

LE PRESIDENT DU CONSEIL
CHEF DU GOUVERNEMENT,

- VU la Constitution du 11 Janvier 1964 ;
VU le Décret N° 33/PR du 25 Janvier 1964,
portant formation du Gouvernement,

DECRETE :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à l'Assemblée Nationale par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

PROJET DE LOI

fixant la composition, l'organisation et
le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature

EXPOSE DES MOTIFS

Messieurs,

Au nombre des institutions de la République qui doivent être rapidement mises en place, figure le Conseil Supérieur de la Magistrature prévu par le Titre VI de la Constitution du 11 Janvier 1964.

L'importance de cet organisme ne saurait échapper à quiconque ; en effet il doit être obligatoirement consulté non seulement avant la nomination des magistrats du siège et avant toute décision intéressant au cours de leur carrière l'avancement de ces derniers, mais encore chaque fois que sera mise en question l'indépendance de ces mêmes magistrats. En outre, les décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature sont insusceptibles de recours lorsqu'il statue en matière disciplinaire et son avis est requis avant la signature des décrets de grâce.

Son absence ferait notamment obstacle à l'application du statut de la magistrature et priverait le président de la République de la possibilité d'exercer son droit de grâce.

Il est donc urgent que soit soumis à la délibération de l'Assemblée Nationale un projet de loi fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, conformément aux dispositions de l'article 80, alinéa 2, du texte constitutionnel.

Si l'organisation et le fonctionnement de cette institution ne posent pas de problèmes difficiles à résoudre, il n'en est pas de même en ce qui concerne sa composition.

La difficulté provient de la rédaction de l'article 79 de la Constitution ainsi conçu : "le Président de la République est garant de l'indépendance des juges .

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature"

Si l'on s'en tient à la lettre du texte, il semble que le constituant ait voulu que le Conseil Supérieur soit un organisme destiné à assister le Président de la République sans que celui-ci en fasse lui-même partie.

Cette interprétation peut s'étayer d'un argument tiré des termes de l'article 82 du même chapitre constitutionnel : "le Conseil Supérieur de la Magistrature étudie les dossiers de grâce et les transmet avec son avis motivé au président de la République", texte qui, sans aucun doute, implique la non appartenance du président de la République au Conseil Supérieur.

Mais si l'on interprète moins sévèrement le texte de l'article 79, on peut envisager de faire entrer le Président de la République dans la composition du Conseil Supérieur, avec bien sûr la qualité de président du dit Conseil. Il suffirait de décider, pour respecter le texte de l'article 81, que le Conseil Supérieur, délibérant sur les recours en grâce, siègerait hors la présence de son président.

Sans s'arrêter à la difficulté, et alors que les termes de leurs constitutions respectives sont identiques aux termes de la Constitution du Dahomey, la Côte d'Ivoire et le Sénégal n'ont pas hésité à donner la présidence du Conseil Supérieur au président de la République ; par contre la Haute-Volta dans le même cas, a fait du Conseil Supérieur un organisme indépendant du président de la République, présidé par le ministre de la Justice. Quant au Cameroun, il adopte la solution de la présidence du Conseil Supérieur par le président de la République dans l'article 41 de son texte constitutionnel, échappant ainsi au problème qui se pose aujourd'hui.

En effet, il existe des raisons valables de confier au Président de la République la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Aux termes de l'article 79 de la Constitution, le Président de la République est garant de l'indépendance des juges. Quelle meilleure garantie, pour les juges, que la présence du plus haut magistrat de l'Etat, notamment lorsque le Conseil est appelé à statuer en matière disciplinaire ?

Serait-il sage, par ailleurs, alors que le président de la République est appelé à signer les décrets de nomination, de l'écarter de la délibération du Conseil Supérieur qui doit émettre son avis préalable.

Ce serait le priver de tous les éléments d'appréciation nécessaires.

C'est pourquoi le projet de loi adopte la solution inscrite dans les termes de l'article 1er et n'écarte la présence du Président de la République que lors des délibérations sur les recours en grâce, comme il sera expliqué plus loin.

Le Conseil Supérieur comprend en outre : le Garde des Sceaux, vice-président, le président de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême, le premier président de la Cour d'Appel, un conseiller à la Cour Suprême et deux magistrats du siège, ces derniers appelés à ne siéger qu'en matière disciplinaire.

Ces magistrats (article 2) sont désignés pour une durée de quatre ans, par décret du président de la République, sur une liste comportant un nombre de noms double de celui des postes à pourvoir ; les magistrats qui ne sont pas désignés comme titulaires l'étant comme suppléants avec vocation au remplacement des titulaires empêchés ou dont les fonctions ont pris fin pour une cause quelconque, autre que la date d'expiration normale de leurs fonctions (article 3)

Les dispositions de cet article 3 permettront le bon fonctionnement du Conseil Supérieur en matière disciplinaire alors même que l'un des titulaires aux fonctions au sein de ce Conseil viendrait à ne pouvoir les exercer.

Les articles 5, 6 et 7 ne méritent aucun commentaire particulier ; par contre l'article 9 qui écarte le Garde des Sceaux lorsque le Conseil statue en matière disciplinaire et le remplace par l'un des magistrats visés à l'article 2, appelle certaines observations.

D'une part, le Garde des Sceaux qui exerce l'action disciplinaire aux termes de l'article 51 du statut de la magistrature, ne doit pas participer aux délibérations, car le Conseil devient alors une véritable juridiction dont les décisions sont d'ailleurs sans appel et ne peut comprendre dès lors l'autorité chargée des poursuites.

D'autre part et c'est la raison pour laquelle des magistrats appartenant aux différentes juridictions doivent faire partie du Conseil Supérieur, il importe que le juge faisant l'objet d'une action disciplinaire soit représenté par l'un de ses pairs.

L'article 10 décide que les recours en grâce seront instruits par le Ministre de la Justice, ce qui est traditionnel à l'organisation judiciaire.

L'article 11 précisant que le président de la République n'assiste pas aux délibérations du Conseil Supérieur sur les recours en grâce, se justifie en raison des dispositions de l'article 82 de la Constitution qui décide : "le Conseil Supérieur de la magistrature étudie les dossiers de grâce et les transmet avec son avis motivé au président de la République", texte qui, sans aucun doute, implique l'absence du président de la République au sein du Conseil, absence d'ailleurs normale, car si le président de la République délibérait avec le Conseil, son avis serait lié quant à la décision sur la grâce.

Or, le droit de grâce doit s'exercer dans des conditions absolues de liberté et de souveraineté qui ne sauraient dépendre ni d'une opinion précédemment exprimée, ni d'un avis émanant du Conseil.

Le second alinéa de l'article 11 décidant qu'au cas de partage des voix, celle du Garde des Sceaux est prépondérante, s'explique par le fait de l'absence du président de la République.

Les articles 12 et 13 précisent les conditions matérielles de fonctionnement du Conseil Supérieur, en ce qui concerne le secrétariat et le budget.

TEXTE DE LA LOI

Article 1er - Le Conseil Supérieur de la Magistrature institué par le titre VII de la Constitution est composé ainsi qu'il suit :

- 1°/- le Président de la République, président ;
- 2°/- le Garde des Sceaux Ministre de la Justice, vice-président
- 3°/- le Président de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême ;
- 4°/- le Président de la Chambre Administrative de la Cour Suprême ;
- 5°/ - Le premier président de la Cour d'Appel ;
- 6°/- un conseiller à la Cour Suprême ;
- 7°/- deux magistrats du siège appartenant l'un à la Cour d'Appel, l'autre aux tribunaux, appelés à siéger dans les circonstances prévues à l'article 9 de la présente loi.

Article 2 - Les magistrats visés aux alinéas 5 et 7 du précédent article sont désignés pour une période de quatre ans par décret du président de la République, sur deux listes dressées, l'une, de deux noms, par le président de la Cour Suprême, l'autre de quatre noms, par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Article 3 - Les magistrats qui n'ont pas été choisis en qualité de titulaires sont nommés suppléants par le même décret et ont vocation au remplacement des titulaires empêchés, ou des titulaires dont les fonctions ont pris fin pour des causes autres que la survenance de la date normale d'expiration des dites fonctions.

Article 4 - Il est pourvu au remplacement de ces magistrats quinze jours au moins avant la date d'expiration de la période pour laquelle ils ont été nommés. Leurs fonctions ne sont renouvelables qu'une fois.

Article 5 - Les magistrats membres du Conseil Supérieur ne peuvent faire l'objet ni d'une distinction ni d'une promotion de grade, ni d'une mutation pendant la durée de leur mandat.

Article 6 - Le Conseil Supérieur de la magistrature se réunit à la Présidence de la République sur la convocation de son président ou de son vice-président qui établit l'ordre du jour. Il peut valablement délibérer avec quatre de ses membres présents. Ses propositions, avis ou décisions sont formulés à la majorité des voix. En cas de partage celle du président est prépondérante.

Article 7 - Les membres du Conseil Supérieur de la magistrature sont tenus au secret des délibérations. Il est interdit de publier aucune information relative aux travaux et délibérations du Conseil Supérieur, à l'exception des informations communiquées par le président.

Article 8 - Le Conseil Supérieur de la magistrature délibère sur toutes les questions d'ordre général intéressant l'indépendance des juges.

Article 9 - Lorsqu'il statue en matière disciplinaire, le Garde des Sceaux Ministre de la Justice, n'assiste pas aux séances ; le Conseil est alors complété par l'un des deux magistrats visés à l'alinéa 7 de l'article 1er, ou éventuellement de son suppléant appartenant au même ordre de juridiction que le magistrat faisant l'objet de l'action disciplinaire.

Article 10 - Les recours en grâce sont instruits par le Ministre de la Justice avant d'être soumis au Conseil Supérieur de la magistrature.

Article 11 - Lors des délibérations sur les recours en grâce, le Président de la République n'assiste pas aux séances.

Au cas du partage des voix, celle du Garde des Sceaux est prépondérante.

Article 12 - Le secrétariat du Conseil Supérieur de la magistrature est assuré par le secrétaire général de la Présidence de la République assisté d'un magistrat du siège désigné par décret du Président de la République, sur proposition du Garde des Sceaux.

Article 13 - Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil Supérieur de la magistrature sont inscrits au budget de la Présidence de la République.-

Fait à COTONOU, le 1er Octobre 1964

par le Président du Conseil
Chef du Gouvernement,

le Garde des Sceaux, Ministre de
la Justice et de la Législation,



A. ADANDE



J. A. HOUMADEGBE-TOMETIN