conclusion

Le travail effectué par l'AHJUCAF depuis dix ans a montré que l'autonomie de la cour suprême n'est pas totale et qu'elle est limitée par de grandes difficultés financières. Soumise uniquement à la loi, elle se heurte également à de nombreuses reprises à des freins liés aux considérations propres des ministères de la justice ou par une absence d'intérêt ou de volonté politique de relayer les projets des hautes juridictions.

Cependant, l'intérêt d'une association comme la nôtre, soutenue par l'Organisation internationale de la Francophonie, permet de travailler, même avec des fonds propres limités, de façon très concrète, et permet l'amélioration réelle de la situation de nos membres.

Cette action localisée, parfaitement maîtrisée et budgétisée, n'est pas sans heurts avec d'autres organisations ou associations dont les objectifs ne sont pas d'améliorer les conditions de travail ou la qualité de la production juridique des hautes juridictions, mais d'influencer leurs décisions. L'indépendance des cours passent par un refus des politiques visant à les mettre sous tutelle sous des bannières qui visent à un recours plus systématique à l'arbitrage sur les questions commerciales et économiques, au détriment de cour judiciaire régionales comme celle instituée par l'Ohada.

Les dangers sont nombreux, liés à la puissance économique d'entreprises multinationales ou nationales qui sont enclins de façon directe ou non de permettre une corruption passive de juges. Le risque provient aussi d'Etats dont l'action sur place vise, non seulement –ce qui est normal- à renforcer leur assise économique dans le pays, mais progressivement interférer dans le travail des juges. Des exemples nombreux existent de pseudos-stages à l'étranger tous frais payés pour que soit donné aux juges un arsenal juridique plus favorable à tel ou tel Etat.

⁴⁷ Ce qui comprends les professions de magistrats, avocats, policiers, notaires par exemple

Les cours suprêmes sont dans le mouvement de mondialisation et se trouvent à la frontière de toutes les influences : politiques à l'intérieur de l'Etat, économiques par l'influence de multinationales sur leurs jugements, internationales par la présence d'Etats qui rêvent que soit appliqué leur droit.

L'AHJUCAF, les réseaux institutionnels et la Francophonie apparaissent, malgré leur discrétion apparente pour le grand public ou certains professionnels du droit, ont une action qui ne donnent pas lieu à un retentissement médiatique important, mais qui au quotidien agissent pour la justice de leur pays et à destination des citoyens.

Des enquêtes⁴⁸ montrent que les citoyens estiment que la justice est dépendante du pouvoir politique (en France, ils sont 54% selon une étude de 2004 à le penser) et de nombreuses affaires médiatisées ont conduit à un discrédit important sur la justice en général.

Nous ressentons que la Déclaration de Bamako, qui pose, à juste titre, les bases d'une justice indépendante et efficace, doit être un outil qui doit permettre de face aux entraves rencontrées par nos membres.

La déclaration de Paris du 14 février 2008 réaffirme « l'instauration d'un environnement juridique stable, favorable aux échanges et aux investissements », notion qui est liée à la consolidation des moyens financiers et à l'indépendance accrue des cours suprêmes francophones, clés de voute des institutions judiciaires des Etats francophones.

Nous faisons le vœu dans un avenir proche, notamment lors de la conférence des chefs d'Etat de la Francophonie, qu'une délibération soit prise en faveur des cours suprêmes.

Il conviendrait à cette fin de garantir les moyens de fonctionnement des cours suprêmes et de permettre à l'AHJUCAF et aux réseaux institutionnels, acteurs essentiels de la coopération judiciaire de devenir non plus des observateurs privilégiés, mais des véritables acteurs francophones pérennes à l'image de l'Agence universitaire de la Francophonie ou de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

⁴⁸ Voir la réponse au questionnaire sur l'indépendance de la justice : <http://www.ahjucaf.org/spip.php?rubrique676>