

# Plaidoyer pour un procès pénal simplifié : les nouvelles figures des réponses de politique criminelle

Par **Sadou WANE**

*Docteur en droit privé et sciences criminelles*

*Université Paris Panthéon-Sorbonne*

*ATER Université Alioune Diop Bambey (UADB)*

1. L'émergence de nouveaux paradigmes, notamment les autoroutes de l'information, l'immatériel, la connexion et la compression du temps dans pratiquement tous les domaines a fait de la vitesse « une fin en soi et un critère absolu de qualité, dans cette civilisation où tout le monde court après le temps sans plus jamais prendre le temps de se demander pourquoi »<sup>1</sup>. La prise de conscience sur l'intérêt du temps de la justice s'est véritablement accélérée au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. Il est utile de retenir ces mots de George FOURNIER annonçant « malheur au théoricien qui, dans ses démarches de compréhension, d'explication et d'appréciation critique de la norme, ferait l'économie d'une référence au temps »<sup>2</sup>. Le service public de la justice, régulateur des conflits sociaux et arbitre du jeu des rapports économiques, politiques et culturels, doit être performant, accessible et efficace, ce qui semble être un lointain idéal. La justice souffre malheureusement de déficiences qui entachent son fonctionnement<sup>3</sup>. Des maux qui ont pour nom : lenteur, inaccessibilité, excès de formalisme, inefficience, entre autres. Les multiples et récurrents dysfonctionnements dans l'administration de la justice confortent aujourd'hui l'idée du dérèglement et de l'illisibilité de la réponse pénale. La justice pénale asphyxiée, semble « marcher au pas » ; elle est ainsi ponctuée par des lenteurs persistantes, auxquelles il est nécessaire de remédier<sup>4</sup>. La définition

---

<sup>1</sup> B. B. PERRIN, « Les modulations du temps dans la procédure souvent l'objet du litige », in J. M. COULON et M-A FRISON-ROCHE (dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 25. Voir sur cette question, Alexis MIHMAN, *Contribution à l'étude du temps dans la procédure pénale*, Thèse, Université Paris 11, avril 2007, p.23.

<sup>2</sup> Cf. ETRILLARD, *Le temps dans l'investigation pénale*, préface G. FOURNIER, Paris, L'Harmattan, 2004.

<sup>3</sup> La gestion quotidienne de la justice permet de constater que le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice ne sont pas totalement effectifs. Les raisons tiennent, entre autres, aux difficultés d'ordre organisationnel et au fonctionnement défaillant de l'appareil judiciaire. Les obstacles sont aussi liés aux réalités socio-économiques et politiques du pays. V. en ce sens, R. DEGNI-SEGUI, préc. pp. 241-246.

<sup>4</sup> V. à ce propos, D. SY, « *Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique* », *Archives Afrilex*- numéro 3 : juin 2003 – « Le statut du juge en Afrique », Coll. Universités francophones, 1999.

de règles régissant l'organisation, le déroulement et le jugement du procès répressif est indispensable à l'application du droit pénal. A cet effet, le procès est considéré comme « une manière ordinaire d'administrer la justice »<sup>5</sup>. A ce titre, le procès est le trait d'union entre l'infraction et la sanction, constituant la phase ultime après l'enquête, la poursuite et l'instruction.

2. Avec notamment l'éclatement des catégories pénales, la justice change de plus en plus de visage, laissant poindre de nouvelles figures du jugement, c'est-à-dire la cooptation de nouveaux juges pour juger autrement<sup>6</sup>. Face aux mouvements de désétatisation par la déjudiciarisation, refait surface un modèle ancien de dénouement des litiges, la justice sans juge professionnel. Dans cet esprit, la justice de proximité qui suscite un regain d'intérêt a connu ses heures de gloire en Afrique et particulièrement au Sénégal<sup>7</sup>. Cette raison suffit à expliquer le réel succès de la phase expérimentale des maisons de justice qui étoffent le maillage de la réponse pénale<sup>8</sup>.

3. À l'heure de l'internationalisation de la justice pénale, un vaste mouvement de réformes allant dans le sens d'une accélération des règles de procédure, a mis en évidence la transformation radicale de la vision de la temporalité pénale qui a désaxé la politique pénale sénégalaise. Ce changement progressif du droit processuel est à l'origine du développement de formes simplifiées de la procédure et la marginalisation du contentieux simple. À ce titre, il convient de prendre en considérations ces glissements en redéfinissant une nouvelle figure de la politique pénale, à même, de répondre à la masse des petites affaires enregistrées au parquet. Ces réponses pénales sont usitées, principalement, pour des faits, enregistrés dans la rubrique des classements sans suite « secs », en raison de leur faible gravité ou de la modicité du préjudice. Il importe d'élargir la gamme des réponses de politique criminelle, qui aujourd'hui, cantonne le ministère public à une simple option à deux faces : d'une part, classement sans suite et d'autre part, orientation vers une juridiction de jugement par la

---

<sup>5</sup> L. CADIET, J. NORMAND et S. AMRANI-MEKKI, *Théorie générale du procès*, Paris, P.U.F, 2010, p. 5.

<sup>6</sup> C. VIENNOT, *Le procès pénal accéléré : Études des transformations du jugement pénal*, Paris, Dalloz, 2012.

<sup>7</sup> V. Loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, JORS n° 4224 du 13 mai 1972. p.755 et le Décret n° 80-268 du 10 mars 1980 relatif à l'organisation des parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages, JORS, 15 mars 1980.

<sup>8</sup> M. Amadou BAAL Directeur de cabinet du Ministre de la Justice, lors d'un atelier de formation des animateurs des bureaux d'écoute des Maisons de Justice souligne que les onze Maisons de Justice que compte le Sénégal ont enregistré, en 2012, un taux moyen de réussite de 78,38 %, avec 9.227 dossiers de médiation traités dont 7.233 ont abouti à une réconciliation. V. Ministère de la justice, *Rapport d'évaluation du Programme sectoriel justice*, 2013.

procédure de flagrance et d'ouverture d'information. L'émergence des procédures accélérées a connu une ascension fulgurante ces dernières décennies. Celles-ci ont été introduites dans un contexte d'encombrement des affaires, et dans le but de le résorber en accélérant le temps des procédures<sup>9</sup>.

4. La matière pénale a suivi le chemin de la mondialisation. De plus en plus, des pays adoptent des lois pénales à vocation extraterritoriale afin d'apporter un traitement efficace à la délinquance transfrontalière et la cybercriminalité, entre autres. De ce fait, le champ d'activité de la matière pénale est en plein essor. Cette évolution reflète très largement les orientations des politiques actuelles en faveur des procédés de contournement des phases du procès classique, conséquemment au phénomène d'explosion des contentieux pénaux de masse. La captation des investissements directs étrangers, combinée au développement de la vie économique, aux activités industrielles et bien d'autres raisons, ont aiguillonné et servi de boussole dans l'affinement de la réponse pénale. Au final, ces réaménagements ont pour finalité l'adoption de modes de traitement du contentieux pénal, plus simples, lisibles, cohérents, mais surtout empreints de célérité pour répondre aux exigences d'une justice juste et équitable.

5. L'accélération du temps judiciaire s'appuie sur un démembrement des attributs du juge, lesquels s'autonomisent pour permettre la délégation, soit au procureur de la République, soit à des acteurs extérieurs aux prétoires tels que médiateurs, autorités administratives indépendantes, juges de proximité, etc. À ce titre, la déclinaison d'une politique pénale cohérente et lisible, à même, de répondre aux exigences des conventions et traités internationaux semble être la seule issue pour désengorger les rôles des tribunaux. En pareille occurrence, il est urgent de renforcer le dispositif législatif afin de systématiser et diversifier les réponses<sup>10</sup> à la commission des infractions. Selon Frédéric DEBOVE, « en dépit

---

<sup>9</sup> Voir sur à ce sujet, Loi n° 99-06 du 29 janvier 1999, JORS n° 5847 du 27 février 1999, p.836 modifiant le Code de procédure pénale. Voir également, Loi n° 2000-38 du 29 décembre 2000 modifiant le Code pénal, JORS du 10 février 2001, n° 5966, pp. 67-70 et Loi n° 2000-39 du 29 décembre 2000 modifiant le Code de procédure pénale, JORS du 10 février 2001, n° 5966, pp. 70-79. En revanche, il faut dire que les adjectifs tels que sommaire, abrégé ou accéléré en matière procédurale n'ont jamais, figuré dans les textes sénégalais. Le législateur sénégalais a axé la dernière réforme, essentiellement, sur des questions terminologiques liées à la révision de la carte judiciaire.

<sup>10</sup> Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution ; Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ; La loi n° 99-515 du 23 juin 99, créant la composition pénal et légalisant les alternatives aux poursuites, JORF juin 1999 ; Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, instituant la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

de leurs profondes différences, les procédures d'évitement de poursuites (médiation, réparation, composition) et du procès (plaidoyer de culpabilité), témoignent d'une même volonté de diversifier et d'accélérer la réponse de l'institution judiciaire »<sup>11</sup>.

6. Les réformes se succèdent sans toutefois améliorer substantiellement la qualité des décisions et l'efficacité de la justice pénale<sup>12</sup>, attestant le constat d'un empilement de textes reproduits sans souci de cohérence et de pertinence. La nécessité d'adapter la législation à la lutte contre la délinquance transnationale<sup>13</sup> et la mise en place progressive de nouvelles formes du jugement pénal<sup>14</sup> ont fini par devenir des exigences pressantes des justiciables. Les mécanismes de contournement du procès pénal ordinaire, ainsi formulé, sous son apparente simplicité, présente à la fois une vision panoramique et détaillée de la chaîne pénale. Dès lors, se pose la question de savoir : Quels sont les mécanismes d'évitement du procès pénal dans la recherche de la célérité de la justice pour un traitement des flux dans un délai raisonnable ? La présente étude entend préciser les circuits de modernisation des figures du procès pénal, c'est-à-dire, les procédés intrajudiciaires de contournement du procès pénal et les mécanismes de délégation extrajudiciaires. Notre champ de réflexion apparaît très vaste et a pour mérite, entre autres, de jeter les fondements d'un *aggiornamento* d'une réponse pénale simplifiée. L'objectif affiché par cette réflexion, est de proposer une contribution tendant vers un meilleur rendement de l'appareil répressif en jugulant l'inefficacité frappante de la réponse pénale mise en place pour vider les contentieux criminels en constant accroissement. Le processus de transformation de la justice pénale, paraît irréversible, et passe nécessairement par une évaluation soutenue du référentiel et une redéfinition de la politique pénale tant au niveau national qu'au niveau local. L'accélération du cours de la justice passe naturellement par l'utilisation de stratégies d'évitement d'un procès, qui commandent de créer des procédures alternatives, plus rapides que celles du droit commun.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> F. DEBOVE, « Justice pénale instantanée, entre miracles et mirages », *Dr. pén.* n° 11, 2006, p. 5.

<sup>12</sup> V. Loi n° 2000-38 du 29 décembre 2000 modifiant le Code pénal, JORS du 10 février 2001, n° 5966, pp. 67-70 et Loi n° 2000-39 du 29 décembre 2000 modifiant le Code de procédure pénale, JORS du 10 février 2001, n° 5966, pp. 70-79.

<sup>13</sup> M. DELMAS-MARTY (dir.), *Les chemins de l'harmonisation pénal*, Paris, UMR de droit comparé, Volume 15, 2008, p. 15. Dès l'introduction elle attire l'attention sur la nécessité de l'harmonisation du droit face à l'universalisme qui fonde les droits de l'homme et la globalisation économique qui facilite le développement de la délinquance transnationale.

<sup>14</sup> C. VIENNOT, préc., p. 25.

<sup>15</sup> D. DECHENAUD, « Le contradictoire dans le procès pénal », in Actes de Colloque, Institut de droit criminel de Grenoble, C. RIBEYRE (dir.) éd. Cujas, 2011.

7. Le foisonnement des procédures sommaires<sup>16</sup>, accélérées<sup>17</sup> ou parallèles<sup>18</sup> démontre amplement, encore une fois, l'impérieux besoin de décharger le circuit classique dans la distribution de la justice pénale<sup>19</sup>. C'est la raison principale pour laquelle de multiples mécanismes ont été adoptés en droit français et communautaire<sup>20</sup>. En ce sens, André GIUDICELLI observe, qu'à côté des alternatives aux poursuites, l'avènement d'un type de procédure nouvelle qu'il qualifie de « diminutif de jugement », c'est le cas, par exemple, de l'ordonnance pénale et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. À leur tour, Serge GUICHARD et Jacques BUISSON, distinguent la poursuite différée de la poursuite immédiate<sup>21</sup>. Avec ce changement de paradigmes, éclot une nouvelle technique d'accélération de la réponse pénale, communément connue sous l'appellation de "traitement en temps réel" (TTR). Cette mutation a permis de changer le visage de la procédure pénale. C'est d'ailleurs tout le sens de la dernière refonte du droit processuel sénégalais, avec notamment l'adoption des lois Loi n°2016-30 du 08 novembre 2016 modifiant la loi n°65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale sénégalais<sup>22</sup>. Ainsi, « ce sont non seulement les dispositifs techniques et les modalités de travail des parquets qui ont changé, mais aussi le rythme de la prise de décision, les choix procéduraux disponibles pour les membres du ministère public, ainsi que les relations que celui-ci entretient avec l'ensemble des services de la juridiction »<sup>23</sup>. L'étude du déchargement du circuit classique de la justice pénale s'articule autour de deux axes principaux. Ainsi, il s'agira d'examiner tour à tour, les procédés intrajudiciaires d'évitement du procès pénal (I) et les procédés extrajudiciaires de contournement du procès pénal (II).

---

<sup>16</sup> Amende forfaitaire – Ordonnance pénale. Trois idées inspiraient le recours aux procédures sommaires : la modicité de l'intérêt litigieux, la simplicité de l'affaire et le souci de célérité, plus simplement dit, les contentieux moins complexes et les plus répétitifs.

<sup>17</sup> Convocation par procès verbal – Comparution immédiate.

<sup>18</sup> Médiation – Transaction pénale.

<sup>19</sup> Une Commission nationale sur la médiation et la conciliation permettra de faire des jugements extra-judiciaires « l'instrument privilégié pour gérer les contentieux économiques dans un délai de 90 jours », indique l'Agence nationale de promotion des investissements et de grands travaux (APIX). Dans le domaine de la délinquance des affaires, la période de juin 2014 à décembre 2014 a vu la formulation et l'adoption du décret sur la médiation et la conciliation consacrant ainsi le renforcement des moyens de jugements alternatifs dans l'arsenal juridique sénégalais, rappelle l'Agence nationale de promotion des investissements et de grands travaux (APIX).

<sup>20</sup> A ce sujet voir, F. ZOCCHETTO, *Rapport d'information n° 17 sur Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Sénat, 12 octobre 2005.

<sup>21</sup> GUINCHARD et J. BUISSON, *Procédure pénale*, Paris, Litec, 5<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 736- 795.

<sup>22</sup> Loi n°2014-28 du 3 novembre 2014 portant modification du Code de procédure pénale, JORS n°6818 du 10 novembre 2014. Loi n° 84-19 du 2 février 1984 portant Organisation judiciaire, JORS 09 mars 1984.

<sup>23</sup> B. BASTARD, CH. MOUHANNA, *La justice dans l'urgence, le traitement en temps réel des affaires pénales*, précité, PUF, éd. Droit et justice, octobre 2007, p. 14.

## I : Les procédés intrajudiciaires d'évitement du procès pénal

8. La transformation du visage de l'instance pénale se matérialise par le contournement du circuit long de la procédure. La nécessité de diversifier les modes de traitement des délits, a contribué à donner aux professionnels de la justice des instruments plus élaborés, leur permettant d'apporter une réponse pénale plus systématique à la délinquance. Le constat est sans appel. En France notamment, la baisse considérable des délais de traitement des affaires pénales est le résultat visible de la simplification procédurale par la transformation des rôles des magistrats (A), un glissement qui a nécessité des réadaptations de la justice pénale (B).

### A- La transformation des rôles

9. La quête constante de la célérité de la procédure pénale et des soucis de satisfaction de l'exigence de délai raisonnable justifient, entre autres, l'évolution des rôles des différents magistrats concernés par le dossier pénal. Cette extension des champs de compétence du procureur, qualifié de *quasi-juge* et du « juge-validateur » garant de la procédure, devrait permettre d'économiser, incontestablement, beaucoup de temps et de ressources judiciaires en désengorgeant les rôles d'audience.

#### 1- Le procureur quasi-juge

10. Les attributions du procureur de la République sont fixées essentiellement par les articles 23 à 38 du Code de procédure pénale sénégalais. Le procureur de la République exerce l'action publique et requiert l'application de la loi »<sup>24</sup>. Le procureur de la République a une mission fondamentale, c'est-à-dire, exercer au nom de tous l'action publique et requérir l'application de la loi au procès pénal. Le ministère public, clef de voûte de la procédure pénale, a vu une extension de ses attributions face à une société empreinte de vitesse. L'accélération du procès pénal est le fait d'un grand mouvement de « délégation de la fonction de juger »<sup>25</sup> circonscrite dans l'article 32 du Code de procédure pénale qui constitue le pylône de la "rythmologie" de l'instance intrajudiciaire.

---

<sup>24</sup> Article 23 Code de procédure pénale. Ainsi, le procureur a pour mission de : rechercher et faire rechercher l'existence d'infractions (contraventions, délits et crimes). Décider des suites à y donner : classement sans suite, citation directe, poursuites ou mesures alternatives aux poursuites. Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et la poursuite des infractions à la loi pénale. Pour ce faire, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal. Il reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il contrôle les mesures de garde à vue et visite les locaux de garde à vue au moins une fois par an.

<sup>25</sup>C. VIENNOT, *Le procès pénal accéléré*, Paris, Dalloz, 2012, p. 49. Sur les mutations de la fonction de juger, Camille VIENNOT souligne que l'idée d'une « externalisation de la fonction de juger accompagne celui des

11. Relativement à l'élargissement de la fonction de juger, il est important d'apporter des éléments de précision d'ordre sémantique afin de mieux cerner cette mutation. Le juge peut être défini comme un magistrat impartial et désintéressé, chargé de régler les différends sur la base du respect du droit, en appliquant la loi. Il a le pouvoir d'apprécier, de décider de la culpabilité et de prononcer la peine attachée à une transgression de la norme pénale. Relativement à la fonction de juger, telle que définie dans le dictionnaire de vocabulaire juridique, sous la direction de Georges CORNU, elle peut être entendue comme une « mission d'ensemble qui englobe celle de dire le droit dans l'exercice de la juridiction contentieuse (...), les missions de contrôle, liées à l'exercice de la juridiction gracieuse, et les fonctions associées à l'une ou à l'autre de ces deux compartiments principaux de la fonction juridictionnelle »<sup>26</sup>. Ces éléments de cadrage de la fonction de juger, concernent directement les magistrats du parquet qui sont appelés à exercer des pouvoirs de décision tout en appréciant l'opportunité des poursuites, les éléments constitutifs de l'infraction et de proposer les sanctions nécessaires, en tenant compte du principe d'individualisation de la peine<sup>27</sup>.

12. Les attentes à l'endroit du ministère public et les attributions qui lui sont dévolues se sont considérablement accrues au fil des années. Les magistrats du parquet, acteurs centraux et incontournables du procès sont confrontés à un changement profond de leur métier. Il faut reconnaître, tout de même, que bon nombre d'évolutions judiciaires résultent de la créativité du parquet qui n'a cessé d'innover, d'adapter ses méthodes et de se transformer. Avec clairvoyance, il a fallu placer les parquetiers au-devant de la chaîne pénale en leur confiant de nouveaux rôles, allant dans le sens d'une accélération des délais de traitement, par des réorganisations internes. Les parquetiers ne se confinent plus à une simple appréciation de l'opportunité des poursuites et la mise en mouvement éventuel de la machine pénale, sur une panoplie de mesures, ils ont le choix des voies procédurales leur permettant d'orienter le dossier pénal pour plus d'efficacité de la réponse pénale.

13. Le procureur a fini par se muer en *quasi-juge*<sup>28</sup> ou « *pré-juge* », en contournant l'intervention du magistrat du siège lors de l'orientation du dossier pénal par les mesures

---

délégations intrajudiciaires, plus communément admises dans les travaux existants puisque reposant sur de transferts de compétences internes à l'autorité judiciaire ».

<sup>26</sup>G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Quadrige, 2001, V° « Juridictionnel », p. 495.

<sup>27</sup>R. COLSON, *La fonction de juger*, LGDJ, Fondation Varenne, 2006. Voir également à ce sujet, M. A. FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », in J. FOYER, *Leges tulit, jura docuit*, Paris, PUF, Écrits en hommage à Jean FOYER, 1997, p. 463.

<sup>28</sup>J.C. SAINT PAU, « Le ministère public concurrence-t-il le juge du siège », *Dr. pén.* 2007, n°4.

alternatives aux poursuites. À cet effet, il lui est possible en fonction de la pertinence des axes d'orientation du dossier, de choisir parmi une palette de solutions procédurales pour adapter ses réponses au type et à la gravité de l'infraction, à la personnalité de l'auteur, mais aussi à la décision judiciaire la plus rationnelle, au sens de l'analyse économique<sup>29</sup>. Le parquet exerce des tâches quasi juridictionnelles, faisant figure de véritable juge, il est à la fois autorité de poursuite, juge de la culpabilité, « offreur » de peine. De l'avis éclairé du professeur Frédéric DEBOVE, « le parquet braconne chaque jour davantage dans ce qui hier encore constituait la "chasse gardée" des magistrats du siège, à savoir la détermination de la sanction »<sup>30</sup>. En effet, l'appréciation et l'orientation du dossier pénal sont de la compétence du ministère public. Le transfert de la qualité de juge n'est pas qu'une déduction doctrinaire, car dans la pratique, le procureur décide de la culpabilité de la personne mise en cause et de la sanction en l'absence de toute immixtion, en amont du juge. Cette idée est confortée par les propos de Jacques BEAUME qui résume la transformation du procureur en « *pré-juge* » en ces termes : « non seulement, il n'est plus le simple juge de la poursuite ou du classement, mais désormais un quasi-juge, qui apprécie la culpabilité du prévenu et choisit le registre de la réponse pénale. Le procureur devient donc, dans presque la moitié de la réponse judiciaire à la délinquance une sorte de juge de la culpabilité et de la sanction »<sup>31</sup>. Ainsi, il revient au parquet de décider de la culpabilité et de la peine. Par conséquent, le procureur de la République devient le principal acteur de la réponse pénale.

**14.** Par ailleurs, il convient de souligner que cette conception de choix réels des modalités de l'action publique, n'est pas formulée explicitement en droit sénégalais. Cette instabilité semble découler d'un constat dual, d'une part, du flottement chronique et de l'éclatement de

---

<sup>29</sup> Voir à ce sujet les développements de Jean Paul JEAN sur Le rôle central du procureur de la République dans un système rationalisé. J. P. JEAN, *Le système pénal*, Paris, La Découverte, « Repères », 2008. V. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, préc; Art. 40-1, 41-1 et 41-2 Code de procédure pénale français. Lorsque l'infraction est mineure, il semble plus judicieux d'éviter à son auteur le stress et l'angoisse que constitue la comparution devant une juridiction pénale. Dès lors, l'on reconnaît qu'il existe des situations où le silence est souhaitable à l'enclenchement d'une poursuite. Enfin, il est inutile d'engager des poursuites lorsque le doute persiste dans l'interprétation et la qualification des faits. Ces vérifications préalables sont d'une importance cruciale dans les choix procéduraux et de l'appréciation de l'opportunité des poursuites.

<sup>30</sup> F. DEBOVE, La justice pénale instantanée, entre miracles et mirages », *Droit pénal*, n°11, novembre 2006, étude 19.

<sup>31</sup> J. BEAUME, « Le parquet : après trois décennies, la nécessité d'un nouvel équilibre », in Cour de cassation, *Quel avenir pour le ministère public ?* Paris, Dalloz, 2008, p. 167. Voir également dans le même sillage, C. MOUHANNA, W. ACKERMANN, *Le parquet en interaction avec son environnement : à la recherche des politiques pénales*, Centre d'analyse de formation et d'intervention, Paris, Mission de recherche Droit et justice, 2001, pp.55-56, in C. VIENNOT, *Le procès pénal accéléré*, préc, p. 58.



la loi procédurale<sup>32</sup>, d'autre part, du décalage entre les missions assignées et les moyens dont il dispose<sup>33</sup>. Cette ambivalence est également le fait de l'encombrement. Les récentes réformes en France, à l'instar de ses voisins européens, lui ont permis de transférer des fonctions auparavant dévolues à l'autorité de jugement, au profit du ministère public. Ce qui peut être d'ailleurs, qualifié d'empiétement des parquetiers sur les compétences du juge. Il convient de faire remarquer que la dernière réforme sénégalaise n'a pas poussé la réflexion à fond sur cette question, bien que les bases d'une nouvelle justice pénale soient émises<sup>34</sup>. Cependant, la lourdeur procédurale reste une entrave réelle à l'efficacité de cette justice pénale abrégée et viderait toute sa substance. La nécessité de pousser la réflexion plus loin, d'approfondir les analyses, en la matière, semble être une préoccupation secondaire en Afrique en général.

**15.** La transformation régulière et continue du rôle assigné au parquet qui semble, au fil des réformes<sup>35</sup>, se transformer insensiblement en juge ou en « *pré-juge* », peut engendrer une confusion des rôles<sup>36</sup> si les attributs ne sont pas clairement définis. Nous aurons tendance à croire que le parquetier concurrence le juge par cette extension de son champ de compétence. Cette nouvelle situation tend à écarter spacieusement le magistrat du siège de la réponse pénale, bien qu'il intervienne *a posteriori* pour l'homologation de l'accord.

**16.** La transformation des rôles, offre surtout au parquet une initiative dans le domaine de la peine, réservée auparavant aux seuls juges. En effet, le rôle du procureur de la République

---

<sup>32</sup> V. T. POTASZKIN, *L'éclatement de la procédure pénale : vers un nouvel ordre procédural pénal*, LGDJ, 2014.

<sup>33</sup> J. L. NADAL, *Rapport sur la refondation du ministère public*, Commission de modernisation de l'action publique, novembre 2013. V. Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, JORF n° 172 du 26 juillet 2013 ; Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, JORF du 16 juin 2000.

<sup>34</sup> V. Loi n° 2014-26 du 3 novembre 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'Organisation judiciaire du Sénégal ; Loi n° 2014-27 du 3 novembre 2014 modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal ; Loi n° 2014-28 du 3 novembre 2014 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale, JORS n° 6818, 10 novembre 2014.

<sup>35</sup> La composition pénale issue de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, précitée et du décret du 29 janvier 2001 ; V. J. PRADEL, « Vers un aggiornamento des réponses de la procédure pénale à la criminalité, apports de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite Perben II », *JCP* 2004. I 132, n° 1.

<sup>36</sup> V. art. 42 Code de procédure pénale français. Les attributions classiques se concentraient essentiellement à la mise en marche de l'action publique, à son exercice, met en œuvre la politique pénale du gouvernement pour une bonne prévention des infractions à la loi pénale. Il requiert l'application de la loi. Ainsi, le procureur a pour mission de : rechercher et faire rechercher l'existence d'infractions (contraventions, délits et crimes) décider des suites à y donner : classement sans suite, citation directe, poursuites ou mesures alternatives aux poursuites. Traditionnellement, de tout temps, le procureur de la République fut chargé de réclamer, au nom de la société, l'application d'une peine devant la juridiction de jugement, pour sanctionner le comportement de celui qui a commis un trouble à l'ordre social.

se résumait à requérir, s'il revenait au juge le privilège de se prononcer sur la peine. Le curseur répressif a été modifié par ce déplacement de la fonction de juger. Aujourd'hui, ce principe a connu des glissements allant dans le sens d'un rapprochement de la fonction originelle de maître de l'action publique, de direction des enquêtes et de surveillance de la police judiciaire, entre autres. Le défenseur de la société vient tâter le terrain et concurrencer, à cet effet, le juge pénal relativement à certaines prises de décisions. En disposant que « le procureur de la République peut proposer à la personne d'exécuter une ou plusieurs des peines principales ou complémentaires encourues », l'article 495-8 du Code de procédure pénale français lui confie un rôle qui n'est pas, sans rappeler, celui des juges dans le cadre de la personnalisation des peines.

## **2- Le juge validateur, garant de la procédure**

**17.** Le juge est l'acteur principal de la justice qui a le pouvoir de rendre un jugement au terme d'un procès. En d'autres termes, il est chargé, après appréciation des faits de faire appliquer la règle de droit pertinente en disant le droit. Ainsi, dans le cadre des procédures sommaires, la « magistrature assise » a le pouvoir de contrôle des termes de l'accord conclu entre le procureur et le délinquant. Est également de son ressort, le pouvoir d'annulation pour garantir l'équité procédurale.

**18. Pouvoirs de contrôle du juge :** les mutations de la fonction de juge, commandent de souligner que la mission du juge ne se limite plus officiellement au rappel de la norme pénale. Cela correspondrait à un magistrat passif, « bouche de la loi ». Le juge est engagé dans le déroulement des procédures, répondant à de nouveaux impératifs d'efficacité, dictés par les mutations de la fonction de juge et l'idée d'une accélération constante des procès pénaux. Ainsi, les procédures de validation et de d'homologation<sup>37</sup> par l'autorité de jugement garantissent l'équité de la procédure. La souveraineté du juge demeure indispensable pour l'appréciation des éléments de la légalité des délits et des peines. En sa qualité de gardien ultime des droits fondamentaux et des libertés individuelles, le juge pénal doit être sollicité pour la validation de l'accord conclu entre le ministère public et la personne mise en cause. Cela est une mutation fondamentale qui est en phase de transformer progressivement le juge

---

<sup>37</sup> Loi n°2005-847 du 26 juillet 2005, précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Voir également, F. ZOCCHETTO, *Rapport du Sénat, n° 409, le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, 21 juin 2005. Se référer également, J.P. GARRAUD, *Rapport Assemblée Nationale n° 2425, précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, du 29 juin 2005.

en validateur tout en s'assurant de l'équilibre de l'accord dans le but de renforcer la protection des droits des justiciables.

**19.** Par conséquent, la quintessence du contrôle du juge portera sur une vérification de la réalité des faits et de leur qualification juridique. Ce faisant, il recueille le consentement de la personne mise en cause notamment, par la reconnaissance par elle des faits qui lui sont reprochés et accepte sans réserves la peine prononcée. Dans le cadre du contrôle de l'accord entre le procureur et le délinquant, le juge pénal statue par une ordonnance motivée<sup>38</sup> soit en homologuant la peine, soit en la rejetant - l'ordonnance d'homologation est lue en audience publique. Elle est immédiatement exécutoire. Au regard de la pratique des tribunaux français, on note que la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est assez bien usitée car en effet, l'apport le plus remarquable de la loi de 2004 est sans conteste la création de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>39</sup>.

**20.** Même si la peine proposée et acceptée ne peut plus être ensuite modifiée, l'homologation est donc du ressort du juge. Ce qui pourrait être un bémol à l'empiètement par le parquet dans le champ de compétence des magistrats du siège. L'homologation de la proposition du procureur de la République est décidée le jour même par le président du tribunal de grande instance, ou par un juge délégué, qui statue par ordonnance, après une audience publique<sup>40</sup>. Ainsi, le déroulement de l'audience d'homologation est régi par l'article 495-9 du Code de procédure pénale français. Il résulte des dispositions de cet article que l'autorité de jugement entend la personne mise en cause et son conseil afin de s'assurer du respect des droits de la défense et de l'équilibre procédural.

**21.** À ce stade de la réflexion, il paraît essentiel de relever le risque que pourrait éventuellement poser cette phase homologation. La justice sénégalaise est amplement alourdie

---

<sup>38</sup> V. Circulaire CRIM-01-14/F 1 du juillet 2001 indique que « la décision de validation doit prendre la forme d'une ordonnance, dont les mentions ne sont pas précisées par la loi ou le décret. Cette ordonnance doit simplement viser la requête en validation, la composition pénale proposée et acceptée par la personne, ainsi que, le cas échéant, le procès-verbal d'audition, et être datée et signée de la part du magistrat. »

<sup>39</sup> Voir en ce sens, Ministère de la justice *Chiffres-clés de la justice*, publication du 9 mai 2005, 147 tribunaux de grande instance sur 181 ont privilégié la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. A cet effet, le constat est unanime le taux de réussite est révélateur de la pertinence de cette mesure. Le nombre d'affaires traitées par cette voie depuis la mise en place de la procédure s'est élevé à 10.704, parmi lesquelles 8.719 se sont conclues par l'homologation de la peine proposée, soit un taux de succès de 84,6 %. Voir, J. DANET, *La réponse pénale, dix ans de traitement des délits*, préc. p. 65. Voir également F. ZOCCHETTO, *Rapport du Sénat n°409*, préc. p. 12.

<sup>40</sup> V. Art. 495-5 Code de procédure pénale français ; La décision n° 2004-492 DC du Conseil constitutionnel du 2 mars 2004, rappelle que la procédure devant le juge du siège se déroule en audience publique.

par son formalisme sans équivoque, que nous avons évoquée précédemment. Pour cette raison, la phase d'homologation pourrait constituer une nouvelle niche de temps mort, si la réflexion en ce sens n'est pas suffisamment menée. Cette inquiétude risquerait d'être accentuée par le manque de coordination de la Chancellerie et la persistance des disparités des réponses pénales d'un parquet à un autre. C'est d'ailleurs, le but poursuivi par la Circulaire française, n° CRIM 01-14/F 1 du juillet 2001<sup>41</sup> qui vise à élucider les nouvelles dispositions favorisant la concertation entre les différents acteurs du processus.

**22. Pouvoir d'annulation :** le juge valideur n'a pas la possibilité de modifier le contenu des propositions puisqu'elles sont actées par un accord entre les parties : parquet et délinquant. En effet, il serait probable de créer une source d'instabilité procédurale supplémentaire, s'il appartenait au juge de modifier les termes de la convention. Pour ce faire, la loi française, ne prévoit que deux hypothèses selon qu'il valide ou invalide la composition pénale. Toutefois, la pratique judiciaire instaure, dans une certaine mesure, la possibilité d'une modification séance tenant de l'accord<sup>42</sup>. Relativement à l'invalidation de l'accord, des motifs d'annulation, pouvant être invoqués par le juge, sont, clairement précisés dans la Circulaire n° CRIM 01-14/F 1 du juillet 2001, précitée.

**23.** Le juge peut invalider la composition pénale pour multiples raisons sans pour autant être contraint de motiver sa décision<sup>43</sup>. Auquel cas, il peut tout d'abord estimer que les mesures proposées sont trop sévères par rapport aux peines qui auraient pu être prononcées en cas de poursuites. À l'inverse, il peut considérer que les mesures sont trop clémentes, compte

---

<sup>41</sup> Circulaire Crim-01-14/F1 du 11 juillet 2001 présentant les dispositions concernant la composition pénale issues de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et du décret du 29 janvier 2001, Bulletin officiel du Ministère de la justice n°83. V. également la décision du Conseil constitutionnel (décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 relative à la procédure d'injonction pénale). Dans le même ordre d'idées, les articles 41-2 et 41-3 Code de procédure pénale français prévoient que la validation de la composition pénale relève de la compétence du président du tribunal de grande instance ou le juge d'instance. La circulaire susvisée mentionne que pour « simplifier la tâche des services du parquet, les modèles de requêtes figurant en annexe, qui sont destinés à être complétés manuellement, ne reprennent pas le détail de ces mesures. Les modèles de requêtes qui seront intégrés dans les chaînes pénales informatisées utilisées par les juridictions comporteront en revanche ces précisions, dont la saisie permettra ensuite l'impression automatique des documents nécessaires pour la suite de la procédure de composition pénale », note 421.

<sup>42</sup> La Circulaire prévoit, également, que lorsqu'en présence du procureur de la République, l'audition de l'auteur des faits a été organisée (ainsi que celle de la victime si la réparation de son préjudice fait partie de la composition pénale) et le président ayant fait connaître qu'il estimait les mesures trop sévères ou trop clémentes. Dès lors, quand il s'apprête à refuser de valider la procédure, le procureur peut modifier sur-le-champ ses propositions, que l'auteur des faits déclare immédiatement les accepter (que la victime en soit informée), la composition pénale ainsi modifiée et acceptée, est alors validée par le juge.

<sup>43</sup> L'autorité de jugement peut cependant s'il estime opportun de donner connaissance de ses raisons au ministère public, « afin que ce dernier puisse s'il le souhaite modifier ses propositions à l'avenir afin d'éviter de nouvelles décisions similaires ».

tenu du fait que leur exécution éteint l'action publique. C'est le cas, en l'absence de mesure de réparation concernant une victime identifiée ou du non-respect des règles procédurales, à savoir : la proposition des mesures, le recueil du consentement ou l'information de la victime.

24. À y voir de très près, cette procédure, présente quelques traits de similitudes avec l'ordonnance pénale sénégalaise. Toutefois, cette dernière est restreinte exclusivement aux contraventions<sup>44</sup>, lors même que, le ciblage du contentieux de masse n'est pas à l'ordre du jour. La cartographie des infractions et les activités réelles des parquets locaux permettent de mieux circonscrire l'efficacité et la célérité du traitement des affaires pénales. Au Sénégal, il faut reconnaître que le débat parlementaire reste marginal et très pauvre dans ce domaine, s'il n'est dépouillé par des considérations politiques. Il est nécessaire, à l'aune des pratiques judiciaires modernes, de procéder à de nouvelles retouches approfondies de la politique pénale sénégalaise.

## **B- La nécessaire simplification de la justice pénale**

Au regard des mutations de la justice pénale, il convient aujourd'hui, de revoir en profondeur les règles régissant le droit processuel sénégalais. Cette adaptation passerait, à notre sens, par des mesures qui n'ont pas fini de faire leurs preuves en Europe et particulièrement en France, à savoir une correctionnalisation judiciaire et l'instauration du juge unique en matière correctionnelle.

### **1- La nécessité d'une correctionnalisation judiciaire**

25. La correctionnalisation consiste à déqualifier une infraction de crime en délit. Qu'elle soit judiciaire ou légale, ce procédé permet à une infraction qui était qualifiée de crime d'être jugée par un tribunal correctionnel, notamment, par une opération de disqualification. Il est important de clarifier ces deux modes de correctionnalisation. En ce qui concerne la correctionnalisation légale, c'est un acte du législateur qui atténue les sanctions encourues, tout en rendant la répression plus effective<sup>45</sup>. Quant à la correctionnalisation judiciaire, c'est

---

<sup>44</sup> Loi n° 65-557 du 21 juillet 1965 portant Code des contraventions dans ses dispositions préliminaires énonce que « les peines de police sont l'emprisonnement ; l'amende et la confiscation de certains objets saisis ». Par ailleurs, la privation de liberté pour contravention de police ne peut être moindre d'un jour sans excéder un mois. L'article 3 du code susmentionné dispose que « les amendes de contravention sont fixées entre 200 francs et 20.000 francs CFA inclusivement ».

<sup>45</sup>J-P JEAN, *Le système pénal*, Paris, La Découverte, « Repères », 2008. Dans cet esprit, la loi française du 27 mars 1923 a fait de l'avortement un délit, alors qu'il était jusque-là un crime passible de la cour d'assises, ce

une pratique permettant aux autorités chargées des poursuites ou de l’instruction d’appliquer à des agissements constitutifs d’un crime, au regard de la loi, une qualification correctionnelle en déformant délibérément la réalité des faits. À titre d’illustration, nous pouvons citer l’oubli de circonstances aggravantes ; le passage sous silence d’un élément constitutif de l’infraction, par exemple, un viol sera qualifié d’agressions sexuelles en occultant l’existence d’une pénétration sexuelle, entre autres. Sans le procédé de correctionnalisation, il s’agirait d’une violation des règles de compétence qui sont d’ordre public. En France, jusqu’en 2004 ce procédé était complètement illégal, pour ce faire, il fallait donc l’accord tacite de l’ensemble des acteurs impliqués dans l’affaire, à savoir le juge correctionnel, procureur de la République, partie civile et l’accusé, pour qu’elle soit valable. Ces indices étaient largement suffisants pour déceler tout le formalisme qui entoure ce processus. Il s’agit uniquement d’une approche pragmatique des magistrats pour ne pas encombrer inutilement les rôles criminels<sup>46</sup>.

**26.** Cependant, avec la loi « Perben II »<sup>47</sup>, il y a eu une consécration partielle de la correctionnalisation par le législateur. Le tribunal correctionnel ne pourra plus soulever son incompetence lorsque la correctionnalisation est faite par le juge d’instruction à l’issue de son information et que les parties ont donné leur accord tacite à cette requalification. Le législateur, lui-même, peut décider qu’une infraction ne soit plus qualifiée de crime mais de délit. Dans ce cas, on parlera de correctionnalisation légale. La plupart des correctionnalisations répondent à la nécessité d’adapter la rigueur des peines à l’évolution des mentalités. La correctionnalisation correspond donc, à la volonté de soustraire les faits à la compétence de la Chambre criminelle du tribunal de grande instance, pour soumettre le règlement du litige. Il faut signaler que dans certaines juridictions, sauf à Dakar, les Chambres criminelles ne siègent pas en permanence mais par session de quatre mois au moins<sup>48</sup>, ce qui est pourtant une entorse à l’article 221 de la loi n° 2016-30 du 8 octobre 2016<sup>49</sup>. D’ailleurs, nous notons que c’est la même formule que les sessions d’assises qui sont, aussi longues et coûteuses tant sur le plan humain que sur le plan matériel. Il faut ajouter que les moyens ne

---

qui se traduisait par un grand nombre d’acquittements. La contraventionnalisation de certains délits s’est inscrite dans le même mouvement, pour les contentieux de masse relatifs aux infractions routières dans les années 1980.

<sup>46</sup>Ce qui nécessite un consensus des différentes parties intéressées. L’auteur des faits y trouve aussi son intérêt : être jugé plus vite, encourir une peine moindre et commencer le plus vite possible à bénéficier des réductions de peine et d’une libération conditionnelle.

<sup>47</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n°59 du 10 mars 2004.

<sup>48</sup> Art. 222 Code de procédure pénale sénégalais : (Loi n°2014-28 du 3 novembre 2014).

<sup>49</sup> Article 221 CPP « Les audiences de la Chambre criminelle du tribunal de grande instance se tiennent de manière permanente ». Loi n° 2016-30 du 08 octobre 2016 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale, JORS n° 6976 du 26 novembre 2016.

sont pas assez importants, pour que ces juridictions puissent trancher l'ensemble des crimes qui sont prévus par la loi dans les délais raisonnables. Dès lors, le législateur et les autorités de poursuites trouvent plus intérêt à requalifier de délit des faits qui, dans les normes, ont les caractéristiques de crime afin d'éviter un encombrement des rôles<sup>50</sup>.

## 2- Le renforcement du juge unique en matière correctionnelle

27. L'une des conditions *sine qua non* du procès équitable est le respect du délai raisonnable dans la conduite des procédures juridictionnelles. La juridiction à juge unique est, traditionnellement, le mode d'organisation judiciaire le plus répandu dans le système judiciaire sénégalais, au niveau des tribunaux d'instance. En revanche, ce choix fut dicté, plus par une insuffisance patente de magistrats<sup>51</sup> que par souci d'efficacité et de désengorgement des tribunaux. En effet, dans certains tribunaux de police, le juge unique avait une casquette à multi-usage, puisqu'il était le seul magistrat du tribunal, assurant les offices de juge, de délégué du procureur et de juge d'instruction. L'on reconnaît unanimement les garanties que présente la collégialité, aussi bien pour le magistrat que pour les justiciables. La collégialité est réputée assurer au justiciable une décision mesurée, peu susceptible d'avoir été influencée par la partialité d'un seul juge.

28. A titre d'exemple, en France le juge unique<sup>52</sup> est compétent pour la plupart des délits pour lesquels une peine de cinq ans maximum est encourue, sauf lorsque le prévenu est en état de détention provisoire lors de sa comparution à l'audience ou lorsqu'il est poursuivi selon la procédure de comparution immédiate<sup>53</sup>. L'institution de ce juge unique en matière

---

<sup>50</sup> Toutefois la personne mise en cause peut éventuellement refuser cette mesure si elle estime suffisamment outillée et prête à suivre la procédure en matière criminelle.

<sup>51</sup> En 2009, le Sénégal comptait environ 420 magistrats et 350 avocats pour 13 millions d'habitants, soit 1 magistrat pour 31 000 habitants 1 avocat pour 37000 alors que l'on enregistre plus de 250 avocats rien que dans la région de Dakar. Le constat est par conséquent frappant et fait ressortir un véritable désert dans beaucoup de régions à l'intérieur du pays. A titre d'exemple, pour toute une région, en l'occurrence Kolda, où il n'y a qu'une seule étude d'avocat dans laquelle officie Me DJIBA : voir pour plus de détails, A. NDAO, *L'évaluation à mi-parcours du programme sectoriel justice (PSJ) : infrastructures, ressources humaines et formation*, Mémoire, CESAG, 2014, p. 39.

<sup>52</sup> Loi française n°72-1226 du 29 décembre 1972, JORF du 30 décembre 1972 page 13783, autorisait le président du tribunal correctionnel à confier à l'un de ses membres, siégeant en juge unique le jugement de certains délits d'une gravité mineure et qui constitue un grand volume du contentieux. D'où l'intérêt non négligeable d'avoir une vision d'ensemble de la chaîne avec bien entendu une cartographie précise des infractions et de la politique pénale des parquets locaux. Ces failles du système sénégalais freinent toute ambition d'assainir la politique criminelle. La compétence du juge unique en matière pénale est étendue aux infractions en matière de chèques, aux infractions liées à la circulation routière, mais aussi aux infractions à la réglementation en matière de coordination des transports... V. Loi également, la loi n°75-701 du 6 août 1975, JORF du 7 août 1975 page 8035. Cette loi avait pour but d'encourager le système de juge unique.

<sup>53</sup> J-P JEAN, *Le système pénal*, précité, voir la section V, consacrée au « Juge et les mutations du procès pénal ».

correctionnelle a été l'objet d'intenses controverses en France. Des critiques illustrées par la formule tant distillée : « juge unique, juge inique »<sup>54</sup>, car ce système caractérisant les systèmes judiciaires anglo-saxons était, quasiment, antagoniste avec la pratique française. Son instauration en matière correctionnelle heurtait ainsi, la tradition française de collégialité.

29. L'article 40 de la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972 dispose que « le premier président de la Cour ou son délégué, à la demande d'une des parties, peut réduire les délais prévus pour le dépôt des mémoires et des pièces »<sup>55</sup>. Dans ces cas précis, l'affaire est jugée par un juge unique, sans audience publique, avec ou sans intervention du parquet. Aucune règle n'est fixée, et le pouvoir de libre appréciation est laissé au premier président. En outre, aucune voie de recours n'est ouverte contre la décision du premier président.

30. Il incombera au législateur sénégalais de bien encadrer le champ de compétence du juge unique en matière correctionnelle, comme c'est le cas de la loi française n° 95-125 du 8 février 1995<sup>56</sup>. Autrement dit, énumérer limitativement les infractions qui peuvent être connues par le juge unique, pour ne pas se retrouver dans un camaïeu juridique et une vacuité. Au cas contraire, tout tâtonnement sera source d'ambiguïté, occasionnant de *facto* des recours excessifs au juge unique<sup>57</sup>.

## **II : La consolidation des procédés extrajudiciaires de contournement du procès pénal**

31. L'effectivité des procédés de délégations extrajudiciaires ne fait plus l'objet de doute dans les législations modernes et même sous peu en Afrique francophone, avec notamment

---

<sup>54</sup> D. CARON, « Tribunal correctionnel – composition du tribunal et tenue des audiences », *JCP, Fasc. 20*, 2000, 18146. Voir la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1975 dans laquelle les juges constitutionnels estimaient que l'institutionnalisation du juge unique en matière correctionnelle enfreignait, au regard de l'article de la loi des 16 et 24 août 1790. Le Conseil Constitutionnel déclarait les dispositions permettant au président de la juridiction le choix du juge unique ou de la collégialité, non conformes au principe d'égalité des citoyens devant la justice. Dans cette optique, les juges constitutionnels n'ont pas visé la collégialité ni même interdire la mise en place du juge unique en matière correctionnelle ou sa généralisation (Cons. Const. n° 75-56 DC : JORF 24 juillet 1975, p. 7533 ; *Recueil Cons Const.* p. 22 ; *Rev. D. publ.* 1975, p. 1313 note FAVOREU ; *ADJA* 1976, p. 44, note RIVERO).

<sup>55</sup> Loi française n°72-1226 du 29 décembre 1972, JORF du 30 décembre 1972, précitée.

<sup>56</sup> La liste a cependant été depuis considérablement allongée par plusieurs lois de procédure. Les lois qui se sont succédées, visent les délits dont le maximum de la peine encourue ne dépasse pas cinq ans ; la gravité de l'atteinte causée par l'infraction. V. art. 398-2 Code de procédure pénale français et la loi n° 99-515 du 3 juin 1999, précitée.

<sup>57</sup> Le juge unique est dénoncé comme un juge isolé, et davantage sujet à l'erreur, à la partialité ou au manque d'indépendance que ses collègues siégeant à plusieurs. Ne pouvant user du délibéré pour confronter son appréciation, ou pour se retrancher derrière le caractère collectif de la décision, le juge unique est en effet un juge exposé.



des financements européens pour étendre la justice déléguée, avec comme corollaire le rétrécissement du champ de compétence des autorités judiciaires. Ce changement assoira la consolidation des pouvoirs des autorités administratives.

## **A- Le renforcement de la justice pénale déléguée**

**32.** Avant ou après avoir soumis une affaire aux tribunaux, le premier réflexe de l'Africain en général et du Sénégalais en particulier, est de recourir également à d'autres modes de gestion des conflits, cela est dû à l'inculture du contentieux judiciaire. L'avènement du pluralisme juridique ne se résume pas à un simple dualisme entre droit écrit et coutumes locales, où les tribunaux « modernes » coexisteraient justement avec les notables « traditionnels » sous l'arbre à palabre, chez le chef de quartier ou chez le chef du village.

**33.** Le développement particulièrement hésitant des modes de résolution des conflits, ailleurs que dans la sphère judiciaire a été timidement encouragé par l'État, mis à part, bien entendu en matière foncière, jusqu'à la récente promotion des juridictions de proximité. L'expérimentation d'une forme nouvelle de justice est matérialisée par la combinaison des Décrets n°2007-1253 du 23 octobre 2007 et n°2014-1653, permettant de contourner des instances judiciaires a été grandement accueillie par les justiciables<sup>58</sup>. Ces derniers s'y retrouvent, puisqu'accoutumés à la culture du compromis. Le dessaisissement du juge, avec une privatisation de la justice, au profit d'une justice de proximité qui travaille en parfaite osmose avec l'institution connaît un franc succès. C'est pourquoi, il serait judicieux d'élargir les domaines de compétence des juridictions de proximité en renforçant leurs moyens humains et matériels pour plus d'efficacité.

### **1- La nécessaire extension du champ de compétence du juge de proximité**

**34.** La justice de proximité est comprise comme étant la composante la plus proche et la plus accessible du système judiciaire. Elle englobe généralement aussi les instances extrajudiciaires susceptibles de se prononcer sur des litiges<sup>59</sup>. L'éclatement de la matière

---

<sup>58</sup> Décret n° 2007-1253 du 23 octobre 2007 modifiant le décret n° 99-1124 du 17 novembre 1999 relatif aux maisons de justice, à la médiation et à la conciliation. Décret n° 2014-1653 relatif à la médiation et à la conciliation.

<sup>59</sup> Programme Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG), *Rapport national sur la bonne gouvernance au Sénégal*, 3 janvier 2013, p. 47. Voir, D. PERBEN, Communiqué de presse de Monsieur le Garde des Sceaux ministre de la justice, du 2 avril 2003, Ministère de la justice. Il soutenait que les juridictions de proximité ont été instituées « afin de répondre au besoin d'une justice plus accessible, plus simple et capable de mieux appréhender les litiges de la vie quotidienne ». Il convient de reconnaître qu'aujourd'hui la juridiction de

pénale oblige le législateur à réajuster le rôle du service public de la justice, voire la place dévolue au droit dans la régulation des rapports sociaux, politiques et dans le développement économique. La justice de proximité, inspirée de l'approche traditionnelle de solution apaisée et non traumatisante de règlements des conflits, participe à élargir les possibilités offertes aux citoyens d'avoir accès à la justice. En l'occurrence, « il y a glissement des mains du juge pénal vers les mains d'une autorité civile, voire disciplinaire, avec toute saisine de celui-là à titre de recours »<sup>60</sup>. Il importe, par conséquent, de bien cadrer la pratique de sortie du système pénal, « ce qui donnera plus de temps aux magistrats pour se consacrer aux affaires restantes et donc leur permettre de les traiter plus rapidement »<sup>61</sup>.

**35.** En dépit des esquisses de mise en place des juridictions de proximité, l'extension de leur champ de compétence en matière pénale<sup>62</sup> est toujours un sujet en souffrance. L'activité juridictionnelle, en matière pénale, de la justice de proximité reste marginale, de surcroît, 14.4% des citoyens ont connaissance de l'existence d'une maison de justice dans leur localité<sup>63</sup>. De ce fait, l'idée serait de déléguer une partie de la compétence *ratione materiae* à ces instances afin d'attendrir l'asphyxie de l'appareil judiciaire. Cette délégation permet de régler, assez rapidement, les petits conflits de la vie quotidienne, ainsi qu'aux « petites infractions aux règles de conduite élémentaire de la vie en société »<sup>64</sup>.

**36.** En effet, l'idée que les conflits trouvent leur solution grâce au circuit classique de la justice a subi un incontestable ébranlement<sup>65</sup>. Il est nécessaire, à juste titre, d'élargir l'aspect pénal du contentieux en vue de confier certains règlements des conflits bénins, avec un remodelage des compétences à des « juridictions de quartier », sous la surveillance et le contrôle des autorités judiciaires. Aujourd'hui, l'heure est à l'inventaire des premières

---

proximité occupe une place centrale cruciale dans le paysage judiciaire français. V. D. CHARVET et J.-C. VUILLEMIN, *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité, septembre 2003 - novembre 2005 - Bilan et propositions*, La documentation française, 2005.

<sup>60</sup>J. PRADEL, « Célérité du procès pénal », *RICPT*, 1984, p. 402.

<sup>61</sup>J. PRADEL, « Célérité du procès pénal », préc, Observations préliminaires.

<sup>62</sup>Ce fut d'ailleurs tout le sens de la proposition de Président de la République française lors de son discours du 7 janvier 2009 devant la Cour de cassation, de confier aux juges de proximité un rôle d'assesseurs dans les audiences collégiales, compétentes de la décision de placement en détention provisoire. Sur cette question, voir J.-L. CROZAFON, « La Juridiction de Proximité : consolidation ou remise en cause ? », *Legavox*, 2013 : <http://www.legavox.fr/blog/crozafon-jean-luc/juridiction-proximite-consolidation-remise-cause-10522.pdf>

<sup>63</sup>V. Rapport du programme national de bonne gouvernance (PNBG Sénégal), préc. Le rapport conclut que 14.5% des citoyens ont connaissance de l'existence d'un fonds d'aide juridictionnelle au Sénégal ; la distance moyenne jusqu'à la structure de justice la plus proche serait de 18.5 km.

<sup>64</sup>Loi organique n°2003-153 du 26 février 2003, JORF du 27 février 2003, relative aux juges de proximité, Exposé des motifs.

<sup>65</sup>J. VERIN, « Le règlement extra judiciaire des litiges », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 1 janvier-mars 1982, p. 171 -183.

maisons de justice qui affichent un bilan satisfaisant nonobstant les carences dans la vulgarisation du programme. Il revient donc, à l'autorité judiciaire de concert avec les pouvoirs intéressés, d'organiser des possibilités de renvoi et d'imputation des affaires auprès des juridictions de proximité. Car le dispositif actuel nous paraît largement inexpérimenté et devra impérativement être amendé. Des initiatives se sont multipliées dans les juridictions pour répondre aux problèmes que pose leur fonctionnement quotidien. Ainsi, face à un mécontentement croissant de l'opinion publique résultant de l'encombrement des tribunaux, l'État a, dûment, apprécié la nécessité de puiser dans les us et coutumes pour réguler le contentieux pénal.

37. Les professionnels de la justice appréhendent le retrait de la justice, le résumant comme étant d'une part, une perte purement et simplement au profit de services administratifs ou privés et d'autre part, il apparaît que c'est la justice elle-même qui fonctionne de plus en plus comme n'importe quelle administration<sup>66</sup>. Avec ce dynamisme, il incombe au législateur, d'entreprendre de nombreux efforts pour améliorer l'engorgement chronique des rôles. Toutefois, l'extension du domaine de compétence du juge de proximité en matière pénale, doit être suivie d'équipements de base adaptés. En revanche, quantité d'écueils persistent, quant à la fourniture du matériel de fonctionnement ou du carburant. Le modèle actuel reste crédible du fait du mythe qui entoure la fonction de magistrat. En ce qui concerne la légitimité sociale des juges de proximité, le système actuel fait appel aux magistrats à la retraite<sup>67</sup>. Sans que cela ne constitue un déclin de l'institution judiciaire, d'aucuns soutiennent que la privatisation ou la contractualisation du conflit pénal insufflent un dynamisme et une volonté politique d'adapter cette institution aux changements qui lui font résolument occuper des champs nouveaux<sup>68</sup>. Ce faisant, il convient de se pencher sur la cohérence du référentiel pénal pour une meilleure qualité de la justice déléguée.

---

<sup>66</sup> F. OST, « Juge-pacificateur, juge-arbitre, juge-entraîneur. Trois modèles de justice » in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire : transformations et déplacements*, préc. Voir également, J. VERIN, « Le règlement extrajudiciaire des litiges », *Rev sc. crim. et droit pénal comparé*, n° 1 janvier-mars, 1982, Paris, pp. 171-183.

<sup>67</sup> Il est légitime de s'interroger sur les émoluments de ceux qui tiennent les juridictions de proximité. Il est évident que l'État ne puisse s'appuyer éternellement sur la formule du bénévolat. V. Articles R.15-33-33 à R.15-33-37 du code de procédure pénale. Le décret du 27 septembre 2004 est venu modifier en partie l'article R.121-2 du code de procédure pénale.

<sup>68</sup> PH. GERARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire, transformations et déplacements*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires St Louis, 1983, p. 7.

## 2- La cohérence du référentiel de la justice de proximité

38. Les vagues de changements de la réponse pénale ont conduit à la multiplication des phénomènes de substitution au circuit ordinaire de la justice pénale, en lieu et place, éclosent de nouvelles instances de règlement des conflits. Seulement, des problèmes d'ordre fonctionnel et structurel relevant de difficultés généralisées dans l'ensemble de l'appareil judiciaire et des singularités à chaque juridiction entravent au bon fonctionnement de la justice. Le principal handicap de la justice sénégalaise demeure l'absence de moyens suffisants. Dès lors, les ambitions sont freinées par le manque de moyens humains<sup>69</sup> et matériels<sup>70</sup>. Pour un cadre plus favorable à l'œuvre de justice, il paraît essentiel, eu égard aux précisions précédentes, de se doter de moyens modernes de travail en recourant largement à l'informatique, avec des plateformes interconnectées pour assurer une meilleure exécution de la mission assignée à la justice de proximité. Sur le plan matériel, la reconstruction de bâtiments, la mise à disposition de moyens de déplacement, la valorisation des émoluments des juges de proximité et la réédition de textes de loi qui se caractérisent par une disparité incohérente, permettront de régler les besoins primaires des juridictions. En France, « les conditions d'exercice et de rémunération des délégués et médiateurs du procureur de la République varient en fonction du cadre dans lequel leurs missions sont menées »<sup>71</sup>, par exemple, les délégués du procureur sont payés à la mission accomplie. Ainsi, les émoluments correspondent à une simple indemnisation, mais ne constituent pas un vrai salaire. À titre d'exemple, ils touchent 7,62 euros pour un rappel à la loi et 15,24 euros pour un classement sous conditions<sup>72</sup> (réparation, obligation de soin etc.)

39. Présentement, il paraît prématuré de dresser un tableau sur l'efficacité de la juridiction de proximité. En outre, se pose également le problème de l'indépendance et de l'impartialité<sup>73</sup> des juges de proximité qui, au demeurant, a été élucidé par le Conseil constitutionnel français

---

<sup>69</sup> La formule sénégalaise est de coopter les juges de proximité parmi les magistrats à la retraite, sachant certains d'entre eux sont recyclés dans d'autres institutions et services de l'État. Décret n°2007-1253 du 23 octobre 2007 modifiant le décret n° 99-1124 du 17 novembre 1999, JORF n° 6385 du Samedi 12 janvier 2008.

<sup>70</sup> Financement extérieur en grande partie par la France et l'Union Européenne. En ce sens, voir le montage du financement du Programme sectoriel justice – Équipement et installations des juridictions de proximité : A. NDAO, *L'évaluation à mi-parcours du programme sectoriel justice (PSJ) : infrastructures, ressources humaines et formation*, Mémoire, CESAG, 2014, p. 39.

<sup>71</sup> Circulaire CRIM 2006-12 E5/12-06-2006 relative à l'activité et aux missions des délégués et médiateurs du procureur de la République, n° 102 du 1<sup>er</sup> avril au 30 juin 2006.

<sup>72</sup> *Idem*.

<sup>73</sup> Dans la même décision, le Conseil impose que « des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance » et, qu'à cette fin, « les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats ». Les juges de proximité relèvent donc du statut de la magistrature (sauf, bien sûr les règles interdisant le cumul d'activités), alors-même qu'ils n'appartiennent pas « au corps » des magistrats.

dans ses décisions C. const n° 2003-466 DC du 20 février 2003 et C. const. n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005. Le juge constitutionnel a tenu à souligner que « pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière peuvent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire »<sup>74</sup>. Dans cette perspective, il est naturel d'encourager le processus de consolidation des pouvoirs des autorités administratives indépendantes.

## **B- La consolidation des pouvoirs des autorités administratives**

**40.** La création des autorités administratives indépendantes a permis de mettre en place un dispositif juridique, d'ores et déjà, mise à l'épreuve par la succession de décisions malmenées et trépiquées par l'autorité exécutive<sup>75</sup>. Ainsi, nous prétextons cette nécessité de parvenir à une consolidation des pouvoirs de ces autorités, en mettant en relief dans cette partie la nécessaire extension des pouvoirs d'investigation et de sanction de ces autorités, dans un premier temps, avant d'aborder, dans un second temps, la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des autorités administratives indépendantes.

### **1- La nécessité d'une extension des pouvoirs coercitifs et de sanction des autorités administratives**

**41.** L'ambition de cette étude est de présenter des éléments allant dans la droite ligne d'un élargissement des pouvoirs d'investigation et de sanction. La loi n°2002-23 du 4 septembre 2002 régit le cadre de régulation et d'intervention des autorités administratives indépendantes<sup>76</sup>. Cependant, sans négliger le pouvoir normatif qui est d'une importance cruciale, nous nous focaliserons sur le pouvoir coercitif des autorités administratives indépendantes. À la lumière des prérogatives conférées à ces organes, il est utile, d'abord, d'assainir l'environnement des affaires afin de garantir une concurrence saine et loyale des opérateurs économiques. De surcroît, nous militons pour le renforcement des pouvoirs

---

<sup>74</sup> C'est tout l'intérêt de la délimitation du champ de compétence et de l'imputation des dossiers des juridictions de proximité.

<sup>75</sup> Voir en ce sens, l'attribution de la licence 4G à la suite du blocage, par l'Autorité de régulation des marchés publics, du contrat évalué à neuf milliards de l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP), mars 2016. Voir à ce sujet, *Rapport annuel de l'Agence de régulation des marchés publics*, décembre 2014.

<sup>76</sup> Loi n°2002-23 du 4 septembre 2002, définit le cadre de création et d'organisation d'institutions de régulation des services d'infrastructures. Pour rappel, les autorités administratives indépendantes, sont définies comme étant des commissions qui ont un pouvoir de réglementation autonome dans le domaine dans lequel elles ont vocation pour agir. Il convient de préciser que ce sont naturellement des secteurs névralgiques de la vie économique et sociale du pays. Pour cette raison, le législateur crée des instances, qui n'entrent pas dans le schéma courant des organismes d'État, afin d'assurer une meilleure régulation de ces secteurs d'activités.

d'investigation des cellules d'enquêtes<sup>77</sup>, en leur octroyant des moyens pour mener à bien des investigations proactives et des pouvoirs d'auto-saisine. Sur un autre registre, il est important de réfléchir sur une diversification des sanctions privatives de droit qui peut aller jusqu'au retrait de licence ou une suspension d'autorisation, et des sanctions pécuniaires constituées pour l'essentiel d'amende. Dans le même ordre d'analyse, se posent également des difficultés de recouvrement des créances exigibles<sup>78</sup>.

**42.** Avec un intérêt moindre, la production de rapport annuel réduit au second rôle les activités des autorités administratives indépendantes. En effet, avec le pouvoir souverain de l'État, étant accoutumés à des déconvenues dans la poursuite de leurs missions, certains organes se résignent à des alertes à la société civile et la presse qui se chargent de relayer et de fustiger les atteintes à la règle générale. Ce qui freine naturellement leurs ambitions et affaiblit substantiellement leurs missions.

**43.** Aussi, le législateur sénégalais devrait orienter ses efforts vers la consolidation du pouvoir coercitif des autorités administratives indépendantes, avec bien entendu, des agents assermentés, ayant qualité pour dresser des procès-verbaux et mettre en mouvement la machine pénale, à l'instar de l'office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC). Cette dernière née des autorités administratives indépendantes est suffisamment outillée, du point de vue normatif, pour mener à bien ses missions. L'office national de lutte contre la fraude et la corruption a compétence pour faire des enquêtes et des investigations sur la base des plaintes des citoyens et peut être saisi par des dénonciations anonymes, sous la houlette de la direction des enquêtes et des investigations et du bureau des plaintes, chapeautés par le vice-président<sup>79</sup>. En revanche, il convient d'assortir de garanties suffisantes les dénonciations et autres plaintes anonymes. Car, sans cette garantie, le justiciable risque de tomber sous le coup de l'article 362 du code pénal sénégalais pour dénonciation

---

<sup>77</sup> Cellule d'enquête a été créée par le décret n° 2009-510 du 29 mai 2009 fixant les modalités de recrutement, le statut et les pouvoirs des agents de l'Autorité de régulation des marchés publics, chargés des enquêtes sur la régularité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics, délégations de service public et contrats de partenariat.

<sup>78</sup> V. Exposé des motifs de la loi n° 2011-01 portant Code des télécommunications, JORS n° 6576, 14 mars 2011 ; Décret n° 2011-311, modifiant les articles 2 et 5 du décret n° 2011-311 du 7 mars 2011, instituant une taxe parafiscale dénommée contribution au développement du service universel des télécommunications et du secteur de l'énergie (CODETE).

<sup>79</sup> V. Organigramme de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), Loi n° 2012-30 du 28 décembre 2011 portant création de l'OFNAC.

calomnieuse<sup>80</sup>. Cet appel à la dénonciation n'est pas exempt de reproche, d'autant que, l'histoire sociologique et culturelle réfute farouchement de telles pratiques. En outre, il n'est pas vain de rappeler que les méandres judiciaires au Sénégal demeurent sinueux et incertains, ce constat d'échec et de flottement habite les justiciables. Par conséquent, il incombe, au vu de ce qui précède, d'envisager un profond toilettage des textes et une garantie procédurale à hauteur des attentes. En France, certaines autorités ont la prérogative de solliciter l'avis du juge pénal<sup>81</sup>, ce qui n'est pas expressément prévu, pour le moment en droit sénégalais.

44. En définitive, il est nécessaire de marquer les frontières entre les compétences et les pouvoirs des autorités administratives indépendantes par rapport au pouvoir juridictionnel. Au demeurant, la multiplication des autorités administratives indépendantes dans des secteurs proches peut être, tout d'abord, une source de complexité et d'insécurité juridique. D'ailleurs, il est indiqué de clarifier l'étendue des compétences et les pouvoirs des autorités administratives indépendantes par rapport au juge, plus particulièrement, au juge pénal. Cela passe par une délimitation stricte du pouvoir de sanction dévolu à ces autorités<sup>82</sup>, sans pour autant brouiller les frontières, déjà assez minces entre la sanction administrative et la sanction pénale<sup>83</sup>. Cette stricte délimitation implique aussi, de veiller à ce que l'exercice du pouvoir de sanction ne conduise pas à une superposition entre les sanctions pénales et les sanctions administratives, telle que le principe *non bis in idem*, en serait alors méconnu. En tout état de cause, il apparaît indispensable de nous pencher sur l'épineuse question de l'indépendance et de l'impartialité des autorités administratives indépendantes. Au-delà du support textuel, se

---

<sup>80</sup> Art. 362 Code pénal sénégalais dispose que « quiconque aura, par quelque moyen que ce soit, fait une dénonciation calomnieuse contre un ou plusieurs individus, aux officiers de justice ou de police administrative ou judiciaire ou à toute autre autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, ou encore aux supérieurs hiérarchiques ou aux employeurs du dénoncé, sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 50.000 à 500.000 francs ».

<sup>81</sup> Conseil d'État, *Rapport public sur Les autorités administratives indépendantes*, La documentation française, Paris, 2001.

<sup>82</sup> V. Conseil d'État, *Rapport public sur les autorités administratives indépendantes*, Études et documents n°52, La documentation française, 2001. V. également l'intervention de monsieur J-M SAUVE, « Les autorités administratives indépendantes », Séminaire CERDEAU relatif à la mise en œuvre de la loi DALO, février 2010. Voir, CC, décision n° 2009-580 du 10 juin 2009, loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet. En l'espèce, le Conseil constitutionnel rappelle dans sa décision du 10 juin 2009, relative à la loi dite « HADOPI », que « quelles que soient les garanties encadrant le prononcé des sanctions ». Il en résulte que le législateur ne peut confier à une autorité administrative un pouvoir de sanction applicable à l'ensemble de la population, qui puisse restreindre l'exercice d'une liberté aussi essentielle que la liberté de communication.

<sup>83</sup> CC, décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, précitée, § 16 à 22. Au sujet des sanctions administratives, le Conseil constitutionnel, considère qu'en cas de sanction ayant un objet pécuniaire comparable à celui d'une amende pénale, le montant global des sanctions prononcées ne doit pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

posent véritablement des difficultés tenant à l'organisation et au fonctionnement de ces organes, à fortes connotations politiques.

## 2- La garantie de l'indépendance et de l'impartialité

45. La caractéristique essentielle des autorités administratives indépendantes tient au fait qu'elles se détachent nettement, dans les textes, des trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire<sup>84</sup>. La loi qui définit le cadre de régulation insiste amplement sur l'indépendance fragile des membres et leur obligation de rendre compte<sup>85</sup>. Cette indépendance sera analysée dans une dimension duale, d'abord organique, ensuite fonctionnelle.

46. **Renforcement de l'indépendance organique** : l'indépendance organique est la garantie des règles de désignation des organes dirigeantes<sup>86</sup> et de l'exercice de leur mandat. En vertu de la loi n° 2002-23 du 4 septembre 2002 régissant le cadre de régulation et d'intervention des autorités administratives indépendantes, la composition de l'organe dirigeante est ménagée, avec parcimonie dans le but d'échapper au seul choix du gouvernement. Or, ce principe est contourné par une politisation accrue de ces organes. Car les nominations et débarquements des directeurs généraux des agences permettent implicitement de téléguider les interventions des autorités administratives. Les directeurs, il faut en convenir, sont en règle générale à la solde du parti au pouvoir. Ils sont naturellement confondus, à tort ou à raison, dans bien des cas, à des collecteurs financiers et des bailleurs du parti. Une véritable brèche qui installe de la subjectivité et du manque de rigueur à l'égard de l'exécutif. En effet, la constitution des membres des organes dirigeants de l'agence de

---

<sup>84</sup> E. DIECKHOFF, dans une note de synthèse ayant trait aux autorités administratives indépendantes, M GENTOT (dir.), soutient que cette indépendance affirmée est une « condition primordiale au bon équilibre des secteurs en question », Conseil d'État, 1991.

<sup>85</sup> Loi n° 2002-23 du 4 septembre 2002 portant cadre de régulation pour les entreprises concessionnaires de services publics, JORS n° 6079, 28 décembre 2002. La loi précise que l'indépendance des autorités administratives indépendantes se conçoit sous trois formes : indépendance vis-à-vis des entreprises régulées et des autres intérêts privés ; indépendance vis-à-vis des autorités publiques et indépendance sous forme d'autonomie institutionnelle. Pour ce faire, il a paru nécessaire de bien cerner et encadrer les zones de vulnérabilité pouvant entraver à cette indépendance déjà précaire. Ainsi, la loi rajoute qu'il importera de s'assurer que le régulateur est séparé des entreprises régulées, d'imposer des restrictions sur les sources de conflits d'intérêts, mais enfin exiger des restrictions sur le recrutement de personnel du régulateur par les entreprises régulées.

<sup>86</sup> En France médiateur est nommé par décret, relativement aux autres autorités administratives indépendantes, les modes de désignation sont désignés suivant une procédure particulière afin de mieux renforcer l'indépendance organique. A titre d'illustration, pour les autres commissions, les membres sont désignés d'une manière collégiale, pour la Commission des Sondages, par tiers par chacune des hautes juridictions (Cour de Cassation, Conseil d'État et Cour des Comptes). Les membres du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel sont nommés pour un tiers par le Président de la République, un tiers par le Président de l'Assemblée Nationale et un tiers par le Président du Sénat.



régulation des postes et télécommunication (ARTP), est fonction, dans une large mesure, de la composition généralement d'une direction générale et d'un collège<sup>87</sup>. En effet, le président de la République est dans la majorité des cas, l'autorité qui nomme les présidents ou les directeurs généraux de ces autorités. Le mode de désignation est unanimement, par voie de décret permettant à l'autorité gouvernementale d'asseoir sa main mise sur des postes qui attisent tant de convoitises, du régime des incompatibilités<sup>88</sup>. Ce dosage astucieux, qui ne dit pas son nom, conforte entièrement la problématique d'une politisation des organes, ce qui est susceptible de réduire malencontreusement l'indépendance organique. Le directeur général représente l'autorité vis-à-vis de l'État, des administrations publiques. En tout cas, au regard du mode de fonctionnement de ces organes, tout porte à croire que ces nominations par l'autorité exécutive sont de nature à confiner leur autonomie fonctionnelle. Toutefois, l'élection des présidents par leurs pairs, conforterait l'idée d'une indépendance, d'ailleurs, pourquoi ne pas impliquer la société civile dans le choix des présidents.

**47. Renforcement de l'indépendance fonctionnelle :** l'indépendance fonctionnelle concerne le mode de gestion administrative et financière. Ces structures ne sont ni le prolongement du gouvernement par une décentralisation fonctionnelle, encore moins, un déconcentré de l'administration centrale<sup>89</sup>. Ces nouvelles formes de structures, dans la théorie, se situent en marge de la hiérarchie traditionnelle de l'organisation administrative. Cependant, l'organe est d'abord une autorité administrative, c'est-à-dire, relevant de l'exécutif de l'État.

---

<sup>87</sup> L'article 150 du Code des Télécommunications sénégalais, l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes est composée de deux organes : un Collège et une Direction générale. Nomination : le Collège est composé de sept membres, nommés par décret pour un mandat irrévocable de cinq ans non renouvelable. Le Président du Collège est nommé par décret du Président de la République parmi ces sept membres. Il est en même temps le Président de l'Autorité de Régulation.

<sup>88</sup> La durée des mandats et le régime des incompatibilités sont des éléments essentiels à l'indépendance des autorités administratives, conformément aux termes de l'article 12 de la loi n°2002-23 précitée portant cadre de régulation des entreprises concessionnaires de services publics. Le collège est compétent pour prendre des décisions portant sur : les sanctions consécutives au non-respect des dispositions législatives et réglementaires et des clauses des conventions et cahiers des charges des opérateurs et fournisseurs de services ; les litiges et différends pour lesquels il est attendu une conciliation, un arbitrage ou une décision de l'Agence de régulation des télécommunications et des postes, entre autres.

<sup>89</sup> Elles ne sont pas des collectivités territoriales ou des collectivités locales, dans le cadre d'une décentralisation ou une déconcentration. Afin de mieux cerner ces notions techniques, nous pouvons apporter des éléments de clarifications conceptuels concernant l'acception de la décentralisation. Elle consiste en un transfert d'une partie du pouvoir et des ressources de l'État central à des instances aux niveaux régional et local. Quant à la déconcentration peut être entendue comme étant un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État. Ces autorités sont dépourvues de toute autonomie et de la personnalité morale. La décentralisation au Sénégal est entrée dans une phase décisive en 1996 avec le transfert par l'État de neuf domaines de compétences aux collectivités locales. Les collectivités locales ont acquis une autonomie de gestion et les membres qui les composent sont élus au suffrage universel (Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales).

En revanche, ce qui confère, avant tout, aux autorités leur indépendance et qui est primordial, est le fait qu'elles se placent en dehors de deux principes de base qui régissent l'administration française, d'une part, la hiérarchie (rapport de subordination directe entre les différentes composantes de l'administration), d'autre part, la tutelle (contrôle de l'État sur l'action administrative). Les moyens budgétaires et humains alloués à l'autorité déterminent en effet son indépendance fonctionnelle, qui lui permet de mettre en œuvre efficacement ses prérogatives, en se fondant sur son expertise propre<sup>90</sup>.

**48.** Toutefois, cette autonomie dans la gestion des autorités administratives indépendantes, est fortement édulcorée par la définition des politiques sectorielles par le ministère de tutelle pour le compte du gouvernement. Dans le même ordre d'idées, cette indépendance afficherait une apparence ébranlée par l'interférence constante et continue de l'autorité exécutive sur les dossiers. En toute logique, les finances des organismes dépendent des finances de l'État et sont régies par le code des obligations de l'administration<sup>91</sup>. Il est donc certain que cette indépendance fonctionnelle souhaitée souffre de quelques atténuations, car les autorités administratives indépendantes sont parties intégrantes de l'État, bien que n'étant pas tributaires d'un contrôle hiérarchique ou de tutelle, encore moins de contrôle administratif, d'autant plus qu'elles n'ont pas de personnalité morale<sup>92</sup>. Les membres nommés par l'exécutif dont le renouvellement du mandat est assujéti, conséquemment, à une subordination implicite. Ces moyens de pressions indirectes mais consistants et suffisants, sont susceptibles de désorienter la rigueur dans le traitement et le suivi des dossiers. L'on découvre ici les

---

<sup>90</sup> A la lecture de l'article 50 du Code des télécommunications, repris par l'article 26 du Décret n° 2003-63 du 17 février 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes, apporte des précisions sur les sources de financement de l'Agence. Ses ressources comprennent, sans être exhaustif, « les produits de redevances perçus à l'occasion des études des dossiers et de l'octroi ou du renouvellement des licences relatives à l'assignation des fréquences ... des pourcentages sur le produit de la contrepartie financière due au titre de la licence dont le pourcentage est fixé par décret... les subventions, les dons et les legs... »

<sup>91</sup> Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration, JORS 1965, page 945. De ce fait, en cas de manquement et de préjudices résultant de l'activité de ces organismes, c'est bien la responsabilité de l'État qui sera engagée à la lecture des dispositions du code visé. Les décisions rendues par les autorités administratives indépendantes sont des actes administratifs susceptibles de faire l'objet de recours en annulation devant le juge de l'excès de pouvoir. C'est d'ailleurs tout le sens de la décision du Conseil constitutionnel français, n° 86-217 du 18 décembre 1986. Le régulateur n'est pas une autorité judiciaire, c'est pourquoi ses décisions sont évaluées par les tribunaux. Voir en ce sens, J. L. AUTIN, « du juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation », *RDP*, 1988, p. 1213. Voir également, A. COULIBALY, *Analyse de la concurrence et de la régulation en Afrique : cas du Sénégal et du Mali*, Thèse, Dakar, décembre 2013, p. 218. Voir, M. Y. DIALLO, *Le juge de l'administration et la régulation des marchés publics au Sénégal*, *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique : Afrilex*, 2015.

<sup>92</sup> Voir, A. DIARRA, « Les Autorités Administratives Indépendantes dans les États francophones d'Afrique noire, cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique : Afrilex*, 2000.

failles béantes d'un système titubant et qui patauge dans un environnement politisé par essence.

**49.** En effet, le président de chaque autorité est l'ordonnateur principal des dépenses de sa structure. Il dispose ainsi d'un budget globalisé, qu'il peut utiliser en fonction des besoins de l'instance qu'il dirige<sup>93</sup>. Les perfusions financières du fait du rattachement de certains budgets aux ministères de tutelle ou à la présidence, posent de véritables obstacles, car c'est une façon subtile de les tenir sous le joug de tractations, notamment par des injections. Au passage, il importe de relever que la validation du projet de budget de toute autorité administrative indépendante est soumise à approbation du gouvernement<sup>94</sup>.

**50.** Pour ne pas verser dans le dédale d'un empilement textuel, il convient de reconnaître que « l'heure n'est plus, aujourd'hui, à une expansion des autorités administratives indépendantes, mais bien à une stabilisation de ce modèle, qui doit se traduire par une consolidation de leur compétence et de leur indépendance »<sup>95</sup>. Aussi, il importera de bâtir une jurisprudence constante, donner de la consistance sur les frontières étanches entre les sanctions de ces organes administratifs et les sanctions pénales et au respect scrupuleux du principe du *non bis in idem* tel que définit par l'article 368 du code pénal français<sup>96</sup>. Il est légitime d'insister sur la nécessité de renforcer les pouvoirs de ces organes susceptibles de traiter de la matière pénale, car le système est confronté à une fièvre incessante qui lui vaut la véhémence de ses critiques. Cette insistance permet de prévenir contre la multiplication d'initiatives faiblement coordonnées, effritant le peu de crédit prêté aux affaires pénales traitées par les autorités administratives indépendantes. S'il y a de réels points d'achoppement dans la mise en cohérence de la réponse pénale sénégalaise, la permanence dans la recherche

---

<sup>93</sup> En tant qu'ordonnateur, le président engage les dépenses par acte, contrat ou marché. Il fait tenir la comptabilité des dépenses engagées, liquide et constate les dépenses et les recettes de l'agence de régulation des télécommunications et des postes et délivre à l'agent comptable, les ordres de paiement et les titres de recettes correspondants.

<sup>94</sup> Voir, P. GELARD, *Rapports n° 3166 de l'Assemblée Nationale et n° 404 du Sénat, de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, sur les Autorités Administratives Indépendantes*, juin 2006. Comme le résume, avec pertinence, Mme Marie-Anne FRISON-ROCHE, dans le rapport susvisé, « l'indépendance budgétaire regroupe trois paramètres : l'indépendance financière, qui vise les ressources de l'autorité, l'indépendance d'exécution budgétaire, qui permet à l'autorité de décider de l'utilisation de son budget, et l'autonomie de gestion budgétaire, qui désigne la capacité de l'autorité à effectuer ses dépenses ».

<sup>95</sup> J-M SAUVE, « Les autorités administratives indépendantes », Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), La documentation française, Paris, 2010.

<sup>96</sup> Art. 368 Code pénal énonce qu'« aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée en raison des mêmes faits, même sous une qualification différente ». Voir, S. DJERID et M. PIGOT, « L'autorité des marchés financiers : liaisons dangereuses entre sanction administrative et sanction pénale », *Revue Sorbonne OFIS*, avril 2014. V., E. ROSENFELD, J. VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Revue Pouvoirs*, n°128, p.61.

de l'équilibre entre deux impératifs difficilement conciliables<sup>97</sup>, le juste et le raisonnable, l'individu et le social, le consensus et le conflit, le droit s'internationalise et appert le concept d'humanisme pénal.

## CONCLUSION

**51.** La transformation de la justice pénale qui, aujourd'hui, paraît indispensable, passe nécessairement par une évaluation soutenue du référentiel et une redéfinition des réponses de politique criminelle pour une justice juste, accessible, crédible qui rend des décisions dans un délai raisonnable. L'accélération du cours de la justice est devenue le nouvel axiome de toute législation progressiste requiert, pour ce faire, l'utilisation de stratégies d'évitement d'un procès, qui commandent d'instaurer des procédures alternatives, plus rapides que celles du droit commun<sup>98</sup> pour décongestionner le stade pré-juridictionnel et la phase sentencielle du procès pénal pour pallier les lenteurs systémiques et structurelles. En effet, la justice est rendue à l'issue d'un processus qui réclame du temps, mais ce temps, doit être mesuré, utile, donc nécessaire<sup>99</sup>. Tout en respectant les libertés individuelles, les intérêts de la société tout entière, « à chaque étape de la procédure : enquête ou instruction, procès, exécution de la peine, le devoir d'efficacité requiert rapidité et célérité »<sup>100</sup>. Toutefois, rapidité et célérité ne renvoient point une justice expéditive parce que justement, selon la formule de Voltaire, « un jugement trop prompt est souvent sans justice » et donc « trop abrégé les procès peut aboutir à sacrifier la justice. Mais au-delà d'un certain seuil d'administration de celle-ci, la longueur de la procédure a des conséquences sociales généralement regrettables »<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> B. OPPETIT, *Philosophie du droit*, Dalloz, Coll. Précis, 1999, p.31. L'auteur résume cet antagonisme en soutenant que le droit est médiation entre le « juste et le raisonnable, entre l'individu et le social, le consensus et le conflit ». V. également, F. DESPREZ, « La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : 18 mois d'application à Montpellier (1<sup>er</sup> octobre 2004 – 1<sup>er</sup> avril 2006) », *Archives de politique criminelle* 1/2006, n° 28, p. 109-134.

<sup>98</sup> D. DECHENAUD, « Le contradictoire dans le procès pénal », in *Actes de Colloque*, Institut de droit criminel de Grenoble, C. RIBEYRE (dir.) éd. Cujas, 2011.

<sup>99</sup> S. WANE, *Le temps dans la procédure pénale sénégalaise*, Thèse, Paris 1 – IRJS – CRJP, 2017.

<sup>100</sup> J. F. BURGELIN, « La situation spécifique en matière pénale », in *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz 1996 p. 32.

<sup>101</sup> De plus faibles probabilités de condamnation dégradent la valeur d'empêchement et de dissuasion de la sanction pénale, aux dépens de la sécurité publique », précisent les auteurs M. L. LUSKIN et R.C. LUSKON, « *Why so fast, why so slow ? Explaining case processing time* », 77 *J. Crim. L. & Criminology* 190 (1986). V. également sur le sujet, A.B. FALL qui soutient que certaines « décisions juridictionnelles souvent décalées par rapport à l'idée que les justiciables se font du droit et de la justice ». V. « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », préc. p. 134.

52. L'allégement du circuit long et chronophage de la justice reflète le nouveau visage du procès pénal qui transforme la manière de juger et la manière d'être jugé, avec justement « de nouveaux juges pour juger autrement »<sup>102</sup>. Ce processus de déjudiciarisation témoigne de la nécessité d'orienter les réformes vers un modèle lisible de justice pénale consensuelle. La justice change de plus en plus de figures, laissant poindre de nouvelles formes du jugement pénal, une façon de juger autrement plus proche des citoyens. Ainsi, il importe d'adopter des procédures simplifiées qui dérogent aux règles classiques de l'enquête pré-juridictionnelle, afin de raccourcir le circuit long de la justice en privilégiant les modes de contournement intra-judiciaires et les procédés extrajudiciaires d'évitement du procès pénal. La nécessité de juger promptement les affaires avec notamment un rétrécissement du formalisme conforte le besoin de mise en place d'une nouvelle figure de justice sans juge professionnel favorisant ainsi une proximité judiciaire qui implique une proximité temporelle et humaine<sup>103</sup>. Le renforcement de l'impératif de traitement en temps réel et de l'efficacité des procédures judiciaires a foncièrement affecté la physionomie et la "rythmologie" du procès pénal. En sus de cette rationalisation des procédures, l'affermissement de l'approche subjective du procès pénal, c'est-à-dire polarisé sur la personne du protagoniste, délinquant ou victime a parachevé sa distanciation vis-à-vis du modèle ancien de justice enclin à la préservation des intérêts de la société dans son ensemble<sup>104</sup>. Les nouvelles figures de réponse de politique criminelle ont le mérite de se départir des méfaits d'un système pénal dans laquelle délinquant et victime sont confinés à la marge de l'évolution du procès pénal et proposer une physionomie évolutive du système pénal tenant compte de la victime et de la personne mise en cause comme les chevilles ouvrières de la chaîne pénale, des figures actives du nouveau procès pénal.

---

<sup>102</sup> C. VIENNOT, *Le procès pénal accéléré : Etudes des transformations du jugement pénal*, préc. p. 175.

<sup>103</sup> Relativement à la proximité judiciaire, elle regroupe celle temporelle et humaine. La proximité temporelle consiste pour, le service public de la Justice, à accélérer ses délais de traitement pour les adapter autant que possible à la demande citoyenne parce que le temps de la justice n'est pas forcément le temps social. La proximité humaine quant à elle, a pour objectif de rendre la justice plus respectueuse des personnes, moins fondée sur la sanction et plus compréhensive, c'est-à-dire une justice qui dialogue davantage, négociée ou transactionnelle, une justice plus humaniste.

<sup>104</sup> Pour plus amples détails, voir D. CRANSAC, *Essai sur les finalités du procès pénal contemporain*, Thèse, Toulouse 1, 2017.