

# Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP

Septembre 2010



COMMISSION  
EUROPÉENNE

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

**Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent  
pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles  
sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>). Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-79-15107-1

doi:10.2783/37604

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Belgium*

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Document de référence N° 9

## **Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP**

Septembre 2010

## AVERTISSEMENT ET REMERCIEMENTS

Le présent document a été élaboré par une équipe de consultants recrutés dans le cadre d'un contrat de service conclu entre HSTPE et la Commission européenne (CE), et financé par la facilité pour études du 9<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED).

Il a bénéficié des discussions engagées dans un groupe de référence, d'un atelier de consultation qui s'est tenu à Bruxelles<sup>1</sup> et d'un séminaire de pré-restitution rassemblant les représentants des Délégations et des services du siège de la CE (EuropeAid, RELEX, DEV, JLS).<sup>2</sup>

Le travail a été coordonné et complété par l'unité «Gouvernance, sécurité, droits de l'homme et genre» d'EuropeAid.

Ce document de référence s'adresse au personnel de la CE travaillant au siège et en délégation, aux partenaires nationaux et aux bailleurs de fonds qui œuvrent à promouvoir et à soutenir les processus de réforme dans le secteur de la justice.

Il constitue, à partir de l'expérience des appuis au secteur justice fournis par la CE dans des pays ACP et dans un secteur de coopération en plein développement, la base d'un document de référence ultérieur qui couvrira l'ensemble des pays bénéficiaires de la coopération de la CE.

Le contenu de cette publication ne représente pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

Ni la Commission européenne ni aucune autre personne agissant en son nom ne pourra être tenue pour responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans ce document.

Il existe une version anglaise et une version portugaise de l'original en français.

Tout commentaire et suggestion sont les bienvenus et peuvent être envoyés à:

[Europeaid-E4-governance-security@ec.europa.eu](mailto:Europeaid-E4-governance-security@ec.europa.eu)

---

1) Atelier de consultation avec des agences de développement et ONG opérant dans le secteur de la justice dans les pays ACP, Bruxelles, 10 juin 2008.

2) Séminaire de pré-restitution rassemblant les représentants des Délégations et des services du siège de la Commission (EuropeAid, RELEX, DEV, JLS), Bruxelles, 13-14 octobre 2008.

# Table des matières

<b>AVERTISSEMENT ET REMERCIEMENTS</b>	<b>4</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE 1 Spécificités et approches du secteur de la justice</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Un secteur distinct, large et qui forme système</b>	<b>12</b>
1.1.1 Un secteur distinct	12
1.1.2 Un secteur large	13
1.1.3 Un secteur qui forme système	18
<b>1.2 Les approches des bailleurs dans le secteur de la justice</b>	<b>26</b>
1.2.1 Bailleurs multilatéraux	26
1.2.2 Bailleurs bilatéraux	27
<b>CHAPITRE 2 L'analyse du secteur de la justice</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Un axe majeur de la gouvernance</b>	<b>30</b>
2.1.1 Les dimensions du concept de gouvernance adopté par la CE	30
2.1.2 Application du modèle d'analyse de la gouvernance au secteur de la justice	30
<b>2.2 Les points d'entrée pour l'analyse du secteur justice existant</b>	<b>32</b>
2.2.1 Le cadre institutionnel et juridique du secteur de la justice	32
2.2.2 Les personnels du secteur de la justice	33
2.2.3 L'accès à la justice	38
2.2.4 L'efficacité de la justice	40
<b>CHAPITRE 3 Stratégies, modalités et indicateurs</b>	<b>46</b>
<b>3.1 Les orientations stratégiques</b>	<b>46</b>
3.1.1 Prise en compte et évaluation d'un contexte difficile	46
3.1.2 Appropriation et dialogue politique sectoriel	46
3.1.3 Les principales leçons tirées des projets/programmes financés par la CE en appui au secteur de la justice	47
3.1.4 Recommandations sur la méthode d'élaboration et le contenu de l'appui	50
<b>3.2 Les modalités de l'appui de la CE appliquées au secteur de la justice</b>	<b>53</b>
3.2.1 L'appui budgétaire général comprenant des indicateurs sur la justice	53
3.2.2 L'appui sectoriel à la justice	54
3.2.3 Les trois modalités de financement d'un PAPS	57
3.2.4 En l'absence de stratégie sectorielle: un appui sous forme de «projet repensé»	60
3.2.5 La société civile, un acteur important dans les appuis à la justice	60
<b>3.3 Indicateurs</b>	<b>62</b>
3.3.1 Types et exemples d'indicateurs	62
3.3.2 Indicateurs spécifiques de décaissement des tranches en cas d'appui budgétaire	64
3.3.3 Indicateurs à éviter	65

<b>3.4 Recommandations sur les modalités de l'aide</b>	<b>66</b>
3.4.1 L'approche «projet repensé»	66
3.4.2 L'appui sectoriel	68
<b>CHAPITRE 4 Des réponses adaptées aux pays en situation de fragilité</b>	<b>70</b>
<b>4.1 La position européenne sur la prévention des conflits et la lutte contre l'impunité</b>	<b>70</b>
4.1.1 Gouvernance, État de droit et situations de fragilité	71
4.1.2 L'approche LARD: « liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement »	71
<b>4.2 Les instruments financiers et les modalités de mise en œuvre dans les situations de fragilité</b>	<b>71</b>
4.2.1 Le Fonds européen de développement (FED) : application de procédures flexibles en fonction des circonstances (articles 72 et 73 des accords de Cotonou)	71
4.2.2 L'Instrument de Stabilité	72
4.2.3 L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)	72
4.2.4 L'appui budgétaire	73
<b>4.3 Analyses et réponses aux situations de fragilité</b>	<b>74</b>
4.3.1 Les 10 principes du CAD	74
4.3.2 Lutte contre l'impunité	76
4.3.3 Justice transitionnelle et justice réparatrice	77
<b>CHAPITRE 5 Conclusion</b>	<b>82</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 1. Glossaire</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 2. Application du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle au secteur de la justice</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 3. Référence utiles sur justice et sécurité</b>	<b>96</b>
<b>1. Organisations internationales et institutions spécialisées</b>	<b>96</b>
<b>2. Droits de l'homme</b>	<b>97</b>
<b>3. Outils-clés, lignes directrices et documents de référence</b>	<b>99</b>
<b>Annexe 4. Chaîne pénale</b>	<b>104</b>
<b>Annexe 5. Listes de contrôle sur la question de l'égalité entre les sexes</b>	<b>105</b>

## RÉSUMÉ

Ce document de référence a été rédigé pour fournir aux délégations de l'UE un outil pratique permettant d'approcher un secteur complexe et cependant décisif dans la politique de développement, la réforme de la justice.

Trois principales raisons donnent à l'appui au secteur de la justice une importance singulière dans la politique de coopération de l'UE. Tout d'abord, l'Etat de droit, les droits de l'homme et la démocratie sont des principes fondateurs de l'UE et ses traités constitutifs les érigent en valeurs à promouvoir dans le reste du monde. Ensuite, ces principes sont également au centre de l'accord de Cotonou qui lie les Etats membres aux pays ACP et figurent aussi en bonne place dans les accords d'association conclus par l'UE avec de nombreux pays tiers. Enfin, toutes les études montrent que le fonctionnement correct du système judiciaire est une condition sine qua non de la stabilité, du développement économique et de la réduction de la pauvreté.

Cette version de l'étude basée sur les expériences d'appui à la réforme de la justice dans les pays ACP, sera suivie d'une étude plus globale couvrant l'appui à ce secteur dans l'ensemble des pays tiers. Elle n'analyse pas le détail des projets mis en œuvre ni n'identifie toutes les spécificités de la réforme de la justice dans les pays ACP, mais, en s'appuyant sur l'expérience et en mobilisant les pratiques suivies dans les pays ACP, dresse un tableau des principales caractéristiques de l'appui au secteur de la justice.

**Le chapitre 1, [Spécificités et approches du secteur de la justice](#)** vise à mieux identifier le secteur de la justice en dressant le tableau de ses principaux acteurs et composantes, en décrivant les différents types et niveaux de système juridique, et en le délimitant d'autres secteurs ou notions qui lui sont plus ou moins proches.

(i) il est d'abord particulièrement important de bien saisir ce qui distingue le secteur de la justice de deux autres notions, parfois conçues par les bailleurs comme des secteurs d'intervention, l'Etat de droit et la sécurité. Le concept d'Etat de droit a des implications nécessaires dans le domaine de la justice, notamment l'indépendance des juges, la légalité des actes administratifs, l'existence d'un corps de professionnels pour la défense des droits, etc. Cependant, le concept dépasse largement le secteur de la justice car il s'applique à tous les pouvoirs et domaines d'intervention de l'Etat. Les secteurs de la sécurité et de la justice sont aussi très liés car ils s'adressent en partie aux mêmes acteurs ou aux mêmes institutions (police, justice pénale, autorités de poursuite, système carcéral, voire garanties des libertés individuelles, etc.). Les programmes touchant à la réforme du système de sécurité (RSS) comprennent en conséquence souvent des composantes liées à la justice, et réciproquement. Mais le concept de sécurité est distinct de celui de justice, et, en tout état de cause, les programmes de RSS ne touchent qu'une partie du secteur de la justice.

(ii) la section 1.1.2 décrit en une dizaine de rubriques l'ampleur de la matière et le nombre d'acteurs impliqués dans une réforme de la justice. Certains aspects (constitutionnels par exemple), certaines institutions (police ou justice traditionnelle), certains acteurs (huissiers ou ONG) sont parfois sous-estimés dans l'approche du secteur. L'idée développée ici, comme dans le chapitre 2, n'est pas d'induire qu'une intervention doit tous les concerner, mais de conduire à adopter, avant de concevoir un plan d'intervention, une approche inclusive, sans omettre jamais la dimension genre. [L'annexe 5](#) fournit un cas d'application au secteur justice des questions liées au genre à prendre en compte au cours du processus d'instruction des projets.

(iii) la section expose comment la justice forme système à plusieurs titres: elle s'inscrit dans un système juridique singulier, de droit romano-germanique ou de *common law*, dont il est proposé une présentation concise; elle s'inscrit dans un système de normes internationales, dont il est rappelé les éléments, notamment régionaux; enfin, il est rappelé que les institutions qui la composent sont interdépendantes.

Cette présentation est complétée en [annexe 1](#) par un glossaire qui doit notamment permettre d'associer les principales différences lexicales aux différences conceptuelles des deux principaux systèmes juridiques (*common law* et droit romano-germanique).

En outre, ce chapitre fournit également une description des approches des principaux bailleurs dans ce secteur et dans ces pays avec lesquels les programmes de l'UE se doivent de composer.

**Le chapitre 2, [Analyse du secteur de la justice](#)**, fournit deux outils.

Le premier s'appuie sur la méthodologie d'analyse et de prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles développée par EuropeAid et l'applique au secteur de la justice. La valeur ajoutée de cet outil est de fournir une grille d'analyse du secteur à la fois thématisée et dynamique, prenant notamment en compte les relations de gouvernance et de responsabilité entre les acteurs et l'aptitude du secteur à réformer sa propre gouvernance. Ce concept ayant été modélisé, il est proposé en [annexe 2](#) une application du modèle à une réforme de la justice dans un pays fictif.

Le second est une liste des possibles points d'entrée incluant une grille d'analyse des éléments clefs de la réforme du secteur de la justice. D'ailleurs, l'étude a choisi la concision dans l'identification des principaux vecteurs, n'en retenant que quatre: le cadre institutionnel global, les professionnels du secteur; l'accès à la justice et l'efficacité de la justice. Cette concision conduit corrélativement à de nombreuses subdivisions de la grille d'analyse. Pour en faciliter l'utilisation et en rendre lisible la portée, les sous-éléments sont présentés sous forme de questionnaires thématiques, suivis de commentaires lesquels, le cas échéant, opèrent la distinction entre systèmes juridiques. Bien entendu cet outil, essentiellement descriptif, doit être utilisé de façon flexible et dynamique. Par exemple une intervention visant à améliorer l'accès à la justice des détenus ne devrait pas se contenter d'analyser le secteur sous l'angle «accès», mais s'intéresser aux personnels (les avocats et/ou défenseurs des droits, les gardiens de prisons...), à l'efficacité des circuits de traitement des affaires (chaîne pénale cf [annexe 4](#)), au type de règlements des conflits, à l'exécution des décisions de justice et même aux textes d'organisation générale du secteur (entre autres ceux qui président à l'inspection des établissements pénitentiaires).

**Le chapitre 3, [Stratégies, modalités et indicateurs](#)** traite davantage des aspects opérationnels.

Dans une première section ce chapitre recense certaines des recommandations stratégiques tirées de la pratique dans le secteur de la justice et présente les leçons tirées des rapports d'évaluation produits sur les projets FED dans le secteur depuis 2000. Ce chapitre tente également, dans un second temps, d'appliquer les caractéristiques du secteur de la justice aux critères opérationnels des différentes modalités de l'aide. Un développement particulier est consacré à l'approche sectorielle, notamment l'appui budgétaire sectoriel. Assez logiquement ce chapitre consacre une section aux indicateurs propres au secteur, compte tenu des définitions et catégories privilégiées par l'UE dans ses instruments conceptuels. Là encore, une particulière attention est portée aux indicateurs dans leur utilisation spécifique en cas d'appui budgétaire. Enfin, il a été choisi de placer le développement relatif à l'importance de la société civile dans ce chapitre, dans la mesure où la participation de ces acteurs peut conduire à avoir recours à différents types et combinaisons d'instruments financiers.

**Le chapitre 4, [Des Réponses adaptées aux pays en situation de fragilité](#)**, est plus spécialement consacré à la mise en œuvre de programmes d'appui dans le secteur de la justice dans des pays en situation de fragilité.

Dans la mesure où le service public de la justice est en partie, sinon exclusivement, dispensé par l'Etat, il a paru opportun de traiter spécifiquement des situations de fragilité où précisément l'autorité de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions régaliennes est déstabilisée voire inexistante. Souvent ces situations se développent dans un contexte particulièrement défavorable aux respects des obligations de l'Etat et aux garanties dues à leurs ressortissants. La décision d'apporter un appui à ce secteur peut alors changer de nature et d'enjeu puisqu'il pourrait s'agir de soutenir l'efficacité d'un système judiciaire, lui-même à l'origine de graves violations des droits. Si bien que sont ici recensés les particularités et les adaptations contextuelles que cette situation requière dans l'utilisation des instruments financiers, notamment budgétaires. En outre, est présentée une tentative d'application au secteur de la justice des 10 principes du DAC pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires. Ressortissent également du secteur de la justice l'ensemble des mécanismes de lutte contre l'impunité en situation de post conflit: procédures d'enquêtes quasi juridictionnelles telles les commissions de réconciliation ou les procédures juridictionnelles devant des cours ou des chambres nationales ou internationales. Un recensement en est proposé dans la dernière section.



# INTRODUCTION

## Pourquoi l'Union européenne doit-elle appuyer le secteur de la justice dans les pays en développement?

Le préambule et l'article 2 du traité sur l'Union européenne (UE) rappellent que le principe de l'État de droit et le respect des droits de l'homme correspondent à des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée l'UE. L'UE n'a pas seulement le mandat de les respecter et promouvoir en son sein, mais aussi de les promouvoir dans ses relations avec le reste du monde (article 3 (5) du traité sur l'UE). Comme il est indiqué de manière éloquentes dans le titre V, chapitre 1 («Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union»), article 21 du traité sur l'UE, «l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international.»

Ces valeurs peuvent être résumées par le principe de la bonne gouvernance, qui est devenue depuis quelques années une priorité dans la politique de développement et les programmes de coopération de l'UE. La bonne gouvernance (ou gouvernance démocratique) se fonde sur des objectifs, des principes universels et des aspirations communes qui doivent s'appliquer à l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat, et notamment à ses fonctions régaliennes, ainsi que dans les interactions entre les institutions publiques et les citoyens<sup>3</sup>.

La gouvernance démocratique, comprise dans un sens très large, nécessite entre autres un pouvoir judiciaire indépendant capable de faire respecter l'Etat de droit pour tous les citoyens. L'appui au secteur de la justice dans les programmes de coopération a ainsi pour premier objectif de permettre l'émergence ou la consolidation d'un État de droit, et est plus particulièrement reconnu dans l'Accord de Cotonou comme un élément essentiel qui sous-tend le partenariat ACP-UE<sup>4</sup>.

La gouvernance démocratique inclut également le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est un autre élément essentiel qui est promu également par l'Accord de Cotonou. La protection des libertés individuelles et la garantie des droits des personnes les plus vulnérables, y compris au travers d'une meilleure connaissance de leurs droits et d'un accès plus facile à la justice; correspondent à un deuxième objectif d'un appui au secteur de la justice.

Dans la mesure où l'institution judiciaire intervient pour trancher les litiges entre particuliers, notamment clients et fournisseurs, et entre les particuliers et l'État, le fonctionnement fiable des tribunaux est une condition absolue de la sécurité juridique, sans laquelle les investisseurs risquent de se détourner du pays et auquel cas son développement est voué à l'échec. Il est donc crucial que l'Union européenne poursuive et développe son appui au secteur de la justice dans sa coopération avec les pays partenaires au développement, dès lors que le fonctionnement correct du système judiciaire est une condition *sine qua non* du développement économique et de la réduction de la pauvreté. Il s'agit là d'un troisième objectif d'un appui au secteur de la justice.

## Objectifs du document de référence et méthodologie adoptée

Le présent document de référence, basé sur une étude d'appuis de la Commission européenne (CE) dans le secteur de la justice d'un certain nombre de pays ACP, est conçu comme un instrument de travail concret pour les services de la CE et notamment les personnels des Délégations présents dans les pays ACP. Il a pour objet de faciliter la mise en œuvre de l'appui au secteur de la justice en fournissant des outils permettant l'analyse de la situation du secteur dans chaque pays et en apportant des éléments de réflexion sur les modalités les plus appropriées pour la mise en place d'un programme d'appui.

Comme indiqué, le champ géographique couvert par l'étude est celui des pays ACP, mais un certain nombre d'orientations opérationnelles contenues dans le document peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à d'autres régions, tout en soulignant que l'appui au secteur justice dans un pays nécessite toujours d'être rapporté à son contexte.

## Aperçu des interventions de la Commission européenne dans le secteur depuis 2000 dans les pays ACP

La CE utilise un ensemble d'instruments financiers géographiques ou thématiques en appui au secteur de la justice des pays ACP, notamment le Fonds européen de développement (FED), mais aussi l'Instrument de Coopération au Développement (ICD),<sup>5</sup> l'Instrument de Stabilité (IS) ou l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

Dans le secteur de la justice, les instruments géographiques, à savoir essentiellement le FED, ont souvent été utilisés pour soutenir les réformes institutionnelles visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et le

3) COM (2006) 421 final, "La gouvernance dans le consensus européen pour le développement".

4) Article 9, Accord de Cotonou, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou\\_EN\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf)

5) Au niveau géographique, l'ICD couvre notamment l'Afrique du Sud qui est le seul pays ACP à ne pas être couvert par le FED. L'ICD couvre également un certain nombre de programmes thématiques, dont notamment celui en faveur des Acteurs Non Etatiques et Autorités Locales (ANEAL) ou le programme Asile et Migration, qui peuvent aussi intervenir en appui du secteur de la justice dans des pays ACP.

professionnalisme de l'appareil judiciaire, la consolidation des cadres juridiques nationaux garantissant un procès équitable dans les délais prescrits par la loi, l'amélioration des conditions de détention et de gestion des prisons, les peines alternatives à l'emprisonnement ou l'amélioration de l'efficacité du pouvoir judiciaire. Dans les programmes géographiques, la société civile est souvent mobilisée soit pour fournir des services (consultations juridiques, etc.), soit pour procéder au monitoring des institutions.

Au niveau thématique, il convient de mentionner d'abord l'IS qui permet d'une part, dans les cas d'une situation de crise, d'intervenir de manière rapide et flexible notamment dans le secteur de la justice afin de: (1) soutenir le développement d'institutions fragilisées afin d'assurer l'ordre public ou l'indépendance de la justice; (2) soutenir des tribunaux pénaux internationaux ou ad hoc, ou tout mécanisme juridique de réconciliation; (3) promouvoir et défendre le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la démocratie et l'Etat de droit, ainsi que les instruments internationaux afférents. Les mesures prises sous l'IS en cas de crise sont limitées dans le temps (en principe 18 mois au maximum) et nécessitent donc généralement un suivi au niveau des programmes géographiques. Sous sa composante long terme en revanche, où l'IS vise à soutenir les pays bénéficiaires à mieux lutter contre des menaces globales ou transrégionales telles que le terrorisme ou la criminalité organisée, il est notamment possible d'appuyer l'harmonisation des législations nationales avec le droit international pertinent, ou bien de renforcer les capacités des autorités policières et judiciaires dans ces domaines.

L'IEDH est quant à lui un instrument flexible qui peut intervenir : (1) dans les situations considérées comme sensibles (par exemple pour documenter et dénoncer les violations des droits de l'Homme) ; (2) dans les pays qui n'abordent pas suffisamment la demande de justice (au niveau de leur programme géographique); (3) pour répondre à un besoin urgent, par de petites actions ciblées ; (4) en soutien aux institutions internationales ou régionales, telles que la Cour Pénale Internationale.

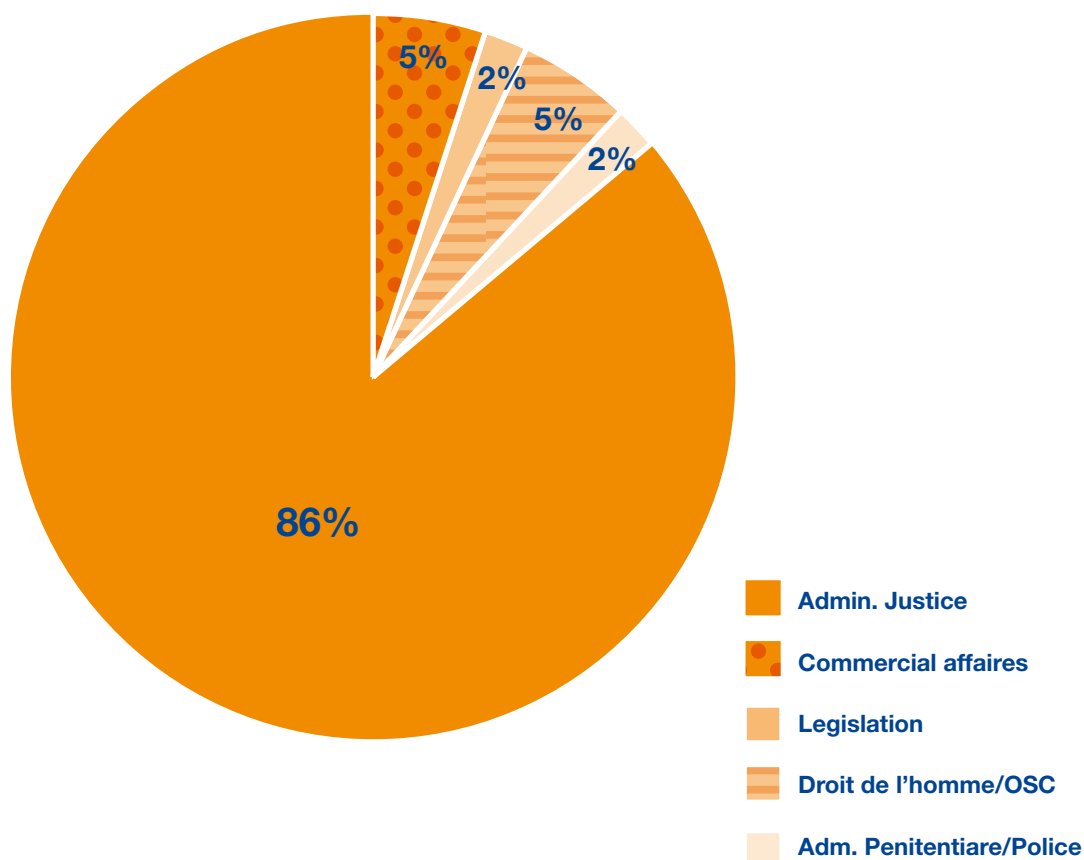
Sans limiter la généralité de ce qui précède, il ressort que dans le cadre de la coopération géographique ont été financés entre 2000 et 2009 65 projets/programmes<sup>6</sup> de différentes envergures pour un montant d'environ € 590 millions, dont 12 dans des zones post-conflit et comprenant trois projets de justice transitionnelle. Le chiffre global de soutien durant cette période dans le secteur (tous instruments confondus) pour l'ensemble des pays ACP, en ce compris l'Afrique du Sud, est de presque € 671 millions.

Bien qu'il soit difficile de clairement répartir 65 projets/programmes de la CE dans les pays ACP par grands domaines d'intervention, notamment en raison du cumul d'axes d'intervention dans un même projet/programme (p. ex.: appui à l'appareil judiciaire et appui au

renforcement des Acteurs-non-étatiques (ANE) en matière de droits de l'homme, ou appui au système pénitentiaire et aux cours et tribunaux, etc.), l'analyse sommaire de ces derniers débouche sur les constats suivants :

6) Le nombre de projets/programmes et les montants correspondants sont l'expression chiffrée de la coopération géographique financée par le FED et le programme de coopération avec l'Afrique du Sud.

## BUDGET PAR DOMAINE D'INTERVENTION



La grande majorité des projets/programmes (86 %) ont comme priorité l'administration de la justice (appui aux juridictions, au ministère de la justice, formation des juges et auxiliaires de justice, etc.), alors que 5 % visent la défense des droits de l'homme, ou bien l'accès à la justice au travers d'activités conduites par les ANE.

Les autres projets portent sur : i) l'appui au droit des affaires et au droit commercial (5%), comme les actions visant la mise en place du droit de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA), ii) l'appui au corpus légal (2%), à savoir l'appui à la révision des codes, à la modernisation du cadre juridique (constitution, lois, règlements, etc.), et enfin 2 % des projets/programmes ont comme priorité l'appui au système pénitentiaire avec parfois un volet de renforcement de la police judiciaire.

### Plan du document de référence

Le **chapitre 1** présente brièvement le secteur de la justice et les approches des autres principaux donateurs dans ce secteur.

Le **chapitre 2** fournit une grille permettant l'analyse du secteur de la justice existant dans le pays considéré, sous forme de questionnaires thématiques suivis de commentaires permettant de tirer une conclusion des réponses obtenues, en vue de la définition d'un programme d'appui.

Le **chapitre 3** présente quelques orientations stratégiques à mettre en œuvre et une réflexion sur les modalités d'aide pouvant être retenues pour le programme d'appui, au regard de la situation du secteur dans le pays.

Le **chapitre 4** est plus spécialement consacré à la mise en œuvre de programmes d'appui dans le secteur de la justice dans des pays en situation de fragilité, et présente les concepts et les processus de lutte contre l'impunité, de justice transitionnelle et de justice réparatrice.

# 1. SPÉCIFICITÉS ET APPROCHES DU SECTEUR DE LA JUSTICE

Dans certaines parties du monde, et notamment en Amérique Latine ou en Asie, quelques bailleurs de fonds ont entrepris dès les années 1980 des projets incluant diverses composantes allant du soutien aux organisations de droits de l'homme, en passant par l'amélioration de l'accès à la justice, la révision des lois et codes, la formation des professionnels du droit, pour aboutir au renforcement des capacités des institutions (cours, tribunaux, conseil de la magistrature, ministère de la Justice), selon le niveau d'engagement du pays partenaire.

En revanche, il faudra attendre les années 1990 pour voir apparaître dans les pays ACP des projets structurés d'appui à ce secteur. Cette séquence semble relever en partie des phases de réappropriation de l'Etat que les pays (notamment africains) ont empruntées après les vagues d'indépendance et suite à la deuxième guerre mondiale. D'abord constitutionnel et économique, le mouvement de réforme ne s'est porté qu'ultérieurement sur la qualité de l'offre en matière de services publics, en priorité dans la santé et l'éducation, puis après seulement en matière de justice. A l'exception de certains projets d'échanges (appui aux universités, écoles et instituts de formation juridiques et judiciaires), les partenaires au développement et les pays bénéficiaires se sont, en outre, souvent retranchés derrière le principe de souveraineté et de non ingérence dans les affaires internes des pays pour ne pas intervenir dans le secteur de la justice. En effet, l'Etat peut être tenté de considérer que la justice, en ce qu'elle est aussi un pouvoir régalien par lequel l'Etat exerce une violence symbolique légitime, devrait rester sous son contrôle exclusif. De plus, en ce qu'un système judiciaire reflète et imprègne les valeurs de la société de l'Etat dont il est issu, il peut parfois être rétif à l'intervention et à l'importation de systèmes extérieurs, ou encore à l'harmonisation.

Cependant, au cours des quinze dernières années, en appui aux mouvements de réforme judiciaire engagés par les pays eux-mêmes et à leur demande, la majorité ont raffiné leurs stratégies d'approche et les modalités de mise en œuvre de leur soutien à une meilleure gouvernance judiciaire.

La première partie de ce chapitre dresse un portrait du secteur de la justice dans la région ACP et décrit brièvement les différents systèmes dans lesquels il se développe. La deuxième partie présentera un échantillon des grandes tendances actuelles et outils développés par différents bailleurs actifs dans ce domaine.

## 1.1 Un secteur distinct, large et qui forme système

### 1.1.1 Un secteur distinct

Le secteur de la justice ne doit pas être confondu avec la notion d'Etat de droit ou le secteur de la sécurité. Ces distinctions sont importantes pour les responsables de l'identification d'un secteur d'intervention, car celle-ci suppose qu'avec les interlocuteurs, bénéficiaires et /ou autres acteurs internationaux, les objectifs soient définis dans un cadre conceptuel clair et partagé.

#### Etat de droit

Même si les traités européens et un grand nombre de textes adoptés par les institutions européennes (p.ex. des conclusions du Conseil européen ou des communications de la CE) font régulièrement référence au principe de l'Etat de droit, ces textes n'en donnent pas de définition, car ce principe n'est pas issu des mêmes traditions philosophiques ni ne recouvre toujours la même dimension. Pour tenter de dépasser ces divergences certains textes des Nations Unies notamment un rapport d'août 2004<sup>7</sup> proposent une acception de la notion, en général admise. Dans ce rapport, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a défini le concept d'« Etat de droit » comme étant « un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'Etat lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'Homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs ». Depuis, complétée<sup>8</sup> pour s'appliquer notamment à la sphère internationale, cette définition de la notion d'Etat de droit sert de point de référence dans la communauté des bailleurs. Ce concept a des implications nécessaires dans le domaine de la justice, notamment l'indépendance des juges, la légalité des actes administratifs, l'existence d'un corps de professionnels pour la défense des droits, etc. Cependant, il dépasse largement le secteur de la justice car il s'applique à tous les pouvoirs et domaines d'intervention de l'Etat, y compris au pouvoir constitutionnel et au fonctionnement de la démocratie, au point souvent de décrire un idéal et un processus plus qu'un état de fait.

7) S/2004/616 Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit

8) Voir rapport NU , A/63/64, 2008, The rule of law at the national and international level

## Sécurité

Le secteur de sécurité, parfois appelé aussi système de sécurité, couvre aussi bien la sécurité intérieure qu'extérieure d'un Etat. Dans sa Communication de mai 2006 sur la réforme du secteur de sécurité, la Commission européenne préconise un concept de sécurité qui ne concerne pas seulement l'Etat avec son territoire et ses institutions, mais aussi et surtout sa population, ce qui est notamment reflété dans la notion de «sécurité humaine» qui doit être au cœur des préoccupations du secteur de sécurité. Cette notion implique que les citoyens sont en droit d'attendre à ce que l'Etat garantisse non seulement la paix et les intérêts sécuritaires stratégiques du pays, mais également leurs libertés fondamentales, y compris contre des possibles violations commises par l'Etat lui-même, et y compris au nom de la lutte pour la sécurité et contre le terrorisme. Il est en effet important de veiller à un équilibre entre le respect des libertés fondamentales d'une part, et les besoins d'ordre et de sécurité dans une société d'autre part, afin d'éviter que les aspirations sécuritaires d'un Etat ne se soldent pas en une diminution systématique, voire une suppression des libertés individuelles. A cet égard, il faut notamment souligner le droit de toute personne de ne pas être détenue arbitrairement, tel qu'établi par le principe de l'*habeas corpus* et consacré dans le droit de sûreté individuelle.<sup>9</sup>

Selon la définition du CAD de l'OCDE,<sup>10</sup> le secteur de sécurité correspond à l'ensemble des institutions de l'Etat et des différentes entités qui jouent un rôle dans la sécurité de l'Etat et de sa population. Par conséquent, le secteur de sécurité ne couvre pas seulement les acteurs responsables d'assurer la sécurité, tels que l'armée, la police et les douanes, mais aussi les organes ou autres acteurs intervenant dans la gestion et la supervision, tels que les ministères compétents (Défense, Intérieur, Finances,...), les parlements et la société civile, ainsi que les institutions judiciaires (tribunaux, ministère public, service pénitentiaire)<sup>11</sup>.

Même si les secteurs de sécurité et de justice sont distincts, ils sont très liés car ils recouvrent partiellement les mêmes acteurs (notamment ceux qui composent la «chaîne pénale», à savoir la police, les autorités judiciaires pénales et le service pénitentiaire) qui remplissent aussi bien des fonctions de sécurité que de justice. Quel que soit l'angle d'approche –sécurité ou justice–, les actions qui, dans ce cadre, sont le plus souvent menées pour renforcer la justice portent sur la réhabilitation du système juridique et judiciaire en matière pénale. Par exemple, dans le cadre des projets dans l'Est de la RDC, des activités ont été réalisées pour : i) donner aux juridictions militaires les moyens de travailler, dans le respect des droits de la personne et de la défense, ii) rendre accessible la justice aux plus démunis et aux

victimes de violences sexuelles ; iii) revoir la chaîne pénale dans les cours et tribunaux ; iv) renforcer les capacités des acteurs de la justice ; v) réhabiliter les prisons et cachots et vi) fournir des moyens aux ANE dans la réalisation d'activités d'enquêtes, de monitoring (prisons, cachots) et d'aide aux victimes.

## Justice

Comme dans le cas de la notion d'Etat de droit, celle de la justice est souvent mentionnée dans les textes de l'UE mais sans qu'elle soit définie de manière précise. Pour les Nations Unies, le concept de justice recouvre celui, idéal, de recevabilité et d'équité dans la protection et la garantie des droits civils, politiques, économiques et sociaux, et la prévention et la sanction des infractions<sup>12</sup>. La définition des NU englobe à la fois les mécanismes formels de la justice d'Etat mais aussi les mécanismes de justice informelle, non étatique, voire traditionnelle et coutumière. Ainsi conçu le secteur de la justice inclut un certain nombre de structures, y compris symboliques, comme le cadre légal ou codifié des droits et des obligations, y compris les procédures pénale, civile, et administrative, voire coutumières les corps de professionnels de la justice (magistrats, avocats et autres officiers de justice, y compris traditionnelle), les cours et tribunaux, les services de police, les services pénitentiaires, les organes spécifiques de recours pour la défense des droits (type ombudsman ou commission des droits de l'homme) et l'ensemble des services administratifs concernés.

Selon le concept de la séparation des pouvoirs qui découle du principe de l'Etat de droit, la justice, troisième branche du pouvoir à côté des pouvoirs législatif et exécutif, bénéficie d'un statut particulier d'indépendance, dans la mesure où elle doit pouvoir fonctionner sans l'interférence induite des deux autres branches. Ceci requiert un système de « checks and balances » entre les trois pouvoirs dans un Etat respectueux du principe de l'Etat de droit. Si l'indépendance fonctionnelle de la justice est quelque peu relative parce qu'en tant que service public, son budget est en principe voté par le législateur, son indépendance organique doit être préservée, ainsi que celle des acteurs qui ont pour mandat de rendre la justice, à savoir les juges.

### 1.1.2 Un secteur large

Comme indiqué auparavant, le secteur de la justice est composé d'un grand nombre d'acteurs qui concourent à l'objectif d'assurer le fonctionnement de la justice, et/ou de sous secteurs qui seront présentés plus dans le détail ci-après. Ce fonctionnement repose tout d'abord sur un cadre légal qui définit le statut, les compétences et les pouvoirs de chacun des acteurs.

9) Lequel se décline en plusieurs dimensions et qui est reconnu comme distinct du droit à la sécurité. Cf. par ex. l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui distingue le droit à la liberté et le droit à la sûreté.

10) Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance, (2005), page 20 ([www.oecd.org/dataoecd/20/31/39297674.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/20/31/39297674.pdf)).

11) Dans ce contexte, il convient d'indiquer que dans certains domaines liés au secteur de sécurité (notamment le domaine militaire), certaines activités ne sont pas éligibles en tant qu'aide publique au développement et ne peuvent donc être financées par certains bailleurs, notamment la Commission européenne.

12) UN, Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Rule of Law Assistance (2008), p. 2. Source: <http://www.unrol.org/doc.aspx?n=RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>



### Le cadre constitutionnel et législatif

La justice bénéficie en principe d'un statut particulier, avec l'indépendance des juges généralement proclamée au niveau de la Constitution. Tous les pays ACP ont une constitution écrite qui consacre ce principe, qui est également promu par tous les documents internationaux non contraignants qui sont disponibles sur le sujet.<sup>13</sup> La réalité est souvent très différente, dans la mesure où, en raison du caractère sensible des décisions judiciaires, le gouvernement s'efforce de garder en pratique un contrôle effectif sur l'activité des tribunaux, généralement par le biais de la maîtrise des affectations et des promotions des magistrats. Il est ainsi exceptionnel, y compris dans les pays développés (y compris les pays de *common law*) que les affectations soient le fait d'une instance indépendante sans intervention du ministère de la Justice et/ou sans aucune autre interférence.

Alors que la Constitution prévoit le plus souvent que les juges sont inamovibles, dans le même temps le Conseil supérieur de la magistrature (ou le Conseil privé dans les pays de *common law*), lorsqu'il existe, peut voir son rôle limité à des avis plus ou moins contraignants sur les nominations. Le gouvernement ou les réseaux d'influences peuvent donc parfois gérer, de façon directe ou indirecte, les affectations des juges et disposent dans certains cas de la faculté de les déplacer au gré des circonstances politiques, notamment pour s'assurer du contrôle de décisions pénales visant des opposants politiques, ou encore en réponse à une décision qui a déplu aux gouvernants. On constate fréquemment aussi l'existence de manœuvres venant paralyser l'exécution des décisions de justice rendues en matière civile ou commerciale entre deux parties sur instructions du ministère de la justice cédant aux pressions de l'une des parties. De telles pratiques viennent priver de sens les notions mêmes de sécurité juridique et d'indépendance de la justice.

La Constitution d'un Etat définit souvent également les droits de l'homme et les libertés fondamentales que l'Etat doit respecter et que le pouvoir judiciaire est appelé à protéger. Elle peut également définir d'autres caractéristiques du secteur de la justice, notamment le type de juridictions qui existent (p.ex. l'existence de juridictions administratives à côté des juridictions ordinaires), les domaines du droit et de la justice dont la réglementation est réservée au pouvoir législatif, ou bien la délimitation des compétences en matière de justice dans un Etat fédéral entre la Fédération et les Etats fédérés. Enfin, la Constitution prévoit parfois une juridiction constitutionnelle qui est censée veiller au respect de la Constitution par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Il appartient ensuite au pouvoir législatif de définir les principaux éléments du cadre légal qui doit être respecté par tous et notamment le pouvoir exécutif, et dont l'application correcte est assurée par le pouvoir judiciaire. Cependant, le corpus législatif des pays ACP est souvent désuet et inadapté à leurs sociétés quand il n'a pas

fait l'objet, depuis la fin de la période coloniale, d'une révision et d'une appropriation (ceci est particulièrement vrai en droit de la famille ou droit foncier). De plus, les conventions internationales, pactes et autres instruments internationaux, bien que très souvent signés et ratifiés par les pays ACP, ne sont pas toujours intégrés dans le droit interne, par exemple l'égalité de droits des femmes est rarement transcrite dans la législation nationale alors que la convention CEDAW est ratifiée par la plupart des pays ACP. Enfin, les liens et passerelles entre la justice formelle et informelle sont souvent mal connus et mal utilisés.

### Le cadre gouvernemental et administratif

Même s'il est censé respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif joue nécessairement un rôle important dans le secteur de la justice. Au niveau du gouvernement et de l'administration, le secteur de la justice peut être sous la responsabilité de plusieurs ministères, souvent un ministère de la Justice pour l'administration judiciaire et pénitentiaire, le ministère de l'Intérieur pour les services de police judiciaire (et parfois pour le pénitentiaire), et le ministère des Finances pour déterminer le budget du secteur de la justice. Il arrive aussi qu'un ministère de l'Administration territoriale soit responsable de l'administration des établissements pénitentiaires ou des juridictions coutumières. Selon les pays, on peut voir apparaître des responsabilités partagées avec un éventuel ministère des droits de l'homme, pour la promotion et la protection des droits de l'homme, celui de la famille pour la gestion des établissements de garde des enfants en conflit avec la loi, ou celui de la défense pour les pays dotés d'une force de gendarmerie à statut militaire.

Les ministères ayant des responsabilités dans le secteur de la justice ne participent pas seulement à son administration, mais aussi et surtout à la définition de la politique gouvernementale dans ce secteur (par exemple en matière de politique pénale), notamment à travers la préparation de nouvelles propositions législatives, la négociation de traités et conventions au niveau international, les décisions sur l'allocation des ressources, ou encore l'élaboration et la mise en œuvre de réformes sur le plan administratif. Le gouvernement a donc aussi un rôle clé à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie ou d'un plan d'action pour la réforme du secteur de la justice.

Dans certains pays de *common law*, l'administration judiciaire est sous la responsabilité du pouvoir judiciaire et donc du Juge en chef de la plus haute juridiction du pays ou d'un organe indépendant créé à cet effet. Au Canada les fonctions de ministre de la Justice sont assurées par l'Attorney General qui assure aussi les fonctions de Procureur général. En Angleterre c'est avec la réforme constitutionnelle de 2005 que les fonctions juridictionnelles du Lord Chancellor sont désormais partagées avec un Chief Justice institué en 2007 sous l'influence

13) Voir en annexe le document de références des textes pertinents.

du droit européen continental. Dans la tradition de *common law*, où un grand nombre de juges ne sont pas des professionnels mais des élus («magistrates»), les chefs des cours placées au haut de la hiérarchie judiciaire, assurent l'administration (formation, répartition, contrôle, contentieux, responsabilité), les autres acteurs (avocats, huissiers etc.) restant gérés de manière strictement privée et le pénitencier relevant du ministère de l'Intérieur.<sup>14</sup> L'entretien des lieux de justice n'est pas non plus nécessairement du ressort de l'administration centrale.

La conception dans les pays de droit romano-germanique est très différente, bien que non homogène<sup>15</sup>, et accorde généralement au ministère de la Justice, sous l'autorité du Ministre, membre du gouvernement, un rôle décisif dans la formation, le recrutement, l'inspection des juges et des procureurs, mais aussi des prisons et de leur personnel, de la réglementation de toutes les professions auxiliaires, de l'aide juridictionnelle, de la tenue nationale du casier judiciaire, de la politique pénale, des archives, des statistiques, de la carte judiciaire et des bâtiments.

Dans les pays ACP, la faiblesse structurelle du ministère de la Justice, ou des bureaux du Juge en Chef, est souvent constatée. Cette situation peut tenir à l'insuffisance des effectifs eux-mêmes, au fait que ceux-ci sont parfois constitués de magistrats n'ayant pas nécessairement de capacités de gestion, ou encore à une organisation défectueuse inutilement subdivisée en multiples sous-directions, services et bureaux dont les attributions sont au surplus mal définies.

Le budget de la justice, destiné à couvrir les rémunérations, les frais de fonctionnement et les constructions ou rénovations, atteint très rarement 1% du budget national, objectif généralement admis comme minimal, alors qu'il englobe souvent, quel que soit le système, le secteur des tribunaux et celui de l'administration pénitentiaire.

Dans nombre de pays, les cours, tribunaux et établissements pénitentiaires sont dans un état avancé de délabrement et sans moyens pour fonctionner adéquatement, à cause d'un manque de bureaux, de papier, de stylos ou de formulaires, sans parler de l'absence d'outils informatiques et bureautiques. Ce manque de moyens est l'une des causes des lenteurs enregistrées dans le traitement des dossiers et le rendu des décisions, mais sans pour autant en être la seule. A cette cause s'ajoutent un déficit dans les processus de décision et de gestion, ainsi qu'un manque de transparence et de redevabilité dans le système.

### Les juges siégeant dans les cours, tribunaux et autres organes quasi juridictionnels

Le système juridictionnel d'un pays est composé d'un ensemble de cours et tribunaux hiérarchisés et organisés souvent selon les différentes branches du droit (p.ex. droit romano-germanique, droit pénal, droit administratif,

droit commercial, etc.). Le double degré de juridiction reflète le principe de l'Etat de droit selon lequel un jugement en première instance doit pouvoir faire l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure pour rejurer l'affaire sur le fond. Une ou plusieurs cours suprêmes (p.ex. cour de cassation) sont généralement instituées pour assurer une application et interprétation uniforme du droit au niveau national.

Les juges qui siègent dans ces juridictions sont d'une part des magistrats professionnels, qui peuvent selon les cas, en fonction des traditions juridiques différentes, être assistés d'autre part par des juges non professionnels sélectionnés parmi la population (p.ex. dans le cas des jurys pour les affaires criminelles). Même si les magistrats sont recrutés par l'Etat, ils sont en principe soumis à un statut spécifique qui est distinct de celui de la fonction publique, afin de garantir leur indépendance. De plus, dans les pays développés, les magistrats bénéficient d'une rémunération et d'un prestige qui devraient en principe les mettre à l'abri de possibles abus de pouvoirs.

Cependant, dans les pays ACP la faiblesse des rémunérations et l'irrégularité de leur versement induisent souvent des phénomènes de corruption des juges qui se traduisent par le clientélisme pouvant prendre différentes formes autres que la remise directe de fonds (achat de carburant, papier, carbone, frais de dactylographie, etc.). Toutes ces formes sont particulièrement dommageables au sein d'une institution chargée de faire respecter l'Etat de droit.

L'approche institutionnelle du secteur de la justice ne doit pas négliger en outre, comme il sera développé plus loin, les conditions de fonctionnement et donc aussi de formation, de rémunération et de statut des autres instances de résolution des conflits qui peuvent exister, et que sont les médiateurs, les instances nationales de respect des droits de l'homme ainsi que, dans les pays en sortie de crise, les institutions dont la fonction est de résorber, par des mécanismes judiciaires appropriés, les injustices liées au conflit (voir chapitre 4).

### Les procureurs

Les juges siégeant dans les juridictions sont parfois appelés la «magistrature assise», par opposition à la «magistrature debout» par laquelle sont alors désignés le ministère public ou les procureurs, parce que cette dernière requiert debout à l'audience où elle est chargée de défendre l'intérêt public. Le statut et la fonction du ministère public (appelé aussi le «parquet») diffèrent selon les pays de *common law* ou de droit romano-germanique. Les premiers n'exigent généralement pas que les procureurs soient des magistrats et ne garantissent pas leur indépendance statutaire, car ce sont en général des membres de la fonction publique. Dans ces pays, les procureurs préparent et représentent l'accusation devant les tribunaux dans les affaires pénales, mais ne

14) Au Canada et aux Etats-Unis encore, les fonctions de ministre de la Justice sont assurées par l'Attorney General qui assure, au Canada du moins, aussi les fonctions de Procureur général. En Angleterre c'est la réforme constitutionnelle de 2005 qui, sous l'influence du droit européen, a conduit à l'autonomisation, par rapport à la Chambre des Lords, des fonctions juridictionnelles du Lord Chancellor désormais partagées avec un Chief Justice (2007), et à la création d'une Cour suprême (2009), s'autonomisant elle-même du Conseil privé de la reine

15) Par exemple en Roumanie ou en Espagne le Conseil de la Magistrature assure une fonction comparable, de manière totalement indépendante du Ministère, de gestion du corps des juges.

dirigent généralement pas les enquêtes des services de police judiciaire. Dans les pays de droit romano-germanique, bien que le ministère public soit très souvent sous l'autorité hiérarchique du pouvoir exécutif par le biais du ministre de la Justice, il est composé de magistrats dont la formation et la carrière sont les mêmes que celles des juges. Même si leur indépendance n'est pas garantie de la même manière que celle des juges, la possibilité au cours de la carrière de changer entre les fonctions de procureur et de juge peut créer une éthique professionnelle et un esprit de corps qui renforce l'indépendance des procureurs vis-à-vis du pouvoir politique.

### La police

Les services de police ont pour mandat d'assurer d'une part le maintien de l'ordre et de prévenir des dangers pour la sécurité de l'Etat, des personnes et des biens, et d'autre part d'effectuer les enquêtes de police judiciaire et de participer ainsi au fonctionnement de la justice pénale. Alors que dans tous les cas, la police agit sous l'autorité du ministère de l'Intérieur (ou équivalent) et donc du gouvernement, dans le deuxième cas elle agit en principe également sous la direction des autorités judiciaires, à savoir du ministère public (et parfois -dans les systèmes où il existe- du juge d'instruction). Cette supervision par les autorités judiciaires est plus forte dans les pays de droit civil que dans ceux de *common law*, où la police jouit traditionnellement d'une plus grande autonomie au niveau des enquêtes et de plus grands pouvoirs au cours de l'instruction. Mais même dans les pays de droit civil, la relation de subordination entre la police et les autorités judiciaires peut rester quelque peu théorique, notamment du fait que les agents de police continuent à dépendre avant tout de leur hiérarchie propre.

Concernant les activités de police judiciaire, il convient également de distinguer entre la *fonction* et l'*organe* de police. Alors qu'il existe en général dans chaque Etat un service dénommé "police", il peut y avoir plusieurs services dans un Etat qui ont des compétences de police et notamment de police judiciaire, comme par exemple des services de police à caractère plus ou moins militaire qui dépendent souvent du ministère de la Défense (p.ex. la gendarmerie), ou bien les douanes qui détiennent souvent des pouvoirs d'enquête très étendus et qui dépendent en principe du ministère des Finances.<sup>16</sup> Les compétences respectives des différents services exerçant des fonctions de police sont généralement établies par voie législative ou réglementaire (p.ex. la police couvre les zones urbaines et la gendarmerie les zones rurales), mais il est fréquent, notamment dans les pays ACP, de se retrouver en présence de mandats mal définis et de chevauchements de compétences, ce qui nuit à une bonne coopération inter-agences et engendre souvent des luttes intestines entre administrations.

Les pouvoirs que la police détient dans le cadre de sa mission de police judiciaire sont généralement définis et limités par le Code de procédure pénale de chaque pays,

qui vise en principe à établir un équilibre entre les besoins de l'enquête et les libertés fondamentales, notamment les droits de la défense. Alors qu'un système de justice pénale moderne privilégie en principe les preuves matérielles vis-à-vis des preuves personnelles, au niveau des pays ACP la police dispose rarement des capacités et des moyens de police scientifique et technique nécessaires pour obtenir des preuves matérielles par le relevé et l'analyse de traces et d'indices. L'action de la police repose alors excessivement sur l'aveu et conduit fréquemment les personnels de police à user de violences à l'encontre des suspects pour obtenir l'aveu recherché. Cette technique est d'autant plus utilisée que les insuffisances de la formation aboutissent à une faible sensibilisation des policiers au respect des droits de l'homme, voire que la promotion des policiers est fondée sur le nombre de cas ainsi "résolus". A ce sujet, force est de constater dans plusieurs pays ACP les délais excessifs de la garde à vue<sup>17</sup>, qui se déroule la plupart du temps dans des conditions inhumaines (insalubrité des locaux, maltraitance, etc.) dans des cachots qui deviennent parfois, en l'absence d'établissement pénitentiaire à proximité, des centres de détention de longue durée.

### Le pénitentiaire

L'action de la justice est étroitement liée à celle dévolue à l'administration pénitentiaire. Cette dernière est chargée de détenir les personnes condamnées à une peine de prison, mais aussi celles dont la détention a été ordonnée par un juge avant le jugement dans une affaire pénale. Dans un pays respectant le principe de l'Etat de droit, la détention préventive devrait en principe être réservée par le Code de procédure pénale à des crimes ou délits d'une certaine gravité où il existe notamment un risque de fuite ou bien de dissimulation des preuves, mais il n'est pas rare de constater dans les pays ACP que des personnes sont détenues pour des bagatelles en attendant leur jugement.

Dans les pays ACP, la prison ne bénéficie généralement que de peu d'attention. Cela ouvre, chez les bailleurs comme dans les pays bénéficiaires, des débats potentiellement contradictoires où les droits des prisonniers (condamnés ou non) peuvent sembler s'opposer au droit à la vérité des victimes, où les discours sécuritaires dans des pays à haute criminalité conduisent plus sûrement à un renforcement de la politique répressive et à la lutte contre l'impunité qu'à une prise en compte des droits des suspects ou des criminels, où l'analyse coûts/avantage peut conduire à qualifier de prioritaire le soutien aux populations pauvres en général. Pourtant, l'étroitesse des moyens budgétaires disponibles aboutit fréquemment à une situation tragique pour les droits de l'homme des personnes détenues : bâtiments délabrés et insalubres, surpopulation, développement des maladies infectieuses, traitements dégradants, absence de formation en vue d'une réinsertion, insuffisance criante de l'alimentation fournie par l'administration pénitentiaire<sup>18</sup>, les détenus ne

16) Lorsque le présent document mentionne la police (judiciaire), il est donc en principe fait référence à la fonction de police (judiciaire) et non à un organe précis.

17) Il est fréquent que les délais de garde à vue soient prolongés de délais de route pour se rendre du poste de police ou de gendarmerie au tribunal. Ainsi à Madagascar, le délai de 48h a pu se transformer en 10 jours.

18) À Madagascar en 2007, le budget consacré à l'alimentation quotidienne d'un détenu équivalait à 0,30 €



pouvant survivre que grâce à la nourriture apportée par leur famille ou par des ONG dans certains pays.

### Les auxiliaires de la justice

De même que les institutions parties prenantes de la justice ne se limitent pas aux cours et tribunaux, les corps professionnels attachés à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de justice doivent être considérés comme éléments indispensables du bon fonctionnement de la justice. De même que tout suspect mérite d'être défendu si le principe de la présomption d'innocence doit avoir un sens, la condamnation à des amendes civiles doit être notifiée et exécutée si l'on veut que la justice soit effective et crédible.

Les huissiers, notaires, commissaires priseurs, médiateurs et greffiers et/ou administrateurs de cours sont selon les pays indispensables à la bonne marche de la justice. On constate à l'instar des avocats leur nombre insuffisant doublé de difficultés liées à l'obligation d'achat d'une charge (notaires, huissiers, etc.), à l'insuffisance de qualification ou encore à l'absence de contrôle de ces professionnels par des chambres de discipline. Selon les systèmes leur statut peut être très différent, membre de la fonction publique, ou agent du secteur privé. Cette hétérogénéité est une des difficultés auxquelles peut faire face une réforme du secteur.

Notamment les greffiers, dans les pays de tradition romano germanique ne sont pas statutairement des auxiliaires de justice mais font partie du tribunal. Dans les pays *de common law*, les *court clerk* ou *court administrator*, longtemps élus comme les juges, sont maintenant généralement recrutés par les juges.

Les avocats, organisés généralement dans des barreaux au niveau national, et parfois des juridictions, sont généralement peu nombreux et faiblement disséminés sur le territoire, puisqu'on les rencontre le plus souvent dans la capitale et parfois dans certaines grandes villes. Cette importance numérique réduite leur donne peu de poids face aux procureurs et aux juges. Leur répartition géographique très inégale prive de défense de très nombreux justiciables, y compris en matière pénale.

Lorsqu'ils existent, les barreaux sont peu ou mal outillés pour faire appliquer la discipline au sein de la profession d'avocat et notamment le contrôle de l'utilisation des fonds confiés aux avocats par les justiciables ou pour défendre les indigents en justice (assistance juridique gratuite, etc.). Dans les pays ACP, les barreaux sont de moins en moins présents comme groupe de pression pour influencer sur l'amélioration de la gouvernance judiciaire dans leur pays.

### Les organisations de la société civile (OSC)

Les organisations de la société civile, dans laquelle on peut ranger les filiales nationales des ONG internationales, mais qui ne doivent pas y être assimilées, ont un grand rôle à jouer dans l'administration de la justice. Les réformes du secteur les incluent désormais comme

acteurs de la réforme et rendent pertinentes toutes les questions relatives à leur statut et à leur indépendance. (voir infra, point 3.2.5)

### La justice traditionnelle ou coutumière (ou informelle).

Il est fait référence ici à tous les mécanismes de résolution des conflits qui ne sont pas gérés par l'Etat. A cet égard, la médiation ou l'arbitrage qu'organise l'Etat feraient partie du secteur de la justice mais pas de ce sous-secteur; en revanche les ministères des affaires culturelles qui généreraient des tribunaux religieux en feraient partie. Dans la mesure où ces mécanismes contribuent à la résolution des conflits sur la base de normes qui ne sont pas intégrées à la hiérarchie formelle des normes mais subsistent en marge de celle-ci, mais qui sont parfois indirectement reconnues par les passerelles judiciaires autorisées entre les systèmes judiciaires, ils font indubitablement partie du secteur de la justice.

Dans nombre de pays ACP les juges traditionnels, chefs coutumiers ou communautaires, chefs religieux ou laïcs sont des relais importants pour régler les conflits de voisinage, de famille, etc. A l'exception de certains pays (exemple le Bénin), les décisions rendues par ces « juridictions informelles » ne sont pas reconnues par les juges de droit commun, qui refusent dans bien des cas l'intégration, ou la simple reconnaissance de ce type de justice, alors que les modes alternatifs de règlement des conflits sont de plus en plus utilisés en Amérique du Nord ou en Europe. Or, bien que les chiffres soient difficilement vérifiables, les justiciables se tournent souvent de préférence vers ces systèmes de résolution des conflits. La familiarité, la proximité, la langue, les mécanismes de justice réparatrice (dédommagement), l'absence de représentation légale, la souplesse des procédures, leur faible coût, le caractère souvent volontaire du processus, la participation de la communauté, sont autant de caractéristiques qui expliquent qu'elle soit encore très vivace dans les pays ACP, où il est estimé que, dans certains pays, jusqu'à 80% de l'ensemble des affaires contentieuses seraient encore traitées par elle.

Les principales difficultés à soutenir ce secteur proviennent de ce que:

- les règles de procédure et/ou les principes normatifs à l'œuvre dans cette justice sont souvent difficilement accessibles, le plus souvent transmis par voie orale, voire initiatique, très rarement codifiés, donc non prévisibles et vérifiables, notamment au regard des standards internationaux de respect des droits de l'homme;
- la compétence juridictionnelle est le plus souvent accordée à des chefs traditionnels qui exercent d'autres fonctions administratives et/ou exécutives au niveau de la communauté. La confusion des fonctions n'est évidemment pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs.

### 1.1.3 Un secteur qui forme système

Il convient d'insister sur le fait que ce secteur est un système, sous trois aspects, celui de la tradition juridique, celui de l'environnement international, et au niveau national.

#### Les systèmes juridiques

Le secteur de la justice appartient à un système juridique, compris comme l'ensemble de son corpus de normes ainsi que d'un système judiciaire qui fait référence à son appareil judiciaire (juridictionnel ou non juridictionnel, à savoir les cours, les tribunaux, les instances d'arbitrage, de médiation ou de conciliation), à ses mécanismes de fonctionnement et aux services qu'il rend à la population. En ce qui concerne l'ensemble de normes qui composent le droit national d'un pays, chaque norme inférieure repose théoriquement sur une norme supérieure selon le principe de la hiérarchie (ou de la pyramide) des normes.<sup>19</sup> Ainsi, toute loi adoptée par le pouvoir législatif l'est sur base de la Constitution, tandis que les actes adoptés par le pouvoir exécutif (les règlements et décrets, mais aussi les décisions spécifiques prises par l'administration qui ont des effets en droit) doivent respecter les lois. Afin de faire respecter la hiérarchie des normes, la légalité des actes pris par le pouvoir exécutif, et dans certains pays aussi la constitutionnalité des lois adoptés par le pouvoir législatif, sont en principe soumis au contrôle du pouvoir judiciaire.

Cependant, dans la réalité la hiérarchie des normes peut être difficile à établir, notamment en raison de la coexistence de différents systèmes juridiques dans un même pays, comme c'est souvent le cas dans les pays ACP. Par ailleurs, du fait de la diversité de leurs traditions et de leur histoire respective (notamment coloniale), les pays ACP n'ont pas tous le(s) même(s) système(s) juridique(s). Si chaque système juridique est bien entendu unique, il est néanmoins possible de distinguer quelques grandes catégories qui permettent d'identifier, le (ou les) système(s) de référence pertinent(s).

Les cinq principales catégories de systèmes juridiques dans le monde sont<sup>20</sup>:

- **Le système de *common law***
- **Le système de droit romano-germanique**
- **Le droit religieux (droit musulman, hindou, etc.)**
- **Le droit coutumier**
- **Les systèmes mixtes**

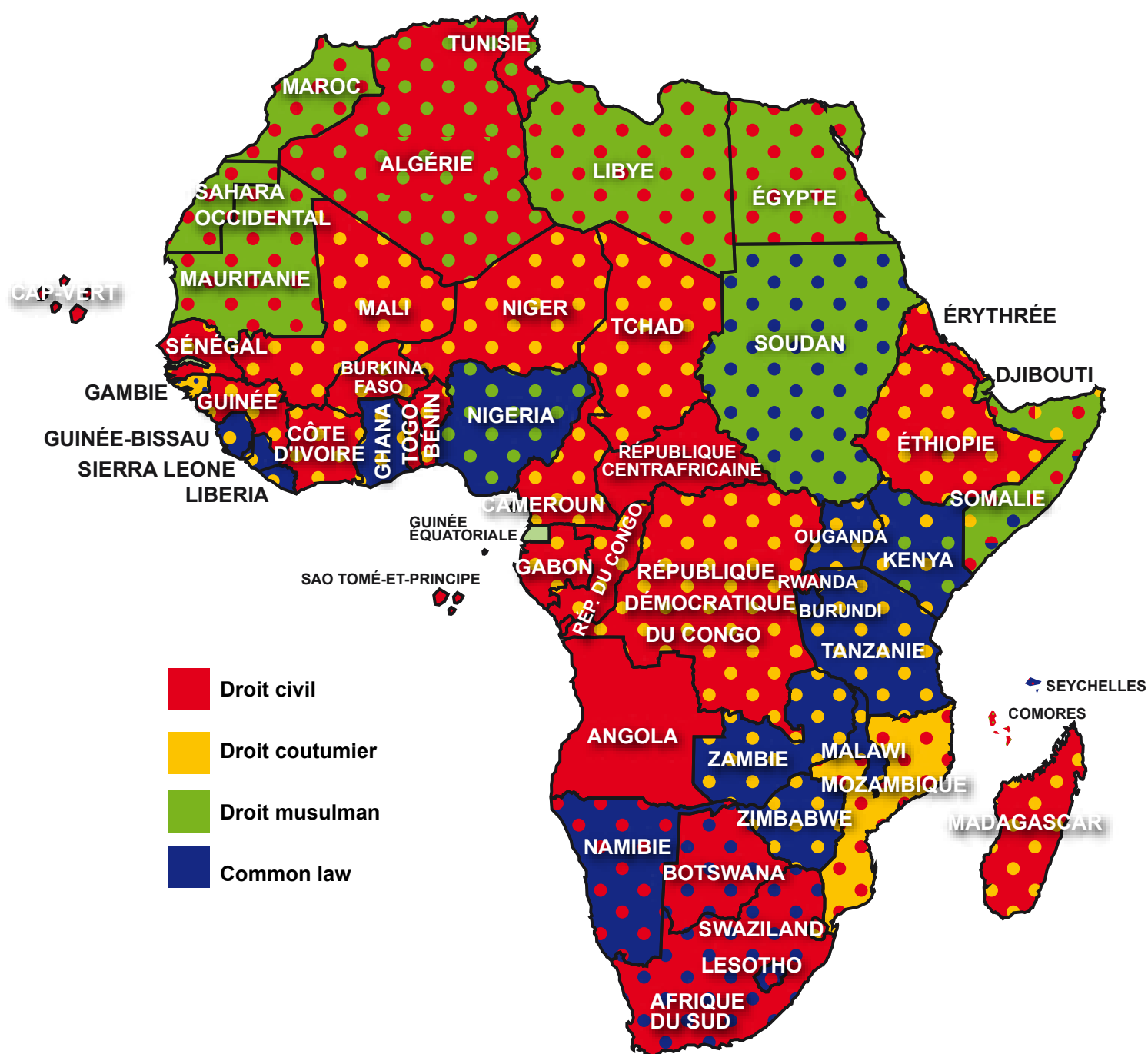
L'objectif de la section n'est pas développer un traité de droit comparé mais de fournir de manière schématique et simplifiée les principaux éléments qui distinguent les systèmes et qui peuvent être l'objet de points d'entrée d'une intervention dans un processus de réforme. Pour aider à cette identification se trouve également en annexe un glossaire 1 qui opère aussi, le cas échéant, cette mise en perspective.

Ces systèmes se répartissent ainsi dans les pays ACP:

19) Il convient d'indiquer également que les Etats qui ont une structure fédérale connaissent la coexistence de deux ordres juridiques différents, dont l'étendue respective est généralement régie par la Constitution: l'ordre juridique fédéral et l'ordre juridique de chaque Etat fédéré.

20) Les cartes sont tirées du site: <http://www.juriglobe.ca>

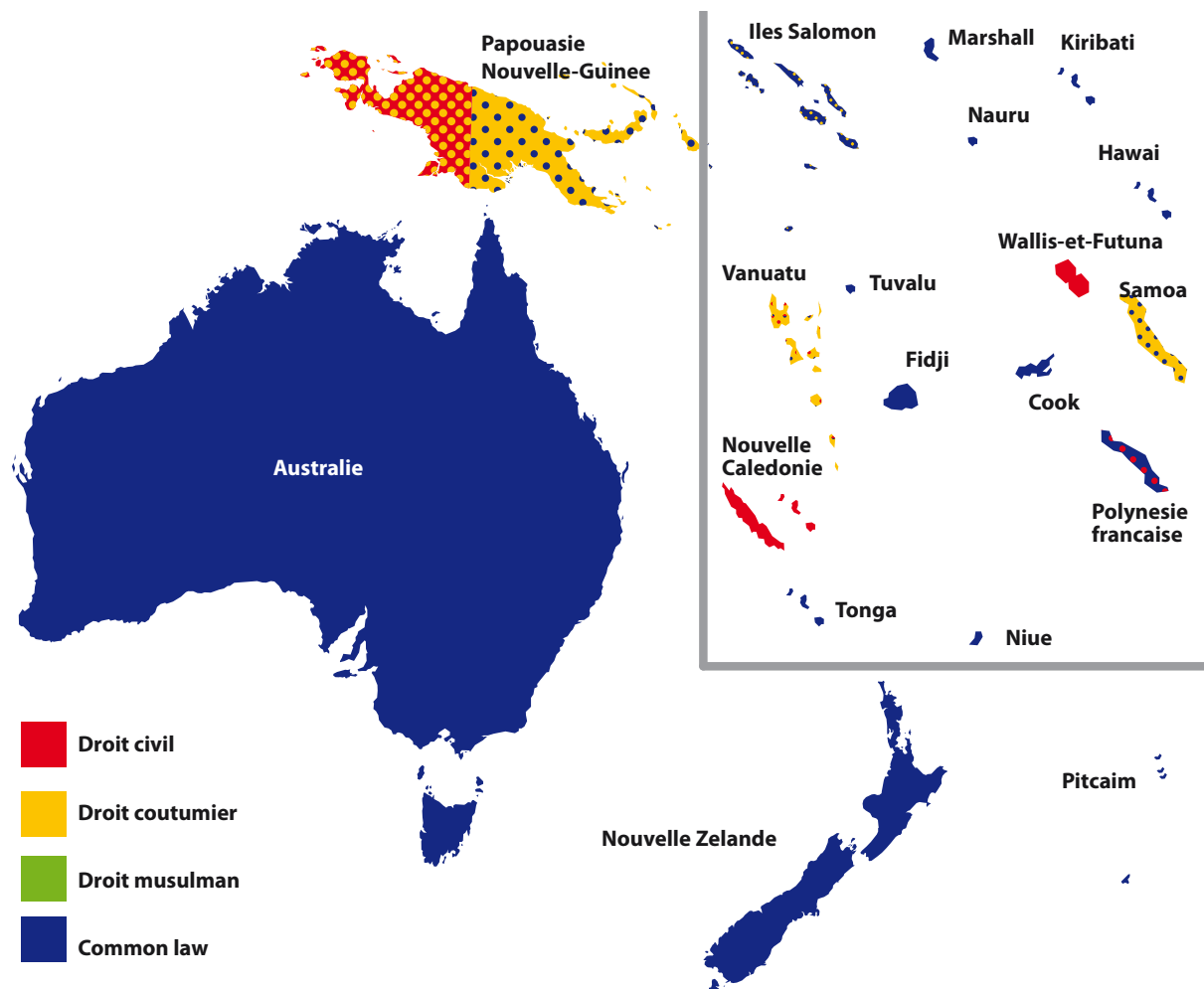
## Afrique



## Caraïbes



## Pacifique



## • Le système de *common law*

### Le système juridique

Le système de *common law* («le droit de tous»), né en Angleterre et pour cette raison parfois appelé également «droit anglo-saxon», s'est ensuite étendu aux pays du Commonwealth, et à ce titre à plusieurs pays de la région ACP. Ce système est à l'origine construit autour des décisions rendues par les tribunaux qui constituent la jurisprudence, par opposition à un droit écrit et codifié. Les juges, auxquels il est donné droit d'opiner pour une opinion totalement ou partiellement dissidente, rendent leurs décisions en se fondant sur la théorie des « précédents » qui comprend trois principes de base, à savoir :

- (i) les tribunaux sont liés par les décisions des tribunaux qui leur sont supérieurs dans la hiérarchie judiciaire ;
- (ii) chaque juridiction est liée par ses propres décisions ;
- (iii) les tribunaux peuvent se sentir liés par des décisions rendues par des tribunaux équivalents dans la hiérarchie.

Les précédents issus des plus hautes juridictions d'un pays constituent des sources de droit, aussi dénommés « *case law* » ou règles issues des jugements. Par conséquent, la publication régulière des décisions et opinions (« *law reporting* ») joue un rôle essentiel dans la pratique juridique. En revanche, il est toujours possible de tirer profit de la dissidence d'un juge (opinion différente de celle de la majorité) pour demander à la Cour, dans une autre affaire, de revoir le principe de droit. Les plus hautes juridictions peuvent sous certaines conditions (la dissidence est l'une des ouvertures) renverser les décisions qu'elles ont rendues et les principes de droit qui en découlent. Dans la majorité des pays de *common law*, les juges sont également compétents pour se prononcer sur l'inconstitutionnalité d'un texte et en ordonner l'annulation partielle ou totale, qui n'est entérinée que lorsque la juridiction suprême le confirme.<sup>21</sup>

### Le système judiciaire

Le développement judiciaire au Royaume-Uni a vu coexister, pendant plusieurs siècles deux branches. Les cours fondées sur le droit et celles fondées sur l'équité, créées par le roi à la demande des justiciables, et ce dès 1300. Ces jugements en équité, rendus au cas par cas, sans construction de jurisprudence et par des non professionnels, les chanceliers, concurrençaient ceux des cours jugeant «en droit». Mais à partir de 1870 l'Angleterre et ses colonies fusionnent les deux systèmes en un seul, bien que dans la pratique, de nombreux jugements fassent toujours prévaloir l'équité sur le droit, notamment dans le droit de la famille, des sociétés, des hypothèques, etc.

A titre d'illustration, au Royaume-Uni la *common law* est une procédure orale et contradictoire, qui s'applique à des domaines comme le droit pénal ou celui des contrats et de la responsabilité civile (demandes de

dommages-intérêts, etc.), alors que l'on fait appel à la procédure d'*equity*, qui est une procédure écrite et inquisitoire, en matière commerciale. Aux États-Unis, certains États fédérés ont conservé la procédure dans certaines matières et parfois même des cours, séparées, qui statuent en équité. Au niveau fédéral, les cours pour les faillites opèrent encore exclusivement en équité; la Cour Suprême peut suivre les deux procédures.

### Les droits de la défense

Les justiciables sont défendus par des « *solicitors* » qui sont des avocats conseils; ils préparent les dossiers, les procédures et plaident devant les cours inférieures; par contre les « *barristers* » sont des avocats qui plaident devant les hautes juridictions. Les intérêts de l'État et de la société sont défendus par des « *attorneys* » qui sont des procureurs, alors que la défense est représentée par des « *lawyers* » (avocats).

Dans le système de *common law*, la procédure est souvent appelée « accusatoire », car les parties, via leurs avocats, ont la responsabilité de rapporter la preuve de leurs droits ou de la culpabilité de la partie adverse, d'où l'importance des droits de la défense des parties puisqu'elles ont un rôle actif dans l'établissement des preuves, la maturation du dossier et la tenue de l'audience. Les services de police judiciaire disposent d'un éventail de mesures et de techniques qui ne sont pas différentes de celles dans les pays de droit romano-germanique. En revanche, comme déjà indiqué dans la section 1.1.2, à la différence des pays de droit romano-germanique où l'enquête policière est généralement dirigée et supervisée par le ministère public, dans les pays de *common law* les services de police judiciaire jouissent d'une autonomie plus large et de pouvoirs étendus (e.g. arrestation, détention, libération sous caution peuvent être décidées par la police sans intervention du juge). Ceci évolue. De nombreux pays ACP de tradition *common law* ont introduit des fonctions, comparables au *Crown Prosecution Service* au Royaume-Uni (institué en 1986) qui, sans avoir l'étendue des compétences d'un ministère public dans un pays de droit romano-germanique, a néanmoins pour effet d'introduire un contrôle judiciaire accru sur la phase d'enquête policière. Dans le système accusatoire, la phase du procès est centrale. C'est là que sont échangés de manière contradictoire les résultats des investigations (de la police et des parties), parfois devant un jury, alors que le rôle du juge dans la tenue des débats y reste discret, d'où souvent une durée des audiences plus longue que dans le système inquisitoire.

### Le recrutement des juges

Aux États-Unis les juges sont des avocats qui sont élus ou nommés par le pouvoir exécutif. Au niveau fédéral, ils sont en principe nommés à vie par le président des États-Unis avec approbation du Sénat. En fonction du degré de juridiction et de la matière, les autres juges sont soit nommés, soit élus pour un mandat renouvelable.

21) La Cour Suprême américaine, à l'instar de celle du Canada ou des juridictions suprêmes d'autres pays de *common law*, ne se penche que sur quelques pourvois (moins de 5% par an), sélectionnés selon des critères très stricts.



Au Canada, les juges sont cooptés par leurs pairs qui prennent en considération l'ensemble de leur carrière comme avocat, mais aussi leur engagement dans la communauté. Leur nomination est confirmée par le pouvoir exécutif. Tout récemment, la procédure a changé pour les juges de la Cour Suprême, dont la nomination est dorénavant entérinée par le Parlement. Les juges au Canada sont nommés à vie.

En Angleterre et au Pays de Galles, suite à de nombreuses critiques, la loi de révision constitutionnelle a instauré le Lord Chief Justice et une commission pour les désignations judiciaires, la « Judicial Appointments Commission » (JAC), qui, depuis 2001, procède à la pré-sélection des candidats juges, selon des critères objectifs. Les fonctions dévolues à la JAC sont sur certains points similaires à celles de certains Conseils supérieurs de la magistrature. Les juges sont nommés à vie.

#### Le système du jury

Dans certains pays comme les Etats-Unis, le droit de tout citoyen d'être jugé par un jury est un droit garanti par la Constitution, même en matière civile, mais le plaignant peut renoncer à ce droit. En matière pénale, le système avec jury est majoritairement utilisé. Il permet de déterminer si l'accusé est coupable de l'infraction reprochée mais c'est le juge qui fixe la peine. Toutefois, on enregistre avec ce système des audiences qui durent plusieurs mois, d'où des délais très longs pour évacuer les dossiers pendants devant les cours et tribunaux.

Pour pallier les lenteurs inhérentes aux procès avec jury, nombre de pays ont instauré le « plea bargaining », qui est une négociation permettant aux procureurs et avocats en présence du juge, de s'entendre sur la culpabilité, sur la qualification de l'infraction et sur la peine. La peine est alors directement fixée par le juge. Ce système permet d'éviter un procès long et coûteux pour la société et pour les parties.

#### Les principaux pays de common law dans les pays ACP sont en général<sup>22</sup> encore membres du Commonwealth:

Botswana, Cameroun, Gambie, Ghana, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Nauru, Nigeria, Papouasie-Nouvelle Guinée, Rwanda, Samoa, Seychelles, Sierra Leone, Salomon, l'Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Tonga, Trinidad et Tobago, Tuvalu, Ouganda, Vanuatu, Zambie, Jamaïque,

A titre d'exemple, le système juridique et judiciaire de la **Jamaïque** est un système de *common law* organisé autour de quatre niveaux de juridictions, par ordre croissant les « Petty sessions » (juges de paix), les « Resident Magistrate's Courts » (ressort des paroisses), la « Cour suprême » avec une compétence illimitée en matière criminelle, la « Cour d'appel » dont les décisions peuvent être portées devant le Conseil privé, à Londres.

## • **Système de droit romano-germanique**

### Le système juridique

Le système juridique de droit romano-germanique, aussi appelé « droit continental » ou « droit civil » dans les pays de *common law*, prend ses origines dans le droit romain et dans des droits affiliés que sont le droit canon (droit de l'église catholique romaine) et le droit germanique. L'une des principales caractéristiques de ce système est qu'il est bâti sur un corpus de textes écrits, sur lesquels les juges se fondent pour rendre leurs décisions. Dans ce système, la jurisprudence (décisions rendues par les juges), la doctrine (analyses, réflexions par des professionnels du droit), les usages et la coutume sont utilisés par les parties pour illustrer le bien-fondé d'un argument, mais ils n'ont pas force de loi. Le juge a l'obligation de rendre une décision conforme au texte des lois.

### Le système judiciaire

L'organisation judiciaire est le plus souvent hiérarchisée selon le principe suivant: juridictions de première instance, cours d'appel, cour de cassation. Sauf dans les affaires de très faible importance, les parties peuvent remettre en cause le jugement de première instance en faisant appel. L'affaire est alors à nouveau jugée par la cour d'appel, située à un niveau régional.

La cour de cassation, située au sommet de l'organisation judiciaire, ne juge pas à nouveau une troisième fois l'affaire au fond. Elle ne peut être saisie par les parties qu'en cas de vice de forme ou de mauvaise application de la loi par la cour immédiatement inférieure, la cour d'appel. Ses décisions visent à imposer une interprétation uniforme de la loi. Les cours de cassation n'ont en général pas la possibilité de sélectionner les affaires qu'elles examinent, comme le font les cours suprêmes des pays de *common law*. Elles sont donc fréquemment submergées de très nombreux recours.

Dans certains pays, un système séparé peut exister à côté des tribunaux judiciaires, celui des juridictions spécialisées, notamment les tribunaux administratifs, et qui sont aussi placés sous l'autorité d'une cour suprême (Conseil d'Etat en France, à Madagascar, au Burkina, en Algérie...) dont l'objectif reste le même, à savoir l'unité et la cohérence de l'ordre juridique.

### La procédure pénale

La procédure pénale, de type dit « inquisitoire », a été traditionnellement marquée par l'importance des pouvoirs donnés aux autorités d'enquête et de poursuite. L'accusation est soutenue par le procureur, qui dirige la police judiciaire et engage les poursuites. Dans certains pays existe la figure du juge d'instruction qui intervient entre la poursuite et le jugement pour approfondir l'enquête et décider de la détention préventive. À la fin de l'instruction, il apprécie l'importance des charges

contenues dans le dossier et décide selon le cas soit la mise en accusation de la personne poursuivie soit l'abandon des poursuites (décision de « non-lieu »). La phase du procès, pendant lequel le juge a un rôle prééminent, est en général moins longue que dans le système accusatoire. Après avoir lu et étudié le dossier d'instruction, le juge organise et dirige l'audience et interroge lui-même les suspects, les témoins et les experts. Le procureur et l'avocat de la défense n'interviennent que pour poser des questions additionnelles. En d'autres termes, dans ce système, c'est plutôt la phase de l'instruction, préalable au procès, laquelle se déroule sous l'autorité judiciaire qui instruit à charge et à décharge, (ministère public et/ou du juge d'instruction,) qui est centrale.

#### Le recrutement des juges

Les juges sont souvent recrutés à la sortie de l'université par concours et suivent une formation initiale sous forme de stages ou au sein d'une école de la magistrature. Dans d'autres cas, ils peuvent être recrutés sans concours, sur titres et sur dossier, notamment parmi les professionnels du droit ayant plusieurs années d'activité. Il est fréquent que les procureurs soient recrutés selon le même processus et que juges et procureurs constituent un corps judiciaire unique, au sein duquel le passage d'un type de fonction à l'autre est possible.

Dans un système de cette nature, le corps judiciaire est composé de différents niveaux hiérarchiques, le passage au niveau supérieur étant le plus souvent décidé par le ministère de la Justice. Le conseil supérieur de la magistrature, lorsqu'il existe, n'a le plus souvent qu'un rôle consultatif ou de proposition. Il est exceptionnel qu'il ait un pouvoir de décision finale en matière d'affectation et de promotion des juges et procureurs. Toutefois contrevenir à l'avis d'une telle instance est un indice de l'emprise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire.

#### Les principaux pays de droit romano-germanique

Les pays ACP de cette tradition sont ceux dans lesquels s'est déployée une forte influence des pays d'Europe occidentale (France, Belgique, Espagne, Portugal, Italie) ayant exercé des dominations coloniales et dont la base du système juridique est le premier code civil français, le Code Napoléon, lui-même issu du principe de codification du droit romano-germanique. Les pays ACP de droit romano-germanique sont: l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Congo, Cuba, la Guinée-Bissau, Haïti, la République centrafricaine, Madagascar, le Mozambique, le Niger, la République dominicaine, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad....

#### • **Droit religieux**

Le droit musulman, le droit hébraïque ou le droit canon sont des systèmes de nature religieuse. Ils prennent leurs sources respectivement dans le Coran, le Talmud et la Bible, mais pas exclusivement. En effet, pour chaque

religion et à des degrés divers, les recueils de jurisprudences ou de doctrines des « Sages » influencent les juges des tribunaux islamiques, rabbiniques ou ecclésiastiques.

Aucun pays ACP ne fonctionne sur un système de droit religieux pur. Beaucoup en revanche intègrent à des degrés divers le droit et les juridictions musulmans, principalement dans le droit de la famille et de la personne.

#### • **Droit coutumier**

L'existence de la coutume suppose deux éléments. L'un est lié à « la répétition » de gestes et d'actes qui en font un « usage ». L'autre est constitué par la conviction que l'usage répété constitue une règle de droit et que son application découle du consensus autour de son caractère obligatoire.

Le droit coutumier en tant que système joue encore un rôle important dans le monde et notamment dans la majorité des pays africains, en Asie (Chine, Inde, Thaïlande,...), dans les pays du Pacifique (Vanuatu, Timor Leste, Papouasie Nouvelle Guinée,...) ou en Amérique, notamment dans les communautés autochtones, au Canada comme aux États-Unis.

La composition et les procédures appliquées par les juridictions coutumières sont étroitement liées aux usages. En général, la procédure est orale, basée sur les témoignages.

La règle coutumière peut être reconnue et intégrée par la justice étatique. Ainsi, au Niger, les juridictions coutumières statuant dans les litiges de propriété immobilière sont constituées d'un juge professionnel et de deux assesseurs coutumiers, supposés connaître la coutume applicable localement. Au Bénin, les juridictions de premier degré font appel à des assesseurs familiaux des coutumes du cas en instance et leur jugement est susceptible de recours devant les tribunaux ordinaires.

#### • **Systèmes mixtes**

Les systèmes juridiques mixtes portent aussi le nom de systèmes « hybrides » ou « composites ». Soumis historiquement à des influences successives, ils résultent de la conjugaison de deux ou plusieurs systèmes juridiques. Les sources du droit de ces systèmes sont souvent liées à la coutume, à la religion et aux influences historiques liées à la colonisation.

La caractéristique des systèmes mixtes est la présence de deux ou plusieurs systèmes qui se superposent, à savoir la *common law*, le droit religieux, le droit romano-germanique ou le droit coutumier. Tel est le cas de l'Éthiopie, qui dispose pour son système juridique d'un droit écrit sous forme de codes hérités du droit français, mais pour son fonctionnement judiciaire applique les règles de la *common law*.

Dans certains pays plusieurs systèmes peuvent être enchâssés dans la Constitution ou dans les textes

fondateurs. Par exemple au Canada, les provinces francophones utilisent le Code civil, mais les provinces anglophones la *common law*, tout en laissant une place importante à l'application du droit coutumier dans les communautés autochtones. Tel est le cas également du Cameroun, un Etat majoritairement francophone qui comporte une minorité anglophone: sur un total de dix provinces, deux situées à l'Ouest sont anglophones. De ce fait, le Cameroun a adopté un système juridique mixte permettant la cohabitation entre droit romano-germanique et *common law*, sans oublier l'importance des droits endogènes (le droit musulman, la coutume islamisée et les coutumes propres à chaque groupe qui règlent entre 80 et 95% des différends).

Il convient ici d'indiquer aussi que les systèmes de *common law* et droit romano-germanique, même s'ils gardent chacun leurs caractéristiques propres, se sont beaucoup rapprochés au fil des dernières décennies, notamment en raison du développement du droit international et, en Europe, du droit européen. Ainsi, beaucoup de domaines du droit dans un pays de *common law* sont aujourd'hui régis par des lois, et la jurisprudence joue aussi un rôle important dans la création du droit dans des pays de droit romano-germanique.

### Le système international

Le droit international est notamment composé de tous les traités, conventions, accords ou autres instruments juridiques internationaux à caractère bilatéral ou multilatéral, mais aussi de certains grands principes (appelés *jus cogens*) qui s'imposent à tous les Etats même en l'absence de tout engagement écrit de leur part. La manière dont le droit international est reçu et donc s'impose au niveau de l'ordre juridique interne d'un Etat est généralement décrite dans sa Constitution. Concernant les traités et autres instruments, cela présuppose non seulement leur signature par le gouvernement, mais aussi leur ratification qui fait en principe intervenir le parlement qui doit approuver la ratification par un vote favorable.

Cependant, pour qu'un instrument juridique international soit pleinement applicable dans l'ordre juridique national, il nécessite généralement encore sa transposition en droit interne, ce qui requiert très souvent que le droit interne soit modifié afin de le rendre conforme aux engagements qu'a pris l'Etat en signant et ratifiant cet instrument international.<sup>23</sup> Alors que dans les pays développés, la transposition en droit interne intervient

généralement avant la ratification d'un instrument international, force est de constater que dans de nombreux pays ACP, il est procédé à la ratification sans que le droit interne soit rendu conforme. Dans le cadre d'un appui au secteur de la justice dans ces pays, il peut donc parfois être nécessaire, afin de bien mener une réforme du secteur, d'assurer aussi la bonne transposition en droit interne du droit international applicable.

Il convient d'insister aussi sur le fait que les pays ACP ont adhéré aux Nations Unies et que la plupart d'entre eux appartiennent aussi à des entités régionales ou sous-régionales. Toutes ces organisations peuvent imposer le respect voire l'intégration de normes, affecter le fonctionnement ou les compétences de leur système judiciaire, et même influencer sur les jugements rendus à l'échelle nationale. Beaucoup de ces organisations, et notamment les Nations Unies, sont aussi à l'origine de nombreux traités, conventions ou autres instruments juridiques qui ont un impact important sur le droit national et notamment le système de justice d'un pays, au cas où ce pays déciderait de les signer et ratifier.

Il est possible de citer à titre d'exemple dans les pays ACP les unions régionales (on en dénombre une dizaine sur le continent africain, dont huit reconnues par l'Union Africaine comme interlocuteurs) qui, d'abord orientées sur des unions douanières ou économiques, sont fondées sur des traités qui comportent maintenant de plus en plus de dispositions et d'engagements d'ordre général portant notamment sur la gouvernance et les droits de l'homme.<sup>24</sup> Ces organisations génèrent des institutions, parfois juridictionnelles, pour traiter des contentieux liés à l'application des dispositions conventionnelles et peuvent ainsi être conduites à traiter de dossiers emblématiques au regard des droits de l'homme. En Afrique, il s'agit de quatre d'entre elles, à savoir le Marché Commun de l'Afrique Australe et Orientale, la Communauté Economique et monétaire des Etats d'Afrique Centrale, la Communauté économique et de développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest et Communauté de Développement de l'Afrique Australe.<sup>25</sup>

Ainsi, la décision prise en octobre 2008 par la Cour de la CEDEAO (Afrique de l'ouest, instituée en 2002) a par exemple condamné le Niger pour esclavage et à verser environ 15 000 euros de dédommagement à la victime. Un autre exemple est celui, cette fois dans les Caraïbes, de la Cour du Caricom (Caribbean Community, établie

23) En théorie on doit distinguer deux systèmes, un dit «moniste» dans lequel les conventions internationales produisent effet directement et en tant que telles devant le juge national à compter de leur publication interne ou de leur date d'entrée en vigueur (qui peuvent être très éloignées l'une de l'autre puisque pour entrer en vigueur un traité nécessite que plusieurs Etats signataires aient complété la procédure de ratification), l'autre dit «dualiste» dans lequel il est nécessaire qu'une loi nationale de transposition en reprenne le contenu pour les rendre opérationnels dans l'ordre interne. Toutefois cette distinction théorique n'est pas toujours bien comprise et il est plutôt rare que ses effets soient mis en œuvre. Parfois la seule intervention parlementaire pour la loi de ratification d'un traité est présentée comme une loi de transposition. La plupart des pays ACP de tradition romano-germanique se déclarent monistes, ce qui devrait impliquer que les dispositions de tous les traités, dès lors qu'ils ont été ratifiés par l'Etat et sont entrés en vigueur, sont en principe opposables devant les tribunaux de cet Etat. Il est clair que la mise en œuvre des recommandations ou engagements pris par la ratification d'un traité, par exemple la CEDAW, devrait, même dans des Etats monistes, entraîner par voie de conséquence, les modifications législatives dans les codes et lois pertinents, pour en garantir plus efficacement le respect. Il faut également tenir compte du fait que les caractéristiques de certains domaines juridiques, notamment le droit pénal, requièrent obligatoirement la transposition en droit interne (notamment au niveau de la définition des infractions et des sanctions) pour pouvoir être applicables, indépendamment de la question s'il s'agit d'un pays à système moniste ou dualiste.

24) Pour un portail à jour, voir le site, *African international courts and tribunals*: [aict-ctia.org](http://aict-ctia.org)

25) A cet égard, c'est la Communauté des Etats du Pacifique qui est la moins avancée, n'étant qu'une organisation intergouvernementale, dotée d'un secrétariat.



en 2001) qui a rejeté deux exécutions capitales dans une décision de 2006 prise sur recours formulé par le gouverneur de la Barbade contre la commutation, par la cour d'appel, de la sentence à mort prononcée par un tribunal de première instance de deux condamnés à un emprisonnement à vie.

Certes ces cours sont jeunes, sans moyens, sans beaucoup d'affaires et doivent encore imposer leur légitimité. La cour de l'EAC (Afrique de l'est) n'en a reçu aucune, et le tribunal de la SADC (Afrique australe) très peu mais une affaire célèbre, qui a conduit en 2007 à condamner le Zimbabwe à une indemnisation pour expulsion illicite d'un fermier blanc. La décision finale du tribunal n'a pas été acceptée par le Zimbabwe qui en conteste la compétence, au motif de contradictions dans la rédaction des dispositions du traité et du protocole instituant le tribunal.

La dimension internationale du système concernant ces cours régionales ou sous-régionales n'a jusqu'à maintenant pas été favorisée par les bailleurs, qui ont conservé une approche institutionnelle soutenant les institutions régionales (OUA, puis UA) ou les instruments de justice commerciale (OHADA, SADC), mais n'ont pas consolidé, en dehors de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, les systèmes de défense des droits de l'homme au niveau infrarégional. Ceci s'explique en partie par le fait que les compétences, institutions et traités se chevauchent en termes de participation et de substance et n'offrent pas un paysage clair d'objectifs à atteindre, et en partie parce que la demande ne s'est pas faite insistante de la part des instances régionales et infrarégionales pour une telle harmonisation et un renforcement en conséquence. En particulier, au niveau de l'Union africaine, l'architecture juridictionnelle de protection des différentes chartes de l'UA n'est pas claire car deux dynamiques ont longtemps coexisté, chacune dotée de leur mécanisme institutionnel.

D'un côté, la dynamique de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. La Charte est signée en 1981 et entre en vigueur en 1986. Elle prévoit l'institution d'une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, créée sur le modèle du Comité des droits de l'homme des NU dont les recommandations n'ont pas de force contraignante. La Commission est installée en 1987 et se dote d'un secrétariat permanent à Banjul (Gambie) en novembre 1989. Très vite le besoin se fait sentir de compléter cette Commission, essentiellement consultative, par une Cour aux compétences juridictionnelles. Par un protocole de 1998, une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) est instituée. Ce protocole entre en vigueur en 2004 et la Cour devient opérationnelle avec l'élection de ses premiers 11 juges, en 2006. Son siège est à Arusha en Tanzanie. Elle a rendu son premier jugement (d'incompétence) en décembre 2009.

Il est à noter qu'une des spécificités de la Cour Africaine, qui la distingue de ses homologues, la Cour interaméricaine ou la Cour européenne de Strasbourg, c'est la possibilité d'attirer toute affaire s'appuyant sur l'un quelconque des instruments internationaux comportant protection des droits de l'homme et signé par les Etats membres de l'UA, c'est-à-dire potentiellement tous les traités subrégionaux ci-dessus évoqués mais aussi, théoriquement, toute convention internationale signée sous l'égide de l'UN (Cedaw...) ou de l'OIT par exemple, et ce quand bien même ces conventions ne contiennent pas de mécanisme juridictionnel garantissant leur mise en œuvre. Cette compétence, extrêmement large, est compensée par l'étroitesse de la voie d'accès puisque seuls les Etats parties (26 fin 2009, sur 54 Etats membres de l'UA) ont la possibilité de la saisir. Toutefois ces Etats peuvent accepter, par une déclaration complémentaire, le recours individuel ou le recours d'ONG qui seraient accréditées (fin 2009, sur les 26 signataires, 3 Etats ont fait cette déclaration).

D'un autre côté, la dynamique de l'Union Africaine, laquelle, à son Sommet de Maputo en 2003, se dote d'une Cour Africaine de Justice (CAJ), organe de l'UA, séparée et distincte du mécanisme de la Charte. Ce protocole entre en vigueur en 2009 après les 15 ratifications nécessaires. Mais la Cour de Justice de l'UA n'est pas opérationnelle et ne le sera sans doute jamais, puisque, en réalité, dès les lendemains de Maputo, l'UA réfléchit à une fusion de ces deux cours, issues de deux dynamiques distinctes.

Un protocole prévoyant la fusion est adopté en 2008 au Sommet de Sharm El Sheikh. 15 instruments de ratification sont requis pour son entrée en vigueur. Début 2010, deux Etats avaient ratifié ce protocole de création d'une Cour de Justice et des droits de l'homme. (CJDH)

Par conséquent aujourd'hui, au niveau de l'UA, un seul organe juridictionnel fonctionne, lequel a été conçu comme mécanisme de respect de la Charte mais pas du traité<sup>26</sup>,<sup>27</sup> et qui existe de façon transitoire, puisque dès que le protocole de fusion sera entré en vigueur, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples doit se fondre dans un nouvel organe, la Cour de Justice et des droits de l'homme (CJDH) commun aux deux dynamiques.

La dimension interétatique des systèmes juridiques des pays ACP est donc fragile mais pourrait, si elle est renforcée, contribuer à la crédibilité de ses composantes et des structures continentales elles-mêmes, notamment en Afrique.

On ne peut parler de celle-ci sans rappeler que ce système se trouve aujourd'hui également structuré par la Cour pénale internationale (CPI). 30 des 54 pays membres de l'Union africaine ont ratifié le statut de Rome qui institue cette Cour. Cinq des Etats membres de l'UA (Sierra Leone, RDC, Uganda, Soudan et RCA) sont actuellement jugés ou sous instruction, souvent à la

26) La cour africaine des droits de l'homme et des peuples d'ailleurs ne figure pas comme organe de l'UA sur son site officiel, bien que les juges soient élus par son conseil exécutif et que son budget en dépende.

27) En attendant la mise en place de la cour unique, l'application et l'interprétation des documents fondateurs de l'UA relèvent de la seule compétence de la Conférence de l'UA, organe décisionnel réunissant chefs d'Etat et de gouvernement une fois l'an.

demande des pays africains eux-mêmes. Le procureur de la CPI a, pour la première fois dans l'histoire, édicté un mandat d'arrêt contre un chef d'Etat en exercice, à savoir le président du Soudan. L'UA réfléchit sérieusement à l'extension de la compétence de la CADHP, de façon à «continentaliser» le jugement de crimes universels, au nom du principe de complémentarité mis en avant par le statut de Rome lui-même.<sup>28</sup>

### Enfin, le système judiciaire forme système spécifique au niveau national

Quels que soient le système juridique et les liens que celui-ci entretient avec les architectures juridiques externes, un système judiciaire est pyramidal et hiérarchisé. La pyramide répond à la nécessité d'autoriser le droit au recours et permettre à la partie déboutée dans une instance de contester le jugement ou au représentant de l'Etat (Procureur ou Attorney General) de faire valoir, s'il les estime lésés, les intérêts de la société.

Cette hiérarchisation comporte une dimension de subordination dans la mesure où le jugement en appel s'impose de la même manière que l'arrêt d'une cour suprême n'est pas susceptible de recours et sert de point de référence jurisprudentielle harmonisant l'interprétation des règles de droit applicables.

Ces liens hiérarchiques emportent des effets sur l'intervention des bailleurs. On en donnera trois exemples, apparemment évidents mais tous tirés de pratiques malheureuses résultant d'un manque de coordination entre bailleurs, plus généralement d'une absence de conscience des liens fonctionnels entre institutions du secteur. La compilation des arrêts de la cour suprême en vue d'une diffusion sur un système d'information interne, dont l'objectif est l'harmonisation des pratiques et, à terme, un renforcement de la crédibilité des jugements et de la sécurité juridique, doit être conçu de manière à être compatible avec le support informatique et conforme aux outils d'encodage et aux choix opérés pour rédiger les abstracts des jugements des cours inférieures, au risque sinon de ne pas pouvoir leur être diffusés ni articulés utilement. Autre exemple, l'informatisation des greffes d'un degré de juridiction, qui doit permettre une meilleure gestion des dossiers et une meilleure rentabilité des cours, doit tenir compte de ce qui a été fait ou devra être fait dans les autres degrés, au risque sinon de créer des goulots d'étranglement et d'accroître la frustration des usagers. Enfin, un troisième exemple concerne l'informatisation du service de l'inspection, qui contribue largement à une meilleure gestion des ressources et à la lutte contre la corruption, et devrait donc être conçue de manière à ce que les agents administratifs des cours qui le renseignent disposent du même outil.

## 1.2 Les approches des bailleurs dans le secteur de la justice

La Déclaration du millénaire adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies a insisté sur l'importance de la bonne gouvernance pour l'élimination de la pauvreté et le développement. En 2002, les chefs d'Etat ont réitéré cet engagement par le truchement du Consensus de Monterrey<sup>29</sup>. Ce consensus engage la communauté internationale à adopter des politiques saines, la bonne gouvernance à tous les niveaux et la primauté du droit pour mobiliser des ressources financières et les utiliser efficacement en vue d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire<sup>30</sup> en matière de santé, d'éducation, d'égalité entre les sexes et de durabilité environnementale.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide<sup>31</sup>, puis l'Accord d'Accra<sup>32</sup> ont repris à leur compte tous les éléments essentiels de la bonne gouvernance, en soulignant l'importance de la responsabilité, de la transparence et du développement des capacités institutionnelles comme facteurs de développement. La Déclaration d'Accra (article 9) a, quant à elle, reconnu « les résultats positifs du dialogue politique intra-ACP et ACP-UE » tout en réaffirmant que « le dialogue politique constitue la base qui sous-tend la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité, ainsi que la consolidation de la démocratie dans les Etats ACP ».

Les pays en développement, les organismes multilatéraux et bilatéraux ont concrétisé ces déclarations en intégrant les engagements visant la bonne gouvernance et notamment la gouvernance juridique et judiciaire dans les principaux documents de planification et de stratégie, tels que les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

C'est ainsi que ces dernières années et compte tenu des leçons apprises, nombre d'agences de coopération ont développé des outils leur permettant de planifier leurs appuis dans ce secteur. On trouvera ci-dessous quelques références, limitées à celles des agences actives dans le secteur et dans la région ayant, dans les toutes dernières années, publié sur le sujet.

### 1.2.1 Bailleurs multilatéraux

#### Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a publié en 2005 un guide (*Programming for Justice: Access for all*)<sup>33</sup> sur la réforme de la justice prenant pour axe l'accès à la justice et suivant une approche droits de l'Homme. Il inclut une section sur les cas de pays en situation de post conflit et intègre la

28) Voir les résolutions successives prises par les assemblées de l'UA en 2009 dans la perspective de la réunion des Etats parties au statut de Rome prévue en mai 2010 à Kampala: voir § 9 de Assemblée/AU/Déc.213 (XII), 1-3 Fév. 2009. ;§ 85 5, Assemblée/AU/Déc.13 (XIII) ou le paragraphe 9 de la 243 ,toutes les deux juillet 2009

29) [www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf)

30) [www.un.org/french/millenniumgoals](http://www.un.org/french/millenniumgoals)

31) [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf)

32) Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui a abouti aux Accords d'Accra, suivi par la Déclaration d'Accra du 6<sup>ème</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP), les 2 et 3 octobre 2008.

33) <http://hrbportal.org/?p=645>

justice informelle. D'ailleurs sur ce sujet, l'agence devrait publier en 2010 une étude plus complète, entièrement consacrée à la justice non étatique.

### Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

En 2008, l'ONUDC a produit une compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale. Cette compilation regroupe plusieurs fascicules, régulièrement complétés, le dernier en 2009<sup>34</sup>, consacrés aux divers sous secteurs, étapes de la chaîne pénale, à savoir : (i) la police, (ii) l'accès à la justice, (iii) les mesures carcérales et les mesures non privatives de liberté, y compris la pré-détention et les mesures de réintégration (iv) les questions transversales, y compris la justice pour mineurs et la protection des victimes. Chacun des documents suit le même schéma, il est fait mention des différences entre systèmes juridiques (droit romano-germanique et common law) et plusieurs types d'indicateurs sont proposés. Ces outils permettent d'évaluer les institutions et les processus en prenant en considération les dispositions pertinentes des conventions, règles et normes des Nations Unies et du droit international coutumier.

### La Banque mondiale

Le cadre de développement intégré de la Banque mondiale insiste sur l'importance d'un système «juridique et judiciaire efficace» pour le développement d'un pays. En substance, ce cadre de développement prévoit que «sans la protection des droits de l'Homme, du droit de propriété et d'un cadre juridique et réglementaire, il ne peut y avoir de développement équitable».<sup>35</sup>

Conformément à l'une des missions centrales de la Banque mondiale, qui est de contribuer à la réduction de la pauvreté - prise dans son sens de manque de ressources et de sentiment d'impuissance face à un environnement peu sûr (système juridique et judiciaire peu fiable, inefficace, partial et mal géré) - elle a identifié, quatre stratégies possibles : (1) l'amélioration de l'accès à la justice pour les pauvres, (2) le développement du secteur privé, (3) la lutte contre la corruption, et (4) la réforme de la justice dans les États fragiles. En outre, une équipe de la Banque mondiale a développé et publié en 2007, « *Justice Sector Assessment Handbook* » à l'usage de son personnel. Ce manuel propose des méthodes et outils d'évaluation pour réaliser un diagnostic du secteur de la Justice, essentiellement formelle. Un autre outil pouvant être utile pour les délégations est le compendium que la Banque publie régulièrement sur ses activités dans le secteur de la réforme de la justice, classées par pays. Le dernier « *Initiatives in Legal and Judicial reform* », date de 2009.

### 1.2.2 Bailleurs bilatéraux

#### Département International pour le Développement (DFID)

Les publications de l'agence britannique sont de différents ordres.

La publication la plus dense à ce jour sur la justice date de 2002 « *Safety and accessible justice - putting policy into practice* ». L'agence y recommande :

- de privilégier une approche sectorielle, tout en restant ouvert à la possibilité de financer des activités qui peuvent dénouer une situation de crise et ce même lorsque les conditions de succès ne sont pas réunies ou que les autres partenaires se retirent de ce type d'initiative ;
- d'avoir une approche stratégique, répondant aux orientations décrites dans les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), notamment en ce qu'elles placent leurs priorités en faveur des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables ;
- d'envisager la réforme du secteur de la justice comme une partie intégrante de la réforme du secteur de sécurité (RSS) ;
- DFID encourage les interventions sur l'ensemble de la chaîne pénale, en tenant compte des besoins des personnes les plus vulnérables ;
- de démarrer l'évaluation du secteur par un diagnostic, et ce même si cet exercice peut prendre du temps. Le diagnostic doit permettre d'identifier les points d'entrées qui ont des résultats avec un maximum d'impact, en favorisant dès le départ des actions communes avec d'autres bailleurs de fonds. Il est en effet important de sélectionner les interventions en termes d'urgences, de priorités dans la séquence d'intervention et de coûts.

En mai 2008, une note sur « *Justice and accountability* » complète ces lignes directrices et met en valeur le rôle de la justice dans les mécanismes de redevabilité.

Enfin, le dernier papier de stratégie, « *White paper-building-our-common-future* » rendu public en juillet 2009, insiste sur la justice comme condition de développement, fait de l'accès à la sécurité et à la justice un service public au même titre que la santé et l'éducation et propose des initiatives concrètes, dont un triplement de son aide dans le secteur d'ici 2014.

#### Agence danoise pour le développement international (DANIDA)

Danida assure plusieurs projets liés au secteur de la justice dans les pays ACP. Le ministère des Affaires Étrangères Danois a publié en mars 2009, un document intitulé « *Democratisation and Human Rights for the benefit of the people - Strategic Priorities for Danish* ».

34) <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html> Voir aussi en annexe n°5 le tableau proposé de la chaîne pénale.

35) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20746116~menuPK:1990161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1974062,00.html>

*Support for Good Governance*<sup>36</sup>, qui propose pour le secteur de la justice :

- de prendre pour base de son action les normes internationales relatives aux droits de l'Homme et celles relatives à la justice et à l'État de droit ;
- d'avoir une approche sectorielle - amélioration des institutions de justice et des liens entre elles ;
- de maintenir une approche équilibrée entre les interventions en faveur des institutions judiciaires et les OSC, tout en favorisant les partenariats et les coalitions ;
- de mettre l'accent sur le droit des femmes et des enfants.

#### Agence espagnole de coopération internationale (AECI)

« *The Handbook for judicial diagnosis* » publié en 2004<sup>37</sup> propose des outils méthodologiques pour réaliser un diagnostic du secteur de la justice, notamment en mettant l'accent sur l'identification d'indicateurs de résultats et de performances adaptés à ce secteur. Ce document offre une grille d'analyse qui prend en considération les dimensions qui suivent : (1) l'indépendance de la justice, (2) la responsabilité, (3) le contrôle, (4) l'efficacité/l'efficacé, (5) l'accès à la justice, (6) les performances économiques de la justice : la sécurité juridique. La liste d'indicateurs proposés est particulièrement riche et donne des pistes utiles.

#### Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)

Dans « *Les droits de l'Homme au concret – fiches récapitulatives sur la conception des droits de l'Homme dans la coopération au développement* », publié en décembre 2008<sup>38</sup>, la coopération allemande retient le principe selon lequel : « Une réforme de la justice fondée sur les droits de l'homme renforce les connexions avec d'autres champs d'action ». Les axes d'intervention proposés se situent autour de : i) l'égalité devant les tribunaux (accessibilité, droit d'être défendu, etc.) ; ii) le respect des procédures (équitable et publiques) sans influence politique ou personnelle; iii) l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, et iv) le respect des exigences relatives à la présomption d'innocence, à l'accès aux voies de recours.

Plus récemment, en février 2009 dans son document intitulé « *Promotion of Good Governance in German Development Policy* »<sup>39</sup>, BMZ rappelle le fait que l'Etat de droit est un domaine d'intervention plus large que ceux de la loi et de la justice, et suggère que les principes de bonne gouvernance soient appliqués à l'ensemble des secteurs. En ce qui concerne la justice, l'application de ces principes recommande de s'assurer de la

professionnalisation de tous les acteurs, y compris les auxiliaires de justice, de s'assurer que les textes légaux, dans leur rédaction et leur mise en œuvre, respectent l'ensemble des droits de l'homme, et enfin que l'accès à la loi englobe l'accès à d'autres formes de résolution des conflits que les tribunaux, en particulier la médiation et le droit traditionnel.

#### Agence de développement des Etats-Unis (USAID)

Cette agence intervient beaucoup dans le secteur et dans toutes les parties du monde. Ses publications, souvent exclusivement orientées sur les systèmes de *Common law*, fournissent toutefois d'intéressants développements et d'utiles références. La dernière publication, datant de juin 2009, traite de la corruption dans le secteur judiciaire. Dans le cadre du guide « *Country Analysis: The Rule of Law* » de 2008<sup>40</sup>, une part importante est consacrée à la justice puisque sur les cinq piliers identifiés de l'Etat de droit (1/ordre et sécurité, 2/légitimité, 3/équilibres et contrôles, 4/équité et 5/effectivité) les deux derniers se concentrent notamment sur la justice.

L'approche proposée comprend quatre étapes, à savoir :

**Étape 1 :** analyser le contexte politique et historique, identifier les traditions juridiques du pays et les événements qui façonnent l'environnement, comme un conflit récent ou la création d'un nouvel État ;

**Étape 2 :** comprendre les rôles des principaux acteurs politiques. Cette étape permet d'identifier les rôles, les ressources et les intérêts de ceux qui pourraient potentiellement soutenir des réformes, ainsi que de ceux qui préfèrent s'en tenir au statu quo. Évaluer le niveau de volonté politique pour mener à bien les réformes et développer des options pour capitaliser sur ces dernières ;

**Étape 3 :** examiner les options du programme au-delà du secteur de la justice. Cette étape élargit l'évaluation, au-delà des institutions du secteur judiciaire, à l'ordre politique global. Cette manière de procéder permet d'aller plus loin, incluant des initiatives touchant à plusieurs piliers de l'Etat de droit, telles que le développement des partis politiques ou l'appui au parlement ;

**Étape 4 :** évaluer le secteur de la justice. Cette étape prévoit une évaluation structurée de chaque élément essentiel, en fonction des deux composantes du secteur de la justice, le cadre juridique et les institutions judiciaires, et prenant en compte tous les acteurs, les juges, les procureurs, la défense, la police, les prisons, la société civile et les acteurs non étatiques (justice informelle<sup>41</sup>). Une fois les éléments prioritaires identifiés, les programmes doivent être axés sur les lois, les institutions et les acteurs qui affaiblissent le système.

36) <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/D04B984F-41A2-4E7E-81C1-A35C09F95964/0/DraftDHRstrategyFINALVERSION030309.pdf>

37) Coopération espagnole, Handbook for judicial diagnosis, March 2004.

38) [http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/fr/thematique\\_196.pdf](http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/fr/thematique_196.pdf)

39) <http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/konzepte/konzept178.pdf>

40) [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/ROL\\_Strategic\\_Framework\\_Sept\\_08.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf)

41) Souvent silencieuse sur la justice informelle, l'action d'USAID semble évoluer puisque, notamment en Afghanistan, plusieurs études ont été menées sous son égide sur ce secteur.

Cette recension ne se veut en aucune manière exhaustive. Mais elle montre que de manière assez conséquente et partagée, les bailleurs, qu'ils soient multi ou bilatéraux, européens ou non, sont passés d'une approche centrée sur les institutions et les professions judiciaires à une approche beaucoup plus large, impliquant tous les acteurs du secteur, en particulier les usagers, notamment les plus démunis, porteurs de droits souvent négligés. En passant d'une approche centrée sur les «duty-bearers» à une approche qui intègre les «right-holders», c'est tout un service public qui est objet de réforme et de soutiens pour atteindre, non seulement un meilleur rendement mais une meilleure gouvernance, qui ne vise plus seulement la gestion des cours mais la redevabilité du système judiciaire, dans son ensemble et sous toutes ses formes, au regard du droit à la justice.



## 2. L'ANALYSE DU SECTEUR DE LA JUSTICE

### 2.1 Un axe majeur de la gouvernance

La gouvernance judiciaire est l'une des composantes essentielles de la gouvernance et ce au même titre que la gouvernance économique ou politique. Le cadre d'analyse développé dans le document de référence n°4 de la Commission européenne « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles », est un outil d'analyse indispensable. A titre d'illustration, il a été appliqué au secteur de la justice dans les paragraphes qui suivent.<sup>42</sup>

#### 2.1.1 Les dimensions du concept de gouvernance adopté par la CE

Les trois principales dimensions du concept de gouvernance retenues par la CE s'appliquent au secteur de la justice.

#### 2.1.2 Application du modèle d'analyse de la gouvernance au secteur de la justice

Le modèle d'analyse proposé par la CE se décline en quatre étapes :

- analyse du contexte ;
- analyse des acteurs ;
- analyse des relations de gouvernance et de responsabilité ;
- analyse de l'aptitude du secteur à réformer sa gouvernance.

Schéma 1. Les différentes dimensions du concept de gouvernance appliquées au secteur de la justice



**Etape 1** : analyse du contexte de la gouvernance du secteur de la Justice.

Cette analyse devrait comprendre une analyse :

- (1) du contexte politique (régime politique, processus démocratique, niveau des libertés publiques, etc.) ;
- (2) du cadre juridique (constitution, codes, lois, actes administratifs, jurisprudence, etc.) ;
- (3) des capacités organisationnelles du secteur à se réformer (budget, volonté politique, présence de personnel compétent dans les institutions de la justice, etc.),
- (4) du contexte régional et international dans lequel évolue le secteur : exemple adhésion à des organisations régionales ou sous-régionales (ex : OHADA, SADC, CARICOM, Cour Africaine de Justice, etc.) ; adoption au niveau national et mise en application de traités, pactes et autres instruments internationaux, notamment le respect des conventions internationales des droits de l'homme.

**Etape 2** : cartographie des acteurs

Les principaux acteurs sont les juges, les procureurs, les juges traditionnels (coutumiers ou religieux), les greffiers et secrétaires de juridictions, les avocats, les autres auxiliaires de justice (huissiers, commissaires priseurs, notaires, etc.), les services de police judiciaire, les agents pénitentiaires, sans oublier que d'autres acteurs institutionnels ou non étatiques peuvent intervenir en fonction des systèmes à la périphérie, comme les commissions de réforme du droit, les parlements, les acteurs de la société civile, les institutions de contrôle (inspection des services judiciaires et pénitentiaires, Conseil Supérieur de la Magistrature, Barreaux, Chambres des notaires, Cour des Comptes, Commission des droits de la personne, etc.), les autres administrations publiques impliquées dans le secteur de la justice, comme le ministère de l'Intérieur, de l'Administration territoriale ou de la Fonction publique, etc.

Une fois effectuée la cartographie des acteurs, notamment leur répartition en terme de genres) pour le pays, il s'agira de vérifier auprès des bailleurs de fonds si le secteur de la justice entre dans leur cadre de programmation.

**Etape 3** : analyse des relations de gouvernance et de responsabilité dans le secteur de la justice

Il s'agit de décrire lors de cette étape les relations (formelles et informelles) de gouvernance entre les acteurs clés et les liens qu'ils ont avec leur environnement (interne et externe). Par exemple, quels mécanismes permettent d'exercer l'autorité et le pouvoir dans le secteur de la justice : le Conseil Supérieur de la Justice, le Juge en Chef, le ministre de la Justice, etc.

Quelles sont les relations qui existent entre ces institutions ? Sont-elles de type hiérarchique, patrimonial,

de marché ou de réseau volontaire ? Le ministre de la Justice exerce-t-il à l'égard des magistrats une gouvernance patrimoniale informelle, qui se caractérise par la loyauté et la fidélité au « Ministre » en échange de protections ou de la possibilité de promotions ? Dans les pays de *common law*, la nomination des juges peut se rapprocher de la gouvernance par réseau volontaire, car les intéressés sont nommés par leurs pairs, sur la base de la confiance et de la reconnaissance mutuelle.

De même, on doit rechercher si les règles qui régissent le secteur de la justice sont accessibles (vocabulaire et langue compréhensible par tous), mises en œuvre par des ressources humaines compétentes et capables de rendre des décisions de qualité, dans les délais prescrits par la loi. Les acteurs de la justice se sentent-ils redevables des actes/gestes qu'ils posent et à l'égard de qui ?

Par exemple, sous le couvert des principes d'indépendance et d'indépendance de la magistrature, les magistrats indécidés ou incompétents ont-ils des comptes à rendre et à qui ? Qui a la responsabilité de prendre des sanctions à leur égard ? En principe, les codes éthiques ou de déontologie gèrent ce genre de question, mais parfois la pression populaire est tellement forte, au travers de la presse, que les magistrats démissionnent.

**Etape 4** : Synthèse-analyse de l'aptitude à la réforme de la gouvernance de la justice

Les éléments clés découlant de l'analyse du secteur de la justice peuvent être rassemblés dans le tableau synthétique ci-dessous qui permet de dégager les caractéristiques clés de la gouvernance dans ce secteur, les principales forces/opportunités du secteur, les principales faiblesses/menaces et les grandes tendances.

	Caractéristiques clé	Principales forces/opportunités du secteur	Principales faiblesses/menaces	Grandes tendances
Contexte élargi (au-delà du secteur de la justice)				
Acteurs, intérêts et incitations				
Relations de gouvernance				

Cet outil d'analyse permet de définir des activités préalables à l'élaboration de la politique sectorielle du secteur ou à toute activité envisagée dans le cadre d'un appui budgétaire, notamment au regard de la préparation des indicateurs de décaissement.

En annexe 2, à titre d'exemple, une synthèse-analyse de l'aptitude à la réforme de la gouvernance de la justice est effectuée.

## 2.2 Les points d'entrée pour l'analyse du secteur justice existant

La conceptualisation d'un projet d'appui au secteur justice suppose que soit connue la situation existant dans ce secteur dans le pays considéré. Afin d'avoir d'emblée une vision du secteur justice, avant même les résultats d'une mission d'identification, différents points d'entrée sont proposés ci-dessous, sous forme de questionnaires présentés par rubrique. Les différents points d'entrée, déclinés en sous-rubriques, devraient faciliter la perception de l'ampleur et la diversité des sous-secteurs, de mieux identifier les sources de données et les interlocuteurs, d'aider dans la préparation de l'intervention et le dialogue avec les partenaires. Ils sont accompagnés d'une grille d'analyse permettant de tirer une conclusion des réponses aux différentes questions. Il est par ailleurs important que cette analyse prenne en compte la dimension genre. En effet les questions d'égalité tant parmi les professionnels de la justice que pour les justiciables ne sont pas neutres, voire sont discriminantes. Une grille d'analyse spécifique est demandée par la CE pour chaque projet lors des deux phases de son élaboration. A titre d'illustration un exemple de ces grilles appliquées à un projet justice imaginaire dans un pays fictives est proposé en annexe 5.

### 2.2.1 Le cadre institutionnel et juridique du secteur de la justice

*Il ne s'agit bien entendu pas d'analyser ici l'intégralité du cadre juridique de l'Etat concerné, mais seulement les aspects juridiques essentiels qui déterminent le système juridique et judiciaire de cet Etat et que le système de justice doit respecter et appliquer (notamment certains éléments fondamentaux du droit constitutionnel, civil et pénal), et/ou dont la connaissance est*

*importante pour le programme/projet envisagé. Ainsi, par exemple l'analyse du droit commercial de l'Etat n'est a priori pas nécessaire sauf si le programme envisagé devait spécifiquement porter sur ce domaine. Même si certains des aspects abordés ici le seront parfois de manière plus détaillée dans les sous-sections suivantes, en fonction de la thématique qui y sera plus spécifiquement traitée, il est en effet important de connaître les caractéristiques générales du système juridique de l'Etat concerné et des éventuelles réformes législatives envisagées, afin de pouvoir mieux analyser les problèmes du secteur, mieux apprécier l'impact (ou l'éventuel risque d'absence d'impact) de l'appui envisagé, et être en mesure de mener le dialogue sur la politique de justice avec les autorités nationales. Au vu du champ très large et de la complexité de certaines des questions ci-dessous, les Délégations peuvent souhaiter faire appel à une expertise externe pour leur analyse.*

#### Droit constitutionnel

- Quels sont les principaux organes, leurs pouvoirs et leurs relations?
- Est-ce que la Constitution définit les droits fondamentaux, et comment les protège-t-elle? Qu'en est-il de l'égalité de genre? Est-ce que ces droits sont définis de manière conforme aux standards internationaux (notamment les différentes conventions des Nations Unies en matière de droits de l'homme) et aux engagements pris par l'Etat à leur égard?
- Quelles sont les matières réservées au pouvoir législatif, notamment dans le domaine de la justice ?
- Comment est régie la réception du droit international en droit interne ?
- Quels autres aspects du secteur de la justice sont réglés par la Constitution ?

#### Droit civil

- Quelles sont les principales caractéristiques du droit civil et de la procédure civile (notamment au niveau des catégories de systèmes juridiques, cf. section 1.1.3)? Est-ce que certaines catégories de la population sont particulièrement avantagées par rapport



à d'autres ? Est-ce que la procédure civile favorise l'accès à la justice, y compris aux pauvres ?

- Est-ce que d'autres systèmes de droit (droit religieux, droit coutumier) régissent le droit civil à côté du droit formel ? Comment ces systèmes sont-ils articulés entre eux ?
- Quelle est la place de la femme dans la société selon le droit civil ?
- Est-ce que le système juridique permet la coopération judiciaire en matière civile avec d'autres pays ? Comment fonctionne-t-elle en pratique ?

### Droit pénal

- Quelles sont les principales caractéristiques du droit pénal et de la procédure pénale (notamment au niveau des catégories de systèmes juridiques, cf. section 1.1.3) ?
- Est-ce que les définitions des infractions prévues par le Code pénal (p.ex. en matière de liberté d'expression ou de liberté sexuelle) traduisent en général une politique pénale plutôt répressive ou libérale de l'Etat ?
- Est-ce que les sanctions prévues par le Code pénal semblent en général proportionnées à la gravité des infractions, notamment en ce qui concerne les peines de prison ? Est-ce qu'il existe la peine de mort, et pour quels types d'infractions ? Existe-t-il des sanctions alternatives, et comment sont-elles appliquées ?
- Est-ce que la procédure pénale accorde suffisamment de place aux droits de l'homme et notamment aux droits de la défense ? Est-ce qu'elle favorise le recours à des pouvoirs et méthodes d'investigation moderne, notamment au niveau de la collecte et reconnaissance de preuves matérielles ?
- Est-ce que le droit pénal et la procédure pénale sont conformes aux standards internationaux (notamment les conventions des Nations Unies en matière de droits de l'homme, mais aussi les conventions des Nations Unies de droit pénal international) et aux engagements de l'Etat pris à leur égard ?
- Est-ce que le système juridique permet la coopération judiciaire en matière pénale avec d'autres pays ? Comment fonctionne-t-elle en pratique ?
- Existe-t-il une politique pénale au niveau du gouvernement visant à promouvoir des priorités positives ou négatives dans l'application du cadre législatif par le secteur de la justice, ou à faire réformer le cadre législatif ?

En particulier existe-t-il une instance de réflexion et d'études criminologiques qui guide et nourrisse la politique pénale ?

*La nécessité d'une politique pénale est essentielle pour mettre en place par exemple des peines alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine permettant de désengorger les prisons. Elle est également nécessaire pour traiter par exemple les questions des mineurs délinquants, la réinsertion professionnelle des détenus, et pour préparer les modifications législatives et réglementaires nécessaires à une réforme, etc.*

### 2.2.2 Les personnels du secteur de la justice

La même remarque que celle faite précédemment s'applique ici. Le mot «juge» est une désignation générique qui, selon les pays, ne s'applique pas à l'ensemble de ceux qui participent à un jugement (ex. les assesseurs, ou les conseillers prud'hommes en France, ou les membres d'un jury aux assises, ou les arbitres), mais seulement à ceux dont la situation est régie par un statut particulier. Les questions évoquées ici doivent donc être adaptées, étendues ou restreintes, selon l'objectif du projet /programme envisagé.

A cet égard, il peut être utile de rechercher s'il existe une loi ou un code de l'organisation judiciaire (ou document équivalent) établissant le rôle et les responsabilités spécifiques à chaque profession de justice.

#### Juges

##### Recrutement:

- titre universitaire minimum exigé ?
- par concours ou sur dossier ?
- quelle est l'autorité de nomination ?
- Comment se répartissent hommes et femmes parmi eux ?
- Existe-t-il des quotas garantissant le recrutement de femmes ?

*Dans un système de droit romano-germanique, le recrutement des juges sur dossier et leur nomination par l'autorité politique en début de carrière peut être un mauvais signal pour la future indépendance des intéressés. À l'inverse, un recrutement sur concours avec un processus de correction garantissant l'anonymat, ouvert à des candidats ayant un niveau universitaire minimum présente en général les garanties les plus élevées.*

- une élection des juges existe-t-elle ?
- si oui, concerne-t-elle tous les juges, y compris ceux du niveau le plus élevé ?
- les juges sont-ils choisis par l'autorité politique parmi les avocats réputés ?

*Les systèmes de common law peuvent connaître un processus d'élection des juges (modèle américain). Celui-ci appelle d'importantes réserves: financement de la campagne électorale par des particuliers ou des*

*entreprises, qui attendront des faveurs en retour; tentation du juge de modifier ses décisions en période électorale pour plaire à son électorat.*

*L'élection est souvent écartée au profit d'une nomination pour les postes plus élevés (juges de la Cour suprême). Le caractère critiquable d'une nomination par l'autorité politique est atténué si la nomination est soumise à un processus de ratification par le parlement à une majorité qualifiée, dans la mesure où ce processus aboutit alors à la nomination de candidats de consensus. Le caractère critiquable d'une nomination par l'autorité politique est également atténué lorsqu'une commission mixte indépendante joue un rôle avant nomination par l'autorité politique, soit en lui proposant des nominations (pouvoir d'initiative), soit en exerçant un pouvoir d'avis conforme (qui lie l'exécutif). Si l'organe amené à donner son avis sur la nomination des juges est un organe contrôlé par l'exécutif, ou s'il s'agit d'une instance indépendante mais qui n'exerce qu'un pouvoir d'avis simple (qui ne lie pas l'exécutif), l'indépendance des juges est en péril.*

*La nomination des juges parmi les avocats expérimentés à la compétence reconnue (système anglais) apporte a priori une garantie de qualité. L'indépendance des intéressés est garantie par le fait qu'ils n'entrent pas dans un processus de carrière et restent au contraire en général au même poste jusqu'à la cessation de leurs fonctions.*

#### Formation:

- existe-t-il une école, ou une structure spécialisée, assurant la formation initiale?

Si oui

- assure-t-elle également une formation continue (séminaires, cycles réguliers de formation obligatoires)?
- qui sont les formateurs (formateurs permanents ou professionnels assurant des vacations)?
- quel est le pourcentage de juges (ventilé selon le genre) suivant chaque année une formation continue?

*Une école centrée sur la formation initiale et assurant également la formation continue est une importante garantie de la qualité des juges recrutés (elle existe souvent dans les systèmes de droit romano-germanique) puis en fonction (pour tous les systèmes).*

*Un indicateur important de la qualité de la formation est l'existence de formateurs permanents au sein de l'école ; à l'inverse, un enseignement uniquement dispensé par des juges en fonction venant de façon sporadique assurer des vacations est un signe défavorable.*

#### Statut:

- le statut des juges est-il inscrit dans la Constitution?

*comment sont affectés et promus les juges : par le ministre de la justice seul ou après avis d'un conseil judiciaire, par la Cour suprême, ou un organe indépendant (Conseil supérieur de la magistrature)?*

- comment est composé le Conseil supérieur de la magistrature(s'il existe)?
- membres de l'ordre judiciaire?
- membres extérieurs au corps judiciaire?
  - un mélange des deux?
- comment sont nommés les membres? (élection, désignation?)
  - le chef de l'Etat préside-t-il le Conseil?
  - le ministre de la Justice en est-il membre?
- les juges sont-ils inamovibles?
  - le principe de l'inamovibilité est-il inscrit dans la Constitution?
  - la mutation d'office pour raison de service est-elle autorisée?

*Le caractère constitutionnel de l'indépendance de la justice et de l'inamovibilité des juges est une garantie indispensable. Il faut cependant rechercher s'il ne s'agit que d'une protection de pure forme. Tel est le cas lorsque: 1) les processus d'affectation et de promotion des juges sont entre les mains du ministre de la justice après un simple avis d'un conseil judiciaire, 2) celui-ci est présidé par le chef de l'Etat et comprend le ministre de la Justice ainsi que des membres essentiellement nommés par le pouvoir exécutif, 3) la loi sur le statut de la magistrature permet une mutation d'office pour raisons de service.*

*En effet, dans un tel cas de figure, les juges sont à la merci de l'autorité politique et peuvent être déplacés d'office dès qu'ils prennent une décision qui déplaît au pouvoir ou à une personnalité.*

*Le critère d'une véritable indépendance des juges est celui d'un conseil décidant seul de façon indépendante des affectations et promotions des juges. Il est préférable qu'il intègre dans sa composition des personnalités extérieures non magistrats, afin d'éviter le risque de corporatisme. Il doit disposer d'une administration et d'un budget lui permettant de gérer les ressources humaines du corps judiciaire.*

*Dans les systèmes de common law, lorsque les juges sont nommés parmi les avocats expérimentés, il est fréquent que cette question ne se pose pas, car les juges restent en fonction dans leur poste de nomination, dans lequel ils sont inamovibles. Lorsque ce n'est pas le cas, il convient de vérifier le processus d'avancement, au travers des questions ci-dessus.*

*Les systèmes judiciaires de common law comportent rarement un conseil supérieur de la magistrature. Les décisions relatives à l'avancement des juges et à leur nomination dans les cours supérieures, lorsqu'elles interviennent, sont généralement le fait du pouvoir politique. Si elles sont prises sans contrôle par une autre autorité (parlement), le risque est grand de voir l'exécutif composer à sa guise l'effectif des juridictions supérieures pour en manipuler les décisions, avec parfois des chocs en retour.<sup>43</sup>*

#### Responsabilité et discipline

- les juges ont-ils une immunité pénale?
- (si oui) par qui est levée cette immunité?

*L'existence d'une immunité au profit des juges est souvent considérée comme une garantie de leur indépendance. Il s'agit en réalité d'un signal négatif car l'immunité a pour objet et pour effet de les mettre abusivement à l'abri de poursuites pour corruption ou d'autres infractions. Le phénomène est aggravé lorsque le ministre de la Justice est l'autorité qui peut lever l'immunité. En effet, le risque existe alors de phénomènes de protection, ou au contraire de mesures de rétorsion à l'encontre d'un juge qui a déplu.*

- existe-t-il une inspection des services judiciaires?

(si oui)

- sous l'autorité de qui exerce-t-elle? (ministre, Conseil judiciaire?)
- qui a le pouvoir de lui donner un ordre d'enquête? (ministre, chefs de cour, Conseil judiciaire, auto-saisine?)
- à qui adresse-t-elle ses rapports? (ministre, Conseil judiciaire?)
- ces rapports sont-ils suivis d'effet?
- quelles enquêtes effectue-t-elle? (inspections approfondies de fonctionnement, enquêtes sur des comportements individuels?)
- a-t-elle une activité réelle (effectifs de l'inspection, nombre d'enquêtes annuelles?)

*L'inspection est le dispositif central de la lutte contre la corruption et contre le fonctionnement défectueux de l'institution judiciaire. Son importance numérique, la qualité de ses membres, le caractère effectif de son activité et l'autorité qui la mandate et reçoit ses rapports sont des critères décisifs.*

- qui a le pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires?
  - ministre?
  - chefs de cour?
  - quel est l'organe de jugement en matière disciplinaire?

- le Conseil judiciaire?
- un autre organe?
- comment sont nommés ses membres?
- nombre de poursuites disciplinaires engagées chaque année?
- nombre de sanctions disciplinaires prononcées chaque année?
- Les décisions prises en matière disciplinaire peuvent-elles être contestées? Si oui, quelle est l'autorité compétente pour prononcer une décision finale?
- les sanctions sont-elles publiées?
  - dans la profession?
  - par voie de presse?

*L'action disciplinaire est un signe fort (et son inexistence au contraire un signe très négatif) de la volonté des autorités de lutter contre la corruption et contre l'insuffisance professionnelle. La publicité des décisions intervenues devrait être assurée, afin que l'opinion publique puisse avoir connaissance des mesures prises. Elle se heurte le plus souvent à une forte réticence du corps judiciaire, qui préfère «laver son linge sale en famille» en imaginant préserver ainsi la réputation de l'institution, alors qu'au contraire seule la transparence des processus de sanction garantit aux yeux de l'opinion la réalité de la lutte contre la corruption.<sup>44</sup> D'autre part, il est très important de savoir si le sujet de l'action disciplinaire a le droit de contester en justice la décision disciplinaire prise. Si c'est le cas, c'est que le système permet de contester l'arbitraire possible exercé sous couvert d'une action disciplinaire.*

#### Rémunération

- quel est le salaire net d'un juge débutant, et quelle est son évolution au fil de la carrière?
- par comparaison, quel est le salaire minimum dans le pays?

*L'existence de rémunérations d'un montant suffisamment élevé est l'une des premières conditions de la lutte contre la corruption dans le corps judiciaire. La comparaison avec le salaire minimum versé aux salariés dans le pays permet de situer l'échelle de rémunération des juges. Une étude du Conseil de l'Europe a fait apparaître qu'en Europe occidentale un juge ayant 5 ans d'ancienneté percevait 2,5 fois le salaire minimum (sauf au Portugal où ce multiple était de 4). Dans les pays ACP, dans lesquels le salaire minimum est souvent très faible, ce multiple devrait idéalement être notablement plus élevé.*

#### Intégrité

- les juges font-ils l'objet d'accusations de corruption?

43) Voir les graves désordres créés au Pakistan par l'éviction du président et de juges de la Cour suprême par le président Musharraf, qui ont finalement contribué à la chute de celui-ci

44) Voir à cet égard certains des documents cités dans l'annexe 3

- ces accusations sont-elles justifiées?
- existe-t-il un code de déontologie pour les juges?
- Ce code aborde-t-il les questions de conflits d'intérêt?

*La corruption des juges compromet de façon évidente l'existence d'un État de droit et de la sécurité juridique. L'existence d'un code de déontologie, ou de règles statutaires en tenant lieu, et le caractère effectif de son/leur application, mesuré au travers de la mise en œuvre de l'action disciplinaire, sont des indicateurs du niveau de lutte contre la corruption.*

### **Ministère public (procureurs)<sup>45)</sup>**

*Dans les pays de common law, les membres du ministère public sont souvent des avocats de l'accusation, parfois élus, qui sont chargés d'engager l'action publique après une enquête de police qu'ils ne dirigent pas ou seulement peu, puis de soutenir l'accusation devant le juge.*

*Dans les pays de droit romano-germanique, les procureurs sont généralement des magistrats, recrutés comme les juges. Dans les pays de tradition française, le passage d'une catégorie à l'autre est possible. Le plus souvent, les procureurs sont hiérarchisés par rapport au ministre de la Justice, auquel ils doivent obéissance.*

*Certaines des questions ci-dessous ne s'appliqueront donc pas aux pays de common law.*

#### Recrutement:

- titre universitaire minimum exigé?
- par concours?
- sur dossier?
- quelle est l'autorité de nomination?
- Comment se répartissent hommes et femmes parmi eux?
- Existe-t-il des quotas garantissant le recrutement de femmes?

#### Formation:

- existe-t-il une École assurant la formation initiale?

Si oui:

- assure-t-elle également une formation continue (séminaires, cycles réguliers de formation obligatoires?)
- qui sont les formateurs? (formateurs permanents? Professionnels assurant des vacations?)
- quel est le pourcentage de procureurs suivant chaque année une formation continue?

#### Statut:

- les procureurs constituent-ils avec les juges un corps unique, avec passage possible d'une catégorie à l'autre?
- s'ils constituent un corps séparé, les procureurs ont-ils la qualité de magistrat?
- le statut des procureurs est-il inscrit dans la Constitution?
- comment sont nommés, affectés et promus les procureurs?
- élection?
  - ministre de la justice seul?
  - ministre après avis d'un conseil judiciaire?
  - organe indépendant (Conseil supérieur de la magistrature)?
- (s'il existe) comment est composé ce Conseil?
  - membres du judiciaire?
  - membres extérieurs au corps judiciaire?
  - un mélange des deux?
  - comment sont nommés les membres? (élection, désignation?)
  - le président de la République préside-t-il le Conseil?
  - le ministre de la justice en est-il membre?
- les procureurs sont-ils indépendants du ministre ou sont-ils sous l'autorité de celui-ci?
- existe-t-il un procureur général auquel les procureurs doivent obéissance ?
- si oui, comment est désigné ce procureur et quel est son degré d'indépendance par rapport au pouvoir politique ?

*Compte tenu de l'importance du rôle des procureurs dans le déclenchement des poursuites, leur degré d'indépendance par rapport au pouvoir politique est un instrument d'analyse important. Il est exceptionnel que les procureurs agissent de façon indépendante. Dans certains pays<sup>46)</sup>, ils sont soumis aux instructions d'un procureur général, lui-même en principe indépendant du pouvoir politique, mais nommé par celui-ci.*

*Dans la plupart des pays de droit romano-germanique, les procureurs sont étroitement soumis au ministre de la Justice, qui peut influencer leurs décisions d'engagement de poursuites ou au contraire de classement sans suite de l'affaire dans les dossiers "sensibles".*

*Dans les pays de common law, la situation est, de fait, souvent identique dans la mesure où les enquêtes sont réalisées de façon autonome par la police qui se*

45) « Procureurs » au sens large de membres du ministère public, quel que soit leur grade

46) Portugal

trouve sous l'autorité du gouvernement. Le procureur n'a alors qu'un rôle technique de mise en œuvre des poursuites ou de non déclenchement de celles-ci en cas d'insuffisance des charges.

Les résultats spectaculaires obtenus au milieu des années 1990 dans la lutte contre la corruption de la classe politique par les procureurs italiens indépendants montrent l'efficacité d'un dispositif d'indépendance des procureurs, que connaissent parfois des pays de common law (système des procureurs spéciaux désignés aux Etats-Unis dans des affaires à fort retentissement). Ils expliquent la forte réticence des gouvernements devant la mise en place d'autorités de poursuite agissant hors de leur contrôle.

#### Responsabilité et discipline

- les procureurs ont-ils une immunité pénale?
- (si oui) par qui est levée cette immunité?
- qui a le pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires?
    - ministre?
    - chefs de cour?
  - quel est l'organe de jugement en matière disciplinaire?
    - le Conseil judiciaire?
    - un autre organe?
    - comment sont nommés ses membres?
  - nombre de poursuites disciplinaires engagées chaque année?
  - nombre de sanctions disciplinaires prononcées chaque année?
  - les sanctions sont-elles publiées?
    - dans la profession?
    - par voie de presse?

#### Rémunération

- quel est le salaire net d'un procureur débutant?
- par comparaison, quel est le salaire minimum dans le pays?

#### Intégrité

- les procureurs font-ils l'objet d'accusations de corruption?
- ces accusations sont-elles justifiées?
- existe-t-il un code de déontologie pour les procureurs?

Voir pour ces rubriques les observations faites ci-dessus pour les juges.

### **Greffiers et agents administratifs des juridictions**

#### Recrutement:

- niveau scolaire minimum exigé?
- par concours?
- sur dossier?
- quelle est l'autorité de nomination?
- Comment se répartissent hommes et femmes parmi eux?
- Existe-t-il des quotas garantissant le recrutement de femmes?

#### Formation:

- existe-t-il une école assurant la formation initiale?

Si oui :

- assure-t-elle également une formation continue (séminaires, cycles réguliers de formation obligatoires?)
- qui sont les formateurs? (formateurs permanents? Professionnels assurant des vacations?)

#### Responsabilité et discipline

- Les responsabilités spécifiques des greffiers sont-elles détaillées dans un texte? (par exemple, dans certains cas ils peuvent être chargés de veiller au respect des droits de la défense, d'assurer l'authentification des actes judiciaires, l'exécution des décisions de justice, la conservation des décisions de justice, etc.)
- Y a-t-il des critères objectifs d'évaluation et de promotion des greffiers?

*La qualité des greffiers et du personnel administratif des tribunaux a une incidence directe sur le fonctionnement de la justice. Les greffiers, présents à l'audience, retranscrivent par écrit et garantissent l'authenticité des décisions du juge. Ils enregistrent les demandes des plaignants, notifient les jugements aux intéressés et conservent les traces des actes et jugements pour en donner copie. En effet, un jugement, même prononcé par le juge, reste lettre morte s'il n'est pas édité et remis aux parties (procureur, prison, partie gagnante dans un procès civil ou commercial) afin d'être exécuté.*

### **Avocats**

#### Nombre d'avocats

Existe-t-il un Barreau national?

Des avocats sont-ils installés auprès de :

- chaque cour d'appel?
- chaque tribunal de première instance?



*Il n'existe pas de véritable justice sans conseil juridique et défense. Il importe donc de rechercher si des avocats résidents existent auprès de chaque tribunal, y compris dans les régions.*

#### Recrutement:

- titre universitaire minimum exigé?
- par concours, examen ou sur dossier?
- quelle est l'autorité de nomination?
- Comment se répartissent hommes et femmes parmi eux?
- Existe-t-il des quotas garantissant le recrutement de femmes?

#### Formation:

- comment est assurée la formation initiale ? Par des stages dans un cabinet d'avocat ? Si oui, de quelle durée ?
- existe-t-il une formation continue ? Si oui, par qui est-elle assurée : Barreau, université ? Quelle est sa durée moyenne effective par avocat chaque année ?
- existe-t-il une École assurant la formation initiale ? Si oui, assure-t-elle également une formation continue (séminaires, cycles réguliers de formation obligatoires?). Qui sont les formateurs? (formateurs permanents? Professionnels assurant des vacations?)

*La qualité du recrutement est importante, tout comme celle de la formation. En l'absence d'école (situation la plus fréquente), la formation est assurée sur le tas dans le cabinet d'un avocat plus ancien (stage professionnel) et la formation continue peut ne pas exister. Les résultats en termes de qualité des avocats sont alors très variables. Un examen professionnel d'entrée peut avoir lieu; il peut également avoir lieu après le stage.*

#### Statut

Existe-t-il des incompatibilités entre la fonction d'avocat et l'exercice d'autres activités (parlementaire, activités commerciales) ?

#### Discipline

Quel est l'organe chargé de la discipline?

Les particuliers peuvent-ils s'adresser directement à cet organe pour se plaindre du comportement d'un avocat?

- nombre d'actions disciplinaires engagées chaque année
- nombre de sanctions prononcées chaque année

#### **Agents d'exécution des décisions de justice**

Qui exécute les décisions de justice en matière pénale:

- pour les amendes: huissiers de justice? Administration fiscale? Police?

- existe-t-il des agents de probation (pour les travaux d'intérêt général, les libérations conditionnelles)?

Qui exécute les décisions de justice en matière civile:

- huissiers?
- agents du tribunal?

De quelle façon et par qui sont rémunérés les agents d'exécution pour les actes qu'ils réalisent?

Nombre d'agents d'exécution (hors services de police)

L'exécution de décisions de justice, en matière pénale ou en matière civile, peut-elle être interrompue par une décision du ministre de la Justice ?

*L'absence d'exécution d'une décision judiciaire prive d'efficacité l'action de la justice. Le statut et l'activité des agents d'exécution doivent donc être examinés.*

*Il est important également de savoir si le ministre de la Justice s'arroge le droit de paralyser l'exécution des décisions des tribunaux. Une réponse par l'affirmative est un signe particulièrement négatif.*

#### **2.2.3 L'accès à la justice**

Nombre et répartition géographique des juridictions:

- juridictions de proximité (parfois appelés justices de paix, magistrates' courts, tribunaux de secteur...)
- tribunaux de première instance
- cours d'appel
- juridictions administratives

*Le niveau de couverture du territoire par les tribunaux permet d'identifier les parties de celui-ci qui sont des «déserts judiciaires». Idéalement, la couverture judiciaire ne doit pas se limiter à un tribunal, mais doit comprendre aussi la proximité d'un poste de police et d'une prison. La présence de juridictions de proximité en nombre suffisants sur le territoire est un bon baromètre de l'accès à la justice, car ce niveau d'instance, trop souvent négligé dans la redéfinition de la carte judiciaire, est pourtant celui qui est le plus proche des populations.*

#### Frais du procès:

- une personne doit-elle payer une somme au tribunal pour engager une affaire non pénale?
- si oui, combien? Pourcentage de cette somme par rapport au salaire minimum?

*L'existence de «provisions» demandées aux justiciables peut constituer un frein important à l'accès à la justice. Elle génère également des pratiques de corruption (sommes versées au greffier en chef pour faire passer l'affaire plus rapidement).*

Aide judiciaire (ou aide juridictionnelle)

- l'avocat intervenant au titre de l'aide judiciaire travaille-t-il bénévolement ? Est-il rémunéré par l'État ?
- si oui, quel est le montant de sa rémunération (par exemple pour une affaire de revendication de propriété en première instance) ?
- quel est alors le montant du budget consacré chaque année à l'aide judiciaire ? Pourcentage dans le budget de la justice ?
- existe-t-il des conditions pour obtenir l'aide judiciaire en matière non pénale ? Conditions de ressources ? Si oui, lesquelles ?
- qui décide d'accorder l'aide judiciaire ? Un bureau au sein du tribunal ?
- Nombre de justiciables ayant eu recours à l'aide judiciaire ? Dans quel type d'affaires ? (avec ventilation par sexe)
- (si possible) nombre d'affaires par an plaidées avec l'aide judiciaire en matière non pénale ? Pourcentage du nombre total d'affaires de cette catégorie ?
- existe-t-il des conditions pour avoir l'aide judiciaire en matière pénale (« commission d'office ») ?
- quel est alors le montant de la rémunération de l'avocat ? (par exemple pour une affaire de vol devant le tribunal correctionnel, pour une affaire de meurtre devant la cour criminelle)
- Si le nombre des avocats établis à l'intérieur du pays n'est pas suffisant, le justiciable peut-il faire appel à des parajuristes ?

*L'aide judiciaire (ou juridictionnelle), accordée par l'Etat aux justiciables, permet aux justiciables dont les ressources ne dépassent pas certains plafonds, d'avoir recours aux services auxiliaires de la justice: avocats, avoués, huissiers, experts, frais de procédure.... Le plus souvent, l'avocat qui intervient dans le cadre de l'aide judiciaire n'est pas rémunéré, cette mission étant dévolue aux avocats stagiaires ou débutants, avec des résultats dépendant de la conscience professionnelle des intéressés. L'obligation faite à l'avocat de travailler gratuitement aboutit, de fait, généralement à une absence de défense pour les personnes les plus démunies. L'aide judiciaire n'atteint vraiment son but que lorsque l'État prend en charge de façon convenable les honoraires de l'avocat (et pas seulement le défraiement de ses frais) et y consacre un budget suffisant.*

*Il importe également de vérifier le processus d'octroi de l'aide judiciaire. Un processus bureaucratique lourd exigeant de nombreux justificatifs décourage les justiciables potentiels et ne leur permet pas d'accéder à la justice.*

*Dans certains cas, des parajuristes remplissent certaines des fonctions de l'avocat. Cette situation prévaut souvent à l'intérieur du pays, où le nombre d'avocats est très réduit, voire inexistant. En fonction du mandat qui leur est donné, les parajuristes peuvent donner des conseils juridiques de première ligne, renvoyer l'affaire à un avocat lorsque l'affaire est complexe, faire le lien entre la prison, la police et le procureur en vue de vérifier la légalité de la détention.... Parfois, ils ont même le mandat d'assister le justiciable lors du procès, pour les petites affaires.*

Information juridique du public

- existe-t-il dans les tribunaux des bureaux d'accueil procurant aux usagers des informations juridiques à caractère général ?
- le ministère de la justice édite-t-il des brochures d'information juridique ? Si oui, où sont-elles distribuées (tribunaux, administrations, communes) ?
- les tribunaux organisent-ils des journées portes ouvertes ?
- des informations juridiques sont-elles données régulièrement à la radio ? Si oui, par qui ?
- Existe-t-il un effort d'information pour les catégories particulièrement vulnérables, défavorisées et vivant dans les zones rurales ?

*L'ignorance par les populations des règles de base sur le droit et le fonctionnement des tribunaux est un frein important à l'accès à la justice. Elle favorise l'action d'escrocs agissant aux abords des tribunaux (« rabatteurs »).*

Modes alternatifs de résolution des conflits

- les citoyens ont-ils accès à des organes de justice traditionnels ?
- si oui, lesquels (chefs de village, notables, « juges » coutumiers etc.) ?
- pour quels types d'affaires ?
- estimation du nombre d'affaires ainsi résolues :
- estimation du pourcentage d'affaires ainsi résolues par rapport aux affaires résolues par la justice officielle :
- les décisions de ces organes peuvent-elles être contestées devant la justice officielle ?
- des processus de médiation peuvent-ils être utilisés avant le recours à la justice officielle ?
- en matière commerciale, le recours à l'arbitrage existe-t-il ? Est-il fréquent ?

*L'inaccessibilité fréquente de la justice formelle dans les pays ACP conduit la population à se tourner vers d'autres processus de règlement des conflits. Plus*

*généralement, la justice, même si elle fonctionne correctement, peut voir son activité allégée par le recours à des processus traditionnels pour les petits litiges. Ces modes alternatifs peuvent régler un nombre considérable d'affaires<sup>47</sup>. Il importe de mesurer leur importance et de rechercher s'ils respectent les droits des parties.*

*D'autre part, l'organisation de processus de médiation avant le procès ou au tout début de celui-ci, avec des garanties appropriées (qualité et formation des médiateurs, modalités précises pour l'accord des parties), peut favoriser la résolution de litiges et décharger le système judiciaire.*

*Dans les gros litiges commerciaux, les parties se méfient de la justice et préfèrent souvent s'en remettre à un arbitre ou à un collège arbitral (professionnels de haut niveau) choisis par elles. Il est utile de rechercher si ce processus est organisé (par ex par la Chambre de commerce), s'il est fréquent et s'il donne satisfaction.*

#### 2.2.4 L'efficacité de la justice

##### • Ministère de la Justice (ou Bureau du Chief Justice dans les pays de common law)

##### Budget de la justice:

- montant global:
- montant pour la justice seule (sans le secteur pénitentiaire):

(si possible décomposition) :

- salaires
- fonctionnement
- investissement
- pourcentage du budget de la justice dans le budget de l'État:
- évolution du pourcentage pendant les trois dernières années:

*La part du budget de la justice dans le budget de l'État (qui atteint rarement 1%) est un critère de la volonté politique de développer ce secteur ou au contraire de le marginaliser.*

*Si le chiffre est disponible, la part réservée à l'investissement (achat de matériels, construction et rénovation de locaux) est également un signe de la volonté de développer ou non le secteur justice.*

##### Personnel et organisation

- les directions et services sont-ils majoritairement composés de magistrats ?
- si oui, comment les intéressés sont-ils affectés à l'administration centrale ?

- quel est l'organigramme du ministère de la justice ou du bureau du Chief Justice ?

*Si la présence de magistrats au sein de l'administration centrale est justifiée, compte tenu de leur connaissance du système judiciaire, il est en revanche peu opportun de leur confier des tâches de pure gestion, notamment financière. On constate fréquemment par ailleurs que l'affectation à l'administration centrale a un caractère « quasi disciplinaire », en ce sens qu'elle concerne alors des magistrats peu compétents qu'il importe de retirer des juridictions, ou encore des magistrats considérés comme « peu fiables » par le pouvoir politique en place. Un tel mode d'affectation est un signal particulièrement négatif pour l'efficacité de l'administration centrale, qui se trouve alors composée de personnels non motivés.*

*Une attention doit également être portée à l'organigramme, souvent caractérisé par une division excessive des attributions conduisant à une faible efficacité.*

##### Statistiques judiciaires

- un service statistique existe-t-il au ministère de la Justice ? Si oui, comprend-il des professionnels de la statistique ?
- le ministère de la justice a-t-il établi un cadre permettant le recueil des données statistiques ?
- ce cadre contient-il les données de base : stock d'affaires en début de période, affaires entrées pendant la période, affaires jugées pendant la période, stock en fin de période ?
- les statistiques identifient-elles les utilisateurs du système judiciaire, par exemple par genre ou groupes sociaux particuliers ?
- ces données sont-elles transmises de façon régulière par les juridictions au ministère de la justice ?
- ces données sont-elles exploitées ? Si oui, sous quelle forme : synthèse annuelle de l'activité au niveau du pays ?
- le document de synthèse permet-il de connaître la durée moyenne des affaires ?
- les résultats sont-ils diffusés aux juridictions elles-mêmes ?

*La connaissance du fonctionnement et de l'efficacité d'un système judiciaire passe par l'existence de statistiques fiables: constitution normalisée des données par les juridictions, sur des cadres établis par l'administration centrale, transmission régulière des données, exploitation de celles-ci par l'administration centrale. En l'absence d'un tel instrument, le ministère de la Justice est dans l'ignorance des résultats de l'activité du système judiciaire et ne peut, par exemple, connaître les juridictions se trouvant en difficulté en*



*raison de l'insuffisance de leurs moyens ou d'une gestion défectueuse. De même, faute d'une connaissance fine, les bailleurs de fonds internationaux sont dans l'incapacité de cibler leurs actions d'appui.*

*Dans la plupart des pays ACP, les statistiques judiciaires ne sont ni judicieusement tenues ni utilisées. On constate au mieux l'envoi de rapports annuels d'activité par les tribunaux qui, le plus souvent, ne donnent lieu à aucun suivi par l'administration centrale.*

- **Logistique :**

- état général des bâtiments judiciaires ?
- niveau de l'équipement en matériel informatique ? Existe-t-il des communications par intranet/internet ?
- comment est fixé le budget revenant à chaque tribunal et par qui le budget global est-il géré ? Par l'administration centrale ? Par la cour d'appel ? Par un organe indépendant tel qu'un Conseil Supérieur de la Magistrature ?
- qui gère le budget alloué au tribunal ? Le président ? Le greffier en chef ?

*Une gestion centralisée du budget global de fonctionnement est un handicap pour l'efficacité de la justice en ce qu'elle entraîne des délais pour la mise à disposition des fonds et peut compromettre le fonctionnement quotidien des juridictions. En revanche, lorsque des compétences financières sont octroyées à un organe extérieur de contrôle du budget tel qu'un Conseil Supérieur relativement à la négociation annuelle du budget de la justice et son administration, le resserrement des liens entre administration et justice conduit généralement à une plus grande efficacité.*

- **Ressources humaines :**

Nombre de juges (avec données ventilées par sexe)

- juges professionnels:
- juges non professionnels (citoyens assesseurs permanents, par ex: tribunaux des mineurs, tribunaux du travail, juridictions coutumières<sup>48</sup>, etc.):

*Dans les pays de droit romano-germanique, le nombre de juges professionnels par rapport à la population du pays donne une première idée du niveau d'efficacité du système judiciaire. Ce chiffre est souvent très faible dans les pays ACP<sup>49</sup>.*

*L'appréciation peut être tempérée par le recours très fréquent aux juges non professionnels, qui siègent dans le tribunal aux côtés des juges professionnels (il ne s'agit pas ici de juges traditionnels ou de juges coutumiers intervenant en dehors du système judiciaire,*

*pas plus que des jurés des cours criminelles, qui ne siègent que pour quelques affaires).*

*Dans les pays de common law peuvent exister des «magistrates» (système anglais), à savoir des personnes de bonne réputation exerçant à temps partiel des fonctions judiciaires pour le jugement de la quasi-totalité des petites affaires. Les juges professionnels sont alors en nombre très réduit.*

Nombre de procureurs:

Nombre de greffiers et agents administratifs:

*Le nombre des personnels non juges, chargés de gérer les dossiers et d'éditer les jugements, conditionne directement l'efficacité de la justice.*

- **Cours et tribunaux spécialisés**

*Là aussi ne sont évoqués que les principaux types de juridiction. Beaucoup de juridictions spécialisées (par ex, pour le droit du travail, de la sécurité sociale, des baux fonciers, du droit d'asile, ne sont pas évoqués spécifiquement). Les tribunaux spécialisés, de droit commun, doivent être distingués des tribunaux d'exception (notamment les tribunaux militaires) lesquels ne sont pas toujours considérés comme satisfaisant aux deux critères d'impartialité et d'indépendance qui, selon les standards internationaux, caractérisent un tribunal.*

#### Justice constitutionnelle

- existe-t-il une juridiction permettant de remettre en cause une loi en raison de sa non-conformité à la Constitution ?
- si oui, à qui ce recours est-il ouvert ? l'est-il en permanence et peut-il être exercé à titre principal ? Dans ce cas, est-il soumis à un délai après la promulgation de la loi ?
- ne peut-il au contraire être exercé qu'à l'occasion d'un procès pour contester une loi applicable à celui-ci ?
- comment est composée la cour constitutionnelle et comment ses membres sont-ils désignés ?

*Une cour constitutionnelle donne au système judiciaire un rôle important sur le contenu même de la loi. Son domaine d'action et les modalités de son intervention conditionnent son efficacité.*

#### Justice administrative

- existe-t-il des juridictions spécialisées permettant aux citoyens de contester les décisions et actes de l'État, des organismes publics et des collectivités territoriales ?
- si oui, comment sont-elles organisées ? Chambres au sein des tribunaux ordinaires ? Chambre unique à la Cour suprême compétente pour tout le pays ? Tribunaux administratifs répartis dans le pays ?

48) Système en vigueur au Niger notamment pour les affaires de propriété immobilière: deux assesseurs coutumiers siègent aux côtés du juge et ont pour rôle de le renseigner sur la coutume applicable dans la région considérée

49) A titre d'exemple : 540 juges professionnels et procureurs à Madagascar pour 18 millions d'habitants, soit un magistrat pour 33 000 habitants, à comparer avec le chiffre français, 8500 juges professionnels et procureurs pour 63 millions d'habitants, soit un magistrat pour 9000 habitants

- L'État exécute-t-il les décisions des tribunaux qui le sanctionnent? Paye-t-il notamment les dommages-intérêts auxquels il a pu être condamné?

*L'existence de tribunaux administratifs spécialisés est peu fréquente. On constate souvent que les recours contre l'État sont traités par une chambre de la Cour suprême. L'existence de juridictions indépendantes, spécialisées ou non, permettant de statuer sur les contestations des décisions de l'État ou des autorités publiques est un signe positif sur le niveau de l'État de droit. La répartition géographique de ces juridictions doit cependant permettre un accès facile aux citoyens. L'exécution effective des décisions par l'État est un critère important.*

#### Justice pour les mineurs

- A partir de quel âge débute la responsabilité pénale?

*Celui-ci est en général fixé à 14 ans, âge à partir duquel l'on est censé pouvoir faire la différence entre le bien et le mal, mais il varie d'un pays à l'autre en fonction des valeurs et principes que la société promeut et respecte. C'est une question sensible susceptible de soulever débats et passions. Plus cet âge est bas, plus le respect des droits et de l'intérêt de l'enfant risque d'être compromis. Mais entre l'âge où commence la responsabilité pénale et l'âge adulte, donc pendant la période où l'auteur d'une infraction qui serait déjà pénalement responsable mais encore mineur, le cadre juridique (p.ex. le code pénal) prévoit généralement une responsabilité pénale limitée où est appliquée une justice spéciale pour les mineurs, qui met plus l'accent sur l'éducation que sur la sanction.*

- Existe-t-il des dispositions ou des institutions spéciales qui réglementent le contrôle et le reclassement des jeunes délinquants pénalement mineurs?
- Existe-t-il des procédures spécifiques relatives à l'enquête, à la poursuite et au jugement de délinquants mineurs ?
- La loi prévoit-elle que les peines encourues par les mineurs soient moins élevées que celles encourues par les majeurs pour les mêmes faits?
- Existe-t-il un personnel spécialement chargé de traiter la justice pénale des mineurs (juge des mineurs, tribunal pour enfants...)?
- Est-ce que les lois applicables envisagent des possibilités de déjudiciarisation, de médiation, de mesures d'éducation surveillée en milieu ouvert, de placement en centre éducatif, etc., antérieures à la condamnation?
- Existe-t-il des possibilités de sanction spécifiques pour les mineurs (par exemple le service d'intérêt général, les programmes de réintégration, les mesures d'éducation surveillée en milieu ouvert, le placement

en centre éducatif,...) et des institutions spécifiques assurant ces services non pénitentiaires?

- Existe-t-il des centres de rééducation pour mineurs condamnés pénalement? Si oui, sont-ils gérés par l'État ou des associations?
- Les centres de détention sont-ils adaptés aux particularités des prisonniers mineurs en termes d'âge, de sexe, de besoins éducatifs et sociaux? Les enfants sont-ils emprisonnés séparément des adultes, et les garçons des filles?
- Si elle existe, la justice des mineurs traite-t-elle également la situation des mineurs en danger?

*Les éléments précédents conditionnent l'organisation et le fonctionnement d'une justice des mineurs qui satisferait aux standards minimum internationaux et européens en la matière.*

#### Justice financière

*Il existe trois grands modèles:*

- un système anglo saxon retenu par beaucoup de pays du Commonwealth :agence d'audit rattachée au parlement
- un système judiciaire, une cour des comptes
- un système collégial sans pouvoir juridictionnel.

*Les deux premiers se retrouvent le plus souvent dans les pays ACP*

- existe-t-il des organes indépendants permettant de contrôler les comptes de l'État et des collectivités publiques ?
- si oui, comment sont-ils organisés ? Chambre spécialisée au sein de la Cour suprême ? Tribunaux financiers répartis dans le pays ? Agence d'audit rattachée au parlement? Organe collégial sans pouvoir juridictionnel?

*L'existence d'organes indépendants permettant de contrôler les comptes publics et de sanctionner financièrement les mauvais gestionnaires est un signe très positif. Il existe parfois une Cour des Comptes constituant l'une des chambres de la Cour suprême et, plus rarement, des tribunaux financiers institués dans les régions. Cette dernière configuration permet un contrôle décentralisé notamment pour ce qui concerne les comptes des communes et des régions.*

*Les projets de renforcement de la justice financière sont en général des composantes des appuis spécifiques au P.F.M, mais il est souhaitable qu'une forte cohérence et des synergies soient aménagées entre les projets PFM / Cours des comptes et les projets d'appui à la justice en apportant une attention particulière aux éléments suivants :*

- *renforcer les capacités des juges des comptes lorsqu'il existe des cours*
- *quel que soit le système institutionnel, renforcer les capacités des enquêteurs (police judiciaire notamment) et des services du procureur ainsi que des magistrats dans les techniques d'audit, comptables et d'analyse financière.*

#### Justice religieuse

- existe-t-il une justice religieuse?
- si oui, quel est son domaine (filiation, famille, successions, etc.)?
- est-elle obligatoire dans ce domaine pour les croyants concernés ou ceux-ci peuvent-ils faire le choix de s'adresser à la justice étatique?
- les décisions de la justice religieuse ont-elles dans leur domaine une valeur identique à celles de la justice étatique?

*Le poids de la justice religieuse peut être important dans les pays à forte population musulmane. Il faut alors connaître la valeur respective des décisions de ce système judiciaire et de celles de la justice étatique.*

#### • Délais judiciaires

- durée moyenne d'une procédure non pénale type:
  - procédure de divorce ; en première instance ; en appel
  - litige en matière de propriété immobilière ; en première instance ; en appel
- durée moyenne d'une procédure pénale:
  - affaire de vol devant le tribunal correctionnel, avec détenu puis sans détenu; en première instance ; en appel
  - affaire criminelle avec détenu
- les affaires sont-elles jugées à la première audience où elles sont appelées ? Font-elles au contraire l'objet de renvois ? Si oui, ces renvois sont-ils habituels et nombreux ?
- quel est le délai habituellement constaté entre le prononcé d'un jugement en matière civile ou commerciale et la délivrance de la copie exécutoire de ce jugement ?

*Même avec un système statistique opérationnel, la durée moyenne d'une affaire ne peut être connue qu'avec un système informatique dont les ministères de la justice sont rarement dotés. La réponse à ces questions peut donc être obtenue par des entretiens avec des praticiens, magistrats et avocats.*

*Le temps nécessaire pour obtenir le prononcé d'une décision à partir de l'engagement de la procédure est*

*évidemment une donnée cruciale pour mesurer l'efficacité d'un système judiciaire. L'existence de renvois nombreux (examen de l'affaire reporté à une date ultérieure) est le signe d'une absence de maîtrise de la gestion des dossiers par les magistrats et est un indicateur très négatif de leur niveau de performance.*

*Si le délai entre le début de la procédure et la date du jugement est important, le délai pour parvenir ensuite à la délivrance de l'exemplaire écrit du jugement est tout aussi essentiel, puisqu'il conditionne l'exécution effective de la décision judiciaire. Il doit également être mesuré. Cet indicateur est également un élément important.*

#### • Information juridique des professionnels

- existe-t-il un journal officiel pour la publication de la nouvelle législation et réglementation ? Comment ce journal officiel est-il accessible ?
- la jurisprudence des juridictions supérieures (cours d'appel, Cour de cassation ou Cour suprême) est-elle diffusée dans les tribunaux?
- est-elle diffusée auprès des avocats? Auprès des facultés de droit ?
- existe-t-il une ou plusieurs revues juridiques gérées par des universitaires qui commentent et analysent la jurisprudence? Si oui, elle est diffusée dans les tribunaux? Auprès des avocats? Le public peut-il y avoir accès?

*La diffusion des précédents que constituent les jugements est cruciale dans les systèmes de Common law. Elle est également particulièrement importante dans les systèmes de civil law, dès lors que la jurisprudence a un rôle créateur de droit et doit être connue des praticiens.*

#### • Formation

Quelle est l'organisation et la capacité du système éducatif (universités, écoles spécialisées), qui dispensent les formations en droit.

(nombre d'établissements, capacité d'accueil, nombre d'inscrits, nombre de diplômes, nombre d'enseignants...)

#### • Autres organismes de recours

Encore une fois, la liste des organismes cités ici ne peut pas être exhaustive (Commission nationale des droits de l'homme, commissions liées à la justice transitionnelle, médiateurs spécialisés, organismes d'examen des demandes liées au droit d'asile...). Cette section a pour fonction de faire entrevoir les différents éléments, organes, autorités, qui participent à l'application et au respect du droit national et peuvent être parties prenantes d'un projet/programme de réforme du secteur de la justice.

## Médiateur

- les décisions de l'administration peuvent-elles être soumises à un organisme tel que le médiateur, l'ombudsman ou une commission nationale des droits de l'homme ?
- si oui, quels sont les pouvoirs de cet organisme ?

*Ces organismes ont généralement un pouvoir d'information de l'opinion publique et de recommandations en vue de la modification de pratiques contestables. Leur rôle peut néanmoins être important lorsque que leur action est relayée par la presse ou par les ONG.*

## Cours supranationales des droits de l'homme

- le pays est-il soumis à la juridiction de cours supranationales intervenant en matière de violations des droits de la personne
- des cas de saisine d'une de ces cours ont-ils été constatés dans le pays ?
- si oui, en cas de condamnation à payer des dommages-intérêts au requérant, le pays exécute-t-il la décision ?

*Au-delà d'une éventuelle condamnation à dommages-intérêts, l'intervention d'une cour supranationale peut avoir une importante valeur symbolique (voir par exemple la condamnation du Niger prononcée en 2008 par la Cour de justice de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (Cedeao) en raison de faits d'esclavage.*

## Police judiciaire

- les services de police accomplissant des actes d'enquête en matière pénale (« police judiciaire ») agissent-ils de façon autonome ?

(cette situation est généralement celle des pays de *common law*)

- sont-ils au contraire légalement soumis à la direction et supervision du procureur ?
- ce contrôle est-il effectif dans la pratique ?
- comment s'opère-t-il ? La police doit-elle rendre compte régulièrement de son enquête dans une affaire déterminée ? Doit-elle demander les instructions du procureur à la fin de l'enquête sur le défèrement du suspect devant le juge ou sa remise en liberté ?
- pendant combien de temps la police judiciaire ayant arrêté un suspect peut-elle le garder dans ses locaux avant de devoir le présenter devant un juge ? (délai dit de « garde à vue » dans les pays de droit romano-germanique)
- existe-t-il un délai initial susceptible d'être prolongé ? Si oui, par qui (le procureur ou le juge ?) et pour combien de temps ?

- la loi prévoit-elle une prorogation de ce délai en cas d'éloignement géographique du local de police par rapport au tribunal ? Si oui, quel est le délai maximum ?

*La longueur du délai de détention d'un suspect par la police, qui doit être en principe strictement limitée par le code de procédure pénale, est une donnée importante en termes de protection des libertés individuelles. Elle doit donc être connue de façon aussi précise que possible.*

- quels sont les droits du suspect pendant son arrestation/la garde à vue ?
- pendant ce délai, le suspect peut-il rencontrer un avocat ?
- la présence de l'avocat est-elle possible lors de l'interrogatoire par la police ? Est-elle obligatoire ?
- l'une ou l'autre de ces garanties, si elles existent, sont-elles effectives ?

*La présence de l'avocat pendant l'interrogatoire réalisé par la police correspond au plus haut niveau de garantie des libertés individuelles pour la phase policière. Il est rare qu'elle soit prévue par la loi et, lorsqu'elle est prévue, il est rare qu'elle soit effective. Il importe donc de rechercher ce qu'il en est dans la pratique quotidienne.*

- la police judiciaire fait-elle l'objet d'accusations de mauvais traitements pendant les interrogatoires ? Les aveux obtenus sous la torture sont-ils admis comme moyen de preuve par le juge lors du procès ?
- quel est le niveau d'équipement des unités de police judiciaire en matière de police scientifique et technique ? existe-t-il un laboratoire scientifique et technique, et comment est-il équipé et utilisé ?
- si cet équipement existe, les personnels ont-ils reçu la formation technique nécessaire pour l'utiliser ?

*En l'absence de méthodes de police scientifique et technique permettant de recueillir des indices matériels, la police judiciaire est beaucoup plus conduite à rechercher l'aveu du suspect, ce qui peut augmenter les risques de mauvais traitements pendant les interrogatoires.*

- les personnels de police judiciaire reçoivent-ils une formation en matière de procédure pénale ?
- reçoivent-ils une formation en matière de respect des droits de la personne ?

*Il est fréquent que les formations dans l'une et l'autre de ces matières fassent défaut.*

## Prisons

- nombre d'établissements pénitentiaires
- statut et formation du personnel pénitentiaire
- nombre total de détenus (ventilé par genre)
- au regard du nombre des détenus, la capacité théorique des établissements est-elle dépassée ?



- compte tenu de la population du pays, quel est le nombre de détenus pour 100 000 habitants ?

*Cet indicateur permet de mesurer le recours à la prison dans le pays. À titre de comparaison, le chiffre est d'un peu plus de 100 en France et de 900 aux Etats-Unis.*

- nombre, sexe et âge des détenus en détention préventive
- nombre, sexe et âge des détenus condamnés

*La proportion de personnes en détention préventive par rapport au nombre total des détenus est un indicateur immédiat de l'efficacité du système judiciaire : si cette proportion est élevée (50% ou davantage), le système judiciaire pénal est défaillant dans la mesure où il ne parvient pas à juger les détenus avec une rapidité suffisante. Un taux de prévenus inférieur à 30% est généralement considéré comme satisfaisant.*

- existe-t-il une loi sur les délais maximum de détention préventive ?
  - sur les délais pendant l'instruction
  - sur les délais entre la mise en accusation et le passage en jugement
- quels sont en moyenne les délais de détention préventive généralement constatés ?
  - en matière de délits
  - en matière de crimes
- quel est le délai de détention préventive le plus long actuellement constaté ?
- des pertes du dossier judiciaire entraînant des prolongations anormales de détention préventive entre la mise en accusation et le jugement ont-elles été constatées ?
- par qui sont contrôlés les délais de détention préventive ?
  - par le ministère de la justice ?
  - par les magistrats (juge, procureur) ?
- comment s'opère ce contrôle :
  - transmission périodique d'états nominatifs de détenus ?
  - visites sur place ?
- ce contrôle permet-il de remédier aux situations anormales de longue détention préventive ?

*L'existence de dispositions législatives (généralement dans le code de procédure pénale) limitant dans toutes les situations les délais de détention préventive est une exigence posée par les textes internationaux. L'absence de telles dispositions législatives ou la persistance de délais non limités dans certaines situations est un signal très négatif.*

*Le caractère effectif du contrôle des délais doit par ailleurs être mesuré. L'existence de détentions préventives de très longue durée, spécialement entre la mise en accusation et le jugement, est un indicateur à la fois du mauvais fonctionnement du système judiciaire et de l'insuffisance du contrôle des délais.*

- quel est en général l'état des bâtiments pénitentiaires ?
  - y a-t-il des sections séparées pour les mineurs et pour les femmes ?
  - existe-t-il des dispositions particulières permettant de répondre aux besoins des femmes enceintes et ou accompagnées de très jeunes enfants ?
- alimentation des détenus :
  - quel est le budget quotidien consacré par l'administration pénitentiaire à l'alimentation d'un détenu ?
  - les familles sont-elles autorisées à compléter l'alimentation ?
  - la situation de l'alimentation des détenus est-elle ou non satisfaisante ?
- quelle est la situation de la santé en prison ?
  - infirmier dans chaque établissement ?
  - médicaments dans l'infirmerie de l'établissement ?
  - visite de médecins ? Possibilité d'hospitalisation ?
- des O.N.G. interviennent-elles dans les établissements ? Sont-elles bien acceptées ? Quel est leur domaine d'intervention ?
- Des activités de réinsertion socio-économiques sont-elles organisées à l'attention des détenus ?
- Est-ce que les conditions dans les prisons favorisent la criminalité (violences, circulation de drogues, radicalisation, etc.) ? Existe-t-il des dispositions permettant d'éviter l'harcèlement sexuel et le viol en prison ?
- Existe-t-il un texte réglementant le fonctionnement des établissements pénitentiaires, et respecte-t-il les standards internationaux ?

*La faiblesse très fréquente des budgets de l'administration pénitentiaire aboutit à des situations catastrophiques, notamment en termes de droits de la personne. Il convient de les évaluer de façon aussi précise que possible.*

Le texte réglementant l'organisation des établissements pénitentiaires a des conséquences très directes sur le fonctionnement quotidien : obligations des surveillants, visites des familles, régime disciplinaire, etc. Il est fréquent que ce texte soit très ancien et soit devenu inadéquat au point que sa refonte soit indispensable.

### 3. STRATÉGIES, MODALITÉS ET INDICATEURS

L'analyse du secteur (chapitre 2) permet de rassembler les données nécessaires à la définition d'une stratégie d'intervention (objectifs et modalités) la plus adaptée à la situation. Dans le présent chapitre seront évoqués d'une part le cadre de décryptage de l'analyse du secteur qui permet sa transposition, sa transformation en une identification d'intervention (compte tenu de l'état du secteur, des enseignements et contraintes qui en guident la lecture, qu'est-il possible d'envisager?), d'autre part les modalités d'intervention (quelle modalité paraît la mieux adaptée à la réalisation des objectifs?), et enfin les indicateurs susceptibles d'accompagner le processus.

#### 3.1 Les orientations stratégiques

On entend par «orientations stratégiques» les différents éléments de principe et/ou tirés de l'expérience qui guident, en amont du choix et en fonction de l'état du secteur, l'identification d'une intervention et de ses modalités.

##### 3.1.1 Prise en compte et évaluation d'un contexte difficile

Il est fréquent que l'analyse conduise à la description d'un système judiciaire dont le fonctionnement engendre de graves violations des principes universels tels que :

- L'indépendance de la justice lorsqu'existe un contrôle étroit de la justice par le gouvernement : nominations aux postes clés de juges qui acceptent de se plier aux instructions de l'exécutif (arrestations et condamnations d'opposants politiques), lorsque des interventions directes du gouvernement paralysent l'exécution de décisions de justice afin de protéger des intérêts politiques, ou lorsque les juges sont corrompus ;
- Les droits de la défense en l'absence de garanties procédurales au cours du procès ;
- La présomption d'innocence, notamment quand la détention provisoire n'est pas limitée dans le temps ;
- L'accès au juge lorsque, de fait, des frais de procédures excessifs interdisent le recours devant un juge et se soldent par un déni de justice ;
- L'interdiction de la torture et des traitements dégradants.

Il conviendra d'évaluer la gravité et le caractère systématique des atteintes aux droits de l'homme et aux valeurs fondamentales de l'UE, par exemple l'abolition de la peine de mort, avant de déterminer si et comment la Commission européenne peut envisager un éventuel appui au secteur de la justice dans le pays concerné. Cette analyse influence non seulement le dialogue politique,

mais aura aussi un impact notamment sur le choix de la modalité de financement d'une éventuelle intervention. En effet, dans certains contextes, il n'est pas recommandé de choisir la modalité d'appui budgétaire sectoriel, compte tenu de la fongibilité des fonds, sans prendre de précautions particulières. (cf. infra section 3.2).

##### 3.1.2 Appropriation et dialogue politique sectoriel

Il existe plusieurs types de dialogues politiques. Celui que mène la délégation de l'UE avant et lors de l'intervention dans un secteur est celui sur la politique sectorielle (*policy dialogue*), lorsqu'elle existe, et qui est idéalement conçue sous forme d'une stratégie définie par le gouvernement, traduite en un plan d'action et un budget prévisionnel. Pour ce qui concerne le secteur de la justice, la section ci-dessous en décrit les principales facettes. Mais l'UE est également engagée avec la plupart des pays et/ou régions dans [un dialogue politique](#) (*political dialogue*) plus général qui peut couvrir soit spécifiquement les droits de l'homme, soit un nombre plus important de domaines de coopération qui comprennent généralement aussi la gouvernance, la justice et les droits de l'homme, et où peuvent notamment être évoquées des difficultés sur le respect de ces derniers par le pays ou la région partenaire, par exemple la situation individuelle d'opposants politiques ou de défenseurs de droits de l'homme. Dans les pays ACP, l'accord de Cotonou prévoit explicitement, au titre de l'article 8, ce dialogue politique. Par conséquent, en matière de justice et de droits de l'homme ces deux dialogues peuvent s'alimenter mutuellement et se compléter, mais comme ils n'ont pas lieu au même niveau ni au même rythme, qu'ils n'impliquent pas nécessairement les mêmes acteurs et qu'ils n'ont pas la même finalité, il est nécessaire de bien en saisir les différences pour éviter qu'à l'inverse, l'un ne bloque l'autre.

Dans le cadre du dialogue sur la politique sectorielle, lorsqu'il existe, l'échange de vues mené par la délégation de l'UE et la recherche d'un accord sur les engagements respectifs entre le gouvernement d'une part, l'UE et les autres bailleurs de fonds d'autre part, sont nécessaires à la mise en place et à l'accompagnement d'une réforme et constituent donc une étape incontournable quelle que soit la modalité d'aide adoptée. Si le dialogue sectoriel n'existe pas, il convient, dans la mesure du possible, de le mettre en place (cf. infra).

Le programme d'appui, quelle que soit sa forme, n'atteindra son but que s'il est assorti de contreparties précises sous la forme d'engagements obtenus du gouvernement. Il peut s'agir par exemple :



- **Sur le plan financier :**

- de crédits supplémentaires au titre des budgets de fonctionnement pour permettre l'utilisation des équipements ou des constructions (consommables informatiques, coûts de fonctionnement générés par de nouveaux bâtiments) ;
- de crédits spécifiques pour assurer la maintenance des nouveaux équipements (bureautique,...) et la maintenance des bâtiments ;
- d'engagements traduits de façon budgétaire pour le recrutement et l'affectation des effectifs nécessaires au fonctionnement de nouvelles infrastructures ;
- de crédits permettant de garantir l'alimentation quotidienne des détenus après la construction de nouveaux bâtiments pénitentiaires.

Ces crédits devront être chiffrés et programmés sur une durée nettement au-delà de celle du programme d'appui, afin d'assurer la durabilité des réalisations de celui-ci.

Le dialogue sur la politique sectorielle qui doit être mis en œuvre à cette fin incombe en premier lieu à la délégation de l'UE. Il devra comporter, pour être mené à bonne fin, la réalisation préalable par le gouvernement d'une évaluation des charges financières induites par la réalisation des infrastructures et par l'achat des équipements envisagés au titre du programme d'appui.

- Les engagements du gouvernement dans le cadre de ce dialogue ne doivent pas être seulement de nature financière, mais également porter sur le fond des réformes à entreprendre, comme notamment :
  - l'indépendance de la justice,
  - le respect des principes de l'Etat de droit,
  - le respect des droits de l'homme.
- Enfin, le gouvernement doit s'engager à établir un cadre de concertation approprié rassemblant toutes les parties prenantes à la réforme envisagée (notamment toutes les autorités ministérielles ou judiciaires impliquées, dont la coordination et l'entente sur une stratégie commune est parfois délicate).

Dans ce contexte, le programme d'appui doit être adapté aux priorités identifiées par le bénéficiaire et renforcer les mesures prévues à cet effet. Si le gouvernement n'a pas élaboré une stratégie de développement sectoriel ou un plan d'action (voir ci-dessous), le programme d'appui peut aider à identifier les priorités stratégiques et développer les interventions nécessaires. Le fait que le programme de soutien se fonde sur les initiatives nationales est une garantie de durabilité et d'appropriation par le bénéficiaire.

### 3.1.3 Les principales leçons tirées des projets/programmes financés par la CE en appui au secteur de la justice

Les enseignements suivants ont été tirés des évaluations et rapports de monitoring disponibles relatifs aux projets/programmes financés par le FED depuis 2000. Ils se déclineront selon les phases des projets, illustrés d'études de cas.

#### Procédures d'identification et de formulation rigoureuses

- Identifications conjointes:

L'implication du bénéficiaire dès l'identification permet de bénéficier de l'expertise nationale tant sur le plan technique qu'anthropologique, social et politique, ainsi que d'une meilleure appropriation dès le stade initial. Par exemple, le programme UHAKI SAFI en RDC a bénéficié d'une identification et formulation par une équipe conjointe de consultants représentant la Belgique (l'un des contributeurs financiers au programme), la CE et le pays bénéficiaire lui-même.

- Etat des lieux et plan d'actions:

Ces deux dernières décennies, des audits ou revues du secteur de la justice ont été réalisés dans plusieurs pays (Tanzanie, Cameroun, Madagascar, Mali, Sénégal, Bénin, Haïti, RDC, République du Congo, Rwanda, etc.), mais tous n'ont pas été réalisés avec la même rigueur. Un manque de volonté politique a aussi été enregistré dans certains cas pour concrétiser les plans d'actions dans des plans d'investissement ou des cadres de dépenses à moyen terme. Or, l'évaluation des charges récurrentes favorise la prise de décisions stratégiques. Par exemple, faut-il construire des tribunaux ou favoriser la justice foraine en attendant de sécuriser les budgets de fonctionnement ?

Dans certains pays, comme Madagascar, la RDC ou la RCA, la CE a cofinancé des audits du secteur de la justice, préludes à la préparation de la politique sectorielle et du plan d'action sur la réforme de la justice. Ces documents ont permis d'identifier des initiatives pertinentes en associant les bénéficiaires dès l'identification des programmes. La connaissance par les autorités des orientations choisies par l'UE a favorisé l'appropriation et l'implication des bénéficiaires dès le démarrage des programmes.

- Enquêtes statistiques:

Les enquêtes sur les conditions de vie des ménages et l'accès aux services, réalisées lors de la préparation des documents de stratégie et de réduction de la pauvreté (DSRP), ont permis d'évaluer dans certains pays (exemple : RDC, Madagascar, etc.) la perception de la

justice par ses usagers. En raison du coût élevé de ce type d'enquête, un suivi régulier est difficilement réalisable.

Les systèmes de données statistiques sont plus courants. Les données recueillies servent : i) comme base de référence lors de l'élaboration des cadres logiques des programmes ; ii) à alimenter le cadre de résultats des plans d'actions de réformes de la justice, et iii) à l'élaboration d'indicateurs, notamment dans le cadre d'une aide budgétaire.

### **Cas du Bénin : Projet d'appui au programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaires (2004-2009)**

En 2005, le Système Intégré de Production, d'Analyse et de Gestion des Statistiques (SIPAGES) a été mis en place au sein du Ministère de la Justice pour collecter les informations clés sur le fonctionnement du système judiciaire. Des correctifs ont été apportés dans le dernier annuaire statistique de 2009, qui proposent des pistes pour établir des liens entre les indicateurs et les décisions stratégiques du secteur (construction de nouveaux TPI, rapport entre le nombre de magistrats et de décisions rendues par magistrat, etc.)

#### • [Evaluation des risques:](#)

L'analyse des ROM<sup>50</sup> démontre que, de manière générale, les résultats attendus des projets et programmes dans le secteur de la justice sont trop ambitieux et/ou trop larges. Le secteur de la justice est un domaine au cœur de la souveraineté (contrairement à l'agriculture, la santé, l'éducation, etc.) où les réformes, qui impliquent souvent des changements législatifs et un impact possible sur l'ensemble du système judiciaire ou sur l'ensemble de la chaîne pénale, ne peuvent qu'être envisagées graduellement. La méconnaissance des procédures des bailleurs de fonds par les bénéficiaires et les résistances aux changements des acteurs de la justice sont des facteurs de risques à prendre en considération dès l'identification.

Le nombre trop élevé d'activités envisagées, les difficultés d'accès dans certaines zones (infrastructures défaillantes, insécurité, etc.), les difficultés de coordination dans un secteur large où les parties prenantes sont nombreuses, ou bien la faible capacité d'absorption des bénéficiaires, sont souvent à l'origine de la faiblesse des résultats atteints.

### **Cas de Madagascar : Un bon exemple de prise en compte de la « chaîne » pénale**

Le premier projet (2004-2008), intitulé « Appui communautaire dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'État de droit » (€ 9,5 M), a concerné la justice, les prisons, la police judiciaire et les douanes. Il a prévu une série de travaux de construction et de rénovation, des actions de formation (magistrats, avocats, police scientifique, police de proximité, douanes), des subventions aux OSC pour l'information juridique des citoyens et la réinsertion des mineurs, l'achat d'équipements (nombreux véhicules pour les audiences foraines, pour la police scientifique et pour les douanes, matériels pour la police scientifique et technique).

La durabilité a été recherchée à travers le soutien à d'importantes réformes législatives (détention préventive, Conseil Supérieur de la Magistrature, secteur pénitentiaire) qui ont effectivement été mises en place. Elle a été plus difficile à assurer sur d'autres points (kiosques d'information juridique dans les tribunaux, repris en dernière minute par le ministère devant le succès de l'opération).

Les principales difficultés ont tenu au manque de préparation et de capacités face à la complexité des procédures, avec 6 devis-programmes, 7 chantiers de rénovation et un très important chantier de construction (Cour suprême). Une faible présence des OSC dans le secteur de la justice a diminué l'impact des actions. Une cartographie des OSC, préalable à la conception du projet, aurait été nécessaire.

L'intérêt du programme a résidé dans sa très bonne articulation entre la police judiciaire, la justice et l'administration pénitentiaire, avec un AT long terme dévolu à ce dernier secteur. Elle a permis une action décisive sur la détention préventive: inventaire des situations de très longue détention, avec mise en liberté de détenus «oubliés», instructions suivies d'effet du ministre de la justice pour l'accélération du jugement des affaires de détenus entraînant une forte diminution de la proportion de détenus préventifs, élaboration et vote d'une loi limitant la durée de la détention préventive en toute matière.

L'intégration du secteur de la douane a cependant alourdi le programme.

### Mise en œuvre

- [Adéquation entre les termes de référence des Unités d'exécution des projets \(UEP\) et les résultats escomptés:](#)

Lorsque dans le cadre d'un programme dans le domaine de la justice il est fait recours à une UEP, il faut constater que ses termes de référence ne sont pas toujours en adéquation avec les résultats attendus des programmes dont ils ont la charge. On peut relever notamment un manque de rigueur dans la définition des profils des experts techniques ainsi que des imprécisions dans la régularité des rapports à fournir et leur contenu. Concernant le choix du personnel technique, il manque souvent d'expérience dans la gestion des programmes FED, de connaissances dans les domaines du droit sélectionnés (droit des affaires, droit pénal, etc.) ou de capacités à œuvrer dans un contexte multiculturel.

- [Suivi régulier des programmes multi-bailleurs gérés par d'autres agences](#)

Les contributions à des programmes mis en œuvre par d'autres agences ne peuvent donner de résultats probants qu'à certaines conditions.: i) planification adéquate avec des objectifs réalistes, notamment dans les programmes gouvernance (cas du programme Tchad où l'appui à la justice a été noyé entre d'autres objectifs, à savoir l'appui à la décentralisation, aux finances publiques, à l'état civil, etc.) ; ii) ressources humaines suffisantes; et iii) suivi régulier de la contributions de la CE par la délégation. Il est indispensable que la CE prévoie sa présence dans le comité de pilotage et le groupe de suivi technique du programme, lui permettant d'être étroitement associée au suivi de la mise en œuvre du programme.

### Montage institutionnel

Au travers de consultations périodiques avec les acteurs de la justice et les OSC actives dans le secteur, la CE et les Ordonnateurs Nationaux (ON) se doivent tout au long du cycle du projet d'avoir un dialogue politique et technique avec les ministères sectoriels et les partenaires de la justice.

Les comités de pilotage ont démontré leur bien-fondé, à condition que leur composition soit équilibrée. Le fait de prévoir un nombre trop élevé de membres peut les rendre dysfonctionnels.

Les comités techniques, structures légères capables de se réunir tous les mois, ont démontré une grande efficacité. Ils permettent de faire un suivi périodique du programme, de régler les problèmes ponctuels (ON, DCE, acteurs et bénéficiaires), de faire avancer les dossiers et au besoin alerter les autorités, pour entamer un dialogue au niveau politique.

### Cas de la République du Congo : le Programme d'Appui à l'Etat de Droit (PAED)

Le comité technique du PAED a permis d'instaurer un climat de confiance et de dialogue entre l'unité de gestion du PAED, le ministère de la Justice, l'Ordonnateur national du FED et la DCE. Les réunions mensuelles du comité technique ont facilité la réalisation des activités, tout en palliant aux carences du comité de pilotage, qui était dysfonctionnel en raison du nombre élevé de membres. A mi-parcours, ce dernier a d'ailleurs fait l'objet d'une réorganisation.

Dans les pays qui se sont dotés d'une politique sectorielle et d'un plan d'action pour la réforme de la justice, on enregistre une meilleure coordination des bailleurs de fonds et ce dès la programmation. Toutefois, il faut regretter que ces comités de coordination ne soient que très rarement « institutionnalisés » au sein des ministères de la Justice ou des institutions garantes du pouvoir judiciaire.

### Cas de la RDC : le Comité mixte de la justice (CMJ)

Suite à l'audit multi-bailleurs de la justice de 2004, le ministère de la Justice et les bailleurs de fonds ont créé un comité mixte de la justice, ayant comme co-présidents le ministre de la Justice et le Chef de la Délégation de l'UE. Le CMJ a été financé successivement par le PNUD/DFID, la Suède et la CE via le Programme d'Appui à la Gouvernance (PAG). Il a à son actif l'élaboration du Plan d'action sur la réforme de la Justice de 2008, la participation aux missions de planification des bailleurs de fonds et -au besoin- le suivi des projets. Depuis 2005, le CMJ se réunit une fois par mois, mais sa mission actuelle devrait à terme être revue, de manière à permettre à la Direction étude et planification du ministère de la Justice et à la future cellule de planification du Conseil Supérieur de la Magistrature, de jouer pleinement leurs rôles respectifs.

### Complémentarité des activités entre les volets et avec les actions des autres bailleurs

Il ressort des évaluations des programmes CE en appui au secteur de la justice :

- qu'il est préférable de réduire le nombre de composantes. Un nombre élevé de volets ou de thématiques

nécessite beaucoup d'efforts et les résultats sont plus difficiles à atteindre. Si le nombre de composantes doit rester élevé, alors il convient de privilégier leur complémentarité et leur synergie.

- que les acteurs de la justice acceptent plus facilement de modifier leurs méthodes de travail et leurs comportements lorsque les programmes prévoient une variété d'activités allant du renforcement des capacités à l'amélioration des conditions de fonctionnement (infrastructures, fourniture d'équipements, etc.), en passant par la mise en place de systèmes de gestion.
- Une bonne coordination entre les programmes des divers bailleurs de fonds peut se révéler être la clé du succès du programme.

#### **Cas de la RDC : Le Programme d'appui à la gouvernance (PAG)**

Le volet justice du PAG (financement UE) et le programme des Etats-Unis de soutien au pouvoir judiciaire poursuivent les mêmes objectifs. Tenant compte de l'immensité du territoire et de l'ampleur des actions à entreprendre pour renforcer le pouvoir judiciaire et améliorer la gouvernance judiciaire, les équipes des deux programmes ont travaillé en étroite collaboration, notamment sur la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature et sur la formation des magistrats.

#### **L'évaluation et le monitoring des programmes**

Les évaluations à mi-parcours sont très utiles, car elles permettent de prendre des mesures correctives rapidement. Par exemple, le nombre de zones géographiques sélectionnées, les activités ou leurs modalités de mise en œuvre peuvent être aménagés de manière à répondre aux besoins des bénéficiaires.

#### **Cas du Malawi : Programme de promotion de l'Etat de droit et renforcement de la justice**

Le monitoring régulier du Programme de promotion de l'Etat de droit et renforcement de la justice au Malawi a permis :

- la hiérarchisation des activités et leur suivi en tenant compte des paramètres imposés par les procédures FED ;
- une planification à long terme (janvier 1998 à décembre 2005) par des financements successifs sous différents FED ;
- un réajustement des activités par les bénéficiaires qui ont proposé : i) une planification et un suivi périodique des formations, ii) une meilleure synergie des activités de formation entre les divers volets du programme et, iii) la capitalisation des acquis dans une structure pérenne.

#### **3.1.4 Recommandations sur la méthode d'élaboration et le contenu de l'appui**

- La définition précise des objectifs d'une politique ou d'un programme doit s'opérer après une série de consultations menées avec les acteurs du secteur justice tels que mentionnés dans le chapitre 1, parmi lesquels: pouvoir exécutif (gouvernement, notamment ministère de la Justice), magistrats, greffiers et fonctionnaires de justice (ainsi que leurs organisations syndicales ou d'autres organisations professionnelles s'il en existe), avocats, représentants des OSC intervenant dans le secteur justice, acteurs économiques (chambre de commerce). Des ateliers thématiques devraient réunir ces intervenants afin de faire un bilan de l'existant et de définir les objectifs à atteindre dans le cadre de la politique sectorielle.
- Celle-ci devra préciser le rôle imparti aux différents acteurs. A titre d'exemple : gouvernement (politique en matière de justice ; mise en place des ressources humaines et des moyens budgétaires), magistrats et personnels de justice (engagement dans le renforcement de capacités, l'intégrité, la mise en œuvre de nouvelles méthodes, etc.), avocats (amélioration de la formation, meilleure implantation géographique, amélioration de l'aide judiciaire, etc.), OSC (suivi évaluation des procès, implication dans l'amélioration de l'accès à la justice, etc.).
  - Éviter les « projets cadeaux »

On entend par là une réalisation d'infrastructures clés en main que le pays bénéficiaire reçoit passivement sans avoir anticipé les mesures induites par ces nouveaux

équipements. Ce comportement peut conduire à des échecs sévères<sup>51</sup>.

- Ne pas se limiter au béton

Les Délégations de l'UE doivent résister à la tentation parfois forte de limiter leurs projets d'appui à la construction de bâtiments (palais de justice, bâtiments pénitentiaires, locaux de police), au motif que ces projets sont faciles à gérer sur le plan technique et permettent des décaissements assurés et relativement rapides. Les appuis possibles de la CE en infrastructure et équipement constituent un argument très utile dans les discussions avec les autorités sur les réformes nécessaires pour assurer un meilleur fonctionnement du système judiciaire, mais ils ne doivent pas constituer un but en soi et ne peuvent être acceptés sans contrepartie au niveau des réformes.

- Recourir s'il y a lieu à des programmes centrés sur des sous-secteurs clés

Au regard de la situation de chaque pays, un programme d'appui au secteur justice peut ne pas concerner l'ensemble du secteur mais porter sur une partie seulement de celui-ci. Ainsi, certains programmes portent-ils sur un appui à un système de justice traditionnelle, ou bien par exemple sur un appui à la justice commerciale et à la justice administrative<sup>52</sup>.

- Connaître l'activité du secteur justice: l'instrument statistique

Les principes de la bonne gouvernance appliqués au secteur justice ont en principe pour corollaire de

nécessiter de la part du pays bénéficiaire de se procurer les moyens de connaître et analyser l'activité de ce secteur. Une première priorité d'un programme d'appui au secteur justice pourrait donc consister dans la mise en place d'un instrument statistique fiable, même s'il est rudimentaire et tenu manuellement dans un premier temps.

Les statistiques judiciaires jouent un rôle clé dans l'analyse des activités du secteur judiciaire, en permettant des décisions éclairées et précises. Ces décisions concernent, par exemple, le fonctionnement du système judiciaire (durée de traitement d'une affaire, stock des affaires, ressources humaines), son organisation ou réorganisation (la création de tribunaux spécialisés ou la suppression de certains tribunaux), la politique pénale de l'État, mais aussi l'analyse et l'information sur les coûts du système.

Les données de base (stock en début de période, affaires nouvelles, affaires terminées, stock en fin de période) doivent donc être recueillies, puis rassemblées et synthétisées par l'administration centrale dotée d'un service statistique.

Si l'installation de l'informatique judiciaire est prévue, le logiciel permettant dans chaque juridiction la gestion de données et l'édition des décisions devra comporter un module permettant l'extraction automatique des données aux fins d'établissement des statistiques.

Avant même le stade informatique, les statistiques manuelles permettent d'obtenir une approche de la donnée essentielle que constitue la durée moyenne d'une affaire dans une juridiction (voir encadré n° 1).

### Évaluer la durée moyenne d'une affaire

La durée moyenne de chaque type d'affaires dans un tribunal déterminé constitue une donnée d'une particulière importance, dans la mesure où cette information permet d'identifier les tribunaux en difficulté et donne au ministère de la Justice (ou au *Chief Justice* dans les pays de common law) la possibilité d'ajuster sa politique budgétaire et sa gestion des ressources humaines.

La connaissance de la durée d'une affaire est aisée à obtenir par extraction des données contenues dans un système informatique de gestion des dossiers judiciaires. Les logiciels utilisés dans les tribunaux comprennent tous, ou doivent comprendre, un module statistique qui permet, lors du jugement de l'affaire, de connaître au jour près la durée écoulée depuis l'arrivée du dossier.

Un tel calcul est impossible dans un tribunal géré manuellement, puisqu'il supposerait pour chaque dossier jugé un calcul manuel de la durée de la procédure puis un enregistrement de ce chiffre dans un registre spécifique et une totalisation en fin d'année.

Cette donnée peut cependant être approchée par le calcul du «rythme d'écoulement du stock», facile à réaliser en divisant le nombre d'affaires en stock à la fin de la période par le nombre d'affaires terminées pendant celle-ci. Cet indicateur permet de déterminer la capacité de traitement de la juridiction.

Ainsi, si par exemple deux juridictions ont un stock identique de 10 000 affaires en fin d'année mais que la première traite chaque année 20 000 dossiers et la seconde 5 000, le calcul fait apparaître que le rythme d'écoulement des stocks dans la première juridiction est de six mois ( $10\,000 / 20\,000 = 0,5$ ) alors qu'il est de deux ans dans la seconde ( $10\,000 / 5\,000 = 2$ )

51) Voir en RDC le programme REJUSCO: la construction de prisons sans que le gouvernement ait prévu des mesures d'accompagnement, notamment pour améliorer l'alimentation des détenus a entraîné, en 2009, des mouvements de révolte de détenus et la destruction de bâtiments construits.

52) Cameroun (2009)



La nécessité de disposer d'instruments statistiques fiables concerne de même le secteur pénitentiaire. Il est essentiel de connaître, à intervalles réguliers et rapprochés (mensuellement ou au moins trimestriellement) le nombre, le genre et l'âge des personnes détenues, la durée de la détention pour chacune d'elles, le type de régime carcéral appliqué et la proportion des prévenus et celle des condamnés. La transmission de ces données aux autorités chargées du contrôle de la détention (tribunal local, administration centrale) permet le dépistage de situations anormales de très longues détentions préventives ou permet de prendre des mesures de libération conditionnelle.

L'activité de la police judiciaire doit de même être connue. Parmi les chiffres clés sont ici le nombre de plaintes, celui des infractions constatées sans plainte (après une enquête d'initiative, notamment sur crimes flagrants), le nombre de personnes interpellées et celui des personnes déférées devant la justice. La comparaison de ces données contribue à fournir le taux d'élucidation, qui mesure l'efficacité d'un service de police.

- **L'importance de l'intégration de la perspective de genre dans la réforme de la justice**

L'intégration des questions d'égalité dans la réforme de la justice ne peut que rendre la réforme plus pointue, solide et mieux adaptée aux besoins des différents usagers. La question du genre est crucialement importante pour toute réforme de la justice qui aspire à respecter les normes en matière de droits humains, de bonne gouvernance et de démocratie.

Afin que les questions de genre soient intégrées de façon appropriée et fassent partie des étapes de préparation d'un projet (dialogue, analyse des problèmes, analyse des parties prenantes et des groupes cibles, définition des objectifs et activités ainsi que des indicateurs de suivi), chaque projet doit présenter en annexe une grille d'analyse genre.

Un exemple de cette grille appliquée à un projet justice est proposé en annexe 5

- **Renforcer l'inspection judiciaire et pénitentiaire**

Dans les pays ACP, le constat est fréquemment fait de l'existence de phénomènes de corruption au sein de l'institution judiciaire. De façon plus générale, les performances de celle-ci sont souvent faibles sans qu'il soit possible de faire d'emblée la part des défaillances individuelles et celle de modes d'organisation inadaptes. La corruption peut pareillement sévir dans les établissements pénitentiaires, où elle est parfois organisée par le personnel avec le soutien de détenus transformés en auxiliaires.

Alors que cette situation appelle à l'évidence des enquêtes menées avec détermination, on est dans le même temps amené à constater l'extrême faiblesse des services d'inspection, souvent marginalisés et considérés en termes d'affectations comme une voie de garage pour des personnels à l'incompétence notoire. Les services d'inspection peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration et l'harmonisation des pratiques actuelles des tribunaux, et peuvent aider à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment par :

- le contrôle du fonctionnement général des cours, en termes de gestion et de fonctionnement ;
- l'identification de dysfonctions et la proposition de solutions;
- la suggestion de modifications ajustées en vue de l'amélioration de la performance des cours et de la pratique judiciaire;
- la conduite d'enquêtes disciplinaires ou d'actions envers les juges en cas de soupçons de comportement non conforme, ou de violation des règles de leur code d'éthique;
- l'analyse des causes de violation de l'indépendance et de l'impartialité des juges et la formulation de mesures susceptibles de la combattre.

En termes de détention, l'inspection joue un rôle clé dans l'amélioration du traitement des prisonniers et dans

Le genre est important au regard de la réforme de la justice pour:

- garantir que les Etats honorent leurs responsabilités en vertu du droit international
- satisfaire les besoins particuliers de toutes les composantes de la communauté en matière de justice
- construire la confiance dans le secteur de la justice
- garantir un secteur de la justice représentatif et légitime
- réformer les lois discriminatoires et promouvoir la protection des droits humains
- mettre un terme à l'impunité en matière de violence sexiste
- garantir l'égalité de l'accès à la justice
- renforcer le contrôle et la surveillance du secteur de la justice

(extrait de : *Place du Genre dans la réforme de la Justice*, Shelby Quast)

l'introduction des méthodes modernes de gestion de la prison.

L'une des priorités stratégiques en vue de la lutte contre la corruption et de l'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire consiste donc dans un renforcement notable des services d'inspection judiciaire et pénitentiaire.

### 3.2 Les modalités de l'appui de la CE appliquées au secteur de la justice

Après que le Consensus européen pour le développement<sup>53</sup> a énoncé le principe de la préférence pour le recours à l'appui budgétaire lorsque que les circonstances le permettent, plusieurs programmes récents ont mis en place dans les pays ACP un appui budgétaire sectoriel dans le secteur de la justice ou aussi celui de la sécurité, incluant également des indicateurs liés au fonctionnement de la justice (p.ex. : Afrique du Sud e-justice 2000, Jamaïque Security Sector Reform Programme 2008, Afrique du Sud Access to justice 2008, Rwanda Sector Budget Support for the Justice Reconciliation Law and Order Sector 2009). Plus rarement, il peut aussi y avoir un appui budgétaire général comprenant des indicateurs liés au secteur de la justice.

#### 3.2.1 L'appui budgétaire général comprenant des indicateurs sur la justice

L'appui budgétaire général (ABG) vise à soutenir la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du pays concerné, à savoir sa stratégie de développement dans son ensemble, et non un secteur en particulier. Dans ce cadre, si cette stratégie prévoit aussi des réformes dans le secteur de la justice, sans qu'il y ait nécessairement une politique ou stratégie spécifique pour ce secteur, il peut être convenu entre la CE et le gouvernement d'inclure des indicateurs visant à mesurer les progrès effectués par le pays partenaire dans le domaine de la justice, en fonction des priorités de coopération agréées entre les autorités nationales et l'Union et la place du renforcement de la justice dans le dialogue sur la gouvernance.<sup>54</sup> Le dialogue politique qui a lieu dans ce contexte avec le gouvernement ne sera logiquement pas un dialogue de politique sectorielle, mais doit avoir lieu dans les enceintes prévues par l'ABG. Si c'est dans ce cadre que devront être discutées les progrès liés aux indicateurs inclus dans l'ABG, il faut cependant s'assurer qu'au moins du côté de la CE que du gouvernement, il y ait suffisamment d'expertise pour pouvoir dialoguer sur le contenu des réformes en matière de justice.

#### ABG avec des indicateurs justice : Haïti (2009)

Le programme est intitulé «Programme d'appui budgétaire général à la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté». Il porte sur une somme de 25 M €, à laquelle s'ajoutent 2 M € au titre d'un appui technique et de missions de revue et d'audit. Il porte sur les années fiscales 2009-2011. La convention de financement a été précédée de la signature d'un «Cadre de partenariat» entre l'État et les bailleurs de fonds pratiquant l'appui budgétaire, conçu comme un outil de coordination renforcée.

La convention prévoit trois tranches fixes annuelles respectivement de 7 M € la première année et de 6 M € les deux années suivantes, et deux tranches variables de 3 M € chacune pour les deuxième et troisième années. Une revue annuelle conjointe est prévue six mois après chaque décaissement.

Pour les tranches variables, les indicateurs spécifiques sont des indicateurs de mesure liés aux progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques et de renforcement de la justice. Cette dernière catégorie d'indicateurs intervient à hauteur de 50 % pour le déboursement de la dernière tranche variable.

Les indicateurs prévus à ce titre sont la nomination des membres du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, la nomination des membres du conseil d'administration de l'école de la magistrature et la mise en ligne de l'ensemble des textes légaux et réglementaires et des actes des sociétés.

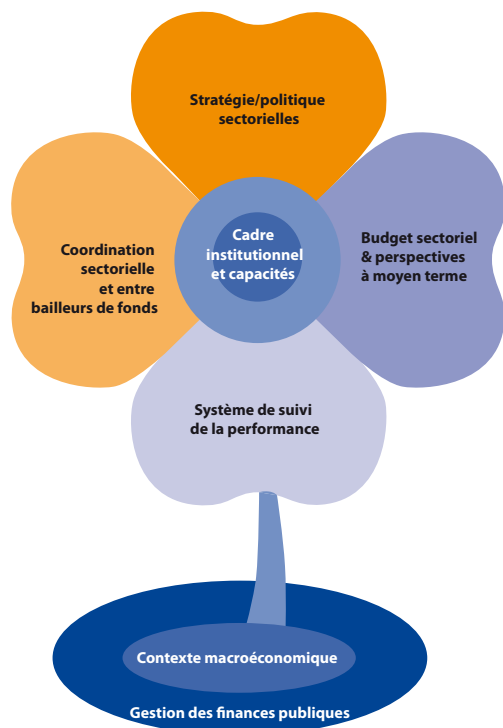
Ainsi, pour l'action concernant la nomination des membres du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, la source de vérification est la nomination des membres dans le Moniteur haïtien. La motivation, énoncée de façon détaillée, rappelle que le Conseil aura pour mission d'assurer la gestion et l'administration des cours et tribunaux et de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le critère est décomposé en trois notes de 1, 0,5 et 0 selon la date qui sera celle de la nomination des membres. Le risque est qualifié de moyen en raison des résistances qu'induit l'émergence de ce nouvel acteur institutionnel.

53) Paragraphes 26 et 113, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu\\_consensus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf)

54) Voir les plans d'action gouvernance du 10<sup>ème</sup> FED

### 3.2.2 L'appui sectoriel à la justice

Les modalités de l'appui aux programmes sectoriels ont été définies par la Commission dans les Lignes directrices n° 2 « Appui aux programmes sectoriels couvrant les trois modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, fonds communs et procédures spécifiques de la Commission européenne<sup>55</sup> ».



#### Les éléments clés d'une politique et d'une stratégie sectorielles

- Une stratégie

Première des composantes, premier pétale nécessaire, une politique de réforme du secteur de la justice fournit un cadre de réforme englobant les acteurs du secteur et énonce les priorités fixées pour le développement futur du secteur dans son ensemble, ainsi que des étapes intermédiaires et réalistes pour les atteindre.

La politique s'adosse à une stratégie, qui doit comprendre un énoncé de vision pour le secteur de la justice et les objectifs stratégiques liés aux principaux piliers de la réforme (par exemple l'indépendance et la responsabilisation du système judiciaire, l'accès à la justice, l'exécution des sanctions pénales), ainsi que l'articulation des actions à moyen terme élaborés pour chaque pilier de la réforme. La stratégie peut mentionner aussi les programmes d'appui nécessaires pour la réalisation des objectifs et a la vocation d'être le point de référence pour les bailleurs de fonds.

Elle doit nécessairement:

- prévoir un calendrier pour la réalisation des résultats attendus,

- identifier les institutions responsables de la mise en œuvre des actions,
- définir un cadre de dépense à moyen terme lié au budget,
- élaborer les principaux indicateurs d'évaluation des résultats.

Le budget du secteur justice devra intégrer, pendant la durée du plan stratégique, les engagements du gouvernement arrêtés dans le cadre du dialogue de politique sectorielle et prévoir les recrutements en personnel et crédits de fonctionnement nécessaires.

Dans le secteur justice, les objectifs suivants pourraient utilement composer une stratégie. Leur hiérarchisation, leur articulation dans le temps et l'espace dépendent des situations concrètes, mais on peut dire qu'une stratégie sectorielle de la justice devrait, à court ou moyen terme, inclure les dimensions suivantes:

**1-renforcement institutionnel de l'État de droit**

- indépendance de la justice (nominations et affectations sans intervention de l'autorité politique, statut de la magistrature, carrière des magistrats)
- lutte contre les interférences politiques dans le prononcé et l'exécution des décisions de justice

**2-connaissance de l'activité du secteur**

- Mise en place d'un service statistique (cadre de recueil des données dans les juridictions, stockage des données, exploitation par une direction statistique au ministère de la Justice, diffusion notamment aux juridictions afin que celles-ci bénéficient d'un retour)

**3- renforcement des capacités des acteurs du secteur justice**

- réflexion sur la création d'écoles pour la formation initiale des magistrats, greffiers, avocats, agents pénitentiaires, policiers
- organisation de la formation continue par les organismes professionnels ou au sein des écoles

**4-éthique professionnelle**

- code de déontologie
- renforcement des services d'inspection (affectation d'éléments de premier plan, renforcement des moyens matériels, plan annuel d'inspections approfondies de fonctionnement, missions d'enquête sur plaintes ou signalements)
- mise en œuvre systématique de l'action disciplinaire au vu de faits établis
- actions de communication sur les résultats de l'action disciplinaire

**5-amélioration des méthodes**

- audit et évaluation du fonctionnement des juridictions (gestion des dossiers, renvois à l'audience, maîtrise des délais)
- réflexion sur l'amélioration des méthodes (mise au point de standards de service<sup>56</sup>)

**6-access à la justice**

- amélioration de l'information des citoyens, y compris pour les groupes sociaux qui ont des difficultés à accéder à la justice (minorités, personnes vivant dans des zones rurales, femmes,...)
- développement des audiences foraines
- amélioration de l'assistance judiciaire

**7-modes alternatifs de résolution des conflits**

- évaluation de l'existant
- développement des processus

**8-réforme législative, refonte des textes, codification**

- évaluation de la situation existante
- réforme législative ou refonte des textes impliquant notamment une harmonisation avec les standards internationaux

**9- Diffusion de la documentation légale et jurisprudentielle à destination des professionnels****10-secteur pénitentiaire**

- mise en place d'un service statistique
- révision des textes sur le fonctionnement des établissements
- gestion des établissements
- infrastructures (rénovation et construction de bâtiments)
- alimentation des détenus (notamment recherche de la possibilité de créer ou de développer des fermes pénitentiaires)
- santé en prison (augmentation du nombre des infirmiers permanents, acquisition de médicaments de base, réalisation d'installations sanitaires)
- détention préventive (mécanismes du contrôle des délais, dépistage des situations anormales, loi limitant la durée de la détention préventive, mesures pour l'accélération du jugement des détenus préventifs)
- réinsertion des détenus (création d'un corps d'éducateurs pénitentiaires, création ou amélioration de la libération conditionnelle, préparation à la sortie)

**11-justice juvénile**

- mineurs en danger (dispositif d'assistance éducative, établissements, associations)
- mineurs délinquants (justice des mineurs, établissements, quartiers séparés pour les mineurs détenus, réinsertion)

**12-conseil juridique et droits de la défense**

- répartition géographique des avocats (aides à l'implantation hors de la capitale)
- simplification de l'octroi de l'assistance judiciaire

56) Normes ou recommandations concernant l'activité des magistrats (par exemple nombre minimum de jugements par mois)

- le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel revêt une particulière importance. En fonction de la situation existante constatée, la mise en place ou le renforcement d'un cadre institutionnel garantissant le respect de l'État de droit (notamment l'indépendance de la justice) constituera l'un des objectifs majeurs de l'appui. Il en sera de même du renforcement des capacités des différents acteurs (professionnels de la justice mais également OSC) qui, au travers des actions de formation, correspond à l'un des principaux objectifs des actions d'appui au secteur justice.

Lorsque la modification du cadre législatif est retenue comme constituant l'un des objectifs du plan stratégique justice, la définition des indicateurs ou des critères de déboursments qui y seront associés se révèle délicate (voir infra sous-section 3.3.3).

- la coordination sectorielle

Le secteur justice donne lieu à un nombre souvent élevé d'actions d'appui de la part de différents bailleurs de fonds. Cette circonstance rend d'autant plus nécessaire l'existence d'une coordination précise dont le cadre doit être déterminé, à la fois pour la coordination des acteurs du secteur et pour la coordination entre les bailleurs de fonds.

Un comité de concertation rassemblant l'ensemble des intervenants (ministères, organisations professionnelles, OSC,...) devrait être mis en place afin de déterminer ensemble et de façon régulière les orientations stratégiques. Le caractère parfois formel des réunions d'un tel organe devrait conduire à y ajouter des comités de concertation technique plus restreints, en fonction de la nature des thèmes sous-sectoriels à traiter.

L'une des spécificités du secteur de la justice est la répartition, entre différents ministères et agences, des responsabilités de gestion du secteur, chaque institution étant responsable de l'élaboration et de l'exécution du budget dans son domaine de responsabilité. Cette fragmentation nécessite la mise en place de mécanismes de coordination performants au sein du secteur. Comme expliqué précédemment, dans nombre de pays ACP, la planification et l'évaluation des aspects financiers et budgétaires correspondant aux actions d'appui à la justice et au droit étant faibles, une étroite coordination doit donc également être mise en place entre ces différentes institutions et le Ministère des Finances.

- Budget sectoriel

La préparation d'un budget sectoriel et de ses perspectives à moyen terme est un autre domaine clé d'appréciation d'un programme sectoriel. Pour un aperçu des aspects généraux liés à cette problématique, il est utile de se référer à la section 5.2. des Lignes directrices pour l'appui de la Commission européenne aux programmes sectoriels.

Un lien trop ténu entre la Stratégie de réduction de la pauvreté, le budget général et le budget du secteur de la justice a souvent pour conséquence directe la faiblesse de la justice elle-même. En effet, les parties prenantes ne réussissant que rarement à faire la démonstration de la contribution de la justice à la Stratégie de réduction de la pauvreté, les ressources allouées par l'État à ce secteur demeurent généralement faibles. Le cadre de dépense à moyen terme (CDMT) est lié à une stratégie sectorielle; en tant que tel, il devrait donc inclure une déclaration de politique budgétaire qui devrait montrer les liens existants entre le budget, le CDMT et les stratégies sectorielles et nationales. En vue de renforcer les liens entre le budget du secteur de la justice, le budget national et la Stratégie de réduction de la pauvreté, le ministère de la Justice (ou le *Chief Justice*) devrait mieux préparer le CDMT et ses sous-secteurs, développer une stratégie à moyen-long terme et renforcer ses capacités de travailler au moyen d'indicateurs de performance en lien avec les plans d'action et la Stratégie de réduction de la pauvreté. Il est également recommandé de créer un lien entre le monitoring de la Stratégie de réduction de la pauvreté et la contribution de la réforme de la justice à cette Stratégie, en impliquant les représentants du Ministère de la justice, du Conseil Supérieur de la magistrature, des tribunaux, etc. dans les commissions sectorielles et thématiques mises en place à l'occasion du monitoring de la performance de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

Rappelons que le budget du secteur justice devra intégrer, pendant la durée du plan stratégique, les engagements du gouvernement arrêtés dans le cadre du dialogue politique et prévoir les recrutements en personnel et crédits de fonctionnement nécessaires.

- Collecte de données statistiques financières et des circuits de dépense

A ce sujet, il est important de rappeler que la mise en place d'un système de collecte de données statistiques, ainsi que leur stockage, doit notamment servir à informer l'élaboration d'un budget en adéquation avec les besoins des différentes institutions du secteur et avec les besoins de fonctionnement des juridictions, et permettre d'allouer les ressources de manière rationnelle. L'existence de données statistiques permettant au Ministère de la Justice, aux tribunaux et aux prisons de développer des indicateurs de performance liés à leur budget, leur donnera également l'occasion d'exercer un plaidoyer plus crédible auprès du Ministère des Finances en vue de défendre leurs besoins budgétaires.

Il convient également de rappeler ici l'importance de mettre en place un circuit transparent et sécurisé des dépenses et des recettes du secteur de la justice. Celui-ci permettra une meilleure gestion financière de l'administration de la justice et facilitera l'élaboration d'un budget transparent et fiable.



Lors de l'élaboration du budget et des perspectives à moyen terme, il conviendra d'établir un lien entre les coûts ou les économies engendrés par certaines lois, installations et procédures, afin d'évaluer leur impact sur les finances publiques et les parties prenantes en général. Par exemple pour l'informatisation des systèmes de gestion des tribunaux, il serait nécessaire de prévoir dans le budget de l'Etat les coûts liés à la maintenance du matériel informatique et à la formation initiale et continue des personnels de justice, après la clôture du programme d'appui. Un autre exemple concerne l'élaboration d'une nouvelle loi pénale instaurant des prestations de services communautaires comme peine alternative à l'emprisonnement. Même si un tel mécanisme nécessite le recrutement d'agents de probation, ce type de loi peut engendrer des économies pour le ministère en charge du pénitencier, ainsi que des recettes pour l'Etat. Dans certains cas, une mini analyse d'impact réglementaire (AIR), un instrument qui soumet les projets d'actes normatifs à une analyse de leurs conséquences économiques, peut être utile.

Lors de l'appréciation du domaine clé lié à l'existence d'un budget sectoriel crédible et de ses perspectives à moyen terme en vue de déterminer si un programme sectoriel viable est en place, il est recommandé de faire appel à une expertise externe ayant les compétences requises. Son profil requiert des capacités financières d'analyse budgétaire et également une bonne compréhension du secteur de la justice.

En l'absence d'un budget sectoriel crédible et en perspective d'un éventuel appui budgétaire sectoriel à un

stade ultérieur, un «projet repensé»<sup>57</sup> pourrait envisager un renforcement des capacités des acteurs concernés, tant au niveau du Ministère des Finances qu'au niveau du Ministère de la Justice, permettant de renforcer la jonction entre les aspects financiers budgétaires correspondant aux actions d'appui à la justice et au droit, en ce compris le développement d'indicateurs de performance adéquats.

- Suivi de la performance

Le système de suivi de la performance, autre élément clé de l'appui sectoriel, sera traité au point 3.3.

### 3.2.3 Les trois modalités de financement d'un PAPS

#### L'appui budgétaire sectoriel

L'appui budgétaire sectoriel constitue la modalité de financement privilégiée par la Commission européenne lorsque les critères d'éligibilité sont réunis et que le pays bénéficiaire en fait la demande.

Le plus important de ces critères est la qualité de la politique et de la stratégie sectorielles élaborées par le gouvernement. Pour le secteur justice, fréquemment soumis à une forte emprise du pouvoir exécutif qui entend contrôler la production judiciaire, il importe de vérifier l'engagement du gouvernement dans la politique sectorielle en recherchant notamment si le document de politique sectorielle a un caractère standardisé avec des engagements pouvant être de pure façade, ou si au contraire il manifeste une vraie volonté de faire fortement évoluer le secteur justice afin de parvenir à un véritable État de droit.

#### Cas de l'Afrique du Sud : e-justice

Le programme *Support to the transformation of the Justice system: the e-justice programme* (appui budgétaire sectoriel) a été réalisé de 2000 à 2007 pour un budget de 25 M €. Il a permis l'interconnexion des juridictions du pays, l'informatisation des services judiciaires gérant les fonds pour les mineurs, pour le ministère public et pour les femmes défavorisées, celle de la gestion des informations et de l'évaluation du fonctionnement et celle des procédures pénales. Des actions portant sur la communication, la formation, les questions concernant le genre et la modification des pratiques de gestion ont été également réalisées.

Ce programme vaste et très ambitieux a permis d'apporter une importante amélioration à la transparence et à la fiabilité de la justice. Il a cependant donné lieu à une importante adaptation à mi-parcours, après la constatation d'une série d'insuffisances dans la conduite et la gestion du programme.

Les évaluateurs ont relevé qu'une faiblesse du contrôle des résultats lors de l'exécution ainsi qu'une confiance excessive faite aux concepteurs de logiciels et aux fournisseurs de matériel ont conduit à de sérieuses difficultés lors du passage de la gestion papier à la gestion informatique.

L'évaluation à mi-parcours a constaté une situation non satisfaisante pour le déboursement des tranches variables et a procédé à un recadrage important en prévoyant une série de conditions très précises au déboursement des deux dernières tranches. Ainsi ont été prévus, à titre d'exemple, un contrôle plus étroit du comité de pilotage au travers de l'approbation de son rapport annuel et de son plan d'action, la reconstitution de la structure de gouvernance du programme e-justice, l'approbation d'un lot d'indicateurs de résultats ou encore une assistance technique pour l'une des activités qui faisait problème ou l'approbation de l'audit de chacun des deux exercices financiers précédents.

57) En référence à la section 4.1.1 ("Repenser les projets") des Lignes directrices n° 2 (Appui aux programmes sectoriels), visant à garder à l'esprit les objectifs plus larges de l'approche sectorielle même dans les cas où l'approche par projet doit être retenue.

La qualité du processus ayant conduit à son élaboration, au regard notamment des acteurs qui y ont été associés ou consultés, sera sur ce point un indicateur important.

Un autre critère important réside dans la qualité de la gestion des finances publiques. Pour le secteur justice, il importe de vérifier que le budget est complet et est exécuté de façon intégrale. Le fait, à titre d'exemple, qu'au cours des exercices précédents des crédits aient été gelés puis annulés ne permettrait pas de garantir la mise en œuvre d'une politique sectorielle.

Les différents critères d'éligibilité étant peu fréquemment réunis, l'approche budgétaire sectorielle reste pour l'instant minoritaire dans les appuis au secteur justice mis en œuvre par la Commission dans les pays ACP. Ainsi, sur les 65 programmes réalisés ou décidés de 2000 à 2009, 4 l'ont été sous la forme de l'appui budgétaire sectoriel : Afrique du Sud (e-justice, 2000 et 2004), Jamaïque (2008), à nouveau Afrique du Sud (Access to justice, 2008) et Rwanda (2009).

Le programme de réforme du système de sécurité de 33M€ mis en œuvre en Jamaïque, vise à appuyer la stratégie nationale de sécurité adoptée par le gouvernement en 2007, dont les principaux objectifs sont le renforcement du système de justice et de l'État de droit, la réduction de la criminalité violente et organisée, ainsi que l'éradication de la corruption dans le secteur public. Ce programme comporte donc aussi une composante relative à la justice. Au moment du déboursement de la

première tranche fixe et de la première tranche variable a été constaté le caractère souvent purement formel de l'accomplissement de plusieurs conditions prévues, avec la nécessité de compléter les éléments d'information sur chacun des points en question. Ce même manque d'information a conduit par ailleurs à considérer plusieurs des conditions spécifiques prévues pour le déboursement de la première tranche variable comme n'étant pas remplies, et a fait ressortir avec une particulière évidence la difficulté relative à la condition consistant dans le dépôt d'un projet de loi. En effet, alors que sur le plan strictement formel, la condition relative au dépôt d'un projet de loi sur la création d'un procureur anticorruption a été remplie, il est apparu que la configuration retenue (bureau du procureur institué sous forme d'une commission parlementaire) méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs et n'était donc pas conforme aux principes de l'État de droit. Tous les problèmes constatés ont souligné avec vigueur la nécessité pour la Délégation de l'UE d'assurer un suivi rapproché des réformes et un dialogue sectoriel continu avec le gouvernement tout au long de la mise en œuvre d'un ABS, ainsi que de bien définir non seulement les indicateurs mais aussi les sources de vérification, et ensuite ne pas se contenter de leur analyse superficielle.

#### **Le fonds commun et les cofinancements conjoints**

Les nouvelles règles et instruments financiers de la Commission, dans le cadre à la fois du budget général

#### **Un cofinancement complexe : République Démocratique du Congo, programme REJUSCO (2006)**

Le programme de réhabilitation de la justice à l'est de la République Démocratique du Congo (REJUSCO) fait suite à une série d'interventions de la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds depuis 2002 pour renforcer le secteur de la Justice en RD Congo et notamment dans les provinces de l'Est. Le financement conjoint du programme par la CE (7,9 M €) et par le cofinancement des Royaumes de Belgique (3,7 M €), des Pays-Bas (1,1 M €) et du Royaume-Uni (2,9 M €) a permis de doubler le budget du programme et d'entreprendre des activités qui ne pouvaient être financées avec les ressources de la CE, comme celles liées à la justice et aux juridictions militaires, constituant ainsi une valeur ajoutée, surtout quand on connaît les méfaits des milices, des soldats et les crimes commis avec des armes dans l'Est du pays.

Cependant, malgré sa pertinence et la qualité de ses interventions, le programme qui visait spécifiquement trois résultats, à savoir : i) contribuer au renforcement des capacités fonctionnelles des lieux de justice dans les provinces de l'est (Nord et Sud-Kivu et dans le district de l'Ituri) ; ii) contribuer au renforcement du fonctionnement de la justice dans ces 3 sites de manière à lutter contre l'impunité et à assurer des procès justes et équitables ; et iii) accroître la confiance des populations des provinces de l'Est dans son système de justice en protégeant (monitoring des procès et des lieux de détention) et en sensibilisant les populations sur leurs droits et devoirs, n'a pu mener à bien l'ensemble de son programme d'activités en raison de sa complexité, de la multiplicité des procédures et du contexte difficile, rendant délicat le suivi du dialogue politique sectoriel. Certaines des difficultés rencontrées dans le montage du cofinancement ne devraient plus se reproduire suite à la modification de la réglementation financière de l'UE.

L'évaluation à mi-parcours a relevé des conséquences négatives en termes d'ancrage institutionnel, d'implication du gouvernement congolais et de rapportage à celui-ci, donnant l'impression que REJUSCO est un projet des bailleurs de fonds.

et du 10e FED, incitent désormais les Délégations de l'UE à mettre en œuvre des programmes de plus grande ampleur en phase avec la politique du pays bénéficiaire, impliquant le partenariat avec d'autres bailleurs dans le souci d'une plus grande efficacité de l'aide.

Le fonds commun est destiné à recevoir les contributions de la Commission et d'autres donateurs, et le cas échéant du gouvernement, afin de financer des activités définies d'un commun accord.

Les conditions de mise en œuvre d'un cofinancement conjoint sont énoncées de façon précise<sup>58</sup>. Elles conduisent à déconseiller cette coopération déléguée en l'absence de bénéfice pour l'Union européenne en termes de visibilité politique et de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Selon le cas, et les résultats de l'analyse du contexte, la CE peut être la gestionnaire des fonds du programme financé conjointement. Les autres donateurs signent alors avec elle une convention de transfert. La Commission peut inversement, dans le cadre cette fois d'une convention de délégation, confier à un État membre ou à un autre pays donateur la charge de gérer le programme financé conjointement. Le choix de cette modalité d'action est soumis à des règles précises d'évaluation et de procédure<sup>59</sup>.

Les fonds communs peuvent également être gérés par l'État bénéficiaire, ce qui nécessite une validation préalable de son système de gestion financière dans les cas où il souhaiterait recourir à ses propres procédures (« audit des 5 piliers »). Enfin, la CE peut signer des conventions de contribution avec les organisations internationales.

### **Le recours aux procédures spécifiques de la Commission**

Lorsque le programme sectoriel a atteint un certain niveau de maturité, mais que l'appui budgétaire sectoriel est exclu et que le fonds commun est également écarté, le recours aux procédures spécifiques de la Commission pour les projets doit être envisagé pour la passation de marchés et l'octroi de subventions.

Il peut par exemple en être ainsi à titre de mesure provisoire pour financer des activités préparatoires à la mise en place d'un appui budgétaire sectoriel ou pour soutenir le renforcement des capacités par le biais de processus d'assistance technique.

Il peut en être de même lorsque les critères pour un ABS ne sont pas remplis ou lorsque le gouvernement n'y est pas intéressé.

Le PAPS ainsi financé doit alors s'inscrire dans le système de gestion du programme sectoriel élaboré par le gouvernement et constituer une partie de celui-ci, et doit comporter des objectifs centrés sur l'appropriation, la cohérence et l'harmonisation qui se refléteront dans la mise en œuvre et le suivi de ce programme.

#### **Un cofinancement conjoint avec convention de transfert: République Démocratique du Congo, programme Uhaki Safi**

Ce programme, en cours d'instruction, viserait plusieurs objectifs : i) amélioration de la gestion administrative et financière et de la gestion des ressources humaines dans le secteur justice (justice, administration pénitentiaire, police); ii) identification des lacunes professionnelles, programmes de formation permanente, réactivation des contrôles internes; iii) rapprochement entre la justice et le justiciable par la rénovation et construction de locaux judiciaires et pénitentiaires, audiences foraines, campagne de sensibilisation de la population sur les nouveaux tribunaux de paix, cliniques juridiques, développement de l'assistance judiciaire; iv) prolongement et renforcement du programme «Genre et lutte contre les violences sexuelles»; v) mise en place d'un système de régulation des conflits fonciers dans deux régions associant des ONG, le pouvoir coutumier, l'administration et le pouvoir judiciaire. Un cofinancement conjoint est envisagé par la CE (10 M €), la Suède (6 M €) et la Belgique (2 M €) dans le cadre d'une coopération déléguée. Une seule convention de financement serait signée pour l'ensemble des bailleurs, avec la CE comme chef de file. Chaque bailleur signerait ensuite une convention de transfert à la CE pour l'ensemble de sa contribution.

58) Cf Guidance, § 4 : «When to consider delegated cooperation»

59) Cf Guidance, § 7 «The Commission delegates authority to other donors»

### 3.2.4 En l'absence de stratégie sectorielle: un appui sous forme de «projet repensé»<sup>60</sup>

Pour différentes raisons, dans certains pays il peut ne pas y avoir de politique ou stratégie sectorielle pour le secteur de la justice.

Il importe dans ces conditions que les Délégations de l'UE, au travers du dialogue politique qu'elles mènent avec les autorités du pays, s'attachent à persuader celles-ci du caractère crucial, pour le développement du pays et la réduction de la pauvreté, d'un fonctionnement du secteur justice conforme aux principes de l'État de droit, avec l'objectif de convaincre le gouvernement de s'engager dans l'élaboration d'une stratégie sectorielle pour la justice.

L'absence de stratégie sectorielle dans le pays ne doit pas cependant réduire les ambitions et conduire à choisir nécessairement l'«approche projet» traditionnelle. Il importe, dans la mesure du possible, d'adopter une approche «projet repensé» qui viserait à aider le gouvernement, là où c'est faisable, à s'orienter vers un programme sectoriel.

Dans ce contexte, le projet repensé peut se donner plusieurs buts:

- Conseil et expertise : élaboration d'une stratégie sectorielle

L'objet de l'appui sera alors en premier lieu la présentation générale de l'approche sectorielle au gouvernement afin de mettre en évidence ses avantages et les bénéfices escomptés. Elle sera accompagnée si nécessaire de l'examen des documents de stratégie produits par le ministère de la justice et d'autres acteurs clés du secteur avec les commentaires qui permettront de faire apparaître les améliorations à leur apporter dans la perspective d'une future stratégie sectorielle.

- Renforcement des capacités institutionnelles

La faiblesse fréquente de l'administration centrale de la justice peut rendre nécessaire une évaluation précise de la structure du ministère et des processus d'affectation au sein de celui-ci. Si l'évaluation, qui peut être conduite dans le cadre d'une expertise court terme, confirme le diagnostic et préconise des modifications significatives, il sera essentiel de convaincre les autorités de les mettre en œuvre, dans la mesure où l'élaboration puis la mise en application de la politique sectorielle reposeront à titre principal sur ce ministère. En ce sens, la structure de coordination du secteur de la justice est le deuxième élément clé pour la préparation d'une approche sectorielle.

La mise en place ou le renforcement d'un système statistique fiable, même limité à des données de base, doit constituer une priorité, comme rappelé précédemment. Il tombe sous le sens en effet qu'aucune politique sectorielle véritable ne peut être élaborée en l'absence de

connaissance des résultats de l'activité des unités de ce secteur.

- Renforcement des capacités des OSC

La faiblesse des OSC intervenant dans le secteur justice sera évoquée ci-dessous. Il importe donc que leurs capacités puissent être renforcées, une fois leur identification opérée.

La participation des OSC à l'élaboration de la stratégie sectorielle doit être recherchée au travers de mécanismes de consultation obéissant aux principes de base et aux règles de bonnes pratiques déjà définies<sup>61</sup>.

- Infrastructures et équipements

Si la démarche s'inscrit dans le cadre d'une demande du gouvernement permettant l'appropriation des résultats par celui-ci, avec une anticipation budgétaire des coûts de fonctionnement et des affectations de personnels induits par ces investissements, des constructions et rénovations de bâtiments et des achats d'équipements peuvent être inclus dans le projet révisé.

### 3.2.5 La société civile, un acteur important dans les appuis à la justice

- Valeur ajoutée de l'implication d'organisations de la société civile dans les appuis à la justice

Les organisations de la société civile ont un grand rôle à jouer dans l'administration de la justice. Les réformes du secteur devraient à ce titre les inclure comme acteurs de la réforme.

Dans ce secteur comme dans les autres, en effet, les OSC remplissent traditionnellement deux types de fonctions. Celle de « *fournir des services* » (consultations juridiques gratuites, assistance des parties aux audiences foraines, information, nourriture, formation etc.), dans lesquelles elles suppléent parfois, purement et simplement, la délivrance du service public lorsque l'Etat n'est pas en mesure de le fournir. L'autre type de fonction se concentre autour d'activités de « *plaidoyer ou de contrôle* » (exemple : organiser des activités de plaidoyer pour la modification des textes au parlement, mobiliser les clientèles liées à la défense d'un droit ou d'une catégorie de justiciables, faire l'observation des procès en en publiant des comptes rendus, monitorer les conditions de détention dans les prisons, etc.).

Dans les pays ACP, on trouve des OSC qui assurent ces deux fonctions. Toutefois les OSC nationales dans ce secteur sont souvent peu nombreuses, parfois mal vues par le pouvoir en place et parfois même en butte à la défense des privilèges des corps professionnels constitués. Par exemple, dans nombre de pays les Barreaux ont limité le rôle des cliniques juridiques ou des paralégaux à la seule information, les avocats refusant de partager leur monopole avec d'autres intervenants. Mais en refusant le partage des tâches dans un statut réglementé, ils

60) En référence à la section 4.1.1 ("Repenser les projets") des Lignes directrices n° 2 (Appui aux programmes sectoriels), visant à garder à l'esprit les objectifs plus larges de l'approche sectorielle même dans les cas où l'approche par projet doit être retenue.

61) Lignes directrices n° 2, § 3.6 «Rôle des différentes parties prenantes»

ne se donnent pas les moyens d'en contrôler la qualité, souvent au détriment des justiciables les plus démunis, femmes, enfants, communautés éloignées qui ne peuvent recourir qu'aux paralogues.

- Cartographie des acteurs de la société civile

Lors de l'identification et de la formulation d'un programme d'appui à la réforme de la justice, il convient de prêter une attention particulière à l'identification de ces acteurs et à la cartographie de leur rôle (délivrance de services vs. plaidoyer), de leur mission et de leurs objectifs stratégiques, des relations qu'ils entretiennent avec le gouvernement, des forces et faiblesses qu'ils manifestent dans la mise en œuvre de cette mission. Une vision claire de la façon dont ils peuvent s'inscrire dans un processus de réforme et y contribuer est un préalable important à l'opérationnalisation de leur rôle dans un programme.

La cartographie des OSC parfois réalisée dans des pays ACP fait fréquemment apparaître un pullulement d'associations dont la plupart ne se sont constituées que pour recueillir une subvention pour la réalisation d'un projet et n'ont plus d'existence effective. Dans le secteur justice, les OSC, dont l'activité est centrée sur l'information juridique, l'assistance judiciaire, le monitoring des conditions de détention, l'observation des procès ou la réinsertion des mineurs, sont souvent faibles et peu structurées.

Lors de l'identification du programme, il est donc essentiel de faire porter une partie de l'action sur le repérage des OSC actives et efficaces dans le secteur. Dès le début du programme d'appui ou idéalement avant celui-ci, il serait utile de renforcer fortement leurs capacités, notamment en leur dispensant la formation nécessaire afin de leur permettre de participer utilement à un dialogue et à une coordination sectorielle, puis éventuellement à la mise en œuvre du programme de soutien à la réforme (par exemple par la participation à un appel à propositions).

- Assurer la présence des organisations de la société civile dans les enceintes de coordination sectorielle et de pilotage du programme

La question de la représentation des Acteurs Non Etatiques dans les mécanismes de coordination et de pilotage est une question souvent sensible pour un gouvernement et nécessite l'établissement d'un dialogue afin que le montage institutionnel proposé soit bien compris et accepté.

Lors de l'élaboration de la politique sectorielle, les OSC identifiées devront être associées aux travaux des ateliers permettant de définir les objectifs et le déroulement du programme sectoriel. Elles devront ensuite occuper une place effective au sein du comité de pilotage et au sein des comités techniques qui seront mis en place. Les OSC ainsi sélectionnées devraient aussi comprendre

des ONG internationales actives dans le secteur justice dans le pays.

Dans certains cas, il est utile de compléter cette présence dans les comités de pilotage par la négociation d'indicateurs de la matrice de conditionnalités relatifs à la consultation régulière des acteurs non étatiques. C'est par exemple le cas dans le programme sectoriel par aide budgétaire « *Access to Justice* » en Afrique du Sud (voir encadré n° 5 infra) : 3 indicateurs des 2 tranches variables de ce programme sectoriel sont relatifs à l'organisation de consultations annuelles entre gouvernement et société civile, le 1er sur les droits de l'homme et les droits constitutionnels (à tenir dans une province), le deuxième sur la tenue d'une consultation entre la société civile et les départements de la justice et la police (dans chacune des provinces), le 3ème sur l'organisation d'un forum des OSC (dans une province).

- Assurer la participation des OSC à la mise en œuvre du programme

Selon les contextes, il est utile de favoriser la mise en œuvre de partenariats entre le ou les Ministère(s) concerné(s) et des OSC. Ce type de mesures nécessite de conduire au préalable une analyse précise de la valeur ajoutée du travail avec les OSC afin, d'une part, de ne pas affaiblir l'autorité étatique dans la mise en œuvre d'activités qui pourraient relever pleinement de la puissance publique et, d'autre part, d'utiliser pleinement le potentiel des OSC.

La conclusion de partenariats avec les OSC peut ainsi constituer un résultat attendu d'un programme de soutien à une réforme et être concrétisé dans des indicateurs spécifiques. Le programme « *Access to justice* » en Afrique du Sud comprend par exemple un indicateur sur l'augmentation attendue du nombre d'OSC délivrant de l'assistance juridique dans les zones rurales et les *townships*.

#### **Cas du Cameroun : Amélioration des conditions de détention et droits de la défense**

Les phases I et II du PACDET avaient pour objectifs l'amélioration des conditions de détention des prisonniers et la réduction des délais de la détention préventive. Parmi les activités réalisées, les Barreaux ont signé des ententes avec le PACDET pour fournir aux indigents les services d'avocats. Plusieurs OSC partenaires du PACDET ont participé à un programme de monitoring et d'humanisation des conditions de détention. On a enregistré une réduction du nombre de détenus dans les établissements pénitentiaires visés par ces programmes, une meilleure collaboration entre les OSC et l'Etat et une prise en charge des prisonniers par ce dernier.



## Assurer la participation des OSC dans des activités de plaidoyer et/ou de monitoring du déroulement et de l'impact d'une réforme

En ce qui concerne le soutien opérationnel des ANE, plusieurs types de modalités sont possibles : (a) appui par le biais d'une composante spécifique du programme sectoriel ou (b) par un programme indépendant conçu de façon complémentaire au programme budgétaire sectoriel. Dans les deux cas, s'agissant d'activités sensibles, il convient de veiller à préserver l'indépendance d'action des OSC impliquées.

- a) Composante d'appui aux ANE dans le cadre du programme sectoriel

Dans le programme «Access to justice» mis en œuvre en Afrique du Sud, on remarque, à côté d'un appui budgétaire sectoriel (20 M €) un financement sous la forme d'une approche projet (5 M €) consacré à des appels à propositions à destination des OSC. Afin de préserver l'indépendance d'action des ANE, cette composante est gérée de façon [centralisée](#) par la Délégation de l'UE.<sup>62</sup>

- b) Programme indépendant conçu de façon complémentaire au programme budgétaire sectoriel

Au Kenya, une facilité d'appui aux ANE (« *Democratic Governance Facility* ») a été mise en place par les bailleurs de fonds en vue d'établir des mécanismes d'appui structurés et opérationnels permettant leur implication dans la réforme soutenue par le programme d'appui sectoriel '*Governance, Justice, Law and Order Sector*' (GJLOS).

Afin de préserver l'indépendance des ANE, les bailleurs désireux d'appuyer les ANE ont alimenté un fonds commun différent de celui mis en place pour appuyer les ministères, départements et agences du GJLOS. Cette facilité avait deux objectifs principaux : faciliter la participation des ANE dans les enceintes de dialogue sectoriel du programme GJLOS et l'octroi de subventions et le renforcement de capacités des ANE [dans des priorités thématiques proches de celles du programme GJLOS](#). Ces thématiques ont ensuite été complétées de façon à répondre au contexte politique nouveau qui faisait suite à la crise post-électorale de 2007. Ce dernier objectif est devenu prioritaire, maintenant que le programme GJLOS a pris fin.

Les activités des ANE sont sélectionnées par voie d'appels à propositions ou, pour certaines d'entre elles, par le biais de subventions au fonctionnement. La Facilité ne soutient pas les ANE dans leur rôle de fournisseurs de services, mais constitue plutôt un levier permettant d'atteindre les objectifs de réforme à long terme par le biais du plaidoyer, d'initiatives de monitoring et de sensibilisation du public en matière de gouvernance (transparence, redevabilité et lutte contre la corruption), droits de l'homme, réforme du système judiciaire, pénal et de sécurité, etc.).

En ce qui concerne les modalités pratiques du renforcement de capacités, afin d'éviter le caractère infructueux des appels à propositions, générateur d'importants retards dans l'exécution du programme, il est souhaitable de limiter les objectifs en fixant ceux-ci de façon réaliste au regard des possibilités des OSC.

Un important travail d'information préalable, au moyen de réunions tenues successivement dans les différentes régions concernées, doit être réalisé à l'intention des OSC avant le lancement des appels à propositions.

Enfin, des engagements précis devraient pouvoir être obtenus du gouvernement afin de garantir la pérennité des actions réalisées par les OSC au moyen des subventions obtenues après appel à propositions. Le dialogue politique présente sur ce point une importance particulière.

## 3.3 Indicateurs

### 3.3.1 Types et exemples d'indicateurs

Dans ses Lignes directrices n° 2, la Commission<sup>63</sup> retient quatre types d'indicateurs.

Le premier, concernant [les indicateurs d'intrants](#), mesure les ressources financières injectées dans le cadre du projet et les mesures administratives prises à l'occasion du projet, sans pour autant faire l'objet des activités du projet.

Exemples: expertise, mise à disposition de personnels et d'équipements pour le projet, création d'un nouveau service administratif préalable au lancement du projet.

En revanche les trois autres catégories d'indicateurs permettent d'assurer le suivi d'un projet:

- [Indicateurs de réalisations directes](#): mesurent les conséquences immédiates et concrètes des ressources utilisées et des mesures prises.

Exemples: nombre de formations dispensées, nombre de bâtiments construits ou rénovés, équipements fournis, textes élaborés et adoptés par le gouvernement/déposés au Parlement.

- [indicateurs de résultat](#): mesurent les résultats mesurés au niveau des bénéficiaires, couvrant les résultats de l'utilisation et la satisfaction des produits et services.

Exemples: nombre de détenus bénéficiant de l'aide légale, nombre de personnes ayant accès aux services délivrés par le système judiciaire.

- [indicateurs d'impact](#): mesurent les conséquences des résultats en fonction des objectifs du programme.

Exemples: réduction du taux de personnes en détention préventive par rapport aux détenus condamnés, réduction de l'arriéré judiciaire.

62) A côté de l'action développée par le ministère de collaboration avec les OSC, il est prévu de soutenir l'action revendicative et de plaidoyer des OSCs de manière indépendante, en particulier celles dont les priorités pourraient être distinctes de celles du gouvernement. L'appel à propositions prévoit le soutien et le renforcement des OSCs dans les domaines de l'accès à la justice, la connaissance par les populations pauvres et vulnérables de leurs droits constitutionnels, ainsi que le renforcement du dialogue politique avec le gouvernement et les institutions, notamment législatives. DTAs, point 1.1)

63) Lignes directrices n° 2, § 5.5.2 Indicateurs du cadre d'évaluation de la performance et du PAPS

Sachant que les indicateurs doivent être élaborés en fonction des objectifs et des résultats que se donnent les programmes, leur qualification dans ces catégories peut varier.

Par exemple, la modernisation d'un curriculum de formation peut être une réalisation directe sur base de l'expertise appropriée apportée par le projet, mais peut être également un indicateur de résultat quand il résulte d'un renforcement des capacités pédagogiques par les activités du projet.

Autre exemple, l'augmentation du nombre de recours aux modes alternatifs de règlement des conflits est un indicateur de résultat si le mode alternatif a été introduit par le projet, alors qu'il s'agirait d'un indicateur d'impact si le projet avait pour objectif le renforcement du fonctionnement d'un mode alternatif par une série d'activités comme des campagnes de sensibilisation, la formation spécifique des avocats ou d'autres professionnels, etc.

Ci-dessous sont donnés, à titre d'exemple, des indicateurs possibles pour certains domaines ou sous-secteurs de la justice, regroupés sous des rubriques alphabétiquement classées mais qui en aucun cas ne peuvent être considérés comme exhaustifs. Certaines organisations ont pu développer des séries plus complètes d'indicateurs dont il est possible de s'inspirer.<sup>64</sup>

#### **accès à la justice**

- dépôt d'un projet de loi simplifiant l'octroi de l'assistance judiciaire
- création puis augmentation du budget dévolu à la rémunération des avocats intervenant au titre de l'assistance judiciaire
- augmentation du pourcentage des audiences foraines
- élaboration de brochures d'information juridique par le ministère de la Justice

#### **amélioration des méthodes**

- réalisation d'un audit en vue de l'évaluation des méthodes de fonctionnement des juridictions
- organisation d'ateliers de réflexion sur l'amélioration des méthodes avec l'ensemble des acteurs du secteur justice
- le délai de traitement des dossiers<sup>65</sup>

#### **éthique professionnelle**

- tenue d'ateliers de réflexion rassemblant successivement l'ensemble des magistrats pour l'élaboration d'un recueil de principes de déontologie
- nouveau code déontologique approuvé et popularisé
- missions d'inspection approfondies de juridictions (N... année 2, N... année 3)

- missions d'inspection approfondies d'établissements pénitentiaires (N... année 2, N... année 3)
- actions de communication sur les procédures disciplinaires ouvertes (N... année 2, N... année 3) et solutionnées

#### **modes alternatifs de résolution des conflits**

- augmentation du pourcentage des affaires traitées selon le/les modes alternatifs existants ou créés

#### **réforme législative**

- mise en conformité de la législation avec les standards internationaux
- refonte des codes qui peut viser plusieurs objectifs: une systématisation, une harmonisation, une modernisation, l'intégration de la justice coutumière
- création de nouveaux codes (p.ex. administratifs, commerciaux)

#### **renforcement institutionnel de l'État de droit**

- dépôt devant le Parlement d'un projet de loi garantissant l'indépendance des juges à l'égard du pouvoir politique
- dépôt devant le Parlement d'un projet de loi sur le statut de la magistrature

#### **renforcement des capacités des acteurs de la justice**

- création et mise en place effective des écoles destinées à la formation initiale et continue des acteurs du secteur justice (juges et procureurs, greffiers, avocats, agents pénitentiaires, policiers)<sup>66</sup>
- formation initiale de N... assurée
- formation continue de N... assurée

#### **renforcement des moyens**

- informatisation : recrutement de techniciens informatiques au ministère de la justice
- informatisation : augmentation de la ligne budgétaire consacrée aux achats de fournitures informatiques (+ N %)
- informatisation: taux d'équipement des juridictions, par type de juridiction

#### **secteur pénitentiaire**

- publication d'un nouveau décret sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires
- dépôt d'un projet de loi limitant en toute matière la durée de la détention préventive (détention pendant l'instruction, des tensions entre la fin de l'instruction et le jugement)

64) <http://www.undp.org/oslocentre/docs05/cross/Justice%20Indicators%20Background%20Paper.pdf>

65) Voir plus haut, p. 62

66) si le principe de la création de ces écoles est retenu dans le cadre du programme d'appui

- dépôt d'un projet de loi ou publication d'un décret améliorant les conditions de la libération conditionnelle
- pourcentage d'augmentation des surfaces agricoles exploitées par les fermes pénitentiaires
- nombre de nouveaux infirmiers pénitentiaires
- nombre de nouveaux éducateurs pénitentiaires
- nombre de nouveaux éducateurs affectés dans les établissements éducatifs pour mineurs
- nombre et type de programmes de réinsertion sociale des détenus
- nombre de détenus inclus dans les programmes de réinsertion sociale
- pourcentage du personnel pénitentiaire inclus dans des formations 'droits de l'homme'
- le nombre de recours à des peines alternatives

#### **service statistique**

- création d'une direction/bureau de la statistique au ministère de la justice ou au bureau du Chief Justice
- affectation d'au moins un statisticien dans cette direction
- élaboration d'un recueil de principes de déontologie soumis à l'examen des assemblées générales de magistrats
- publication du décret portant code de déontologie
- nouvelles nominations pour le renforcement des services d'inspection judiciaire et pénitentiaire
- pourcentage de cours et tribunaux transmettant leurs statistiques annuelles d'activités par rapport au nombre total de juridictions : 80 % (année 1), 100 % (années 2 et 3)
- pourcentage d'établissements pénitentiaires transmettant leurs statistiques mensuelles de détenus: nombre de prévenus et nombre de condamnés, 80 % (année 1), 100 % (années 2 et 3) ; tableau comportant la date d'écrou pour tous les détenus et la date de fin de peine pour les condamnés, 80 % (année 1), 100 % (années 2 et 3)
- la publication par la direction statistique d'un rapport annuel sur l'activité de l'ensemble des juridictions, qui interviendrait en années 2 et 3 du programme

Il est par ailleurs indispensable, à chaque fois que les chiffres peuvent être désagrégés par genre, de prévoir des indicateurs pour les deux genres.

#### **3.3.2 Indicateurs spécifiques de décaissement des tranches en cas d'appui budgétaire**

Les indicateurs de performance retenus en tant que critères de décaissement sont généralement fondés sur les résultats. Dans le secteur justice, ce type d'indicateurs peut n'être disponible que de façon limitée, car les statistiques et/ou références de base peuvent être manquantes ou peu fiables, ou ce type d'indicateur peut être difficile à atteindre sur la durée du programme. Il apparaît alors nécessaire d'inclure quelques indicateurs de processus dans le programme, permettant d'atteindre progressivement l'indicateur de résultat, notamment de manière à pouvoir introduire un indicateur de résultat dans le domaine concerné lors d'un éventuel appui budgétaire ultérieur au même secteur. En tout état de cause il est nécessaire que ces indicateurs soient clairement définis et mesurables, de façon à être une source de vérification au lieu d'une source de difficultés dans leur interprétation avec les autorités du pays bénéficiaire.

## Indicateurs de déboursement

### Exemple 1: Afrique du Sud, Access to justice (2009-2012)

#### Justice alternative pour les personnes vulnérables:

- création de 15 (année 1) puis de 30 (année 2) bureaux communautaires de conseil
- signature de 20 puis 30 Service Level Agreements pour renforcer la capacité de ces bureaux
- création de 250 puis 280 Equality Courts (lutte contre les discriminations)
- développement d'un programme national de lutte contre les discriminations
- augmentation de 15 % chaque année du nombre des affaires réglées par modes alternatifs de règlement des conflits

#### Amélioration de la connaissance de leurs droits constitutionnels par les personnes vulnérables et les groupes marginalisés:

- 70 000 puis 100 000 personnes touchées par les programmes sur les droits constitutionnels
- 60 puis 120 SLA signés avec des OSC
- 15 000 puis 30 000 réfugiés et migrants touchés par les programmes communautaires de soutien;
- 9 consultations régionales et 1 consultation nationale par les OSC, le réseau des OSC et le gouvernement sur les questions de droits de l'Homme
- 1200 puis 2400 cadres d'OSC touchés par les programmes de renforcement de capacité
- 60 % puis 90 % d'OSC ayant participé à des actions de dialogue public

### Exemple 2 : Rwanda, Justice, Reconciliation, Law and Order Sector (2009-2013)

- pourcentage d'augmentation du nombre des affaires jugées en matière civile, commerciale et pénale (hors génocide): 20 % (année 1), 20 % (année 2), sur la base des chiffres établis en 2008
- pourcentage d'augmentation du nombre des affaires soumises aux tribunaux par le Service national de poursuites : 20 % (année 1), 20 % (année 2)
- pourcentage de condamnés pour génocide ayant exécuté leur peine de TIG : 60 % (année 1), 75 % (année 2), sur une base de 53 % d'exécution de peine en 2008
- diminution du pourcentage de surpopulation carcérale : 125 % (année 1), 110 % (année 2), sur une base d'un pourcentage de 130 % constaté en 2008

L'évaluation des objectifs atteints déterminera les objectifs à fixer pour les deux années suivantes (programme d'appui budgétaire sectoriel ultérieur). Pour le déboursement, l'évaluation fixe quatre niveaux d'atteinte des objectifs avec attribution de points. Le résultat final détermine le niveau de décaissement (ainsi, un score final de 0,75 aura pour conséquence un décaissement à hauteur de 75 %).

### 3.3.3 Indicateurs à éviter

La partie contractante, tenue de respecter les obligations prévues par la convention de financement, est le gouvernement du pays bénéficiaire. Lorsque l'objectif final recherché est l'adoption d'une loi (p.ex.: statut de la magistrature, organisation du système pénitentiaire, nouveau code pénal etc.), la tentation pourrait être grande de faire du vote d'une loi une condition de déboursement d'une tranche variable. Cela équivaldrait cependant à prendre un grand risque, dans la mesure où le gouvernement peut se heurter à une résistance

de son Parlement dont, à tout le moins dans un régime démocratique, il ne maîtrise pas l'action.

Il est donc plutôt recommandé, dans cette hypothèse, de limiter l'indicateur au dépôt du projet de loi sur le bureau du Parlement, action qui incombe au seul gouvernement. Il est en revanche impératif qu'une évaluation soit effectuée par la Délégation de l'UE sur le contenu et le coût du projet de loi déposé, qui devra répondre aux objectifs fixés par la stratégie sectorielle telle que soutenue par l'UE.

Pour ce qui concerne l'engagement de procédures disciplinaires à l'encontre des acteurs du secteur justice, la fixation d'un nombre prédéfini de poursuites à engager serait peu adaptée. La fixation d'un pourcentage de poursuites par rapport au nombre de rapports d'inspection concluant à l'existence d'infractions apparaît également inopportune, dans la mesure où la tentation existerait d'une manipulation de la conclusion des rapports afin d'éviter l'obligation de poursuivre. Le même raisonnement s'applique à des indicateurs qui viseraient à mesurer par exemple le nombre d'arrestations de suspects, ou bien d'enquêtes et de poursuites pénales engagées par les autorités policières et judiciaires.

De façon plus générale, compte tenu de la particularité de la « matière » constituant le secteur justice, les indicateurs ne peuvent pas être exclusivement quantitatifs, car il importe pour l'UE de ne pas renforcer seulement l'efficacité, mais aussi et surtout la qualité du fonctionnement de la justice, notamment en termes de principes d'Etat de droit et de droits de l'homme. Ainsi, lors de l'analyse de l'existant, on peut par exemple être amené à constater un très long délai pour parvenir au jugement entre la fin de l'enquête ou de l'instruction et le jour du procès et, par voie de conséquence, un pourcentage très élevé de détenus préventifs par rapport au nombre total des condamnés. Si ces deux éléments sont le signe d'un mauvais fonctionnement du système judiciaire pénal qui ne parvient pas à prononcer les jugements dans un délai satisfaisant, choisir comme indicateur un délai fixe de jugement par type d'affaires ou un pourcentage obligatoire de diminution du nombre des prévenus par rapport au nombre des condamnés pourrait avoir d'importants effets pervers, dans la mesure où les juges seraient alors incités à faire du chiffre en jugeant les accusés de façon expéditive, au mépris de leurs droits élémentaires<sup>67</sup>.

### 3.4 Recommandations sur les modalités de l'aide

#### 3.4.1 L'approche «projet repensé»<sup>68</sup>

- Assistance technique (AT) légère

Au regard des principes tels qu'énoncés dans les Lignes directrices n° 3 ("Pour une coopération technique plus efficace"), le recours à une unité parallèle est en principe exclu, sauf situation particulière dont il conviendrait alors de justifier.

La solution d'une assistance technique légère localisée au sein du ministère principal (*a priori* le ministère de la Justice) paraît la plus adaptée. Le travail quotidien aux côtés des responsables du secteur justice permet en effet d'assurer dans les meilleures conditions la tâche de conseil et d'expertise. Il va de soi au surplus qu'elle est de nature à améliorer l'appropriation des résultats de l'action par les bénéficiaires.

La question se pose alors du caractère local ou international de l'AT. Si la réduction des coûts de transaction résultant du recours à un AT local est manifeste, tout comme la plus grande facilité de son recrutement et la probabilité de sa bonne connaissance du droit du pays et des circonstances locales, il faut relever les éventuels risques de trop grande proximité avec les bénéficiaires et d'une insuffisante indépendance de l'AT local.

A ces considérations générales, il faut ajouter le caractère spécifique de la mission confiée à l'AT dans un tel projet qui, lorsqu'elle est centrée sur la mise en place d'une stratégie sectorielle et coordination dans le secteur, requiert le recours à un ou plusieurs AT pourvus des compétences nécessaires pour mener à bien ces tâches.

- Meilleur recrutement de l'AT

Les défaillances de certains AT mises en évidence par les rapports de monitoring et les rapports d'évaluation montrent les limites d'un recrutement ne reposant que sur une évaluation de l'offre du prestataire contenant des curriculum vitae. Tel que recommandé dans les Lignes directrices n° 3, il apparaît indispensable d'une part de procéder de façon systématique à un entretien avec le ou les candidats assistants techniques et d'autre part, lorsque ces candidats ont précédemment accompli des missions de même nature, de vérifier la pertinence des renseignements fournis dans le CV et pendant l'éventuel entretien. La procédure d'évaluation devra tenir dûment compte de ces éléments.

- Réserve d'expertise court terme

Une importante expertise court terme devrait le cas échéant être prévue, en particulier pour les actions de renforcement de capacités qui passent très souvent par des actions de formation. De même, l'étape préalable importante que constitue l'identification des OSC actives dans le secteur justice, puis l'éventuelle formation à leur dispenser sur la technique de réponse à un appel à propositions, peut justifier le recours à une expertise court terme. L'AT devrait pouvoir y avoir recours de façon souple, avec l'accord de l'ON et de la Délégation de l'UE.

- Durée suffisante du projet

Il faut souligner l'absolue nécessité de prévoir une durée suffisante pour la mise en œuvre du projet. En effet, les délais induits par les procédures du FED ont pour conséquence que le projet ne pourra utilement être réalisé à l'intérieur d'un délai qui serait limité à deux ans. Un délai de réalisation de trois ans constitue sur ce point un minimum. La nécessité d'un délai suffisant est d'autant plus manifeste que la Commission met souvent en place des programmes dotés de budgets très importants.

- Tenue d'ateliers

Pour la définition des orientations de la politique sectorielle, au titre de la consultation des parties prenantes,

67) A Madagascar, une expérience a été mise en place pour accélérer le jugement des affaires pénales dans des tribunaux pilotes. Elle a permis une meilleure organisation des procédures internes, mais a parfois conduit les tribunaux à refuser systématiquement le renvoi d'une affaire à une date ultérieure, alors que cette mesure aurait été indispensable pour l'audition d'un témoin ou pour l'intervention d'une victime.

68) En référence à la section 4.1.1 ("Repenser les projets") des Lignes directrices n° 2 (Appui aux programmes sectoriels), visant à garder à l'esprit les objectifs plus larges de l'approche sectorielle même dans les cas où l'approche par projet doit être retenue.



les termes de référence devraient prévoir l'organisation d'ateliers pluridisciplinaires associant les praticiens du secteur, réunis par thèmes, et les représentants d'OSC.

- Utilisation des expériences acquises

En vue de l'amélioration du fonctionnement des juridictions, de nombreux projets ont prévu, à juste titre, la mise en place d'une informatique judiciaire. Ce processus très complexe demande une mise en œuvre délicate (voir encadré n° 6). Comme un grand nombre de projets

incluent le développement d'un logiciel de constitution des données et de gestion des dossiers judiciaires, il serait utile de prévoir la possibilité d'obtenir communication et d'utiliser un logiciel de même nature déjà existant dans un autre pays, avec les éventuelles adaptations nécessaires. Le projet et ses contrats devraient de même prévoir, pour l'avenir, que le logiciel développé dans le cadre du projet pourra être utilisé par un pays tiers dans lequel un appui au secteur justice sera également financé par la Commission.

### Mettre en place une informatique judiciaire

Informatiser un tribunal ne signifie pas poser des ordinateurs sur les bureaux des greffiers. Il s'agit au contraire d'un processus long et complexe, semé d'embûches, qui rend nécessaire une forte adhésion des utilisateurs, qu'il importe de susciter, dans la mesure où il suppose l'abandon des pratiques et des routines antérieures et la mise en place d'une organisation interne entièrement nouvelle.

- si l'informatisation ne se résume pas à la mise à disposition de matériel informatique, celle-ci doit constituer la première étape du processus. L'ordinateur n'est alors utilisé que comme une machine à écrire perfectionnée, mais les utilisateurs (greffiers mais aussi magistrats) peuvent se familiariser avec le nouvel outil.
- Un projet d'informatisation doit permettre la consultation des bases de données de jurisprudence et de droit. Cet accès à la jurisprudence, au journal officiel et aux textes de loi permet une meilleure mise en œuvre de la législation.
- le logiciel de gestion des dossiers judiciaires associe une base de données alimentée lors de l'arrivée des affaires nouvelles civiles et pénales et un traitement de texte permettant au moment de l'édition des documents la fusion automatique avec les données enregistrées, le système ayant en mémoire les «trames» des différentes catégories de documents.
- la mise en place du dispositif entraîne la disparition des multiples registres manuels, situation fortement anxiogène pour les personnels.
- elle entraîne une remise à plat complète et une modification des pratiques antérieures de gestion des dossiers, avec un processus de définition des besoins par les utilisateurs à l'intention du prestataire informatique, si le logiciel est développé dans le pays considéré. Un temps suffisant doit être laissé pour cette phase, qui est cruciale.
- le logiciel doit être testé pendant une durée suffisante de préférence dans un tribunal pilote de petite dimension. Il importe de résister à la forte demande du bénéficiaire qui souhaite généralement l'informatisation immédiate de la juridiction de la capitale.
- un important appui en personnel doit être mis en place pour la saisie des données de l'ensemble des dossiers en cours. Limiter l'informatisation à la saisie des dossiers nouveaux contraint les greffiers à utiliser en parallèle l'ancien système manuel et le système informatique nouveau. Cette surcharge de travail décourage les utilisateurs et signe le plus souvent l'échec du processus.
- le logiciel doit intégrer un module permettant l'extraction automatique des statistiques d'activité.
- il n'y a pas lieu de prévoir « l'informatisation des archives », comme on le voit parfois apparaître dans les termes de référence de certains projets. Ce concept n'a en effet aucune signification, puisque la recherche de précédents s'opère par une simple interrogation de la base de données du système. Pour ce qui concerne les affaires plus anciennes, la saisie des données correspondant aux affaires déjà jugées constitue une tâche colossale, qu'il n'y a pas lieu d'envisager (elle n'a été réalisée dans aucun pays développé).
- l'architecture technique permettant à terme aux juridictions de communiquer entre elles ainsi qu'avec le ministère de la Justice (dispositif de type Intranet) doit être envisagée.

- la possibilité de recevoir des données provenant des services de police et d'échanger des données avec les établissements pénitentiaires doit être prévue (logiciels compatibles, liaisons Intranet).
- une équipe de techniciens informatiques doit préalablement être mise en place au sein du ministère de la Justice et être disponible à tout moment pour répondre aux besoins des utilisateurs et notamment intervenir sur les pannes du système
- l'augmentation du budget de fonctionnement lié au coût élevé de la maintenance et des consommables doit avoir été anticipée par le ministère de la Justice.

### 3.4.2 L'appui sectoriel

- Un processus de réforme inscrit dans le long terme

Il faut intégrer le fait que l'appui sectoriel s'inscrit dans un processus de réforme qui relève du long terme. La solution passe alors par la définition de priorités, en fonction du contexte du pays, afin d'avancer par étapes, de façon dynamique. Le dialogue de politique sectorielle trouve ici tout son sens, de préférence dans un cadre coordonné avec d'autres bailleurs de fonds afin d'augmenter les chances d'obtenir des engagements fermes du gouvernement.

Dans certaines situations, le dysfonctionnement du secteur justice (peine de mort, justice aux ordres de l'exécutif, juges corrompus, violences habituelles dans les locaux de police, conditions de détention inhumaines) conduit nécessairement à s'interroger sur le bien-fondé et sur l'étendue d'un appui sectoriel, alors même que les critères d'éligibilité seraient remplis sur le plan technique.

Lorsque les violations des droits de l'homme sont engendrées par des dysfonctionnements du système judiciaire ou un manque de capacités des personnels de justice, comme c'est souvent le cas, et si par ailleurs toutes les conditions d'un appui budgétaire sectoriel sont réunies, des indicateurs de décaissement des tranches portant sur ces domaines sensibles pourront être négociés avec le gouvernement et permettront de démontrer la vigilance des bailleurs à ce sujet. L'identification de ces faiblesses peut aussi conduire à l'élaboration d'un programme d'action pouvant comporter plusieurs étapes, qui débutera par les changements considérés comme étant prioritaires.

En revanche, face à une situation où des violations massives et graves sont commises avec l'aval du gouvernement, soit parce qu'il s'agit d'une politique de l'Etat, soit parce que l'Etat ne poursuit pas les auteurs de ces violations et n'exerce pas la responsabilité de protéger qui lui incombe, cette modalité de financement doit être écartée, car elle reviendrait à cautionner de telles violations.

- Les dépenses au profit des services responsables d'assurer la sécurité

Les interrogations pouvant être formulées sur le caractère sécuritaire de certaines dépenses ne devraient pas faire obstacle à l'appui au secteur justice. Il convient en

effet de souligner qu'en dépit du caractère par nature également répressif de l'activité de certains services de ce secteur, l'appui à mettre en œuvre a en réalité pour finalité la protection des droits de la personne.

Ainsi, pour ce qui concerne les services de police, le renforcement de ses capacités peut intégrer une formation centrée sur les droits de l'homme, ou qui intègre cette dimension dans les autres formations dispensées. De la même façon, un appui ayant pour objet de mettre à disposition de la police l'équipement et les techniques de police scientifique lui permet de centrer son activité sur la recherche d'indices et de preuves matérielles, ce qui permet de considérablement réduire la nécessité d'obtenir l'aveu et donc les risques de recours aux violences à l'encontre des suspects.

De la même façon, l'appui au secteur pénitentiaire s'est heurté dans un premier temps à de fortes réticences. Il apparaît en réalité que les appuis à ce secteur permettent de remédier aux conditions d'existence dégradantes des détenus en rénovant les bâtiments pénitentiaires, en mettant en place un minimum de suivi médical et en prévoyant de nouvelles modalités de fonctionnement des établissements.

- Dialogue de politique sectorielle approfondi

Il faut insister à nouveau ici sur le caractère indispensable d'un dialogue approfondi en vue de l'élaboration de la politique sectorielle. Les insuffisances ou imprécisions de ce processus sont de nature à affecter la qualité de l'appui sectoriel mis en place<sup>69</sup>. Il apparaît ainsi opportun de suggérer qu'au début de l'identification d'un éventuel ABS au secteur justice, une information complète ou une formation soit dispensée aux parties prenantes sur les procédures et les conditionnalités de l'appui budgétaire sectoriel, afin que le dialogue sur la politique sectorielle puisse se dérouler dans les meilleures conditions.

Dès ce stade initial, des procédures élaborées de suivi et d'évaluation devront être pensées et mises au point.

69) La revue à mi-parcours pour l'Afrique du Sud a observé l'existence de difficultés dans le déroulement du programme sectoriel 'Access to justice' et les a attribuées à des insuffisances du consensus existant entre les parties lors de la conception des activités

- Réformes législatives et indicateurs

Dès lors que le processus de réforme dans le cadre d'un appui au secteur justice implique des réformes législatives, la question des indicateurs permettant de mesurer le développement de cette partie du programme ou constituant des critères de déboursements des tranches variables pose des difficultés incontestables.

Comme précédemment souligné, il ne peut être fait référence au vote sur un projet de loi, dans la mesure où celui-ci dépend du Parlement et non pas du gouvernement signataire de la convention de financement. S'il apparaît judicieux dans ces conditions de prendre comme critère le dépôt du projet de loi devant le Parlement, il reste que cet indicateur doit également impliquer que le contenu de ce projet de loi soit impérativement examiné afin de s'assurer de sa conformité aux principes de l'État de droit.

Pour l'établissement de ces indicateurs, à l'instar du dispositif retenu par le projet d'appui budgétaire général avec une composante justice à Haïti (voir ci-dessus l'encadré n° 2), chaque indicateur devrait clairement énoncer la source de vérification, la motivation, le critère et le risque. Cette obligation ne devrait pas être perçue comme une contrainte bureaucratique, mais permettrait aux concepteurs du programme de s'interroger sur la pertinence de l'indicateur retenu.

## 4. DES RÉPONSES ADAPTÉES AUX PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

La définition utilisée par la CE utilisée dans sa Communication de 2007 sur les situations de fragilité<sup>70</sup> repose sur celle adoptée par l'OCDE/CAD en 2007<sup>71</sup>, selon laquelle un État fragile est un État « dont les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement ni celle d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme ».

La fragilité ne se mesure donc pas uniquement à l'ampleur des divisions internes, voire des guerres civiles en cours dans un pays. Un pays en situation de fragilité n'est pas nécessairement pauvre ou en guerre. Toutefois, le risque de voir éclater des conflits internes violents dans les pays pauvres est aggravé dans les « États orphelins »<sup>72</sup>.

Les États ont l'obligation formelle<sup>73</sup>, selon le principe de « la responsabilité de protéger », d'assurer la protection des populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ; autrement il revient à la communauté internationale de le faire. Dans les faits, et bien que le Secrétaire général des Nations Unies reconnaisse<sup>74</sup> l'apport des opérations de paix ou celui des juridictions spécialisées créées pour lutter contre l'impunité, il n'en reste pas moins que les civils continuent de payer très cher leur seule présence dans des zones de conflit, alors que dans nombre de pourparlers de paix, les ex-belligérants sont assis à la table des négociations. De nos jours les principales victimes des conflits armés sont les populations civiles notamment les personnes vulnérables, comme les femmes ou les enfants qui deviennent des instruments de vengeance ou une monnaie d'échange entre les belligérants.

Le vrai défi pour les civils se situe dans l'acceptation des accords de paix ou de réconciliation qui sont souvent l'objet de tractations entre les parties, au détriment de l'obligation qui est faite aux États « de poursuivre les personnes présumées avoir commis ou ordonné de commettre... des infractions graves... »<sup>75</sup>.

Plusieurs questions se posent : doit-on soutenir des États en situation de fragilité qui ne respectent pas leurs institutions, leur cadre juridique et légal ou qui instrumentalisent à leurs fins la justice? Revient-il à la communauté internationale de veiller sur les États fragiles, en les aidant à renforcer leurs systèmes juridiques et judiciaires, même lorsque les fondations de l'État de droit sont imprécises (processus démocratique non encore finalisé par des élections, territorialité de l'État contestée, déliquescence de l'appareil judiciaire, fuite des élites et faiblesse des compétences nationales, archives nationales détruites, budget du pays non voté et a fortiori celui destiné au fonctionnement de la justice, etc.) ? Qu'en est-il des États qui mettent en péril la sécurité internationale, en abritant des terroristes ou en menaçant la stabilité d'une région? Comment faire pour obtenir, lors des accords de paix, un juste équilibre entre le dialogue inclusif pour résoudre le conflit et la lutte contre l'impunité des crimes perpétrés? Entre la nécessité d'une part d'inclure l'ensemble des belligérants pour éviter de maintenir une insurrection, et la nécessité d'autre part de satisfaire, au minimum, le « droit de savoir » des victimes, la route est étroite.

Ce chapitre tentera d'apporter des éclaircissements à ces questions, en tenant compte de la position européenne sur la prévention des conflits et la lutte contre l'impunité, en particulier à l'égard des femmes et des jeunes filles.<sup>76</sup> Une photographie des divers instruments financiers européens en réponse aux situations de fragilité suivra, complétée par la présentation des outils d'analyse et de réponse (justice transitionnelle, réparatrice, etc.) auxquels il peut être fait recours pour lutter contre l'impunité.

### 4.1 La position européenne sur la prévention des conflits et la lutte contre l'impunité

Le Consensus européen<sup>77</sup> sur le développement fournit des orientations pour une réponse globale à la fragilité. Il s'intègre dans un ensemble d'actions offrant la possibilité de prévenir des conflits violents et de répondre adéquatement à des besoins urgents.

70) « La réponse de l'UE aux situations de fragilité » -. S'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles »: COMM\_PDF\_COM\_2007\_0643\_F\_FR\_ACTE.pdf.

71) « Principe pour l'engagement international dans les Etats fragiles, et les situations précaires »- [www.oecd.org/dataoecd/61/64/38368761.PDF](http://www.oecd.org/dataoecd/61/64/38368761.PDF)

72) [www.institut-gouvernance.org/docs/note3.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/note3.pdf) « Etats orphelins » : Etats dont l'appui technique et financier de la communauté internationale est faible voire inexistant

73) Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU, A/RES/60/1, Document final du sommet mondial de 2005, paragraphe 138 : "C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés"

74) Sixième rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la protection des victimes, 2007; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N07/573/59/PDF/N0757359.pdf?OpenElement>

75) Assemblée générale des NU (A/59/2005), <http://www.un.org/fr/ruleoflaw/>

76) Dans ce contexte il convient de tenir compte également de l'approche de l'UE en matière de Réforme du Secteur de Sécurité (RSS), qui a déjà été présentée dans le chapitre premier.

77) Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen» [Journal officiel C 46 du 24.2.2006].

#### 4.1.1 Gouvernance, État de droit et situations de fragilité

La stratégie proposée par la Commission dans sa Communication<sup>78</sup> « Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité », met l'accent sur les ouvertures qu'offrent les périodes de transition pour traiter des questions d'égalité des sexes ou celles relatives aux droits des minorités, par le biais de révisions législatives ou constitutionnelles, aux droits des enfants, aux droits de l'Homme, à la réforme de la justice, et à l'inclusion sociale.

Pour élaborer une stratégie cohérente et adaptée en réponse aux États en situation de fragilité, un diagnostic doit être fait des institutions garantes de l'État de droit, des acteurs impliqués dans le secteur de la justice et de la sécurité (formels et informels) et des capacités de gouvernance de l'État.

Le droit et la justice sont des vecteurs par lesquels l'État régule son autorité, mais l'État n'en a pas le monopole exclusif. Des instances non étatiques peuvent jouer un rôle non négligeable dans la création du droit (international, coutumier, etc.) ou dans l'accès des populations à la justice (services parajuridiques, services de médiation, services d'interprétation juridique, comités d'utilisateurs de tribunaux,...).

En période de crise ou de sortie de crise, chaque situation doit être prise de façon « différenciée, coordonnée et globale, conjuguant action diplomatique, aide humanitaire, coopération au développement et sécurité ».<sup>79</sup>

Pour répondre aux défis liés aux situations de fragilité, l'approche adoptée par l'UE se veut flexible, dynamique tout en étant ferme, sur des problématiques telles que la corruption, les compétences dévolues aux tribunaux militaires, la peine de mort, l'application d'amnisties totales, ou sur toute action en opposition aux valeurs de l'UE.

#### 4.1.2 L'approche LARD: « liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement »

Cette approche répond à une vision intégrée fondée sur le principe du développement durable, d'où la nécessité d'associer l'aide d'urgence, la gestion de crise, l'aide à la reconstruction et la coopération au développement à long terme. Le cadre stratégique de cette approche visait jusqu'à tout récemment les seuls secteurs sociaux (santé, éducation, etc.). Mais pour répondre aux besoins des populations, en période de reconstruction, des efforts ont été faits pour y associer les questions de sécurité, de gouvernance et de développement institutionnel.

Comme rappelé plus haut, les États ont l'obligation de combattre toute forme de discriminations et de violences, notamment à l'égard des femmes, des jeunes filles et des personnes vulnérables.

C'est pourquoi l'UE<sup>80</sup> insiste pour que la violence contre les femmes et les filles soit punie par la loi et que les

auteurs soient responsables de leurs actes devant les tribunaux. Les États doivent mener avec diligence des enquêtes et s'assurer que le système de justice pénale, en particulier les règles de procédure et de preuve, fonctionnent de manière à encourager les femmes victimes de violences à porter plainte et à témoigner. Lutter contre l'impunité implique des actions de sensibilisation, de communication et d'éducation en faveur des policiers, des procureurs, des juges et du corps médical. De même, des activités doivent être envisagées, comme l'assistance juridique gratuite, la protection adéquate des victimes et des témoins et surtout la création de conditions permettant aux victimes de ne plus être économiquement dépendantes des auteurs de violences.

#### 4.2 Les instruments financiers et les modalités de mise en œuvre dans les situations de fragilité

En réponse aux besoins et aux urgences, la CE peut utiliser ses différents instruments financiers (géographiques, instrument de stabilité, instruments thématiques dont notamment l'IEDDH) de manière à lui permettre d'intervenir avec rapidité et souplesse aux crises et aux situations de fragilité. Ces instruments peuvent bien entendu être complétés par l'instrument d'aide humanitaire ainsi que les mécanismes dont dispose l'UE dans le cadre de la PESC/PESD, mais qui ne seront pas traités ici. Enfin, il convient de mentionner également la possibilité d'utiliser la modalité de l'appui budgétaire dans les situations de fragilité.

##### 4.2.1 Le Fonds européen de développement (FED) : application de procédures flexibles en fonction des circonstances (articles 72 et 73 des accords de Cotonou)

Si le pays est déclaré en situation de crise, les programmes financés sur des fonds FED sont éligibles durant cette période à l'application des procédures flexibles prévues aux articles 72 et 73 de l'accord de Cotonou et aux articles 254 à 257 de l'accord de Lomé IV. Toutefois, l'utilisation des procédures flexibles ne peut être autorisée que durant la période « d'urgence », au cas par cas, et après approbation par le Chef de Délégation.

La flexibilité de certaines conventions de financement permet quant à elle de financer des actions ponctuelles, en appui institutionnel, comme par exemple en Somalie le « *Somalia Recovery Program* » ou le Programme d'appui institutionnel (PAI) en RD Congo. Dans le cadre du PAI, plusieurs activités d'appui à la reconstruction et à la création des institutions de la Transition ont été financées, comme la fourniture d'expertise pour collaborer à la rédaction de la Constitution de la Transition.

La Facilité de Coopération Technique (TCF) répond quant à elle, à des besoins ponctuels en assistance techniques (réalisation d'études, formations, etc.).

78) Ibid, note de bas de page 70

79) Ibid., page 7.

80) "EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them" 2008 – <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>



#### 4.2.2 L'Instrument de Stabilité

Comme déjà indiqué dans l'introduction, l'Instrument de Stabilité (IS), qui était précédé par le Mécanisme de Réaction Rapide (MRR), peut quant à lui intervenir notamment dans une situation de crise ou de crise émergente. Il contribue à la stabilité en prévoyant une réaction efficace pour aider à préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles pour permettre la mise en œuvre effective des politiques de développement et de coopération de la Commission. Cet instrument permet de profiter d'opportunités politiques dans des secteurs régaliens et de gagner la confiance des interlocuteurs, afin de préparer des interventions plus structurées sous les instruments géographiques. A ce titre, il est important que la définition des interventions au titre de l'IS, souvent prises à l'initiative du siège, soient néanmoins conçues dans une perspective autorisant une synergie avec d'autres instruments en cours ou préparant un déploiement ultérieur sous d'autres instruments à long terme comme le FED.

Par exemple, le projet de rétablissement de la chaîne pénale à Bunia, financé par la Commission européenne via l'ONG RCN sur le Mécanisme de Réaction Rapide (MRR) dès janvier 2004, a permis la reprise de l'activité judiciaire dans le district de l'Ituri. Ce projet situé au centre d'une zone de conflits dans l'Est de la RDC, a participé à la lutte contre l'impunité par la réanimation du système judiciaire, en particulier par un appui à la justice pénale. Inscrite dans une logique d'urgence, et non de développement, cette justice a laissé ouverte la question plus structurelle du retour à l'Etat de droit. Les résultats se sont manifestés par le nombre et la nature des affaires jugées, et par une plus grande transparence de l'activité judiciaire et policière. Au terme du projet et en tenant compte des résultats et des besoins liés à la précarité de la situation sécuritaire dans ce district, à la faiblesse de la législation pénale existante, au manque de moyens policiers nécessaires aux enquêtes, à l'insuffisance des moyens matériels et financiers affectés au soutien aux magistrats et aux juges, le FED a pris le relais, avec le programme REJUSCO.

De même, l'IS a été utilisé pour financer des activités de lutte contre l'impunité, comme :

- Justice transitionnelle: l'appui au Sénégal pour la tenue du procès contre Issène Habré,
- le soutien à la Commission de vérité et réconciliation aux Iles Salomon ;
- l'appui à la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Dans ce dernier cas et de manière à permettre à cette juridiction de poursuivre ses activités jusqu'au bout, le FED a pris le relais de l'Instrument de Stabilité, dans le cadre du projet "Special Court for Sierra Leone - The Legacy project".

#### 4.2.3 L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)

Etant l'instrument thématique se prêtant le plus à des interventions dans le domaine de la justice, l'IEDDH est aussi très approprié aux situations de fragilité, car il est axé sur les situations dans lesquelles les libertés fondamentales sont menacées et la sécurité des personnes est gravement compromise. Il en est de même lorsque la société civile et les défenseurs des droits de l'homme sont soumis à de fortes pressions et lorsque le pluralisme politique est réduit. L'une des spécificités de l'IEDDH est qu'il permet de financer des activités sans l'approbation des gouvernements des pays partenaires. Il favorise les activités de réconciliation (dialogue entre les acteurs politiques ou entre les communautés au centre des conflits) ou de lutte contre l'impunité. Il est très utile pour répondre à des besoins urgents via de petits projets menés par des OSC. Là aussi, il est recommandé d'adopter une approche stratégique en assurant la complémentarité et la cohérence entre les programmes financés sur les instruments géographiques et ceux financés sur les instruments thématiques.

### Cas de la RDC : complémentarité de l'IEDDH avec les autres actions de la Commission

Au travers de l'IEDDH le projet « Lutte contre l'impunité en appuyant la CPI », mis en œuvre par Avocats Sans Frontières-Belgique, a été financé pour un montant de 942.000 €, sur la période Mars 2006 à Mars 2008, avec une concentration géographique dans les provinces du Nord et l'Est de la RDC. Les objectifs spécifiques de ce projet, étaient de : 1) de renforcer les capacités congolaises de poursuivre les crimes graves selon les principes du droit international et renforcer l'indépendance des avocats pour qu'ils soient en mesure de protéger et de soutenir les victimes de tels crimes, 2) fournir une assistance juridique de qualité aux victimes de crimes internationaux par la création d'un réseau réunissant des ONG et des institutions impliquées dans le soutien aux victimes; 3) fournir une assistance judiciaire gratuite aux victimes de crimes graves de droit international devant la CPI ainsi qu'aux victimes financièrement vulnérables et aux auteurs présumés de ces crimes devant les juridictions congolaises. Les services sont principalement offerts par des avocats congolais dont les capacités sont renforcées par le projet. Ce petit projet complète utilement les efforts du REJUSCO (Restauration de la Justice à l'Est du Congo), un projet multi-bailleurs de 15 MEUR cofinancé par les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni et la CE. Le REJUSCO vise, entre autres, à renforcer les capacités des juridictions congolaises des trois provinces à l'Est de la RDC en termes de poursuites et jugement des auteurs présumés de crimes graves de droit international. En reconnaissance du rôle différent des juridictions congolaises et de la CPI dans la poursuite et le jugement des crimes graves de droit international, la CPI intervenant plutôt dans la poursuite des commanditaires et organisateurs de ces crimes, alors que les juridictions congolaises se focalisent sur les auteurs directs, il a été jugé qu'un appui à la CPI sur financement IEDDH constituerait un outil supplémentaire et complémentaire à REJUSCO dans la lutte contre l'impunité.

#### 4.2.4 L'appui budgétaire

La CE a utilisé à plusieurs reprises l'appui budgétaire pour répondre aux besoins financiers urgents des États fragiles et en sortie de crise, et ce notamment pour consolider les fonctions clés de l'État (gestion des finances publiques) et préserver la stabilité sociale et la sécurité (paiement des salaires des fonctionnaires, des magistrats, la solde des policiers et des militaires, etc.). Il vise à soutenir un processus de retour à la normale et repose sur une évaluation continue de la situation macro-économique et des réformes, en particulier celle de la gestion des finances publiques.

Lorsqu'un appui budgétaire (général ou sectoriel) est envisagé en appui à des réformes plus larges dans le secteur, il est nécessaire de se poser la question de savoir si ne sont pas mises en œuvre dans ce secteur des pratiques en contradiction avec les valeurs de l'UE (droits de l'homme, démocratie...). Cette modalité d'aide est-elle appropriée pour appuyer le secteur de la justice, sachant par exemple que la peine capitale est toujours appliquée, ou que la torture est systématiquement pratiquée et admise comme moyen de preuve? Même s'il est vrai que cette question n'est pas propre à la modalité d'aide choisie et qu'elle se pose pour tous les instruments de l'aide, la fongibilité des fonds rend cependant la question plus pertinente en cas d'appui budgétaire.

Une identification des faiblesses du secteur ainsi que des causes de ces dernières, permet d'envisager d'autres lignes de conduite:

- Envisager un appui budgétaire pour soutenir uniquement un sous-secteur de la justice,

- et non pas l'ensemble du secteur. Si par exemple la peine capitale est appliquée, il serait contraire aux valeurs de l'UE de soutenir l'efficacité du système judiciaire permettant une augmentation du rendement des magistrats ou de soutenir l'ensemble du secteur de la justice. L'appui budgétaire pourrait alors privilégier un sous-secteur de la justice tel que l'accès à la justice ou l'amélioration des conditions de détention.
- Concentrer les indicateurs sur ce qui, à l'analyse, apparaît comme étant des réformes ou des changements prioritaires, permettant l'élaboration d'un programme en différentes étapes. Ces indicateurs permettront de continuer à assurer un suivi de la situation en maintenant la pression politique dans le cadre du dialogue politique.
- Fixer des indicateurs liés au respect de ces principes et de ces valeurs en tant que condition générale (tranches fixes), permettant la suspension du programme en cas de non-respect de cette condition générale.

En tout état de cause, il conviendra d'avoir une conception dynamique et flexible du secteur, en établissant un programme d'action échelonné et progressif, éventuellement en mettant une assistance technique à disposition.

En accompagnement du programme, le dialogue de politique sectorielle continu et l'action conjointe des bailleurs paraissent indispensables en vue de l'obtention des réformes jugées nécessaires. Il est important de rappeler que comme dans tout appui budgétaire, le dialogue de politique sectorielle nécessitera des ressources humaines expérimentées, maîtrisant bien le secteur.

### 4.3 Analyses et réponses aux situations de fragilité

Pour répondre adéquatement aux problèmes de développement dans les États fragiles, plusieurs institutions ont proposé une grille d'analyse et des stratégies pour renforcer les États fragiles et coordonner leurs actions.

#### 4.3.1 Les 10 principes du CAD

Le « cadre d'analyse de l'OCDE-CAD »<sup>81</sup> a été utilisé pour élaborer le tableau qui suit et transpose le cadre au secteur de la justice.

**Tableau 1. Les 10 principes du CAD pour “l’engagement international dans les états fragiles et les situations précaires” appliqués au secteur de la justice**

Les dix principes du CAD	Appliqués à des considérations liées au secteur de la justice
1. Prendre le contexte comme point de départ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire une analyse du contexte (post conflit ou de transition, mauvaise gouvernance, crise prolongée, etc.), qui prenne en considération les avancées diplomatiques politiques, économiques et l'évaluation du secteur de sécurité (armée, police et justice).</li> <li>Porter une attention particulière à l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux belligérants, à la position occupée par le Barreau, par les syndicats de magistrats et les OSC, à la ratification ou non du Traité de Rome, à la justice informelle ou traditionnelle (tribunaux coutumiers, chefs traditionnels ou religieux, etc.) et aux capacités des acteurs judiciaires à jouer un rôle de médiateur durant le processus de réconciliation.</li> <li>Élaborer une stratégie commune incluant toutes les parties prenantes, dont les représentants du pouvoir judiciaire, de la police, de la défense, de la société civile et des réformateurs nationaux qui jettera les bases du dialogue avec la population (exemple : dialogue inter congolais, conférence nationale souveraine au Mali, etc.)</li> </ul>
2. Ne pas nuire	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer que la communauté internationale prenne des mesures (incitations ou sanctions) équitables et ne crée pas de nouvelles tensions. Par exemple, il est préférable de prendre le temps d'examiner avec les autorités locales (et les assemblées communautaires) les questions foncières ou la question des frontières et des réfugiés, avant de prendre des décisions expéditives.</li> <li>Trouver un juste équilibre entre les mesures « incitatives » à la reconstruction et à la stabilisation de l'État (exemple : appui à la mise en place d'institutions de transition) et les « sanctions », comme : la fermeture des frontières, l'imposition de sanctions économiques ou la poursuite de dirigeants comme « criminels de guerre », etc.</li> </ul>
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'État en s'attaquant dans une première étape aux questions relatives à la construction de la paix (désarmement, démilitarisation, renforcement de la police), à la protection des civils et à la défense des victimes (exemple : enquêter sur les crimes, soutien psychologique aux victimes, programmes de protection des témoins et des victimes, etc.)</li> <li>Consolider les capacités de l'État à s'acquitter de ses fonctions essentielles. Le renforcement devrait pouvoir débuter par un appui à la réforme du secteur de sécurité qui inclut la justice pénale et criminelle, tout en n'oubliant pas le renforcement des institutions judiciaires et des magistrats et greffiers qui l'animent.</li> </ul>
4. Accorder la priorité à la prévention	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prévenir les injustices et violations, par une combinaison de mesures, à savoir la réalisation d'activités de sensibilisation, d'éducation et de communication à destination des populations locales, avec pour objectif d'expliquer les causes possibles de risques de conflits et de récidive, etc.</li> </ul>

81) *Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires*, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf>

Les dix principes du CAD	Appliqués à des considérations liées au secteur de la justice
<p>5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relégitimer l'État en le dotant, par exemple d'une Constitution de transition, d'un cadre juridique et réglementaire (loi électorale, code de la nationalité, loi d'amnistie, etc.), de moyens pour sécuriser le contentieux électoral, de nouvelles institutions garantes de la séparation des pouvoirs ou de la défense des droits de l'homme.</li> <li>• Informer les populations (radio, causeries, spots TV, etc.) sur les enjeux des élections et le processus de paix.</li> <li>• Favoriser le travail des populations locales et des ex-combattants par des travaux d'intérêt général (reconstruction des routes, villages, dispensaires, écoles, etc.) dans la perspective du développement de ces infrastructures</li> </ul>
<p>6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protéger les groupes vulnérables, exclus et discriminés, comme les femmes, les enfants, les personnes handicapés, les autochtones, les personnes issues de certaines ethnies, de groupes religieux, etc. En ciblant les groupes victimes de violences, on s'attaque non seulement aux violences elles-mêmes, mais aussi à leur escalade (ripostes, vindicte populaire, etc.). Diverses activités peuvent être envisagées à l'intention de ces groupes, comme la reconnaissance officielle des communautés autochtones, la mise en place de bureaux d'enregistrement des plaintes pour violences (dans les hôpitaux, dispensaires), la sensibilisation des personnels soignants en partenariat avec la police et les magistrats, le soutien psychologique des femmes et des enfants victimes de violences, etc.</li> </ul>
<p>7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller à rechercher des points d'ancrage entre les acteurs internationaux, les institutions nationales et les priorités des populations à la base. En fonction des fonds disponibles, et du mauvais état de certaines institutions judiciaires (tribunaux détruits, magistrats décimés par le conflit, etc.), des actions peuvent être envisagées au niveau national au travers des juridictions foraines, en lien avec la justice communautaire. Les modes alternatifs de résolution des conflits (médiation, conciliation, arbitrage, etc.) par les communautés et ses représentants (notables des villages, chefs religieux ou traditionnels), ont l'avantage d'être accessibles aux populations, mais pas toujours acceptés par les instances nationales, d'où l'intérêt des juridictions foraines, qui utilisent les principes de droit commun.</li> </ul>
<p>8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place des mécanismes de coordination et de collaboration entre les partenaires au développement et les autorités nationales et locales.</li> <li>• Prévoir des mécanismes à divers niveaux, entre les bailleurs et entre ces derniers et les autorités nationales et locales.</li> </ul>
<p>9. Agir vite, mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inviter les partenaires au développement à adapter leurs stratégies de pénétration d'un secteur, tel que la justice, en tenant compte de l'urgence, de la volonté manifestée par l'État de reconstruire son appareil judiciaire et des besoins exprimés par la population. Les organismes donateurs disposent d'une gamme de plus en plus large d'instruments, qui leur permettent de moduler leur aide. L'aide d'urgence est le moyen le plus rapide, mais il ne peut s'inscrire dans la durée.</li> <li>• Maintenir une pression constante sur les autorités, pour respecter « le devoir de mémoire », mais aussi pour soutenir l'État dans la reconstruction de son secteur de la justice. Il ressort de l'expérience acquise que les pays donateurs doivent s'impliquer dans le secteur de la justice sur de longues périodes (minimum 10 ans).</li> <li>• Amener les partenaires à : i) simplifier leurs processus de programmation, en les autorisant à utiliser pour le secteur de justice des approches itératives, flexibles et participatives ; ii) rendre moins contraignantes leurs règles et procédures dans la réalisation des projets (exemple : utilisation de procédures flexibles, articles 72-73 des accords de Cotonou. )</li> </ul>

Les dix principes du CAD	Appliqués à des considérations liées au secteur de la justice
10. Éviter de créer des poches d'exclusion	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mobiliser les fonds promis lors des conférences internationales sur la reconstruction. Il ressort de l'expérience que : i) trop souvent l'aide annoncée tarde à venir ; ii) des pays ou régions bénéficient d'un afflux d'aides alors que d'autres pays limitrophes sont privés de tout soutien, avec comme conséquence le transport des conflits dans des zones voisines.</li> <li>Prendre des mesures appropriées, notamment dans le cadre d'activités financées au travers des organisations régionales ou des fonds liés aux programmes indicatifs régionaux (conférences régionales sur la destruction des armes, extraditions des criminels, retour des réfugiés, stabilisation des frontières et droit au retour, développement local transfrontalier, etc.)</li> </ul>

### 4.3.2 Lutte contre l'impunité

La sortie de crise marque généralement la fin des affrontements et des violences, mais les tensions restent fortes et des exactions peuvent reprendre, d'où la nécessité d'envisager dès le début des négociations une stratégie de sortie de crise qui prenne en considération, dans le cadre du plan de stabilisation et de reconstruction, la délicate question de la réconciliation et de la lutte contre l'impunité.

Dans son rapport<sup>82</sup>, intitulé « *Selling Justice Short* », Human Rights Watch pose un regard novateur sur les relations qui existent entre les processus de paix et les pressions faites par des chefs de guerre pour s'asseoir à la table des négociations, notamment au regard des liens existant entre l'amnistie, la justice pénale internationale et la culture de l'impunité.

Partant de l'analyse des conflits récents, le rapport énonce les principes suivants :

- Accorder une amnistie aux criminels de guerre et aux personnes ayant commis des crimes graves<sup>83</sup> durant les conflits n'est pas un gage de réussite du processus de paix. Par exemple, au Sierra Leone, à trois reprises des dispositions d'amnistie générale ont échoué et n'ont pas permis d'aboutir à un accord de paix durable. En Angola, les tentatives ont été au nombre de six.
- Ignorer les atrocités et conditionner la paix à l'impunité pour les crimes les plus graves n'est pas la garantie d'une paix durable. En revanche, enquêter et engager des procédures judiciaires peut dans certains cas offrir des résultats dans des délais plus courts et avec un effet dissuasif plus important. Par exemple, l'acte d'accusation introduit à l'encontre de Milosevic par le Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a permis d'arriver très rapidement à un accord sur les termes du plan de paix international pour le Kosovo.

- Enclencher des procédures judiciaires (poursuites, enquêtes, témoignages, procès, etc.) redonne aux victimes leur dignité et la reconnaissance de leurs souffrances. Les jugements rendus sur des faits prouvés confèrent aux victimes une légitimité qui les protège contre les tentatives de révisionnisme. La nécessité de conserver des preuves et de se souvenir - devoir de mémoire - a une valeur éducative inestimable, pour les populations et pour les générations futures. Des observateurs considèrent que le simple fait d'avoir traduit Thomas Lukanda (RDC) devant la Cour Pénale Internationale aurait eu une valeur éducative et dissuasive à l'égard d'autres chefs de guerre dans la sous région.
- Mettre en action la justice pénale internationale favorise le développement de mécanismes nationaux novateurs. Par exemple, l'arrestation de Pinochet au Royaume-Uni a ouvert la porte à la création de tribunaux nationaux pour entendre les victimes au Chili. Les tribunaux ad hoc et la Cour pénale internationale (CPI) ont également contribué directement et indirectement à l'amélioration des mécanismes de justice ou à la révision des lois nationales dans les pays où ils enquêtent sur des crimes.
- Sacrifier la justice en faveur de la réconciliation, même en utilisant des mécanismes de justice transitionnelle, telle la création d'une commission de vérité et réconciliation, serait pour certains observateurs une régression dans la reconnaissance des droits des victimes. Les attentes des victimes à l'égard de la justice ont changé ces deux dernières décennies, en particulier suite à une meilleure prise en compte du droit pénal international.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il faut :

- Répondre aux *besoins des victimes et des témoins*, mais surtout créer un corps d'enquêteurs spécialisés, pour conserver les preuves dans des lieux sécurisés et pour créer des conditions propices de protection, afin qu'ils ne soient pas inquiétés, après avoir témoigné.

82) <http://www.hrw.org/en/node/84262/section/2>

83) Crimes définis comme entrant dans la catégorie des violations aux Conventions de Genève, à savoir : le génocide, les crimes contre l'humanité et autres violations du droit international des droits de l'homme qui constituent des crimes de droit international ou que le droit international oblige les Etats à sanctionner, comme la torture, les disparitions forcées, exécutions extrajudiciaires et l'esclavage.



- Prévoir des activités de dialogue avec les autorités locales (chefs coutumiers, religieux, de villages, etc.) pour mieux comprendre ce qui s'est passé et trouver des voies et moyens rapides et adaptés à chaque situation. Trop souvent l'aide internationale arrive tard et les preuves se sont évanouies dans la nature. Cette phase est essentielle pour la reconstruction, car ne rien faire de visible à l'intention des populations peut aussi être à l'origine de vengeances privées et d'une escalade de violences.
- Mener, en fonction du contexte, plusieurs types d'actions, allant des mécanismes de justice transitionnelle (voir paragraphe 3.3 ci-dessous), en passant par des mécanismes de justice foraine ou par la justice traditionnelle/locale de résolution des conflits (ex : Gaçaça au Rwanda). Ces derniers ouvrant la voie à la réconciliation et au pardon.

La contribution des OSC n'est pas négligeable, en tant que **fournisseurs de services** (éducation civique, sensibilisation de la population aux questions liées à l'accès à la justice, renforcement des capacités des acteurs de la justice et des tribunaux communautaires, aide légale et parfois judiciaire, appui à la mise en place de mécanismes de résolution des conflits, arbitrages, conciliations, médiations ou soutien à la réalisation de campagnes pour la transparence, à l'organisation de litiges d'intérêts publics, etc.) ou en tant qu'**agents de suivi (monitorage) des actions de l'État**, notamment par le plaidoyer que les OSC peuvent exercer auprès des pouvoirs législatif et exécutif, pour l'avancement des réformes (meilleur accès des citoyens aux services de justice, abolition de la peine de mort, suppression des tribunaux militaires, campagne pour la transparence dans les processus de sélection des magistrats, surveillance des budgets alloués à la justice et performances du secteur, etc.).

L'apport des Acteurs non Étatiques ne doit pas occulter les efforts qui doivent être entrepris pour renforcer la gouvernance judiciaire des États fragiles (renforcement des capacités des magistrats, augmentation des salaires du personnel judiciaire, gestion judiciaire, etc.).

La conjugaison et la complémentarité des activités visent à limiter les poches de résistances aux changements, à faire tomber les tabous, les peurs de représailles et à faire en sorte que les populations aient confiance en leur justice.

### 4.3.3 Justice transitionnelle et justice réparatrice

#### La justice transitionnelle

La justice transitionnelle est « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation »<sup>84</sup>. Par conséquent, organiquement, la justice transitionnelle ne repose pas uniquement sur des juridictions et doit s'envisager dans une logique de complémentarité avec celles existantes et s'articule autour de quatre mécanismes<sup>85</sup> qui allient, sur les thèmes du devoir de mémoire et de réconciliation, des actions judiciaires et extra judiciaires, telles que :

- les poursuites pénales par des tribunaux nationaux, internationaux ou mixtes ;
- les enquêtes visant à établir la vérité sur les exactions passées (soit via les enquêtes nationales officielles telles que les commissions vérité, soit via les commissions d'enquête internationales, les mécanismes des Nations Unies ou les efforts des ONG) ;
- les réparations (compensatoires, symboliques, sous forme de restitution ou de réhabilitation) ;
- les réformes institutionnelles (comprenant les réformes du système de la sécurité et les réformes judiciaires, la révocation des auteurs d'exactions des postes de la fonction publique et la formation en droits de l'Homme des fonctionnaires).

84) Rapport du Secrétaire général des Nations-Unies devant le Conseil de sécurité, « Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », Doc. S/2004/616, 2 août 2004, p. 7 parag. 8.

85) <http://www.ictj.org/>

**Tableau 2. Mécanismes de justice transitionnelle**

Mécanismes	Attributions/compétences	Observations : Forces / faiblesses
<b>Poursuites pénales</b>		
<b>Cour pénale internationale<sup>86</sup></b>	<p><i>Le Statut de Rome : Traité multilatéral à vocation universelle, adopté en 1998. La CPI vient en complément des juridictions nationales et peut enquêter et poursuivre trois (3) catégories d'infractions criminelles: le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerres. Elle ne peut être saisie que par un État ayant signé le Traité de Rome. Contrairement, aux tribunaux ad hoc, la CPI est indépendante des Nations Unies.</i></p>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet dissuasif de la CPI sur le règlement des conflits</li> <li>• Crédibilité et indépendance de la CPI, par rapport aux États et au système des Nations unies</li> </ul> <p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédures longues et coûteuses</li> <li>• Preuves difficiles à réunir</li> <li>• Actes d'accusation trop larges</li> <li>• Système procédural (modèle anglo-saxon) basé sur le témoignage et ses aléas</li> <li>• Procès trop éloignés des victimes qui ne peuvent pas toujours venir témoigner,</li> <li>• Collaboration insuffisante des pays qui détiennent des preuves et qui refusent de les livrer à la CPI</li> </ul>
<b>Tribunaux ad hoc</b>	<p><i>Tribunaux mis en place par le Conseil de Sécurité des Nations unies : Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPY) et Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR).</i></p>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gage d'indépendance et d'impartialité des juridictions (présence d'un personnel international)</li> <li>• Extraire les criminels de leur pays pour échapper à la vindicte populaire, etc.;</li> </ul> <p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédures longues, coûteuses et éloignées des victimes</li> <li>• Difficulté pour réunir les preuves</li> </ul>
<b>Tribunaux mixtes</b>	<p><i>L'émergence de tribunaux mixtes fait suite aux leçons tirées de l'expérience des deux tribunaux ad hoc. Généralement, les tribunaux mixtes sont implantés dans le pays où les abus ont été commis. Ils sont composés de juges nationaux et internationaux qui appliquent la législation nationale en vigueur. Exemple : le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (2002), les Chambres Extraordinaires au sein des Tribunaux Cambodgiens (2003). Au Timor Leste et au Kosovo, l'administration des Nations unies a placé des juges et procureurs internationaux au sein du système judiciaire national</i></p>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins coûteux que les tribunaux Internationaux</li> <li>• Capacités renforcées du personnel national qui bénéficie de l'expérience des juges internationaux</li> <li>• Permet aux victimes de témoigner et de faire reconnaître, au niveau national, leurs souffrances</li> <li>• Vertus éducatives des procès (visionnement dans les médias, etc.),</li> <li>• Faire une place au devoir de mémoire dans la refondation de l'État</li> </ul> <p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques de partialité des juges nationaux</li> <li>• Procédures longues et difficulté de réunir des preuves</li> </ul>

86) [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

Mécanismes	Attributions/compétences	Observations : Forces / faiblesses
<b>Enquêtes</b>		
<b>Commission de vérité<sup>87</sup></b>	<p>Caractéristiques des commissions de vérité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>organe autonome d'enquête, approuvé par l'État pour une durée limitée;</li> <li>compétentes pour enquêter sur les crimes et délits les plus graves et sur des exactions particulières commises au cours d'une période donnée ;</li> <li>priorité est faite aux victimes qui ont souffert ;</li> <li>donne lieu à un rapport final qui contient des conclusions et des recommandations qui a valeur de document historique : « devoir de mémoire »</li> </ul> <p>Certaines commissions ont eu un impact important, comme celle d'Afrique du Sud (1994) ou du Maroc (2004). D'autres par contre, n'ont pas pu réaliser leurs missions (crédibilité des membres, cas de la RDC ou manque de volonté politique, cas d'Haïti, etc.)</p>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enclenche le processus de réconciliation au niveau national</li> <li>Reconnaissance du droit à la vérité et au pardon</li> <li>Effets dissuasifs et éducatifs</li> </ul> <p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Liées au mandat de chaque commission (peur de témoigner des victimes et des témoins, manque de temps pour trouver des preuves, manque de coopération des autorités et des communautés, absence de stratégie pour poursuivre en justice ceux qui refusent de témoigner ou les perpétrateurs de crimes graves de droit international, etc.)</li> <li>Manque de leadership de la société civile d'où sa faible capacité à mobiliser les victimes, les témoins et les prévenus.</li> </ul>
<b>Autres types d'enquêtes</b>	<p>Enquêtes par : des institutions nationales de droits de l'Homme, des commissions nationales d'enquêtes, des organes multilatéraux d'observation ou d'enquête des droits de l'homme ou par des acteurs non étatiques, etc.</p>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Appropriation nationale.</li> </ul> <p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sont moins efficaces car soumises au bon vouloir des politiques</li> </ul>
<b>Réparations<sup>88</sup></b>		
<b>Compensatoire, symboliques, restitution des biens, etc</b>	<p>Droits des victimes de demander réparation pour des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire</p>	<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vertus éducatives</li> <li>Reconnaissance des souffrances</li> <li>Indemnisations compensatoires</li> </ul> <p><b>Faiblesses</b></p> <p>Difficultés rencontrées pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Réunir les preuves</li> <li>Établir des bases objectives de l'indemnisation (basée sur les dommages subis ou sur les besoins des victimes ou sur une combinaison des deux)</li> <li>Prioriser les dommages couverts (économiques, physiques et/ou psychologiques), etc.</li> </ul>

87) « Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit – Les commissions de vérité », Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, 2006, [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/ruleoflaw-TruthCommissions\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/ruleoflaw-TruthCommissions_fr.pdf)

88) Résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005

Mécanismes	Attributions/compétences	Observations : Forces / faiblesses
<b>Réformes institutionnelles</b>		
<b>Identification-recensement</b> <sup>89</sup>	<i>Le programme consiste à identifier et à recenser le personnel œuvrant dans le secteur de sécurité pour les comptabiliser et mieux les connaître.</i>	<b>Forces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Établit une cartographie des acteurs œuvrant dans le secteur</li> <li>• Mesure préventive qui peut avoir un impact dissuasif sur les ex combattants ;</li> </ul> <b>Faiblesses</b> <p><i>Système imparfait, car il ne permet pas d'évaluer les compétences ou l'intégrité d'une personne.</i></p>
<b>Assainissement (Vetting)</b> <sup>90</sup>	<i>L'assainissement comprend trois étapes : l'enregistrement, l'évaluation et la certification du personnel travaillant dans l'armée, la police et la justice. L'objectif est d'écarter du secteur de sécurité des agents ayant commis des crimes ou autres exactions</i>	<b>Forces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartographie du secteur de sécurité avec des mesures coercitives</li> <li>• Lutte contre l'impunité</li> </ul> <b>Faiblesses</b> <p><i>Une forte volonté politique est nécessaire pour mener ce type de processus jusqu'au bout.</i></p>

### La justice réparatrice

Contrairement au système judiciaire traditionnel, qui utilise la sanction (notamment les amendes ou la prison) comme moyen de répression pour protéger la société, la justice réparatrice se fonde sur la résolution des problèmes et sur le droit de parole des délinquants et des victimes. L'objectif visé par ce type de justice est de permettre la réinsertion des délinquants et des victimes au sein de leur communauté ; la collectivité ayant la responsabilité de décider du type de pacte qu'elle souhaite transiger avec les auteurs de certaines infractions en tenant compte des besoins et des souhaits des victimes. La justice réparatrice fait appel à toutes sortes de mécanismes, comme la médiation pilotée par un professionnel du droit, la conciliation par des autorités religieuses, des chefs traditionnels ou des notables communautaires (communautés autochtones). Le but recherché est la résolution du conflit tout en permettant la réintégration rapide et à moindre coût du délinquant dans la société. Le concept de justice réparatrice a donné lieu à de nombreuses recherches<sup>91</sup>, notamment dans les pays de *common law*, qui souhaitent que le travail d'intérêt général soit une alternative à l'incarcération ou que la résolution des conflits à la base, la médiation par des juges communautaires ou religieux, deviennent la règle pour des litiges mineurs.

89) Rule of law tools for post-conflict states- Monitoring legal system-OHCHR 2006

90) Rule of law tools for post-conflict states- Vetting an operational framework-OHCHR 2006

91) <http://www.restorativejustice.org/university-classroom/02world/africa3/africa>

### Cas du Rwanda: Une approche multidimensionnelle

#### Projet 8<sup>ème</sup> FED « Soutien à l'État de Droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale » au Rwanda

Le projet « Soutien à l'État de droit et aux initiatives de promotion des droits de la personne et de la réconciliation nationale » a contribué au renforcement du secteur de la justice (Cour Suprême, Parquet général, ministère de la Justice, Police nationale) et notamment du Service national des juridictions Gaçaça, de la Commission nationale d'Unité et de Réconciliation, de la Commission nationale des droits de la personne, de la Commission nationale électorale et de l'Office de l'Ombudsman. Chacune de ces institutions est intervenue, à sa manière et dans son domaine d'intervention spécifique, pour l'établissement et la consolidation de l'État de droit et de la réconciliation nationale au Rwanda.

Pour tenter de répondre à l'immense défi que représentait l'arriéré judiciaire lié au contentieux du génocide et des massacres de 1994 et s'inspirant de la Gaçaça, cadre traditionnel de résolution des conflits, le législateur rwandais a instauré les juridictions Gaçaça. Ces juridictions ont été chargées de la collecte d'informations, de la catégorisation des prévenus et du jugement des différents accusés du génocide à l'exception des personnes de la première catégorie.

L'approche multidimensionnelle de ce projet a permis de renforcer le système de justice étatique, tout en donnant aux juridictions de proximité « Gaçaça » les moyens de jouer pleinement leur rôle de juge et d'organe de conciliation. Les réunions d'échange et de concertation avec les différents intervenants, notamment avec la Commission nationale d'Unité et de Réconciliation, la Commission nationale des droits de la personne et les organisations de la société civile actives dans le secteur, ont facilité le monitoring des procès et ont permis d'alerter les autorités nationales et la communauté internationale sur les risques de déviations des juridictions Gaçaça et sur la nécessité de modifier la loi de manière à poursuivre le processus « de justice communautaire » jusqu'au bout.

Pour conclure ce chapitre, les réponses aux situations des États en proie à des conflits ou post conflit font appel à divers outils d'analyse, stratégies, mécanismes qui doivent dans la mesure du possible s'intégrer dans une réponse globale de renforcement du secteur de la justice, qui passe à terme par l'élaboration et l'adoption d'une politique sectorielle de renforcement de la justice, incluant un plan d'actions sur une période d'au moins 10 ans et un plan d'investissement. Une attention particulière devra être portée au choix des organisations qui travaillent sur des zones de conflits. Ces organisations et leurs personnels devront avoir une bonne connaissance « conflict-sensitivity »<sup>92</sup> des problématiques liées aux conflits, aux processus de paix, à la réhabilitation de l'État de droit et à la lutte contre l'impunité.

92) <http://www.conflictsensitivity.org/>



## 5. CONCLUSION

Parce qu'elle est une branche du pouvoir d'Etat, la justice est un secteur dans lequel l'intervention des bailleurs est délicate et l'appropriation par les bénéficiaires d'une réforme, sensible et variable.

Parce que sa fonction est de garantir la sûreté personnelle, le respect des droits des citoyens et la sécurité des investissements économiques, son bon fonctionnement est cependant critique pour le développement d'un pays.

A la résolution de ce paradoxe s'ajoutent, dans les pays ACP notamment, des difficultés structurelles liées à la pauvreté endémique et, souvent, aux secousses de destablisations politiques, qui entraînent tous les deux entre autres l'exode rural et l'urbanisation galopante avec leur cortège de conséquences. Dans le secteur de la justice elles sont particulièrement denses. La rupture des liens communautaires pulvérise les références normatives, diminue les contrôles collectifs des comportements et supprime la possibilité de recourir à des modes traditionnels de résolution des conflits. Or, la plupart de ces Etats sont d'anciennes colonies qui ont créé et laissé, dans le secteur de la justice, des Etats «à deux branches» (bifurcated States). L'une formelle, urbaine et codifiée, pour une minorité, l'autre informelle, rurale et non homogène pour la majorité. Par voie de conséquence, la pétition de principe des pays du Nord, plus généralement des bailleurs, selon laquelle la justice serait un monopole d'Etat, est très difficilement applicable. Non seulement subsistent des systèmes de droit mixtes, mais le risque est grand que les populations se sentent aliénés d'une justice d'Etat quand elle ne leur paraît ni accessible, ni crédible, ni respectueuse des droits de l'homme. la majorité des habitants ne peuvent souvent qu'être méfiants, voire se sentir aliénés par la justice d'Etat.

Toute intervention dans le secteur doit prendre en compte cette spécificité en retenant plusieurs lignes de conduite, en particulier:

- Puisqu'il s'agit d'une modification, non seulement des textes mais des comportements, prévoir qu'une réforme ne peut aboutir que dans la durée, lui donner le temps;
- Puisqu'il s'agit d'un processus d'homogénéisation de pratiques, développer une approche inclusive et respectueuse de celles qui sont en vigueur et recueillent la confiance des citoyens, notamment en s'appuyant sur les acteurs communautaires et locaux;
- Puisqu'il s'agit d'un secteur large et impliquant une multiplicité d'autorités, en outre, théoriquement indépendantes, procéder par étapes, éventuellement en ciblant des sous-secteurs, sans jamais perdre de vue qu'il s'agit d'un système complexe dont il faut aménager l'articulation et le développement harmonieux pour en garantir la solidité et la fiabilité.

# ANNEXE 1. GLOSSAIRE<sup>93</sup>

<b>Action civile</b>	Procédure engagée par une personne privée (particulier ou société commerciale) à l'encontre d'une autre pour faire reconnaître un droit ou obtenir l'exécution d'une obligation.
<b>Aide judiciaire/juridictionnelle</b>	Dispositif permettant aux personnes démunies ou ayant des revenus modestes d'obtenir gratuitement l'aide d'un avocat pour introduire une action en justice et être assisté d'un avocat lors du procès. Le coût est supporté par l'avocat, son barreau ou par l'Etat selon les systèmes retenus par la loi.
<b>Aide/assistance juridique</b>	Aide permettant aux personnes démunies ou ayant des revenus modestes de pouvoir consulter un avocat ou une association afin d'obtenir des informations sur leurs droits.
<b>Action en justice</b>	Procédure engagée devant une juridiction pour obtenir la reconnaissance d'un droit. (action civile : voir ci-dessus ; action pénale : action engagée par la victime devant une juridiction pénale à l'encontre du suspect pour obtenir des dommages intérêts).
<b>Action personnelle</b>	Action civile concernant les personnes (par exemple divorce, garde d'enfant, contestation de paternité).
<b>Action publique</b>	Pouvoir détenu par le procureur d'engager des poursuites contre une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction.
<b>Action réelle</b>	Action civile concernant un droit sur un immeuble (par exemple revendication de propriété, contestation de la délimitation d'un terrain).
<b>Accusé</b>	Personne soupçonnée d'avoir commis un crime et poursuivie devant une cour criminelle.
<b>Aménagement des peines</b>	Après condamnation, modification des conditions d'exécution de la peine de prison ferme : chantiers extérieurs (le condamné sort de prison pour travailler sous surveillance), semi-liberté (le condamné sort dans la journée et revient en prison le soir et en fin de semaine), permissions de sortie (sortie d'un ou plusieurs jours pour restaurer les liens familiaux ou chercher un travail), libération conditionnelle (sortie avant la fin de la peine pour les condamnés présentant des garanties de réinsertion). Ces mesures sont décidées par un juge spécialisé (juge de l'application des peines) ou parfois par le ministre de la justice (situation fréquente pour la libération conditionnelle).
<b>Alternatives à l'incarcération</b>	Mesures décidées par le tribunal pour éviter la prison ferme dans les affaires peu graves lorsque la personnalité du condamné le permet : travail d'intérêt général (le condamné travaille gratuitement pour une collectivité ou une association d'intérêt public, pendant une durée fixée par le jugement); privation de certains droits (ex, suspension ou annulation du permis de conduire).
<b>Amnistie</b>	Loi qui efface la peine ou annule les poursuites pour certaines catégories d'infractions. Elle est souvent votée pour des raisons politiques, afin de favoriser un processus de réconciliation.
<b>Appel</b>	Droit qui permet à une personne concernée par un jugement de faire juger à nouveau son affaire par d'autres juges (cour d'appel). Ce droit est général sauf pour les affaires de très faible importance.
<b>Arbitrage</b>	Processus utilisé pour régler une affaire en dehors de la justice (généralement dans des affaires commerciales importantes) : les parties se mettent d'accord sur le nom d'un ou plusieurs arbitres, professionnels réputés, qu'elles rémunèrent en commun et déclarent accepter par avance la décision de l'arbitre.

93) **Avertissement.** Ce glossaire n'est pas conçu pour être un résumé de procédure ou un dictionnaire juridique mais a été établi en vue de fournir les principales notions généralement utilisées dans une identification et/ou pouvant donner lieu à confusion selon les systèmes juridiques en vigueur.

<b>Arrêt</b>	Nom donné à une décision judiciaire prononcée par une cour : cour d'appel, cour criminelle, cour de cassation ou cour suprême (par opposition à « jugement » qui désigne une décision judiciaire prononcée par un tribunal, juridiction de rang inférieur). Voir aussi « Décision de justice ».
<b>Assignation à résidence</b>	Décision prise par un juge qui ordonne à une personne de ne pas quitter son domicile. Elle peut concerner un étranger en instance d'expulsion ou se substituer à une peine de prison ferme pour un condamné âgé ou malade.
<b>Audience</b>	Séance au cours de laquelle une juridiction prend connaissance des demandes des parties, instruit le procès et entend les personnes qui y participent : le procureur, les parties, les avocats, les témoins, les experts.
<b>Audience foraine</b>	Audience tenue par le juge en dehors du tribunal. Ce processus permet de rendre la justice dans les régions éloignées ne disposant pas de tribunaux, souvent pour les habitants en situation de grande pauvreté qui ne peuvent se rendre au siège du tribunal.
<b>Auxiliaires de justice</b>	Professionnels du droit (avocats, huissiers de justice, notaires) qui concourent au fonctionnement de la justice.
<b>Aveu</b>	<p>Déclaration par laquelle une personne reconnaît avoir commis un fait. Dans les pays de <i>civil law</i>, l'aveu reste souvent la « reine des preuves », ce qui peut conduire la police à user de violences pour l'obtenir.</p> <p>Dans les systèmes de <i>common law</i>, l'aveu a une conséquence directe sur le procès : lorsque l'accusé plaide coupable, le procès se résume à une brève lecture des faits reprochés et à une discussion sur la peine. Celle-ci est au surplus souvent déjà fixée après un <i>plea bargaining</i>, négociation entre l'accusation et la défense sur le niveau de gravité de l'infraction qui sera retenue et sur la peine. Si l'accusé plaide non coupable, le procès, qui peut être très long, se déroule devant un juge et un jury.</p>
<b>Avocat</b>	Professionnel du droit qui informe ses clients sur leurs droits et leurs obligations, les conseille, introduit et suit les actions en justice, assiste et représente ses clients pendant le procès. Dans les systèmes de civil law, le terme avocat recouvre l'ensemble de ces activités (conseil et plaidoirie). Dans les systèmes de <i>common law</i> , le terme <i>lawyer</i> est également une appellation générale, bien qu'il désigne plus souvent l'avocat conseil. Le <i>barrister</i> est l'avocat plaidant. Le <i>solicitor</i> est le rédacteur d'actes (équivalent du notaire ou de l'avoué en civil law).
<b>Avocat général</b>	Nom donné en civil law au procureur qui soutient l'accusation devant une cour criminelle.
<b>Avoué</b>	Professionnel du droit obligatoirement chargé des actes écrits dans les procédures civiles ou commerciales, venant s'ajouter à l'avocat plaidant. -.
<b>Ayant droit (ayant cause)</b>	
<b>Barreau</b>	Nom donné au groupe formé par les avocats. Il peut exister un Barreau national, à l'échelle du pays, ou un Barreau par région (auprès de la cour d'appel) ou encore un auprès de chaque tribunal.
<b>Bâtonnier</b>	Chef des avocats, élu par ceux-ci. Le Bâtonnier représente la profession auprès des autorités. Il règle les différends entre ses confrères et peut engager des poursuites disciplinaires. Il préside le Conseil de l'Ordre, organe officiel de la profession.

<b>Casier judiciaire</b>	Service rassemblant les informations sur les condamnations prononcées. Le casier judiciaire peut être national ou exister auprès de chaque tribunal (situation fréquente dans les pays en développement) ; il rassemble alors les condamnations pour les personnes nées dans la circonscription du tribunal. Dans les systèmes de <i>civil law</i> un bulletin du casier judiciaire est demandé par les procureurs ou les juges pour les personnes poursuivies, afin de connaître leur éventuel passé judiciaire et notamment de moduler la peine en conséquence. Dans les systèmes de <i>common law</i> , il est au contraire interdit de communiquer au jury le casier judiciaire de l'accusé, afin d'éviter de l'influencer au moment de la décision sur la culpabilité.
<b>Caution (libération sous)</b>	Décision prise par un juge à l'égard d'un prévenu (voir ce mot) le laissant en liberté en échange du dépôt d'une somme fixée, destinée à garantir sa présence pendant tous les actes du procès. La somme est restituée si l'intéressé se présente. Cette mesure évite la détention préventive avant le procès.
<b>Class action (ou action de groupe)</b>	Procédure permettant à une personne de faire bénéficier à un groupe de la réparation d'un dommage reconnu en justice, par exemple défectuosité d'un appareil ménager vendu à des milliers d'exemplaires. Si le fabricant est condamné à réparer le dommage, le jugement pourra bénéficier à tous les autres acheteurs de l'appareil, sans qu'ils aient besoin d'engager de nouvelles actions en justice individuelles. Cette procédure, d'une efficacité redoutable, est très favorable aux consommateurs. Les industriels s'opposent farouchement à sa création dans les pays où elle n'existe pas. Elle se distingue des recours collectifs que peuvent, dans certaines conditions, déposer les associations au nom de leurs adhérents. Procédure née aux Etats-Unis, l'Union européenne envisage de l'imposer aux Etats membres qui tous ne l'ont pas.
<b>Cassation</b>	Dans les pays de <i>civil law</i> , processus confié à une cour nationale (cour de cassation) conduisant à vérifier la bonne application de la loi par les cours inférieures. Au-delà de la recherche du vice de forme, les décisions de la cour de cassation contribuent à donner des règles d'interprétation aux cours inférieures sur l'application de la loi lorsque celle-ci est obscure ou insuffisante. Si la décision est cassée, l'affaire est renvoyée pour jugement sur le fond à une autre cour inférieure de même niveau. Cette fonction d'harmonisation du droit est remplie, dans les systèmes de Common law par des cours suprêmes.
<b>Citation</b>	Convocation délivrée, à la demande du procureur, à un prévenu, à une victime ou à un témoin par un huissier de justice pour comparaître à l'audience.
<b>Conciliation</b>	Mode de règlement à l'amiable de certains litiges civils exercé soit directement par le juge, soit par un tiers, conciliateur de justice. La conciliation peut intervenir en dehors de tout procès ou au cours d'une procédure judiciaire déjà engagée. La conciliation vise à rechercher un accord amiable entre les personnes en conflit.
<b>Condamnation</b>	En matière pénale : décision de justice déclarant une personne coupable d'avoir commis une infraction et prononçant une peine. En matière civile ou commerciale : décision de justice qui peut imposer des obligations différentes : ordonner à une personne de verser une somme d'argent, comme des dommages et intérêts, d'accomplir un acte ou de s'abstenir de le faire.
<b>Condamné</b>	Personne déclarée coupable par un tribunal, contre laquelle une peine a été prononcée.
<b>Conseil supérieur de la magistrature (CSM)</b>	Organe de nomination et de discipline des magistrats, qui peut porter un nom différent. (par exemple en UK: Commission pour les désignations du judiciaire) Il est présidé en fonction des pays par le Président de la République, le ministre de la Justice ou le plus haut magistrat du pays.
<b>Contentieux</b>	Ensemble des litiges ayant trait à un même sujet ou relevant d'une même juridiction ou d'un même ensemble de juridictions.

<b>Décision de justice</b>	<p>Document écrit contenant le résumé de l'affaire, la solution adoptée par la juridiction (cour, tribunal), et les raisons (les motifs) ayant conduit à son adoption.</p> <p><i>Le jugement</i> est la décision rendue par les tribunaux</p> <p><i>L'arrêt</i> par les instances supérieures (cours d'appel, cour de cassation, cour suprême)</p> <p><i>L'ordonnance</i> peut être rendue par diverses juridictions, elle est provisoire (elle permet de conserver des droits, etc.) en attendant que le juge statue sur le fond</p> <p>Le principe de publicité est attaché aux décisions de justice.</p>
<b>Décret</b>	Règle générale décidée par le gouvernement. A la différence de la loi, qui ne peut émaner que du parlement, le décret est le fait du seul gouvernement.
<b>Degré de juridiction</b>	<p>Place d'une juridiction dans le déroulement du procès :</p> <p>premier degré : tribunal qui examine l'affaire au début du processus</p> <p>second degré : cour d'appel qui juge à nouveau l'affaire si une partie a fait appel du jugement du tribunal.</p>
<b>Détention préventive/provisoire</b>	Avant le jugement, mesure d'incarcération décidée par un juge à l'égard d'une personne poursuivie pour un crime ou un délit. Elle obéit à des critères définis par la loi (risque de fuite, risque de pressions sur des témoins, risque de nouvelle infraction).
<b>Dispositif</b>	Partie finale d'un jugement ou d'un arrêt qui définit la solution du litige et contient la décision à exécuter. Se distingue de la "motivation".
<b>Droit commun</b>	.
<b>Droit privé</b>	Ensemble des règles qui concernent les actes et la vie des personnes physiques ou des personnes morales privées (sociétés, associations).
<b>Droit public</b>	Ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat, des collectivités territoriales (villes, régions, chefferies, etc.) et de l'administration, ainsi qu'à leurs relations avec les personnes privées.
<b>Flagrant délit (procédure de)</b>	Un délit est flagrant lorsqu'il vient de se commettre. Dans ce cas, dans les systèmes de civil law, la police possède des pouvoirs plus étendus que dans une enquête normale et, si l'affaire est simple, le procureur peut décider une procédure de jugement sur le champ. Si une peine de prison ferme est prononcée, elle est exécutée de façon immédiate.
<b>Force de chose jugée</b>	Autorité attachée à une décision judiciaire lorsqu'aucun recours n'est plus possible.
<b>Frais de justice</b>	Ensemble des frais devant être payés à l'Etat à la fin d'un procès par le condamné ou par la partie perdante.
<b>Garde à vue</b>	Droit donné à la police de retenir dans ses locaux pendant une durée limitée une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction.
<b>Grâce</b>	Droit donné au chef de l'Etat ou au gouverneur de l'Etat dans certains systèmes fédéraux () de modifier une condamnation pénale ou d'en lever les effets. La condamnation persiste mais son exécution est modifiée.
<b>Greffes</b>	Service administratif d'une juridiction chargé de gérer les dossiers et d'éditer les décisions. Il est assuré par des greffiers.
<b>Habeas corpus</b>	Texte anglais remontant à 1679, à l'origine du droit de sureté individuelle, qui trouve ses racines dans la lutte contre l'arbitraire princier tel qu'en particulier exercé par "la lettre de cachet et qui, en résumé, soumet toute privation de liberté (prisons, hôpitaux, etc.) à l'intervention judiciaire.



<b>Huissier de justice</b>	Auxiliaire de justice chargé de procéder à la remise aux parties des actes de procédure (citations) et des décisions de justice. Dans certains pays il est chargé de l'exécution des décisions de justice sous la forme de saisies de comptes bancaires ou de saisie de biens puis de la vente forcée de ceux-ci.
<b>Juge d'instruction</b>	Dans certains pays (France et certains pays ACP), le juge d'instruction dirige l'enquête dans les affaires pénales les plus complexes. Il rassemble les éléments qu'il estime utiles à la manifestation de la vérité, dirige les interrogatoires, confrontations et auditions, et constitue le dossier. Il peut inculper une personne (lui faire savoir qu'elle est accusée) et ordonner ou demander sa mise en détention préventive. A la fin de son instruction, après avis du procureur, il décide soit d'envoyer le dossier devant la juridiction de jugement, soit d'abandonner les poursuites (décision de « non-lieu », voir ce mot).
<b>Jugement</b>	Voir "décision de justice" et "arrêt".
<b>Justice pénale</b>	Ensemble des juridictions chargées de se prononcer sur la culpabilité d'une personne poursuivie par le procureur et de prononcer une peine contre la personne déclarée coupable.
<b>Justice civile</b>	Ensemble des juridictions chargées de trancher les litiges entre particuliers.
<b>Justice commerciale</b>	Ensemble des juridictions civiles spécialisées dans les litiges entre commerçants (commerçants individuels ou sociétés commerciales).
<b>Justice militaire</b>	Ensemble des juridictions spécialisées, composées en tout ou partie de militaires, chargées de se prononcer sur la culpabilité de militaires soupçonnés d'avoir commis une infraction ou de personnes soupçonnées d'infraction commise contre un militaire.
<b>Justice administrative</b>	Ensemble des juridictions chargées de se prononcer dans les litiges entre un particulier et l'Etat ou une collectivité publique.
<b>Justice constitutionnelle</b>	Juridiction chargée de vérifier la conformité d'une loi à la Constitution du pays.
<b>Justice juvénile</b>	Ensemble des juridictions (juges des enfants, tribunaux pour enfants) chargées de prendre les mesures de protection pour les enfants en danger et de se prononcer sur les infractions commises par des mineurs.
<b>Justice rétributive</b>	Concept : la justice rétributive ou répressive vise à rétablir l'ordre par l'imposition d'une souffrance justement proportionnée. L'objectif de la peine est la dissuasion du délinquant lui-même et de la population en général.
<b>Justice réparatrice</b>	Concept : la justice réparatrice est une solution de rechange aux processus habituels de justice pénale, axée sur la réparation des torts causés par le crime. Elle se présente souvent sous la forme d'une réunion entre la victime et le délinquant et peut associer d'autres membres de la collectivité, en vue de la détermination en commun du mode de réparation du dommage par le délinquant.
<b>Juge de l'application des peines</b>	Juge chargé de prendre des mesures d'aménagement des peines (voir cette expression) de prison ferme et d'organiser le suivi des condamnés sous le régime de la probation (voir ce mot).
<b>Juge de l'exécution</b>	Juge chargé de se prononcer sur les contestations en matière d'exécution des décisions de justice en matière civile ou commerciale (par exemple contestation d'une saisie).
<b>Juge des libertés</b>	Dans certains systèmes de <i>civil law</i> , juge chargé de décider des mesures de détention préventive et de répondre aux demandes de mise en liberté.
<b>Jurisprudence</b>	Ensemble des décisions de justice se prononçant sur une question déterminée. En <i>common law</i> , on parle de précédents, qui ont une force obligatoire pour le juge chargé d'une affaire de même nature. En <i>civil law</i> , le juge n'a pas l'obligation de se conformer à la jurisprudence mais la prend très souvent en compte, dans un objectif général de sécurité juridique.

<b>Libération conditionnelle</b>	Voir “aménagement de peine”.
<b>Liberté surveillée</b>	Mesure décidée par le juge des enfants à l’égard d’un mineur délinquant prononcée soit durant la phase d’instruction à titre provisoire, soit à titre définitif par la juridiction de jugement. Elle comporte une double dimension : surveillance et action éducative.
<b>Loi</b>	Règle de droit de portée générale, s’appliquant à tous sans exception. Elle est votée par le parlement, signée par le chef de l’Etat puis publiée. <i>[Ici la traduction en anglais devrait essayer de distinguer : Acts, Bills and Statutes].</i>
<b>Juge/magistrat</b>	Juge : professionnel du droit chargé de prononcer des décisions de justice Magistrat : en <i>civil law</i> , terme général regroupant souvent les juges et les procureurs. En <i>common law</i> , <i>magistrate</i> peut désigner des non professionnels chargés de se prononcer sur les très nombreuses affaires pénales et civiles de faible importance (système anglais).
<b>Mandat d’amener</b>	Ordre donné par un juge d’instruction ou par un tribunal de conduire immédiatement une personne devant lui pour être interrogée.
<b>Mandat d’arrêt</b>	Ordre donné par un juge d’instruction ou par un tribunal de procéder à l’arrestation immédiate d’une personne.
<b>Mandat de dépôt</b>	Ordre donné à une prison par un juge, par un tribunal ou par un procureur d’incarcérer une personne.
<b>Médiateur</b>	Personne indépendante chargée de rechercher des solutions amiables pour des litiges qui opposent des parties.
<b>Médiation judiciaire</b>	Médiation mise en œuvre pendant un procès sur la proposition du juge ou sur la demande d’une partie.
<b>Médiation pénale</b>	Processus de conciliation mis en œuvre avant le procès pénal à l’initiative du procureur, ayant généralement pour objet de permettre l’indemnisation de la victime par le délinquant, lequel pourra alors ne pas faire l’objet de poursuites.
<b>Ministère public (Parquet)</b>	Ensemble des personnes chargées d’engager des poursuites pénales à l’encontre de personnes soupçonnées d’avoir commis une infraction puis de soutenir l’accusation devant la juridiction. En <i>civil law</i> , le ministère public est souvent composé de magistrats ayant la même formation que les juges, avec passage possible d’un corps à l’autre. En <i>common law</i> , il peut s’agir d’un corps de fonctionnaires chargés de gérer les poursuites ( <i>crown prosecution service</i> en Angleterre), l’accusation étant soutenue à l’audience par un avocat de la Couronne, ou bien de juristes élus ( <i>district attorneys</i> aux Etats-Unis).
<b>Motivation</b>	Réponses données par le juge aux moyens soulevés par les parties et qui viennent au soutien du “dispositif”. L’expression de la motivation est une condition essentielle à la légalité de la décision; elle doit être disponible après le prononcé du jugement en audience dans les délais autorisant les parties à introduire un recours. Considérée comme une liberté fondamentale du justiciable, la motivation protège contre l’arbitraire du juge et contre la corruption.
<b>Non bis in idem</b>	Principe selon lequel nul ne peut être jugé deux fois pour la même infraction.
<b>Non lieu</b>	Décision prise par le juge d’instruction lorsqu’à la fin de l’instruction il estime qu’il « n’y a pas lieu » (d’où l’expression) de faire comparaître l’inculpé devant un tribunal en raison de l’insuffisance des charges.
<b>Mesure de sûreté</b>	Mesure prise par un juge, lorsqu’une personne présente un caractère dangereux (par exemple obligation de suivre un traitement, placement sous surveillance électronique, suspension du permis de conduire).
<b>Notification</b>	Remise ou envoi d’un acte ou d’une décision.

<b>Ordonnance</b>	Voir décision de justice.
<b>Parquet</b>	Voir ministère public.
<b>Partie civile</b>	Nom donné à la victime qui a saisi le tribunal pour être indemnisée du préjudice qu'elle a subi. Etant partie au procès, elle a certains droits : connaissance du dossier, droit d'appel contre un non-lieu ou une relaxe (voir ces mots). Ce statut judiciaire de la victime n'existe pas en <i>common law</i> .
<b>Parties au procès</b>	Nom donné à l'une à et l'autre des personnes engagées dans un procès civil ou commercial
<b>Pièces à conviction</b>	Objets placés sous scellés et constituant la preuve en matière pénale. Ils sont en général conservés par la justice.
<b>Plaidoirie</b>	Ensemble des arguments développés à l'audience par l'avocat pour la défense des intérêts de son client.
<b>Plainte</b>	Acte par lequel une personne qui s'estime victime d'une infraction en informe le procureur directement ou par un service de police ou de gendarmerie, afin de demander à l'autorité judiciaire la condamnation pénale de l'auteur.
<b>Préjudice</b>	Domage causé à une personne, d'une façon volontaire ou involontaire.
<b>Présomption d'innocence</b>	Toute personne suspectée d'avoir commis une infraction, ou poursuivie, est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés, tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction compétente pour la juger.
<b>Preuve</b>	Documents, témoignages, aveux, expertises, indices matériels qui permettent d'établir la réalité d'un fait ou d'un acte juridique.
<b>Prévenu</b>	Personne poursuivie qui n'est pas encore jugée.
<b>Probation</b>	Egalement nommée mise à l'épreuve : peine de prison avec sursis, dans le cadre de laquelle le condamné est soumis à des obligations (par exemple rembourser la victime) et au contrôle d'un service dépendant du juge de l'application des peines.
<b>Procédure accusatoire</b>	Procédure pénale dans laquelle les parties (accusation et défense) ont la charge de l'enquête puis du déroulement du procès. Le rôle confié au juge est celui d'un arbitre impartial. Procédure utilisée dans les systèmes de <i>common law</i> .
<b>Procédure inquisitoire</b>	Procédure pénale dans laquelle le procureur (et le juge d'instruction, lorsqu'il existe) ont la maîtrise de l'enquête puis dans laquelle le juge dirige le procès, les parties pouvant seulement ensuite poser des questions. Procédure utilisée dans les systèmes de <i>civil law</i> .
<b>Procureur</b>	Personnes responsables d'engager les poursuites pénales et de requérir devant les juridictions. Voir ministère public.
<b>Réclusion</b>	Peine privative de liberté prononcée en matière criminelle.
<b>Référé</b>	Procédure civile ou commerciale (systèmes de <i>civil law</i> ) par laquelle on en « réfère » (d'où le nom) au président du tribunal pour obtenir une mesure urgente : conservation des preuves (expertise), cessation d'un trouble illicite (par exemple expulsion de squatters), acompte sur une créance lorsque celle-ci n'est pas sérieusement contestable. Procédure rapide, dans laquelle la décision peut même intervenir dans la journée (référé « d'heure à heure »).
<b>Réquisitoire</b>	Arguments développés par le ministère public pour demander au juge d'appliquer la loi en matière pénale et de prononcer une peine.
<b>Rôle</b>	Liste des affaires en cours devant une juridiction.
<b>Scellés</b>	Les scellés (document sur lequel figure un sceau) sont apposés pour manifester la fermeture d'un lieu (scène de crime, pièce dans laquelle un inventaire des biens doit être fait) ou lors de la découverte d'indices lors d'une enquête pénale (les indices sont alors placés dans un sachet scellé).
<b>Substitut</b>	Adjoint du procureur (voir ministère public).

<b>Sursis (peine de prison avec)</b>	Lorsqu'une personne est condamnée à une peine de prison avec sursis, l'exécution de celle-ci est suspendue pendant un délai fixé par la loi (par exemple 5 ans). Si pendant ce délai le condamné ne commet pas de nouveau délit, la peine est non avenue et ne sera jamais exécutée. Si dans le délai il commet un nouveau délit, le sursis tombe et la peine est exécutée, en sus de celle qui sera prononcée pour le nouveau délit.
<b>Sursis à statuer</b>	Mesure décidée par un tribunal qui met sa décision en attente, lorsqu'elle dépend d'une autre affaire en cours.
<b>Suspect</b>	Personne soupçonnée d'avoir commis une infraction.
<b>Travail d'intérêt général (TIG)</b>	Voir alternatives à l'incarcération.
<b>Voies de recours</b>	<p>Moyens mis à la disposition des parties permettant un nouvel examen d'une décision de justice :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opposition, devant les mêmes juges, pour une personne jugée alors qu'elle n'avait pas été régulièrement convoquée (<i>civil law</i>)</li> <li>• appel, pour faire juger à nouveau l'affaire par une juridiction supérieure (tous systèmes)</li> <li>• pourvoi en cassation, pour faire vérifier la régularité de la décision de la cour d'appel (<i>civil law</i>)</li> <li>• recours devant la cour suprême, sur autorisation de celle-ci, dans les affaires posant un problème de principe (<i>common law</i>).</li> </ul>
<b>Voies d'exécution</b>	Procédures permettant d'obtenir l'exécution forcée des décisions de justice.

## ANNEXE 2. APPLICATION DU MODELE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE SECTORIELLE AU SECTEUR DE LA JUSTICE

Le modèle analytique a été appliqué au secteur de la justice d'un pays imaginaire situé dans la zone ACP (Micromégas). Cet exemple dresse un portrait de :

- chacune des étapes du processus d'analyse de la gouvernance (Voir chapitre 2, section 2.1)
- priorités et actions prises par la CE suite à cette analyse ;
- premiers résultats du processus.

### Contexte

Le Micromégas a été en proie à des conflits, ayant bouleversé l'équilibre géopolitique de la région. Lors de la dernière décennie et avec le concours de la communauté internationale plusieurs événements majeurs ont permis au Micromégas d'organiser des élections, de réviser la Constitution et de jeter les fondements d'un Etat de droit, notamment en élevant l'autorité judiciaire au rang de pouvoir judiciaire et en permettant au Parlement et aux institutions de contrôle externe de fonctionner. La Stratégie de coopération et le Programme Indicatif National s'inscrivent dans un contexte de restauration de la paix. Suite à la revue à mi-parcours, les montants des enveloppes A et B ont été respectivement augmentés.

La politique sectorielle et le plan d'actions de la justice (période de 5 ans) approuvés en 2007, présentent une liste d'actions avec comme objectifs : un meilleur accès à la justice, l'amélioration de la gouvernance judiciaire (management, formation, infrastructure, équipements, etc.), la lutte contre la corruption et l'impunité, la sécurisation des investissements, notamment révision du cadre juridique et réglementaire des affaires.

Les parties prenantes sont le ministère de la Justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature, le Barreau et les organisations de la société civile. Des efforts importants sont à envisager en direction du Parlement qui doit analyser et adopter plusieurs projets et propositions de lois.

Les femmes, les enfants et les personnes handicapées ont été identifiés comme des groupes cibles prioritaires.

La CE a identifié l'amélioration de la gouvernance judiciaire comme objectif majeur de son action dans le secteur de la justice, tout en veillant à favoriser l'accès à la justice aux personnes vulnérables. Pour ce faire, elle entend associer les OSC tant au niveau de la fourniture de services qu'au niveau du monitoring des activités gouvernementales. Mais les autorités ne sont pas favorables à l'octroi de subventions aux OSC. La CE souhaite tout de même qu'une partie des fonds soit réservée aux OSC.

Pour ce faire elle demande à la mission de formulation de son futur programme :

- d'organiser des tables rondes favorisant le dialogue entre, d'une part les OSC actives dans le secteur et d'autres part, entre ces dernières et les autorités gouvernementales ;
- de faire un bilan des réalisations depuis l'approbation du plan d'actions, qui inclura une consultation des principaux bailleurs actifs dans le secteur de la justice, et
- au besoin d'utiliser le dialogue politique.

### Étape 1 : Analyse du contexte de la gouvernance du secteur de la justice

En tenant compte, des axes stratégiques décrits dans le DSRP et des besoins listés dans les documents gouvernementaux, dont la politique sectorielle et le plan d'actions du secteur de la justice, le profil de gouvernance et les études réalisées par les partenaires au développement actifs dans le pays et dans le secteur et les documents des Nations Unis et les rapports des organisations (Human Rights Watch, Transparency International, etc.), la CE a mis en relief :

- un manque de volonté politique pour mettre en place les nouvelles institutions prévues dans la Constitution,
- un pouvoir judiciaire désorganisé,
- des budgets de fonctionnement inexistantes
- un haut niveau de corruption,
- des infrastructures vétustes et un cadre juridique et réglementaire désuet.



### Exemple d'étapes aboutissant à une cartographie du contexte de la gouvernance sectorielle de la justice (Micromégas)

Niveau	Facteurs /moteurs	Indicateurs et sources de vérification
Judiciaire?  Sectoriel	Un pouvoir judiciaire désorganisé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de leadership des hauts magistrats du pays. Répercussions sur la mise en place d'un Conseil Supérieur de la Magistrature capable de prendre ses responsabilités.</li> </ul>
	Une forte demande des acteurs de la justice (ex : Barreau, syndicats des magistrats, etc.) pour créer un pouvoir judiciaire fort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mouvements de grèves des magistrats.</li> <li>• Elaboration d'une proposition de loi modifiant le statut des magistrats.</li> <li>• Forte mobilisation des avocats aux côtés des syndicats de magistrats,</li> </ul>
	Un ministère de la Justice (MJ) omniprésent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MJ : gestionnaire du budget (fonctionnement et investissement) du secteur, et</li> <li>• Gestionnaire des agents œuvrant dans le secteur (greffiers, secrétaires, administrateurs, etc.)</li> </ul>
National	Manque de volonté politique pour endiguer la corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faits de corruption avérés et non sanctionnés au sein des trois pouvoirs</li> </ul>
	Fonction publique vieillissante, peu formée et mal payée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La réforme de la fonction publique n'a pas abouti : peur des mouvements sociaux, contraintes imposées par les Institutions financières internationales et faible volonté du Gouvernement de prendre des mesures (mises à la retraite, réorganisation des cadres organiques des ministères, etc.)</li> </ul>
	Faiblesses des organisations de la société civile	<p>La société n'est pas capable de jouer son rôle de contre pouvoir faute de moyens et de volonté de s'organiser en coalition</p>
	Faiblesses des institutions de contrôle externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commissions parlementaires accusent des lenteurs dans l'examen des lois portant révision des lois (ex : organisation judiciaire, droit pénal, procédure pénale, etc.)</li> <li>• La Cour des Comptes n'est pas dotée de moyens suffisants pour fonctionner</li> </ul>
Régional	Poches de zones de conflits aux frontières avec deux Etats voisins	<p>Nombre de plaintes : agressions, viols, prolifération d'armes, incapacités des juridictions de rendre justice dans ces zones, etc.</p>
International	Le pays a ratifié de nombreux traités, conventions internationales (droit des femmes, droit des enfants, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmonisation limitée du cadre juridique national en rapport avec les traités, conventions et protocoles internationaux</li> </ul>

**Etape 2 : Cartographie des acteurs – intérêts, pouvoir et incitations**

<b>Groupe d'acteurs</b>	<b>Principaux acteurs</b>	<b>Pouvoir/intérêts</b>	<b>Moteur du changement</b>
<b>Acteurs non Etatiques</b>	Organisations de la société civile (ONG, associations professionnelles telles que Barreau, Chambre des notaires, syndicats, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faible crédibilité des ANE comme acteurs de changement car désorganisées</li> <li>Demande d'un meilleur accès à la justice exprimé par la population. Les ANE sont interpellés pour jouer ce rôle.</li> </ul>	Moteur potentiel de changement
<b>Institution de contrôle et de contre pouvoirs</b>	Cour des comptes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépendante du Parlement</li> <li>N'est pas en mesure de jouer son rôle faute de ressources (humaines, financières et matérielles)</li> </ul>	Moteur potentiel de changement
	Médiateur de la République	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prévu dans la Constitution mais non encore installé</li> </ul>	Moteur potentiel de changement (mais cela prendra du temps)
<b>Système politique/ Gouvernement</b>	Ministère de la justice	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puissant en ce qu'il contrôle le budget de fonctionnement et d'investissement de l'appareil judiciaire, mais aussi la politique gouvernementale en matière de justice</li> </ul>	Forte réticence au changement
	Ordonnateur national	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intérêt à bénéficier de montants supplémentaires en faveur du secteur de la justice</li> </ul>	Moteur potentiel de changement
	Parlement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parlement inexpérimenté, manque de leadership au sein des commissions parlementaires</li> <li>Nombreux projets et propositions de lois en attente d'examen</li> </ul>	Moteur potentiel de changement
	Conseil supérieur de la magistrature	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexpérimenté et désorganisé</li> <li>Absence de budget pour fonctionner</li> <li>Faible crédibilité</li> </ul>	Moteur potentiel de changement
<b>Administrations publiques centrales</b>	Ministères de la fonction publique, du budget et des finances	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministères partenaires du secteur de la justice : bloquent l'évolution du secteur de la justice (ex : recrutements basés sur le clientélisme et non sur les compétences, faits avérés de corruption mais non sanctionnés, etc.)</li> <li>Budgets de fonctionnement non exécutés</li> </ul>	Moteur potentiel de changement
<b>Prestataires de services</b>	Ecole de formation du personnel judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formations non structurées, éparpillées</li> </ul>	Résistance au changement

Groupe d'acteurs	Principaux acteurs	Pouvoir/intérêts	Moteur du changement
Bailleurs de fonds	CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bailleur le plus important dans le secteur de la justice</li> <li>Volonté de consolider le secteur mais des événements politiques récents (prise de contrôle du pouvoir judiciaire par le Gouvernement) l'incite à être prudent</li> <li>Dialogue politique rendu difficile suite à la situation des droits de l'homme (impunité et corruption) préoccupante</li> </ul>	Moteur de changement
	Bailleur A	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bailleur important qui éprouve des difficultés dans la réalisation de son programme.</li> </ul> Programme trois (3) volets : renforcement des capacités des agents sur des sites pilote, appui à la société civile et renforcement du CSM	Moteur de changement
	Bailleur B	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finance des activités de formation au travers d'une ONG internationale active dans le secteur</li> <li>Souhaite augmenter son financement au secteur de la justice mais n'est pas certain de la stratégie à adopter</li> </ul>	Moteur de changement potentiel
	Bailleur C	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etat membre qui manifeste son intérêt à s'associer à la CE dans son futur programme ou à une agence des Nations Unies</li> </ul>	Moteur de changement
	Bailleur D	Se retire du secteur de la justice	Plus concerné

### Etape 3 : Analyse des relations de gouvernance et de responsabilité

- Quels mécanismes de gouvernance permettent d'exercer l'autorité et le pouvoir dans ce secteur ?**  
Les études récentes réalisées par des organisations internationales révèlent le manque de leadership du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) qui se sent toujours sous la tutelle de l'exécutif et ce alors que la nouvelle Constitution en fait un pouvoir indépendant. La corruption est endémique dans le secteur, non contrôlée et non réprimée. Mauvaise image du secteur tant auprès des acteurs que de la population.
- Que savons-nous des règles du jeu lors de l'établissement de la gouvernance pour ce secteur ?**  
Le manque de transparence dans les processus (recrutement, rotation des magistrats) et la faible indépendance du pouvoir judiciaire limitent l'épanouissement du CSM. Les OSC sont faibles.

- Dans le secteur, l'action publique est-elle plutôt prévisible (conforme aux politiques formelles) ou discrétionnaire ?** Les études démontrent que le secteur de la justice est sous le contrôle de l'exécutif, et faute d'un appareil judiciaire accessible, les justiciables ont recours aux policiers et aux chefs traditionnels pour leur rendre justice.
- Quels sont les mécanismes de responsabilité qui s'appliquent au secteur ?** les mécanismes de responsabilité sont diffus. Mécanisme de reddition des comptes absents. Culture de l'impunité et absence d'imputabilité.

**De quelles capacités institutionnelles le gouvernement dispose-t-il pour que gouvernance et responsabilité permettent une gestion efficace du secteur ?** Le secteur dispose de magistrats très bien formés, mais vieillissants. La relève n'est pas assurée, il en est de même des agents œuvrant dans le secteur (greffiers, policiers, gardien de prison, etc.).

**Résumé des analyses – tendances de la gouvernance sectorielle**

	<b>Caractéristiques clé</b>	<b>Principales forces/opportunités</b>	<b>Principales faiblesses/menaces</b>	<b>Grandes tendances</b>
<b>Contexte élargi (au-delà du secteur)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de transparence du système politique avec une main mise de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meilleur accès à la justice exprimé par la population dans les enquêtes ayant conduit au DRSP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faiblesse du Parlement</li> <li>Corruption endémique</li> </ul>	Opportunités de réforme suite à une forte pression de la population
<b>Acteurs, intérêts, incitations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secteur de la justice désorganisé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mobilisation de certains groupes (magistrats, avocats, etc.) en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire</li> </ul>	Inertie du CSM	Règlement intérieur du CSM et code de déontologie soumis pour approbation à la prochaine Assemblée générale du CSM
<b>Relations de gouvernance</b>	Relations de clientélisme entre le corps des magistrats et le ministère de la Justice	Appui sectoriel (Banque mondiale) à condition de réaliser un cadre de dépenses à moyen terme	Faiblesse des institutions de contrôle	Volonté exprimée de faire appel à l'aide internationale pour réaliser les activités du plan d'actions de la justice

**Etape 4 : Synthèse – Analyse de l'aptitude du secteur de la justice à réformer sa gouvernance -**  
**De l'analyse à l'action**

<b>Priorités</b>	<b>Actions de la CE</b>
Amélioration de la gouvernance judiciaire (management, formation, infrastructure, équipements, etc.)	Soutenir l'école de formation des professionnels de la justice Renforcer le CSM Soutenir le gouvernement dans l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme
Accès à la justice : fourniture de services aux personnes vulnérables (assistance judiciaire gratuite, médiation par des chefs traditionnels, etc.),	Subventions en faveur des OSC, et du Barreau; renforcement des capacités des OSC. Mais à la demande du Gouvernement, les OSC devront l'informer et au besoin l'associer lors de la réalisation de certaines activités.
Lutte contre la corruption et l'impunité	Dialogue politique visant à mettre en place le Médiateur de la République associé à des activités d'information, d'éducation et de communication

## ANNEXE 3. RÉFÉRENCE UTILES SUR JUSTICE ET SÉCURITÉ

### 1. Organisations internationales et institutions spécialisées

#### Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) :

Le Conseil consultatif de juges européens est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges. <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/>

#### La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) :

La CEPEJ a pour objet l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice dans les Etats membres, et le développement de la mise en œuvre des instruments élaborés par le Conseil de l'Europe à cet effet.

<http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>

#### Le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) :

Le Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ) aide les pays qui cherchent à établir des responsabilités pour violations massives des droits de l'homme. Le Centre travaille dans des sociétés issues de régimes répressifs ou de conflits armés, mais aussi dans des démocraties établies, où les injustices historiques ou l'abus systémique demeurent non résolus.

<http://www.ictj.org/en/index.html>

#### La Commission internationale de juristes (ICJ) :

La Commission internationale de juristes se consacre à la promotion de la primauté, la cohérence et l'application du droit international et des principes qui renforcent le respect des droits de l'homme. L'ICJ fournit une expertise juridique à niveau international et national pour assurer la conformité des développements en matière de droit international aux principes gouvernant les droits de l'homme et que les normes internationales soient effectivement appliquées localement dans tous les pays.

<http://www.icj.org/>

#### Le Conseil international sur les politiques des droits de l'homme :

Le Conseil international sur les politiques des droits de l'homme sert d'espace de discussion pour favoriser l'élaboration de travaux de recherche appliquée et de réflexions, dans une perspective d'avenir, dans des domaines relatifs aux stratégies globales en matière de

droits de l'homme. Dans un monde complexe où les intérêts et les priorités rivalisent à travers le globe, le Conseil a pour but d'identifier les problèmes qui entravent les efforts de protection et de promotion des droits de l'homme et de proposer des approches et des stratégies visant à favoriser l'accomplissement de ces objectifs.

<http://www.international-council.org>

#### La fondation « Open Society Institute » :

Le réseau d'institutions « Open Society Institute » (OSI) – institut pour l'action humanitaire, fondation privée accordant des subventions et des bourses, vise à influencer les politiques publiques afin de promouvoir la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et les réformes économiques, juridiques et sociales. Au niveau local, l'OSI initie une série d'initiatives pour favoriser l'État de droit, l'éducation, la santé publique et les moyens de communication indépendants. L'OSI s'efforce en même temps d'établir un réseau d'alliances globales tous azimuts sur des sujets tels que la lutte contre la corruption et contre les atteintes aux droits de l'homme.

<http://www.soros.org>

#### L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) :

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) établit et assure la diffusion de principes reconnus par la communauté internationale eu égard à l'indépendance de l'appareil judiciaire, la protection des victimes, les alternatives à l'incarcération, le traitement des prisonniers, l'usage abusif ou excessif de la force policière, l'assistance juridique réciproque et l'extradition. Plus de 100 pays ont ratifié ces normes lors de la rédaction de leurs lois nationales et de leurs politiques en matière de prévention du crime et de justice criminelle, constituant ainsi une base commune réglementaire fondant la lutte contre le crime international, dans le respect des droits humains et des besoins des personnes.

<http://www.unodc.org/unodc/index.html>

#### Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – Gouvernance démocratique :

Les principales interventions du PNUD pour encourager les processus de transition démocratique des pays membres consistent à : (1) émettre des avis en matière d'élaboration des politiques et fournir un soutien technique ; (2) renforcer les capacités des institutions et des personnes ; (3) fournir des réseaux de défense d'intérêts, de communication et d'information au public ; (4)



promouvoir le dialogue et en favoriser les conditions ; et (5) servir de réseau d'accès à la connaissance et à la diffusion des bonnes pratiques. <http://www.undp.org/governance/about.htm>

### **Le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) :**

Le Conseil économique et social est, selon la [Charte des Nations Unies](#), l'organe principal de coordination des activités économiques, sociales et apparentées des 14 institutions spécialisées de l'ONU, des commissions techniques et des cinq commissions régionales. Il reçoit par ailleurs des rapports de 11 fonds et programmes des Nations Unies. Il sert d'instance principale pour l'examen des questions économiques et sociales internationales et pour l'élaboration de recommandations pratiques sur ces questions à l'intention des États Membres et du système des Nations Unies dans son ensemble. Il est chargé de promouvoir une élévation du niveau de vie, le plein emploi et le progrès économique et social ; trouver des solutions aux problèmes économiques, sociaux et sanitaires internationaux ; faciliter la coopération internationale dans les domaines de la culture et de l'éducation, et favoriser le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<http://www.un.org/ecosoc/>

### **L'Institut de justice « Vera » :**

L'Institut de justice « Vera » allie expertise de recherche, projets de démonstration et assistance technique pour aider les dirigeants gouvernementaux et la société civile à améliorer l'appareil judiciaire et sécuritaire.

<http://www.vera.org/>

### **La Banque mondiale :**

L'objectif de ce site Web est de fournir des éléments de connaissance juridique en matière de développement.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/0,,menuPK:445640~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:445634,00.html>

Le programme « Justice for the Poor » (J4P) – justice pour les pauvres – est un programme global de recherche et de développement visant à informer, concevoir et soutenir les approches de réforme judiciaire en faveur des pauvres. C'est une approche qui place la réforme de l'appareil judiciaire sous l'angle des communautés pauvres et marginalisées et qui est fondée sur les contextes sociaux et culturels. Ce programme reconnaît l'importance de la demande pour l'établissement d'appareils judiciaires équitables et considère la justice comme une question transversale.

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFOR POOR/0,,me)  
[TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFOR POOR/0,,me](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFOR POOR/0,,me)

[nuPK:3282947~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3282787,00.html](http://www.undp.org/governance/about.htm)

## **2. Droits de l'homme**

### **La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples**

Créée par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée en 1981 à Nairobi par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est l'organe chargé de promouvoir et de veiller à la protection des droits de l'homme et des peuples sur le continent africain. La Commission siège à Banjul, en République de Gambie.

<http://www.achpr.org/>

### **Cours et tribunaux africains, y compris la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples :**

La **Cour africaine des droits de l'homme et des peuples** est un organe régional qui statue sur le respect des pays de l'Union africaine des normes définies dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. La cour siège à Arusha, en Tanzanie.

[http://www.aict-ctia.org/courts\\_conti/achpr/achpr\\_home.html](http://www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html)

### **La bibliothèque africaine des droits de l'homme :**

<http://library.stanford.edu/depts/ssrg/africa/hurights.html>

### **Le Conseil de l'Europe (CoE) :**

Créé en 1949, le Conseil de l'Europe a pour objectif de favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour des principes établis par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu.

<http://www.coe.int/>

### **La Cour européenne des droits de l'homme :**

La Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg, est un organe judiciaire régional institué par la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 pour surveiller le respect des droits humains par les pays membres. Les 47 États membres du Conseil de l'Europe sont tous cocontractants de la Convention. La Cour peut être saisie par d'autres États, d'autres cocontractants ou par des particuliers, de requêtes alléguant des violations des droits de l'homme par les pays cocontractants.

[http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN)

### **L'Union européenne et les droits de l'homme – page de documents sur le site Web externe Europa**

Cette page comprend des liens à des publications de l'UE, y compris des communiqués et rapports de la Commission européenne, des documents de l'IEDDH (Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme), un lien aux lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme et la loi humanitaire internationale par le Conseil de l'Union européenne (2009).

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/docs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/docs/index_en.htm)

### **Lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme**

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=EN>

### **Application du communiqué de la Commission sur le rôle de l'UE pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers.**

Document de travail du personnel de la Commission. SEC(2004) 1041, Bruxelles, 30 juillet 2004.

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/docs/sec01\\_1041.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/docs/sec01_1041.pdf)

**Politique de l'UE pour lutter contre la torture et la maltraitance. Prévention de la torture et réhabilitation des victimes.** Document complémentaire contextuel élaboré par RLEX, janvier 2009.

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/torture/docs/background\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/torture/docs/background_en.pdf)

### **Études et évaluations sur les droits de l'homme, y compris les évaluations de l'IEDDH**

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/studies\\_evaluations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/studies_evaluations_en.htm)

### **Indicateurs d'impact pour l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (2005)**

Ce document est un outil personnalisé en fonction des priorités spécifiques de l'IEDDH et suggérant quelques indicateurs de niveau de pays possibles. Il contient aussi des recommandations sur les mécanismes optimaux de génération d'indicateurs individuels pour chaque projet. Il est destiné aux responsables de gestion des tâches et d'opération des projets de la CE.

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/impact\\_indicators\\_channel\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/impact_indicators_channel_en.pdf)

**L'Institut danois des droits de l'homme : indicateurs des droits de l'homme pour les programmes et les projets** – Lignes directrices pour la définition d'indicateurs, la surveillance et l'évaluation (2006)

<http://www.humanrights.dk/files/pdf/indikatorMANUALwebPDF.pdf>

### **La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH)**

La Commission interaméricaine des droits de l'homme est un organe autonome de l'Organisation des États américains (OEA) et fait partie du système interaméricain de promotion et de protection des droits de l'homme. La CIDH est un organe permanent siégeant à Washington, D.C., États-Unis et elle tient des sessions ordinaires et extraordinaires plusieurs fois par an pour examiner les allégations de violations des droits de l'homme dans l'hémisphère américain.

<http://www.cidh.org/DefaultE.htm>

### **La Cour interaméricaine des droits de l'homme**

La Cour interaméricaine des droits de l'homme est une institution judiciaire autonome basée à San José, Costa Rica, et fait partie du système de protection des droits de l'homme de l'Organisation des États américains (OEA) qui sert à défendre et à promouvoir les droits fondamentaux et les libertés individuelles dans les Amériques.

[http://www.corteidh.or.cr/index.cfm?CFID=437419&CF\\_TOKEN=32756028](http://www.corteidh.or.cr/index.cfm?CFID=437419&CF_TOKEN=32756028)

### **La page des Nations Unies sur les droits de l'homme**

Cette page comprend des liens aux organes de l'ONU, aux questions thématiques, aux cours et tribunaux internationaux, aux instruments et aux déclarations ainsi qu'aux conférences sur les droits de l'homme.

Cette page rassemble une vaste collection de liens à des campagnes, des forums de discussion, des sites éducatifs et des sites généraux sur les droits de l'homme, des questions thématiques, des organisations internationales, la loi en matière de droits de l'homme, des ONG (organisations non gouvernementales), des publications, des rapports et des ressources.

<http://www.un.org/en/rights/>

### **Le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme**

Cette page présente le mandat et les activités du Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme et fournit un éventail exhaustif de publications sur les questions concernant les droits de l'homme.

<http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>

### Le site Web du Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme sur le droit international

Ce site Web présente une compilation de documents de droit international tels que la charte des Nations Unies, la charte internationale des droits de l'homme et les principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme ainsi que leurs organes de surveillance.

<http://www2.ohchr.org/english/law/>

### Les mécanismes de surveillance des droits de l'homme de l'ONU

Ce lien décrit les mécanismes de surveillance des droits de l'homme en opération dans le système des Nations Unies et fournit les documents les plus récents émis par ces institutions.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

**Le site Web des droits de l'homme** – Cette page contient une liste des organisations de droits de l'homme internationales et régionales/nationales, les noms d'autres organisations activement engagées dans la protection des droits de l'homme et une liste de ressources (telles que bibliothèques et sources d'information sur Internet).

<http://www.hrweb.org/resource.html>

## 3. Outils-clés, lignes directrices et documents de référence

### CEPEJ : *Checklist for promoting the quality of justice and the courts*

[Liste de contrôle pour promouvoir la qualité de la justice et des tribunaux] (juillet 2008)

[http://www.courtexcellence.com/pdf/2\\_2008\\_CEPEJ\\_checklistQualite\\_en.pdf](http://www.courtexcellence.com/pdf/2_2008_CEPEJ_checklistQualite_en.pdf)

### *Creating a Global Rule of Law Meeting Point* [La création d'un point de confluence global pour l'État de droit] par Hans Corell

Cet article défend la thèse élaborée en faveur d'une évaluation plus systématique de l'État de droit, d'une approche axée prioritairement sur l'assistance juridique technique par le biais de projets spécifiques et de la nécessité de discuter les détails des propositions de législation avec les hommes politiques, les administrateurs et d'autres acteurs pertinents à niveau local ou national.

<http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20080129hiil2007annualhiilconference.pdf>

### DFID : *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice* [Sûreté, sécurité et accès à la justice : la mise en pratique des politiques] (2002)

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/safe-secureaccjustice.pdf>

### DFID : *Non-state Justice and Security Systems*. [Systèmes de justice et de sécurité non étatiques]

Note de synthèse. (2004)

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/non-state-justice.pdf>

### Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) : publications

<http://www.dcaf.ch/publications/kms/index.cfm?nav1=5>

### *Guide to Rule of Law Country Analysis: The Rule of Law Strategic Framework. A guide for USAID democracy and governance officers* [Guide pour l'analyse de l'État de droit par pays : cadre stratégique de l'État de droit. Un guide pour les agents de démocratie et de gouvernance de l'USAID] (août 2008).

Ce guide fournit un cadre conceptuel pour l'analyse des défis posés à l'État de droit ainsi que des lignes directrices pour la conduite d'évaluations du secteur judiciaire et pour l'élaboration et la hiérarchisation de programmes d'intervention.

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/ROL\\_Strategic\\_Framework\\_Sept\\_08.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf)

### Human Rights Watch : *Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace* [La justice vendue à découvert : l'importance de la redevabilité pour la paix] (juillet 2009)

[http://www.ssrnetwork.net/document\\_library/detail/4980/selling-justice-short-why-accountability-matters-for-peace](http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4980/selling-justice-short-why-accountability-matters-for-peace)

### Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ)

<http://www.ictj.org/en/index.html>

### Commission internationale de juristes (CIJ) : *International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors* [Principes internationaux sur l'indépendance et la responsabilité des juges, des avocats et des procureurs] (2007)

<http://www.unhcr.org/refworld/type,HANDBOOK,ICJURISTS,,4a7837af2,0.html>

### Commission internationale de juristes (CIJ) : publications

[http://www.icj.org/article\\_top.php3?id\\_article=4527&lang=en](http://www.icj.org/article_top.php3?id_article=4527&lang=en)

**L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) : Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict- Learning from African Experiences [Justice traditionnelle et réconciliation après un violent conflit – L'apprentissage des expériences africaines]** (2008)

[http://www.idea.int/publications/traditional\\_justice/fr.cfm?renderforprint=1](http://www.idea.int/publications/traditional_justice/fr.cfm?renderforprint=1)

**Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) : La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone.** (2010)

Cette étude composée de plusieurs articles rend compte des expériences de réforme des systèmes de sécurité en Afrique francophone et, notamment de leurs liens avec les systèmes traditionnels de sécurité et de justice.

**OCDE/DAC : Enhancing the Delivery of Justice and Security [Améliorer le prononcé de la justice et de la sécurité]** (2007)

Cette étude analyse le double défi posé par l'urgence d'assurer le prononcé immédiat de la justice et de la sécurité dans le court terme tout en s'occupant de l'objectif à long terme de développer un appareil sécuritaire et judiciaire fonctionnel, crédible et durable. Elle propose une approche à plusieurs niveaux et spécifiquement contextuelle aux programmes de sécurité et de justice qui admet que des solutions peu orthodoxes pourraient s'avérer nécessaires pour répondre aux défis confrontés par les états fragiles.

<http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/38434642.pdf>

**OCDE/DAC : Handbook on SSR: Supporting Security and Justice [Guide de la RSS (Réforme du secteur de la sécurité) : encourager la sécurité et la justice]** (2007)

[http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en\\_2649\\_33693550\\_37417926\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_33693550_37417926_1_1_1_1,00.html)

**HCDH : Rule-of-Law tools for post-conflict states: Mapping the justice sector [Outils sur l'État de droit pour les états sortant d'un conflit : la cartographie du secteur de la justice]** (2006)

Ces outils ont pour but de fournir aux missions des Nations Unies sur le terrain et aux administrations de transition les informations essentielles requises pour effectuer des interventions ciblées dans le secteur judiciaire. Les annexes proposent des lignes directrices de travail avec les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi et les agents de police, sur les questions concernant les prisons et les centres de détention et la conduite d'enquêtes suivant des allégations de traitement cruel, inhumain ou dégradant.

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf>

**Initiative pour la construction de la paix, section sur l'État de droit**

La section sur l'État de droit fournit une vue d'ensemble approfondie sur des questions de justice et de primauté du droit dans des contextes de pacification de pays sortant d'un conflit, et contient les sous-sections suivantes : réforme judiciaire et juridique/(Re)construction, accès à la justice, promotion et protection des droits de l'homme, justice transitionnelle et système de justice informelle.

<http://www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?pagelid=1777>

**Réforme pénale international : Access to Justice in sub-Saharan Africa - the role of traditional and informal justice system [L'accès à la justice en Afrique sub-saharienne – Le rôle du système de justice traditionnelle et informelle]**

<http://www.penalreform.org/files/rep-2001-access-to-justice-africa-en.pdf>

**Saferworld : Evaluating for Security and Justice [L'évaluation de la sécurité et la justice]** (décembre 2009)

Le rapport de l'organisation « Saferworld » propose une ébauche de projet de critères d'évaluation et de questions-guides pour les évaluateurs, passe en revue le matériel correspondant disponible concernant la surveillance et l'évaluation de la RSS et examine la demande potentielle d'un produit d'orientation plus approfondie en la matière. À partir de ce document, « Saferworld » travaille avec le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) de l'OCDE DAC sur l'élaboration d'un guide pratique sur la surveillance et l'évaluation des programmes de sécurité et de justice.

[http://www.saferworld.org.uk/publications.php/415/evaluating\\_for\\_security\\_and\\_justice](http://www.saferworld.org.uk/publications.php/415/evaluating_for_security_and_justice)

**Scheye, Eric : Justice and Security as Public and Private Goods and Services. [La justice et la sécurité : des biens et services publics et privés.]** Service fourni par l'État, non affiliation et réseaux non étatiques. (OCDE/DAC, juin 2009)

Le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF).

<http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/43599221.pdf>

**Scheye, Eric : Pragmatic Realism in Justice and Security Development: Supporting Improvement in the Performance of Non-State/Local Justice and Security Networks [Le réalisme pragmatique dans le développement des secteurs judiciaire et**

**sécuritaire : encourager l'amélioration des performances des réseaux judiciaire et sécuritaire non étatiques et locaux** (Clingendael, juillet 2009)

[http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090707\\_cru\\_local\\_justice\\_scheye.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090707_cru_local_justice_scheye.pdf)

**L'Agence espagnole de coopération pour le développement international : *The Handbook for judicial diagnosis* [Guide du diagnostic judiciaire] (2004)**  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/HandbookJudicialDiagnosis.pdf>

***Transitional justice and security sector reform* [Justice transitionnelle et réforme du secteur sécuritaire]** (Laura Davis, juin 2009)

[http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Transitional\\_Justice\\_and\\_Security\\_System\\_Reform.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Transitional_Justice_and_Security_System_Reform.pdf)

**Transparence internationale**

[http://www.transparency.org/global\\_priorities/other\\_thematic\\_issues/judiciary](http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/judiciary)

**Transparence internationale : *Combating Corruption in judicial systems; Advocacy toolkit* [La lutte contre la corruption des systèmes judiciaires : guide pratique de sensibilisation]**

[http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2007#summary](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2007#summary)

***The United Nations and the Rule of Law* [Les Nations Unies et l'État de droit]**

<http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml>

**UNROL : site Web des Nations Unies sur l'État de droit et dépôt de documents**

<http://www.unrol.org/>

**ONU : Principes fondamentaux sur l'indépendance du secteur judiciaire (1985)**

<http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>

**ONU : Lignes directrices sur le rôle des procureurs (1990)**

<http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>

**ONU : Principes fondamentaux sur le rôle des avocats (1990)**

<http://www2.ohchr.org/english/law/lawyers.htm>

**ONU : Règles de base pour le traitement des prisonniers**

[http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_part\\_01\\_01.pdf](http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_01.pdf)

**ONU : Règles pour la protection des jeunes privés de liberté**

[http://www2.ohchr.org/english/law/res45\\_113.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/res45_113.htm)

**ONU : Règles de base pour le prononcé de la justice aux jeunes (Règles de Beijing)**

[http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_part\\_01\\_02.pdf](http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_02.pdf)

**ONU : Règles de base pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo)**

[http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_part\\_01\\_03.pdf](http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_03.pdf)

**ONU : Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

[http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_part\\_01\\_04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_04.pdf)

**ONU : Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions**

<http://www2.ohchr.org/english/law/executions.htm>

**ONU : Peine capitale**

[http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_part\\_01\\_05.pdf](http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_05.pdf)

**ONU : Bonne gouvernance, indépendance de la magistrature et intégrité des personnels de l'appareil de justice pénale : 47. Code de conduite pour les responsables de l'application des lois**

[http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_part\\_04\\_01.pdf](http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_04_01.pdf)

**ONU : *Common Approach to Justice for Children* [Approche commune à la justice pour mineurs] (2008)**

<http://www.unrol.org/doc.aspx?n=UNCommonApproachJfCFinal.doc>

En anglais, français, espagnol et russe

**UNICEF : *Justice for Children: Detention as the Last Resort. Innovative Initiatives in the East Asia and the Pacific Region.* [La justice pour mineurs : la détention comme dernier recours. Initiatives**



### **innovatrices de la région du Sud-est asiatique et du Pacifique]**

[http://www.unicef.org/protection/files/Justice\\_for\\_Children\\_Detention.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Justice_for_Children_Detention.pdf)

### **PNUD : L'accès à la justice : Note pratique (2004)**

[http://www.unrol.org/files/Access%20to%20Justice\\_Practice%20Note.pdf](http://www.unrol.org/files/Access%20to%20Justice_Practice%20Note.pdf)

### **PNUD : Égalité des sexes et programmation de la justice : l'accès équitable des femmes à la justice** (juillet 2009)

<http://www.undp.org/governance/publications.htm>

### **PNUD/Centre sur la gouvernance – Oslo : *Doing Justice: How informal justice systems can contribute* [Rendre justice : la possible contribution des systèmes de justice informelle]** (décembre 2006)

Cet article est destiné aux praticiens travaillant sur les questions d'accès à la justice. Les systèmes de justice informelle sont la pierre angulaire des résolutions de conflits et de l'accès à la justice pour la majorité des peuples, tout particulièrement pour les populations pauvres ou désavantagées dans beaucoup de pays où 80 à 90 pourcent des conflits sont généralement résolus par les systèmes de justice informelle. L'auteur donne des arguments convaincants en faveur de l'établissement d'un engagement renouvelé et d'un rapprochement des donateurs envers ces systèmes et présente des recommandations sur les mécanismes de communication avec les systèmes de justice informelle.

<http://www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf>

### **PNUD : *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice.* [La programmation pour la justice : l'accès à la justice pour tous. Guide du praticien à une approche de l'accès à la justice fondée sur les droits de l'homme.]** (2005)

[http://www.undp.org/governance/docs/Justice\\_Guides\\_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf)

### **PNUD : *Strengthening the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations. A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011* [Renforcer l'État de droit dans les situations de conflit et de post conflit. Programme global du PNUD pour la justice et la sécurité 2008-2011]**

Ce programme global expose les grandes lignes des services offerts par le PNUD pour la programmation d'un État de droit dans des situations de conflit et de post conflit, dans le cadre du mandat qui lui est conféré en matière de prévention des crises et de relèvement. Il

s'agit d'un « document évolutif » qui sera continuellement revu et mis à jour en fonction des meilleures pratiques et des expériences acquises sur le terrain.

[http://www.undp.org/cpr/documents/jssr/rule\\_of\\_law\\_final.pdf](http://www.undp.org/cpr/documents/jssr/rule_of_law_final.pdf)

### **PNUD/UNICEF/UNIFEM : Étude sur le système de justice informelle (2010)**

Étude de prochaine parution conduite par l'Institut danois des droits de l'homme sur les différentes modalités de liaison entre les systèmes de justice informelle et de justice étatique, comprenant des études de cas.

### **UNHCR : Lectures recommandées sur l'État de droit et la justice transitionnelle**

<http://www.unhcr.org/4a2cc2e26.html>

### **ONUDC : Guide des programmes de justice réparatrice (2006)**

[http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/06-56290\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf)

### **ONUDC : Recueil des règles et des normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice criminelle**

Le Recueil des règles et des normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice criminelle contient l'ensemble des principes normatifs et des règles développés et reconnus par la communauté internationale sur la prévention du crime et la justice criminelle.

<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html>

### **ONUDC : Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002)**

[http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf)

### **ONUDC : Guide pratique de la justice criminelle**

À partir des règles et des normes des Nations Unies, la UNODC a élaboré un ensemble détaillé de lignes directrices pour la conduite d'évaluations des systèmes de justice criminelle dans leur ensemble (cours, services policiers, services de renseignements, système pénitencier, etc.) dans le but de développer des programmes d'assistance technique.

<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>

### **Page Web de l'ONUDC contenant une liste d'outils :**

<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuaside>

**ONUDC : Manuel pour la mesure des indicateurs de justice pour les jeunes** (2006)

[http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/06-55616\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-55616_ebook.pdf)

**USAID : Guide to Rule of Law Country Analysis [Guide pour l'analyse de l'État de droit par pays]** (2008)

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/ROL\\_Strategic\\_Framework\\_Sept\\_08.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf)

**U4**

*Monitoring Judicial integrity* [La surveillance de l'intégrité judiciaire]

<http://www.cmi.no/publications/file/3483-monitoring-judicial-integrity.pdf>

*UNCAC and judicial corruption* [La UNCAC et la corruption judiciaire]

<http://www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf>

**Institut de justice « Vera » : Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach. [Le développement d'indicateurs pour mesurer l'État de droit : Une approche globale.]** Un rapport pour l'organisation « World Justice Project ». (juillet 2008)

L'Institut de justice « Vera » s'est associé à trois membres de l'organisation « Altus Global Alliance » pour élaborer un ensemble de 60 indicateurs de l'État de droit et les tester dans quatre villes : Chandigarh, en Inde ; Lagos, au Nigéria ; Santiago du Chili ; et la ville de New York aux États-Unis. Ce projet pilote complémente l'index de « World Justice Project » en évaluant comment les peuples perçoivent et expérimentent l'État de droit. Il démontre qu'un seul lot d'indicateurs possède à la fois la flexibilité suffisante pour être utilisé dans des juridictions extrêmement diverses, et la précision requise pour être d'utilité aux responsables politiques locaux, aux professionnels du secteur judiciaire et aux membres de la société civile.

<http://www.vera.org/download?file=1807/Developing%2BIndicators%2Bto%2BMeasure%2Bthe%2BRule%2Bof%2BLaw%2B%2528Online%2Bversion%25292.pdf>

**Webber, David : Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector [De bonnes prévisions budgétaires permettent une justice plus efficace : pratiques budgétaires modernes pour le secteur judiciaire]** (Banque mondiale, 2007)

[http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/LDWP3\\_BudgetPractices.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/LDWP3_BudgetPractices.pdf)

**Banque mondiale : Initiatives in Legal and Judicial Reform [Initiatives de réforme juridique et judiciaire]** (2004)

Cet article examine les activités financées par la Banque mondiale en matière de réforme juridique et judiciaire, dans le cadre de trois axes principaux : 1) la réforme des lois ; 2) la structuration institutionnelle et capacitaire ; et 3) la création, diffusion et l'application de connaissances.

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000012009\\_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000012009_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf)

**« World Justice Project » : The Rule of Law Index [Index de l'État de droit]**

L'Index de l'État de droit est un outil d'évaluation quantitative conçu par l'organisation « World Justice Project » pour mesurer le degré auquel les pays du monde respectent l'État de droit. L'Index fournit des renseignements détaillés permettant aux responsables politiques et autres utilisateurs d'évaluer l'adhésion d'une nation à l'État de droit en vigueur, d'en identifier les forces et les faiblesses par rapport à d'autres pays en situation semblable, et de suivre les évolutions et les changements dans le temps.

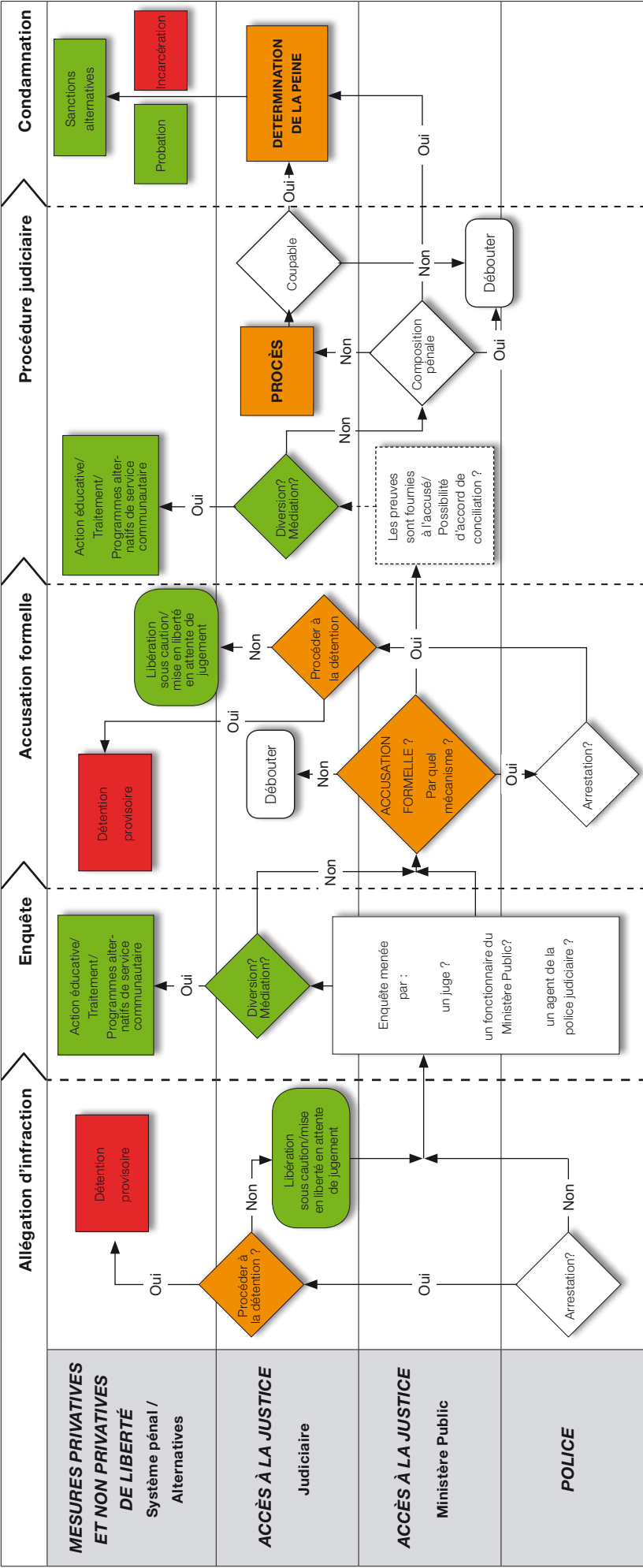
<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

**« World Justice Project » : The Rule of Law Index Version 2.0. Diagram by factors. [Index de l'État de droit – Version 2.0. Schéma par facteurs]**

<http://www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/The%20Rule%20of%20Law%20Index%20Version%202.0.pdf>

# ANNEXE 4. CHAÎNE PÉNALE

## ÉTAPES DÉCISIONNELLES DE LA CHAÎNE PÉNALE



Source: UNODC, Criminal justice assessment toolkit, Policing n°5, Annex C, Flow chart: Decision points in the criminal justice process, page 57. (trad.)

## ANNEXE 5. LISTES DE CONTRÔLE SUR LA QUESTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

### A - Liste de contrôle relative à l'égalité entre les sexes utilisée au stade d'identification du projet

#### Contexte

Le gouvernement du pays XY a entrepris l'élaboration d'une réforme de la justice visant toutes les institutions du secteur en vue d'en améliorer l'accès. Le pouvoir judiciaire du pays XY possède une forte indépendance mais l'accès à la justice formelle n'est réservé qu'à seulement 10 pourcent de la population, tandis que la majorité recourt, pour résoudre ses différends, au système de justice informelle (autorités traditionnelles et dirigeants spirituels). Le Ministère de la Justice se trouve également confronté à un autre défi, notamment celui d'atteindre les groupes en situation de vulnérabilité et de marginalisation, particulièrement en milieu rural. De plus, les niveaux de prise de conscience des droits et d'accès à la justice sont relativement faibles. L'UE a décidé de soutenir les efforts du gouvernement du pays XY pour améliorer l'accès à la justice.

#### Les questions d'égalité entre les sexes qui se posent dans le cadre du projet ont-elles été identifiées ?

Oui ☒ Non ☐

#### Observations :

Les principales questions d'égalité entre les sexes qui se posent dans le cadre de ce projet sont les suivantes :

L'objectif principal du projet vise les services judiciaires qui appliquent le droit positif. Les femmes du pays XY ont plus de difficulté à accéder à ces services car elles font plus souvent partie de la catégorie à faibles revenus (elles ne disposent pas de ressources financières pour porter leurs affaires devant les tribunaux; les déplacements aux tribunaux, souvent situés dans les villes, leur sont difficiles et onéreux). N'ayant jamais participé à l'élaboration des règles de droit, la façon de faire et le style du monde de la justice leur sont souvent étrangers. Alors que femmes et d'hommes des zones urbaines connaissent tant soit peu les droits leur permettant d'obtenir une réparation pour les délits criminels et civils dont ils ont été victimes, dans les régions rurales où le taux d'alphabétisation parmi les femmes est très bas, la prise de conscience par celles-ci de leurs droits est particulièrement faible. L'accès à la justice pour les femmes et les hommes ayant souffert de violence sexuelle est délicate. La plupart des victimes ne dénoncent jamais les incidents par peur du qu'en dira-t-on et aussi parce que la police, les procureurs et les juges considèrent la

violence familiale/sexuelle comme un problème de nature « privée ». Les mécanismes visant à assurer la sécurité des victimes font aussi grandement défaut. La violence entre genres n'est pas sanctionnée par la justice informelle tout comme les crimes entre genres qui restent hors compétence de la justice traditionnelle.

#### Les questions d'égalité entre les sexes identifiées se retrouvent-elles dans les engagements politiques pris par le gouvernement bénéficiaire et la CE à l'égard de l'égalité entre les sexes ?

Oui ☒ Non ☐

#### Observations :

Oui, elles le sont. Le gouvernement du pays XY a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et a pris l'engagement de s'occuper des questions d'inégalité entre les sexes tel qu'il est spécifié dans la « Stratégie de croissance et de développement du pays XY ». Le gouvernement du pays XY a mis en place une politique nationale d'égalité entre les sexes dont le point fort est de lutter contre la violence sexiste. L'UE s'est résolument engagée à promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes et à lutter contre la violence sexiste (Consensus européen sur le développement ; Communiqué de l'UE sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans le cadre de la coopération pour le développement ; et les lignes directrices de l'UE sur la violence contre les femmes et les filles et sur la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur égard ; ...).

#### Est-ce que les résultats statistiques utilisés au stade d'identification du projet étaient désagréés par sexe ?

Oui ☐ Non ☒

#### Observations :

Pas de façon systématique : comme c'est souvent le cas, il n'existe pas de données sectorielles en fonction du sexe. Ainsi, le nombre de femmes et d'hommes travaillant dans les organisations du secteur judiciaire ou les utilisateurs des services juridiques n'est pas disponible. *Le projet prévoit de faire face au problème posé par l'absence d'enquêtes et de données de base.*

#### Est-ce que des données qualitatives concernant les questions d'égalité entre les sexes ont-elles été utilisées au stade d'identification du projet ?

Oui ☒ Non ☐

*Observations :*

Certains rapports d'organisations de la société civile(ONG) en charge de surveiller les procès et les condamnations et de fournir une assistance judiciaire ont fourni une contribution précieuse. Le rapport de la CEDAW et le contre rapport de la CEDAW ont aussi apporté des informations utiles. Les travaux anthropologiques menés par l'université locale sur la justice traditionnelle ont fourni des points de vue intéressants.

**L'analyse préliminaire des parties prenantes distingue -t-elle clairement les femmes et les hommes et leurs rôles respectifs ?**

*Observations :*

Oui, certainement. Les parties prenantes sont

A/ des individus (hommes et femmes) en tant qu'utilisateurs finaux potentiels du système judiciaire ;

B/ des institutions/administrations de justice formelle ;

C/ des prestataires de justice informelle ;

D/ des ONG travaillant dans le secteur de la justice.

À partir de l'analyse préliminaire des parties prenantes, il est clair que les hommes et les femmes vivant en milieu rural sont particulièrement désavantagés quant à l'accès à la justice. Le taux d'analphabétisme s'avère être plus élevé chez les femmes que chez les hommes et, par ailleurs, celles-là sont confinées au milieu social familial privé, avec un accès très réduit aux affaires publiques et une moindre exposition aux contacts utiles et à l'information. L'économie et les finances familiales sont aussi contrôlées par les hommes. Les femmes tout comme les hommes ne font pas confiance au système judiciaire ou n'en comprennent pas le fonctionnement.

Les institutions de justice formelle : les femmes sont sous-représentées dans le système judiciaire et les officiers judiciaires ne sont pas ni formés ni sensibles à la spécificité de la question des genres.

Justice informelle : il existe beaucoup d'ONG prestataires de services pour faciliter l'accès à la justice et quelques-unes d'entre elles travaillent sur la violence sexiste.

**L'analyse du problème fournit-elle des renseignements sur ceux qui sont spécifiques aux hommes et aux femmes, ou communs aux hommes et aux femmes ?**

*Observations :*

Oui, elle en fournit. L'analyse de la question révèle que l'accès à la justice de femmes et d'hommes vivant en milieu rural et dans des zones reculées se trouve confronté à trois types d'obstacles :

- physique,
- financier

- et technique.

L'analyse de la question révèle aussi que le problème de la violence entre les sexes n'est pas proprement pris en compte. Le pays XY s'est doté d'une législation et d'une politique de tolérance zéro en matière de violence sexuelle mais cette politique n'a pas encore été traduite dans des procédures et des pratiques adéquates et appropriées dans le secteur de la justice. Les tribunaux manquent d'infrastructure, de capacité et d'expertise pour actionner des procédures contre les actes de violence sexistes : il n'existe pas de programmes efficaces de protection des témoins et des victimes, ni de personnel spécialement qualifié pour donner de l'assistance aux victimes ; ni de laboratoires médico-légaux proprement équipés et dotés d'un personnel dûment qualifié ; ni, non plus, d'engagement de la part des organisations de femmes et des travailleurs sociaux et du secteur santé pour venir en aide aux victimes. Les différends concernant les crimes sexuels ou sexistes ne sont pas pris en compte par les mécanismes de la justice traditionnelle.

**Le processus de consultation a-t-il inclus des femmes tout comme des hommes ?**

Oui ☒ Non ☐

*Observations :*

Oui. Les organisations de femmes ont pris une part active au processus de consultation. Des cercles de réflexion composés respectivement exclusivement de femmes ou d'hommes ont eu lieu sur le thème de la violence sexuelle.

**Le stade de formulation du projet exigera-t-il une analyse par sexe plus approfondie ?**

Oui ☒ Non ☐

*Observations :*

Oui, définitivement. Étant donné que les questions concernant les sexes et l'égalité entre les sexes sont d'une importance fondamentale pour ce projet, une analyse par sexe plus approfondie sera menée lors de l'étape de formulation du projet.

**L'exigence d'une analyse par sexe plus approfondie a-t-elle été considérée dans les termes de référence préparés pour la formulation ?**

Oui ☒ Non ☐

*Observations :*

L'étape de formulation du projet se concentrera sur l'évaluation de la capacité institutionnelle des services judiciaires en tenant compte des spécificités des sexes, sur l'estimation du coût éventuel engendré par l'inclusion d'objectifs d'égalité entre les sexes dans le projet ainsi que les coûts probables pour les parties prenantes (fonds, temps, compétences).



## B - Liste de contrôle relative à l'égalité entre les sexes utilisée au stade de la formulation du projet

### Une analyse à grande échelle, par sexe, a-t-elle été effectuée au stade de la formulation

Oui ☒ Non ☐

#### Observations :

Oui. L'analyse à grande échelle a permis d'appréhender en profondeur tous les facteurs sexistes faisant obstacle à l'accès à la justice et d'identifier des points de liaison et des activités stratégiques à intégrer à la réforme du secteur judiciaire, tout particulièrement en ce qui concerne l'accès à la justice et les procédures et pratiques judiciaires, pour répondre au problème posé par la violence sexuelle.

### Les questions d'égalité entre les sexes relatives au projet ont-elles été identifiées ?

Oui ☒ Non ☐

#### Observations :

Oui. Pour réduire les obstacles liés au sexe dans l'accès à la justice en milieu rural et dans les zones reculées et pour répondre aux violences entre genres liées aux procédures et pratiques judiciaires, les mesures suivantes ont été proposées :

Services juridiques : favoriser l'accès physique à la justice en milieu rural en installant des tribunaux itinérants ; augmenter le nombre de femmes fonctionnaires dans chaque agence participant à la délivrance du service de la justice ; établir un quota de recrutement d'agents de la police judiciaire spécifiquement réservé aux femmes. La Commission des droits de l'homme travaillera avec les ONG pour développer un programme d'éducation civique spécialement destiné aux femmes et hommes en situation de vulnérabilité, afin d'améliorer la prise de conscience de leurs droits et la connaissance des mécanismes d'affirmation et de défense de ces droits. Un personnel para-juridique sera mis en place pour informer et aider la population en matière juridique, y compris à accéder au système judiciaire. Les para-juridiques travailleront avec les dirigeants traditionnels en milieu rural pour les aider à prendre la mesure de l'impact pratique des réformes juridiques et des obligations internationales, plus spécialement lorsque celles-ci contreviennent les lois et les coutumes traditionnelles. Un soutien financier sera pourvu à la société civile et aux ONG servant de liaison entre le système judiciaire et les communautés rurales et offrant des services qui facilitent l'accès à la justice.

### Les questions d'égalité entre les sexes identifiées se retrouvent-elles dans les engagements politiques pris par le gouvernement bénéficiaire/la CE à l'égard de l'égalité entre les sexes ?

Oui ☒ Non ☐

#### Observations :

Oui, elles le sont. Le gouvernement du pays XY a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et a pris l'engagement de s'occuper des questions d'inégalité entre les sexes tel qu'il est spécifié dans la « Stratégie de croissance et de développement du pays XY ». Le gouvernement du pays XY a mis en place une politique nationale d'équité entre les sexes dont le point fort est de lutter contre la violence sexuelle. L'UE s'est résolument engagée à promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes et à lutter contre la violence sexuelle (Consensus européen sur le développement ; Communiqué de l'UE sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans le cadre de la coopération pour le développement ; et les lignes directrices de l'UE sur la violence contre les femmes et les filles et sur la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur égard ; ...).

### Est-ce que les résultats statistiques utilisés au stade de la formulation du projet étaient désagrégés par sexe ?

Oui ☐ Non ☒

Oui ☐ Non ☒

#### Observations :

En partie, car, comme c'est souvent le cas, il n'existe pas de données sectorielles en fonction du sexe. Le projet prévoit que le Ministère de la Justice, en collaboration avec le Ministère du Genre, crée un groupe de travail qui développera des indicateurs de surveillance pour les questions de genres et d'accès à la justice, dans le but d'assurer que des données sectorielles en fonction du sexe puissent être disponibles.

### Est-ce que des données qualitatives concernant les questions d'égalité entre les sexes ont-elles été utilisées au stade de la formulation du projet ?

Oui ☒ Non ☐

#### Observations :

Certains rapports d'ONG se chargeant de surveiller les procès et les sentences et de fournir une assistance judiciaire ont été d'une contribution précieuse. Le rapport de la CEDAW et le contre rapport de la CEDAW ont aussi apporté des informations utiles. Les travaux anthropologiques menés par l'université locale sur la justice traditionnelle ont fourni des points de vue intéressants.

### La matrice du cadre logique a-t-elle été désagrégée en fonction du genre ?

Oui ☒ Non ☐

*Observations :*

Oui. Parmi les objectifs à atteindre grâce au projet figure celui de l'annulation des obstacles à l'accès à la justice en fonction du sexe. Les indicateurs ont été décomposés par sexe et des indicateurs sensibles à la spécificité des sexes ont aussi été incorporés.

**Les mécanismes de gestion du projet respectent-ils les principes d'égalité entre les sexes et d'égalité des chances ?**

Oui ☒ Non ☐

*Observations :*

L'équilibre entre les sexes est pris en compte dans les structures de gestion du projet tout comme par l'assistance technique qui y est prévue.

**Tous les facteurs susceptibles d'affecter la durabilité des actions en faveur de l'égalité entre les sexes ont-ils été consciencieusement pris en considération ?**

Oui ☐ Non ☒

*Observations :*

Oui, une exploration en a été faite. Toutefois, le projet n'est pas en mesure de prendre en compte certains besoins stratégiques des femmes. Le projet facilitera l'accès des femmes à la justice MAIS, tant que la loi elle-même demeurera discriminatoire à l'égard des femmes, ce problème ne pourra être abordé car la réforme de la loi n'entre pas dans le cadre de ce projet.

L'amélioration du système de contrôle et d'évaluation prenant en compte le genre permettra d'assurer que la question demeure objet d'attention.



Commission européenne

**Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

2011 – 112 p. – 21.0 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-15107-1

### **Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?**

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

Ce document appartient à la « **collection outils et méthodes** » d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

#### **Lignes directrices**

- Lignes directrices (n° 1) - « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général » (2007)
- Lignes directrices (n° 2) - « Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne » (2007)
- Lignes directrices (n° 3) - « Pour une coopération technique plus efficace » (2009)
- Lignes directrices (n° 4) - « Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation » (2009)

#### **Documents de référence**

- Document de référence (n° 1): « Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment? » (2005)
- Document de référence (n° 2): « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » (2007)
- Document de référence (n° 3): « Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » (2007)
- Document de référence (n° 4): « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » (2008)
- Document de référence (n° 5): « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » (2008)
- Document de référence (n° 6): « Boîte à outils pour le développement des capacités » (2009)
- Document de référence (n° 7): - « Développement et gouvernance du secteur de l'eau Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau » (2009)
- Document de référence (n° 8) - « Engaging and Supporting Parliaments Worldwide Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments » (2010)

#### **Documents de réflexion**

- Document de réflexion (n°1): « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)





Office des publications

ISBN 978-92-79-15107-1



9 789279 151071