

# L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE EN HAÏTI

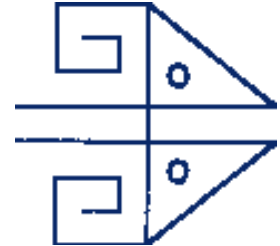
Composé par

**Bernard H. Gousse**

*Docteur en droit, Avocat du Barreau de Port-au-Prince.*

[bgousse@yahoo.com](mailto:bgousse@yahoo.com)

Sous la rubrique du Programme de l'IFES pour  
le Soutien à la Société Civile pour l'Indépendance  
Judiciaire en Haïti



As highlighted in the IFES/USAID publication *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, judicial independence is key to sustainable reform, combating corruption and addressing and preventing human rights abuses. Currently, Haitian laws document the dependence of the Haitian judiciary to the executive and the superiority of the political over the judicial sphere. By decree, the executive retains control over the judiciary through the Ministry of Justice, which exercises administrative and budgetary duties as well as judicial activities. Disregard of constitutional provisions, constant interference of the Ministry of Justice, the organization of the judiciary and the judicial nomination process account for the institutional and personal dependency of judges. A national coalition composed of judicial professionals, human rights and civil society organizations must support legal and administrative measures to create a real judicial branch of government, insulate judicial careers from the whims of the executive, establish administrative and budgetary autonomy, reinforce the judicial council, draw up a substantive curriculum for the judicial academy and draft a judicial ethics code in order to foster the independence of the judiciary in Haiti.

Il existe une œuvre poétique et musicale intitulée : « Pavane pour une Infante Défunte ». Je serais tenté de paraphraser cette expression pour intituler mon exposé : « Ballade pour un enfant mort-né ». Cette ballade, néanmoins, serait dépourvue de tout aspect poétique, mais devrait plutôt s'appliquer à exprimer la froideur de la chape de plomb qui a maintenu et maintient encore le système judiciaire dans un état d'assujettissement, j'incline même à dire d'aviissement face au pouvoir exécutif. Vous avez donc déjà compris que, loin de décrire l'état de l'indépendance judiciaire, j'en constaterai plutôt l'absence. L'indépendance judiciaire n'existe pas.

L'indépendance judiciaire, c'est d'abord une question d'état d'esprit. Et ici nous devons reconnaître que malgré les circonstances et un environnement peu favorables, des juges, à tous les niveaux de la magistrature, s'élèvent à la dignité de leurs fonctions, pour, n'écoulant que leur conscience, rendre des décisions courageuses, au mépris des

pressions et des sollicitations de toute nature. Chacun de nous ici les connaît, pour en avoir bénéficié, ou pour en avoir souffert, ou parce que l'écho de leurs jugements a dépassé l'enceinte de ces murs. Nous leur rendons hommage.

Ces exemples de compétence et de probité ne doivent pas occulter que le fonctionnement du système est complètement antinomique avec l'idée même d'indépendance.

Selon le vœu constitutionnel, le concept d'indépendance dériverait de l'organisation de notre Etat en trois pouvoirs distincts et rigoureusement indépendants. La Constitution ne permettant ni la délégation de pouvoir, encore moins l'empiètement de l'un des pouvoirs sur les compétences d'un autre. Nous pouvons dans les conférences internationales ou face à des confrères étrangers montrer ces articles 58 à 60 de notre charte fondamentale et faire croire que nous vivons dans le meilleur des mondes, régis

par l'esprit des lois et le respect des magistrats organisés en véritable pouvoir. Or, il n'en est rien. Et comme on dit des criminels, je dirais que nous sommes de dangereux récidivistes.

Notre histoire constitutionnelle permet de rencontrer à de multiples reprises des textes proclamant l'existence de trois pouvoirs distincts<sup>1</sup>. La Constitution de 1843 en ses articles 43 à 45 établit l'existence de trois pouvoirs électifs et temporaires s'exerçant séparément ; chacun d'eux étant indépendant des deux autres dans ses attributions. Ce principe est repris dans les constitutions de 1846, de 1860, de 1867, de 1874, de 1879, de 1888, de 1889. La Constitution de 1935 rétrograde la magistrature de la dignité de Pouvoir au simple statut de Corps Judiciaire. La Constitution de 1946 revient à la notion de pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire sera par la suite consacré dans les Constitutions de 1950, de 1957, de 1971 et enfin de 1983. La Constitution de 1987 n'est donc que la dernière en date d'une longue lignée de textes proclamant les vertus démocratiques de l'existence et de la séparation des trois pouvoirs. Qu'en fut-il et qu'en est-il en réalité ?

La notion d'indépendance d'un pouvoir suppose obligatoirement une autonomie administrative et budgétaire. Nous sommes habitués à voir le Parlement s'auto administrer. En même temps une pratique continue, en dépit de nos valeurs affichées, nous a également habitués à la sujétion administrative, budgétaire et personnelle de la magistrature. Faut-il s'y résigner ?

Si nous plaidons aujourd'hui ici pour une justice indépendante, et si nous nous lamentons de son état actuel de dépendance, ces préoccupations et ces inquiétudes dépassent le cadre des professions judiciaires. Elles intéressent le tissu social en son entier et influent sur le respect des citoyens pour les magistrats. Si la magistrature est perçue comme assujettie, elle n'est plus regardée comme la voie normale et régulière de la

résolution des conflits ; la paix sociale s'en trouve menacée. Une justice perçue comme influençable, politiquement ou économiquement, constitue un épouvantail éloignant les investisseurs méfiants. La sécurité de leurs investissements, le respect de leurs contrats, la garantie de leurs propriétés physique et intellectuelle ne bénéficiant pas d'une protection essentielle : la prévisibilité des décisions judiciaires.

Nous présenterons dans les pages qui suivent les multiples facettes de la dépendance avant de nous interroger sur la manière de nous défaire de cette habitude.

## I. LES MULTIPLES FACETTES DE LA DÉPENDANCE

La dépendance judiciaire n'est pas seulement une question d'habitude telle qu'elle se pratique, ou telle qu'elle est subie par les magistrats (C). Elle est d'abord et avant tout systémique et se traduit tant au niveau institutionnel (A) que budgétaire (B).

### A. La dépendance institutionnelle

Pour ne s'en tenir qu'aux textes actuellement appliqués, la dépendance de la magistrature, au mépris du prescrit constitutionnel, tient à la fois du rôle et de l'organisation du Ministère de la Justice, de l'organisation judiciaire et du processus de nomination des magistrats.

#### 1.- La main-mise du Ministère de la Justice

La main-mise du Ministère de la Justice sur le système judiciaire, plus exactement celle de l'Exécutif par le biais du Ministère, est manifestée dans le décret du 30 mars 1984 organisant le Ministère de la Justice<sup>2</sup>. Celui-ci, « appliqué jusqu'ici avec une conviction absolue »<sup>3</sup>, contient des dispositions éloquentes quant à la place du judiciaire par rapport à l'Exécutif. « Le Ministère de la Justice a pour attributions

<sup>1</sup> Michèle CESAR JUMELLE, La réforme de la justice haïtienne : Problème, solutions, perspectives, *Revue Juridique de l'Uniq*, Janvier-juin 2000, pp. 4-35  
<sup>2</sup> *Le Moniteur* no 31, 30 avril 1984. Remarque au passage l'illégalité de la dénomination actuelle du Ministère (Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique) en l'absence de loi organique remplaçant ce décret.

<sup>3</sup> Michèle CESAR JUMELLE, op.cit. p. 21.

spécifiques...de contrôler les activités des cours, tribunaux et parquets... »<sup>4</sup>. « Le Ministre de la Justice donne aux chefs de juridiction (donne même au Président de Cour de Cassation )... toutes instructions relatives à la bonne marche des institutions judiciaires et à la discipline du personnel des cours, tribunaux et parquets. Il a un droit de surveillance sur les magistrats de l'ordre judiciaire »<sup>5</sup>.... Sans commentaires.

## 2.- L'inconstitutionnalité du décret sur l'organisation judiciaire

Le décret du 22 août 1995 sur l'organisation judiciaire<sup>6</sup> fournissait au régime réinstallé sur la base de revendications de justice l'occasion de divorcer d'avec les pratiques antérieures et d'aligner les normes de l'organisation judiciaire sur les principes constitutionnels. Au contraire, les dispositions de la loi du 18 septembre 1985 sont été aggravées, et la dépendance du système judiciaire vis-à-vis de l'Exécutif s'en est trouvée renforcée. A plusieurs égards, une analyse de ce texte nous conduit à conclure à son inconstitutionnalité.

Il est d'abord inconstitutionnel dans la forme. La Constitution de 1987 proclamant l'indépendance des pouvoirs, il était anormal en 1995 que le Pouvoir Exécutif empiétât sur le Pouvoir Législatif en édictant des textes à portée législative. De 1987 à 1991 l'absence de Parlement a pu légitimer la nécessité de légiférer par décret. Mais depuis, et en l'occurrence en 1995, l'institution parlementaire fonctionnait. L'intermède entre deux législatures ne suffit pas, en l'absence d'urgence absolue, pour justifier que l'Exécutif légiférât.

Sur le fond et d'entrée de jeu, ce texte contient une incohérence qui trahit le véritable état d'esprit de ses rédacteurs et inspireurs vis-à-vis du système judiciaire. La présentation du pouvoir judiciaire est expédiée en deux articles laconiques qui ne sont que des pétitions de principe sans aucune organisation véritable du pouvoir en tant que tel. C'est un salut à la Constitution qui ne coûte rien. Dès le troisième article et pendant tout le reste du texte, ce Pouvoir exalté ne

devient plus qu'un Corps<sup>7</sup>. La notion de Corps nous ramène à l'époque du Président Vincent, dictateur autocrate, qui dans sa Constitution de 1935 ne reconnaissait qu'un pouvoir, l'Exécutif, assisté de deux corps subalternes, le Corps Législatif et le Corps Judiciaire. On ne peut être à la fois un Pouvoir, indépendant, autonome, égal des autres, et un Corps, subalterne, assujéti, auxiliaire d'un autre pouvoir. Ces deux termes ont des significations et des conséquences juridiques diamétralement opposées. Dire dans un même décret que l'ensemble des magistrats constituent en même temps un Pouvoir et un Corps n'est pas possible. Ceci constitue une aberration conceptuelle et logique.

Le reste du décret recèle par ailleurs des dispositions anticonstitutionnelles au regard du principe de l'indépendance judiciaire.

Les Commissaires du Gouvernement, agents de l'Exécutif auprès des tribunaux, interviennent dans le fonctionnement des tribunaux en contrôlant et en arrêtant les livres de caisse des greffiers<sup>8</sup>, en signant les registres de pointe constatant la présence des magistrats du siège<sup>9</sup>. Le décret l'érige en délateur chargé de dénoncer au Ministre de la Justice les juges qui auront par exemple négligé de porter la toque, ou n'auront pas signé le registre de pointe<sup>10</sup>.

Le Ministère de la Justice détermine les congés et vacances des cours et tribunaux<sup>11</sup>, de même que les congés personnel des juges<sup>12</sup>. Les règlements intérieurs des cours et tribunaux ne rentrent en vigueur qu'après avoir été adoptés par le Ministre de la Justice<sup>13</sup>. Ce dernier reçoit copie des procès-verbaux des assemblées générales des juges. Il reçoit chaque semaine un extrait du registre de pointe<sup>14</sup>.

Enfin, le corps des inspecteurs judiciaires, création du décret de 1995, institué, au service du Ministère de la Justice, un véritable service d'espionnage des magistrats de nos cours et tribunaux<sup>15</sup>. Composé de jeunes licenciés, n'ayant pas une expérience éprouvée des tribunaux, ce corps d'inspecteurs n'a pas encore fait la preuve de son utilité.

<sup>4</sup> Article 2 décret du 30 mars 1984 organisant le Ministère de la Justice

<sup>5</sup> Article 3 *ibid.*

<sup>6</sup> *Le Moniteur* no 67 du 24 août 1995

<sup>7</sup> Section I, articles 3, 4, 5, 7, 21 décret du 22 août 1995 sur l'organisation judiciaire.

<sup>8</sup> Article 38 *ibid.*

<sup>9</sup> Article 69 *ibid.*

<sup>10</sup> Article 80 *ibid.*

<sup>11</sup> Article 64 *ibid.*

<sup>12</sup> Article 73 *ibid.*

<sup>13</sup> Article 65 *ibid.*

<sup>14</sup> Article 72 *ibid.*

<sup>15</sup> Articles 164 et s. *ibid.*

### 3.- Le processus de nomination

Le décret de 1995 et la Constitution de 1987 prévoient des modes de nomination des juges qui assujettissent ces derniers aux responsables politiques nationaux et locaux. Les garanties de transparence du processus de sélection basées sur une évaluation objective et indépendante du mérite des candidats n'existent pas. Cette procédure interdit encore que l'on puisse penser à une carrière dans la magistrature.

A l'exception des juges à la Cour de Cassation, ces procédures légales ne sont pas respectées. La totalité des juges sont nommés exclusivement par le Pouvoir Exécutif en vertu de procédures et de critères opaques.

L'Exécutif prend aussi des libertés avec le principe de l'inamovibilité des magistrats et l'on ne s'étonne pas de voir des magistrats arrêtés sur ordre du Ministre de la Justice au mépris des dispositions du Code d'Instruction Criminelle.

### 4.- Les règlements internes du Ministère de la Justice

On ne saurait passer sous silence dans le cadre de cet exposé les Règlements Internes du Ministère de la Justice qui, en traitant de la Direction des Affaires Judiciaires, illustrent éloquemment la main-mise de l'Exécutif sur le Judiciaire. « Cette direction est chargée entre autres, de constituer et de détenir les dossiers de tous les magistrats de la République ; de se prononcer sur les candidatures aux différents postes de la magistrature ; de se prononcer sur l'opportunité du renouvellement des mandats des juges et sur celle de leur mise à la retraite ; de recueillir et d'analyser les extraits des registres de pointe des cours et tribunaux et de produire ses observations y relatives ; de se prononcer sur l'opportunité de l'octroi de congés et vacances aux magistrats, à tous les degrés de juridiction ( même du Président de Cour de Cassation ) ; en bref de servir de courroie de transmission, ou plutôt de contrôle, entre le Ministère de la Justice, représentant en l'espèce le Pouvoir Exécutif, et le système judiciaire. »

«Grâce au Service de l'Administration Judiciaire, nous renseigne Maître Michèle César-Jumelle, le Pouvoir Exécutif peut être informé au jour le jour, de l'activité de chaque magistrat, jusque,

des fois, dans sa vie privée. Il n'est nullement tenu, néanmoins, de respecter les recommandations de ce service qui ne représente qu'une branche subalterne de l'administration publique. Le pouvoir suprême de décision repose donc essentiellement, à tous les niveaux, entre les mains de la branche politique du Pouvoir Exécutif<sup>16</sup> ».

La dépendance n'est pas qu'institutionnelle elle est aussi budgétaire.

## B. La dépendance budgétaire

Le budget alloué à la justice n'est pas administré de manière autonome par le système judiciaire, mais directement par le Ministère de la Justice. Ce qui dans la pratique offre chaque fin de mois le spectacle désolant de magistrats faisant antichambre au local du Ministère pour recevoir leurs appointements.

Par ailleurs le budget alloué au personnel et au matériel de la justice est sans commune mesure avec celui attribué à la police. La misère matérielle des différents tribunaux est patente. Les salaires des juges ne leur permettent pas d'assumer avec prestige leurs fonctions, surtout vis-à-vis de leurs auxiliaires que sont les policiers. Il en résulte un manque de respect dont les informations se font occasionnellement l'écho. Le relèvement occasionnel des salaires ne s'inscrit pas dans le cadre d'une véritable politique salariale ni dans celui de la gestion de carrière. Et la distribution de matériel roulant s'apparente alors davantage à une distribution de faveurs qu'à un effort généralisé et structuré d'équipement.

Comment s'étonner alors que la magistrature n'attire pas les plus brillants des étudiants en droit ? D'où les reproches d'incompétence qui lui sont parfois adressés. Comment s'étonner encore de la vulnérabilité de certains juges aux sollicitations malhonnêtes de certains justiciables ? Dans ces circonstances, je ne m'empresserais pas de parler de juges corrompus. Mais, pour reprendre le titre du roman de Tahar Ben Jelloun, je plaindrais l'homme rompu par les nécessités de la vie, rompu par les menaces d'éviction de son logement, rompu par le spectre de l'expulsion scolaire de ses enfants.

16 Michèle CESAR JUMELLE, op. cit. p. 23

Cette dépendance systémique que nous venons de démontrer rend alors possible et permet d'expliquer les diverses manifestations de la dépendance au jour le jour.

### C. Les manifestations quotidiennes de la dépendance

Elles se rencontrent à tous les niveaux.

La première et la plus évidente est le non respect des décisions judiciaires. J'affirme ici l'absolue illégalité de la nécessité de l'exequatur du Commissaire du Gouvernement pour l'exécution des décisions judiciaires. Elle ne repose sur aucun texte. Il s'agit d'une pratique héritée de l'Occupation Américaine où le provost militaire homologuait, en quelque sorte, et privait de toute efficacité les décisions de juges à l'esprit indépendant. Cet usage illégal soumet le justiciable à l'arbitraire de l'Exécutif, en dépit même de la signification de ce terme: exécutif. Le mandement exécutoire se suffit à lui-même et s'impose aux policiers et autres geôliers. La République a ordonné.

On comprend encore moins que même avec cet exequatur, des décisions émanant de nos plus hautes juridictions demeurent sans effet, au mépris souvent des libertés individuelles.

L'état d'indigence et de sujétion du système judiciaire enhardit certains élus locaux affranchis de toute retenue, pour se livrer sur la personne de magistrats à des actes d'humiliation jusqu'ici malheureusement impunis.

Il n'est pas jusqu'au vocabulaire des officiels du gouvernement qui ne trahisse le complexe de supériorité du politique par rapport au judiciaire. Nous avons encore en mémoire le mépris public affiché vis-à-vis d'un « petit juge ». Dans le même ordre d'idées il est inacceptable d'entendre de la bouche d'un Ministre ou d'un Secrétaire d'Etat de la Justice qu'un juge a été convoqué. On convoque un subalterne. Si, comme le veut la Constitution, le juge appartient à un Pouvoir indépendant, égal à l'Exécutif, il peut, tout au plus, être invité. Et même alors on peut se demander pourquoi.

Certaines déclarations des plus hautes autorités de l'Etat relatives à la tolérance zéro, en déclarant d'avance les personnes accusées de certains crimes coupables, peuvent être interprétées comme des pressions indirectes exercées sur les magistrats pour qu'ils escamotent les procédures établies garantissant

le droit de la défense. La Résolution no 2 de la Fédération Interaméricaine des Avocats, adoptée lors de la 37<sup>e</sup> Conférence de cette Fédération tenue à Santo Domingo du 21 au 26 juin 2001, invite, au regard de la tolérance zéro, les avocats et leurs barreaux à défendre de manière vigilante la règle de droit, et à insister sur la pleine application, sans exception, des droits humains fondamentaux proclamés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le Pacte de San José.

## II. LES CHEMINS DE L'INDÉPENDANCE

Le constat que nous venons de dresser est sombre. Faut-il que nous nous résignons à la fatalité d'une justice pauvre et dépendante? La réponse est forcément négative, car il en va de la paix sociale, de la garantie de nos droits individuels et collectifs, et de l'accueil fait aux investisseurs locaux et internationaux. Explorons les chemins de l'indépendance.

### A. La coalition nationale

Avant tout, il nous faut prendre conscience que l'indépendance judiciaire n'est pas seulement l'affaire du gouvernement. L'ensemble des professions judiciaires, des organismes de droits humains et des organisations de la société civile doivent faire leurs exigences et les impératifs de l'établissement d'une magistrature indépendante. La République Dominicaine fournit l'exemple d'une initiative privée qui, sans l'aide de l'extérieur, a réussi à imposer des procédures transparentes de nomination des magistrats, et un statut de la magistrature garantissant son indépendance.

### B.- La réforme du statut de la magistrature

Il est impératif que suite à cette mobilisation, mais petit à petit, et inlassablement, des mesures législatives et administratives soient prises pour faire de la magistrature un véritable pouvoir.

Je ne rentrerai pas à ce moment dans les détails de ces réformes légales, pour ne pas escamoter le dialogue nécessaire. Tout de même j'avancerai quelques idées qui pourront servir de balises et de critères pour atteindre cet idéal.


Il nous faudra tendre à ce que, devenue un véritable pouvoir, la magistrature devienne autonome administrativement et budgétairement. D'où la redéfinition du rôle et des compétences du Ministère de la Justice.

Les magistrats devront bénéficier d'une véritable carrière qui les mette à l'abri des foudres d'un Exécutif capricieux. Il est à nos yeux souhaitable que leur carrière ne soit pas abandonnée aux seules mains de l'Exécutif. Leur sécurité salariale, matérielle et sociale devra être assurée. En ce sens, la composition et les compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature devront être élargies.

Des efforts parallèles permettront de doter l'École de la Magistrature d'un curriculum digne de ce nom et enfin d'une loi organique. Le souci de la compétence du magistrat et de son indépendance s'accompagnera de mesures assurant sa responsabilité quant à la manière dont il exercera sa fonction. Il est impératif donc qu'un Code de Déontologie soit adopté.

Beaucoup de choses, toutes ces choses ont déjà été dites dans des colloques, forums et conférences. Des projets de textes ont été préparés qui demeurent enfouis dans des tiroirs.

Une loi a même été votée : la loi du 7 avril 1998 sur la réforme judiciaire<sup>17</sup>. Comme il fallait montrer quelque chose au public, ce texte a été voté. Mais mon commentaire à son sujet sera bref, car l'ensemble de la loi est la plus haute expression du vide qui se puisse concevoir. Ce texte ressemble davantage à un programme qu'à une loi. Qui fait quoi? Avec quel moyens et quels compétence? Quel rôle jouent le Ministère de la Justice ou le Conseil Supérieur de la Magistrature? On pourrait à loisir multiplier les questions auxquelles la « loi » ne répond pas. Par ailleurs que viennent chercher dans une loi sur la réforme judiciaire l'objectif de réglementation des compagnies de sécurité, la structuration de la police nationale ou l'obligation pour tout corps armé étranger de laisser le territoire national? Qui les avait invités? Et qui les invite encore aujourd'hui?

Comme nous le voyons la tâche est urgente. Elle réclame la participation de tous. La qualité de notre justice sera l'aune à laquelle sera mesurée notre civilisation. Elle sera le critère nous permettant d'être qualifié ou d'être éliminé de l'aventure du XXIe siècle. Car ainsi que le prévient le titre d'un rapport du Sénat français : « Justice sinistrée; démocratie en danger. »<sup>18</sup> 

<sup>17</sup> Le Moniteur no 61, 17 août 1998

<sup>18</sup> H. HAËNEL, J. ARTHUIS, *Justice sinistrée ; démocratie en danger*, Ed. Economica, Paris, 1991



El programa de Estado de Derecho de IFES incluye iniciativas multidisciplinares diseñadas a fin de promover, *inter alia*, independencia, transparencia y responsabilidad judicial. Si bien las prioridades y estrategias varían de país a país, hay una serie de principios que guían todas las iniciativas de IFES en el campo del Estado de Derecho. Ellos son la construcción de coaliciones, las asociaciones entre los sectores públicos y privados, el monitoreo y la participación de la sociedad civil y la educación ciudadana.

IFES y USAID se asociaron recientemente en un proyecto único de investigación global enfocado exclusivamente en temas relacionados con la independencia judicial. Como resultado del mismo, hse publicó una guía titulada *Pautas para Promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial (Guía)*. El objetivo de la *Guía* es identificar, organizar y analizar estratégicamente un conjunto de temas vinculados a la independencia judicial. La *Guía* contiene lecciones aprendidas, conclusiones de consenso, e información comparativa generada por cuestionarios globales, capítulos temáticos, seminarios y la contribución *ad-honorem* de numerosos expertos.

Asimismo, IFES ofrece unas **Herramientas de Trabajo de Estado de Derecho** (Herramientas de Trabajo) y una metodología participativa que incluye temas como normas internacionales, consenso, lecciones aprendidas y planes estratégicos.