



Collection Outils et Méthodes

Document de référence N° 15

Le soutien à la justice et à **l'État de droit**

*Analyse des expériences
acquises et lignes
directrices pour les futurs
programmes européens
de coopération au
développement*

2012

Document de référence N° 15

Le soutien à la justice
et à l'État de droit

Analyse des expériences acquises et lignes directrices
pour les futurs programmes européens de coopération au développement

Direction Générale du développement et coopération – EuropeAid
Commission européenne

Bruxelles – Luxembourg 2012

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

Ni la Commission européenne ni aucun de ses représentants ne peuvent être tenus pour responsables des propos ici rapportés.

Avant-propos

Le présent document a été élaboré par une équipe de consultants recrutés dans le cadre d'un contrat de service liant SOGES et la Commission européenne (CE).

Il est basé sur les discussions menées dans le cadre d'un groupe de référence composé de représentants de l'UE (Commission, SEAE, Parlement, États membres), du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'ISSAT et d'un atelier de consultation qui s'est tenu à Bruxelles du 16 au 20 mai 2011 et qui a rassemblé les représentants des délégations et des services du siège de l'UE.

Ces travaux ont été coordonnés et réalisés par l'Unité en charge des questions de «gouvernance, démocratie, égalité hommes-femmes, droits de l'homme» de la direction générale EuropeAid.

Le présent document de référence est destiné au personnel de l'UE travaillant au siège de l'Union ou dans ses délégations, aux partenaires nationaux ainsi qu'aux bailleurs de fonds engagés dans la promotion et le soutien à la réforme du secteur de la justice.

Il se fonde sur l'expérience européenne acquise en matière d'appui au secteur de la justice au cours des dix dernières années, dans un domaine où la coopération se développe rapidement parmi les pays concernés.

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 catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-79-26080-3

ISSN 1977-642X

doi: 10.2841/93965

© Union européenne, 2013

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Imprimé en Belgique

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	11
1. Le secteur de la justice	13
1.1 Qu'est-ce que le secteur de la justice et l'accès à la justice?	13
1.2 Quel est le lien entre la justice, l'État de droit, la sécurité et la gouvernance?	15
1.3 Comment décrire le contexte de l'appui et de la réforme du secteur de la justice?	19
2. Appui au secteur de la justice et à sa réforme	27
2.1 Analyse et évaluation du soutien au secteur de la justice et à sa réforme	27
2.2 Éléments clés et points d'entrée dans le secteur de la justice	28
2.3 Soutien de l'UE au secteur de la justice et à sa réforme	47
2.4 Modalités du soutien européen à la justice	49
2.5 Autres bailleurs de fonds	52
2.6 Efficacité de l'aide et coordination des bailleurs de fonds	52
2.7 Situations de fragilité	55
3. Conception de l'appui et de la réforme du secteur de la justice	59
3.1 L'identification	59
3.2 La formulation	61
3.3 Les problématiques transversales	66
3.4 Indicateurs et éléments de consolidation	71
3.5 Le dialogue avec les partenaires nationaux	72
4. Mise en œuvre, suivi et évaluation des programmes d'appui à la justice	75
4.1 Supervision des projets	75
4.2 Gestion des projets	77
4.3 Exigences en matière de rapports	78
4.4 Suivi transitionnel	79
4.5 Communication et diffusion des informations	80
4.6 Coordination et collaboration des bailleurs de fonds	81
4.7 Gestion des informations et de la mémoire institutionnelle	81
5. Retours d'expérience et recommandations	83
5.1 Retours d'expérience - Généralités	83
5.2 Retours d'expérience sur les situations sensibles	85
5.3 Recommandations	87

ANNEXES

ANNEX 1: Les diverses traditions juridiques	93
ANNEX 2: La lutte contre l'impunité	98
ANNEX 3: Les principaux champs d'évaluation et de définition d'indicateurs en matière de justice	103
ANNEX 4: Les principales institutions et les principaux bailleurs de fonds multilatéraux	114
ANNEX 5: Liens utiles	118
ANNEX 6: Table des acronymes et des abréviations	122

Résumé

Le soutien à la justice et aux mesures de réforme constitue l'une des principales manières de promouvoir la gouvernance démocratique, l'État de droit, la sécurité des citoyens, l'égalité des genres, le respect des droits de l'homme, et, ce faisant, le développement économique et social. Pour cette raison, au cours des dernières décennies, l'Union européenne est intervenue à maintes reprises dans le domaine de la justice, en collaboration avec de nombreuses institutions nationales et internationales. Elle a donné à son action une dimension mondiale, en ayant recours à un certain nombre de mécanismes de financement, ainsi qu'à diverses modalités de soutien, en coopération avec un grand nombre de responsables de gouvernements, de partenaires de projets, d'homologues et de bénéficiaires, sur la base de différents accords bilatéraux, de documents stratégiques et autres plans d'action.

Dans bien des pays, les programmes d'action et les projets individuels d'appui à la justice ont clairement permis d'accomplir des progrès favorisant la réalisation de nombreux objectifs transversaux liés à l'évolution du secteur de la justice. Les résultats sont néanmoins mitigés et un certain nombre d'obstacles majeurs à l'appui et à la réforme du secteur de la justice sont apparus. **Les processus mis en place sont complexes, politisés, hautement contextuels et ne permettent pas de profiter pleinement de l'assistance technique offerte par les parties extérieures.** Les réformes juridiques et institutionnelles nécessitent du temps et doivent surmonter les diverses réticences au changement. Susciter la confiance de la population dans la justice est un processus de longue durée. Les États fragiles et en déroute, les situations de conflit ou d'après-conflit, l'impunité, les violations systématiques et généralisées des droits de l'homme, la corruption, le manque de ressources financières et humaines, l'absence d'un contrat social entre le peuple et l'État ainsi que l'insuffisance des informations disponibles sont autant de défis intimement liés.

La plupart des programmes de renforcement de l'État de droit financés par des bailleurs de fonds se sont concentrés sur le renforcement des institutions judiciaires, par le biais du renforcement des capacités et le transfert de savoir-faire. Cette stratégie a parfois incité à reproduire dans plusieurs pays des systèmes juridiques et institutionnels qui ne convenaient pas forcément à la situation. Cependant, de plus en plus d'observateurs s'accordent pour dire que cette méthode n'a pas véritablement été bénéfique pour les populations vivant dans la pauvreté, soit parce que les institutions judiciaires ne leur sont que d'un faible secours, soit parce que les structures juridiques et institutionnelles ne peuvent être transposées aisément d'un pays à l'autre, ou bien parce que les élites nationales s'opposent aux programmes de réforme ou en accaparent la mise en œuvre.

Pour ces raisons, l'Union européenne a mené plusieurs évaluations⁽¹⁾, dans le cadre d'un processus d'amélioration de ses actions de soutien. Les résultats de ces évaluations comportent des recommandations préconisant **l'amélioration des mécanismes de résolution des problèmes et le renforcement d'une approche du soutien au secteur de la justice davantage axée sur la résolution des problèmes et la fourniture de services. Il conviendrait par ailleurs de renforcer le soutien apporté aux aspects du secteur de la justice liés à la responsabilité en renforçant l'assistance apportée aux mécanismes de surveillance.** Un processus d'identification et de formulation plus stratégique, adoptant une approche sectorielle, est également nécessaire, afin de dépasser la dimension individuelle de chaque projet, en sélectionnant avec attention les points d'entrée concernés, en combinant les catégories d'interventions optimales, en intégrant efficacement les objectifs transversaux et en établissant un calendrier satisfaisant des opérations à mener.

Les recommandations suivantes indiquent une série de points à prendre en considération dans le cadre du soutien au secteur de la justice:

Aller au-delà du soutien institutionnel pour adopter une approche davantage orientée vers la fourniture de services. Il est nécessaire d'établir un meilleur équilibre entre le renforcement des institutions judiciaires et l'élimination des obstacles à la fourniture de services aux destinataires des mesures engagées. L'objectif principal devrait donc être d'ancrer l'assistance aux stratégies et programmes de justice nationaux, mais cela *uniquement* si cela peut servir à une réforme. Il importe de trouver un équilibre entre les priorités des gouvernements partenaires et la nécessité de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, l'égalité des genres et l'État de droit. L'objectif ne doit pas seulement être d'arriver à cet équilibre, mais aussi d'examiner au cas par cas la pertinence des priorités établies par les autorités nationales, et, *le cas échéant*, de proposer une autre approche. La

⁽¹⁾ Sources: Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform, novembre 2011; Thematic Evaluation of the European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building, octobre 2011; Thematic evaluation the EC support to human rights and respect of fundamental freedoms (including solidarity with victims of repressions), décembre 2011.

conception des programmes d'action devrait être fondée sur une solide base de preuves reflétant les opinions d'un vaste échantillon d'acteurs.

Garantir le droit de recourir aux services institutionnels. Le soutien au secteur de la justice a jusqu'ici essentiellement consisté à renforcer les services judiciaires fournis par l'État, principalement en appuyant les efforts de renforcement des capacités. Si cette approche peut améliorer la capacité du personnel judiciaire à rendre de meilleurs services aux citoyens, dans la majorité des cas, cela s'avère impossible sans une transformation en profondeur des cultures organisationnelles du secteur de la justice, qui sont par nature des cultures à long terme. Il est donc important d'informer la population sur ses droits et sur les services auxquels elle a droit, ainsi que de lui donner les moyens de faire appliquer ses droits tout en responsabilisant les institutions judiciaires et en renforçant l'égalité de l'accès à la justice.

Prévoir un soutien des mécanismes de surveillance afin de rappeler les institutions judiciaires à leur engagement réformateur. L'assistance de l'UE a jusqu'ici toujours accordé davantage d'importance aux organismes de gestion civils qu'aux mécanismes de surveillance du secteur de la justice, qui sont pourtant essentiels à la démocratie et à l'État de droit. Il est donc nécessaire de se concentrer davantage sur ces mécanismes afin d'obliger les institutions à rendre des comptes au sujet de leurs règlements et de leurs politiques de réforme. Cela peut notamment passer par un soutien au Parlement en vue de l'amélioration de ses capacités de surveillance ou par un soutien aux instances de médiation en vue du renforcement de leurs procédures de réclamation.

Avoir recours à des études exhaustives comprenant une analyse des acteurs locaux, régionaux et mondiaux, pour comprendre la situation locale et intégrer des indicateurs de résultats et d'impact en vue de mesurer l'influence de l'assistance dans la vie des citoyens. Une analyse pertinente du secteur de la justice et de ses principaux composants et points d'entrée constitue une condition préalable à la mise en place de programmes d'aide, ainsi qu'à la réussite des différents projets. Il est capital de comprendre l'incidence des actions afin de pouvoir mieux répartir les programmes entre les différentes actions de développement de la capacité institutionnelle des États et de favoriser des prestations de services directement bénéfiques pour les citoyens. Il convient donc de réaliser une étude de référence qui servira de base à toutes les actions de soutien au secteur de la justice, intégrant les outils et mécanismes nécessaires à la mesure des résultats des programmes, et en particulier de leur incidence sur la qualité et sur l'accessibilité des services rendus aux citoyens.

Adopter une perspective systémique pour l'analyse et le soutien au secteur de la justice, en tenant compte du droit civil, du droit pénal, du droit public, du droit international, ainsi que des mécanismes de justice traditionnels. La présence de lacunes dans une partie de la chaîne judiciaire pouvant mettre en péril les améliorations apportées aux autres segments, il convient d'adopter une perspective systémique reconnaissant que le secteur de la justice est constitué de plusieurs sous-secteurs interdépendants.

Définir des objectifs réalistes et réalisables, en prenant en considération la capacité d'absorption, l'engagement politique ou la résistance. L'assistance européenne doit être fondée sur des objectifs réalistes et réalisables compte tenu du contexte propre au pays, de la volonté politique des autorités nationales, des exigences et des intérêts des interlocuteurs, des services à fournir, du temps disponible et des ressources financières. La réussite des actions menées nécessite une période de mise en œuvre suffisamment longue.

L'utilisation efficace des infrastructures peut améliorer le fonctionnement du secteur de la justice si elle est associée à un renforcement des capacités. Il est important d'établir un équilibre entre a) la fourniture de biens ou d'infrastructures et b) la fourniture d'une assistance technique. Les initiatives qui se concentrent de manière excessive sur la construction de bâtiments (tribunaux, prisons, commissariats) afin de faciliter la gestion et les dépenses ou qui visent à fournir d'importantes quantités d'équipements tels que des ordinateurs n'apportent que rarement des bénéfices et des résultats durables. Il est important d'établir des liens étroits entre les passations de marchés et les objectifs relatifs à la réforme des tribunaux, au renforcement des institutions, aux qualifications professionnelles, à l'accès à l'information, à la transparence, etc., afin d'obtenir des résultats globaux et durables.

Les projets menés dans le secteur de la justice ciblent souvent les institutions nationales basées dans les capitales, alors qu'en réalité, les habitants des zones rurales sont souvent les personnes les plus vulnérables et celles qui ont le moins accès à l'information et à la justice. En améliorant la communication, la gestion des informations et les activités de rayonnement, il est plus facile d'obtenir des résultats plus vastes et plus durables. La sensibilisation dans un vaste rayon géographique est également importante pour la protection des droits de l'homme sur le terrain, en particulier ceux des femmes, des enfants, des minorités, des migrants et des peuples indigènes.

Associer le dialogue avec l'aide financière et l'assistance technique. Les initiatives de réforme institutionnelle ont peu de chances d'aboutir si les acteurs nationaux ne sont pas convaincus de leur intérêt ou que les décideurs politiques ne sont pas préparés à rendre des comptes et à accepter les limitations de pouvoir qu'implique le respect d'un État de droit. Une attention particulière doit donc être apportée aux aspects politiques des interventions

dans le secteur de la justice ainsi qu'à la nécessité d'élaborer une stratégie politique et de nouer un dialogue avec les acteurs nationaux. Il ne suffit donc pas de renforcer la volonté politique et l'appropriation des projets au niveau sectoriel au début de ceux-ci; au contraire, la volonté politique et l'appropriation doivent être maintenues, renforcés et exercés tout au long des mécanismes de mise en œuvre et de surveillance, afin de maintenir le cap de ces initiatives et de parvenir à des résultats significatifs.

Il convient d'intégrer les droits de l'homme et l'égalité des genres au sein de tous les programmes de soutien à la justice, sous forme de questions transversales et de perspectives de travail. La protection et la promotion des droits de l'homme et de l'égalité des genres doivent être garanties dans l'ensemble des projets et programmes européens de soutien à la justice. Très souvent, les objectifs et résultats escomptés font référence à ces questions. S'il convient de faire spécifiquement référence à ces questions transversales dans tous les projets, les droits de l'homme et l'égalité des genres peuvent également servir de base aux projets d'assistance en adoptant une *approche fondée sur les droits de l'homme*, fondée sur les instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme. Cette approche aide à garantir que les interventions effectuées se concentrent sur l'autonomisation des citoyens, sur la base des principes de non-discrimination, de participation, de transparence et de responsabilité.

Assurer la coordination entre les bailleurs de fonds, la complémentarité avec les nouveaux bailleurs de fonds et la coopération Sud/Sud. Il conviendrait d'utiliser la coordination des bailleurs de fonds et la programmation conjointe pour renforcer l'efficacité de l'aide, et en particulier, éviter l'éparpillement, les doublons et les contradictions entre les cadres juridiques et institutionnels. Les délégations de l'UE devraient s'assurer que le calendrier et la fourniture de l'assistance et des services correspondent précisément à la capacité et aux programmes de travail de leurs homologues, afin que ceux-ci puissent intégrer l'assistance à leur travail et en tirent profit à long terme. La coordination des bailleurs de fonds implique de répertorier les attentes relatives aux points d'entrée du secteur de la justice, ainsi que de mettre en œuvre des efforts conjoints pour faciliter l'absorption.

Introduction

L'un des objectifs de l'action extérieure de l'UE consiste à développer et à consolider la démocratie, l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 21 du traité de Lisbonne confère à l'UE la mission d'appuyer la démocratie et les droits de l'homme à travers le monde, ainsi qu'un rôle capital à jouer dans le soutien des processus de réforme des pays concernés.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a donné force obligatoire à la Charte des droits fondamentaux. Celle-ci s'impose désormais aux institutions européennes, en matière de politique intérieure et extérieure, ainsi qu'aux États membres, lorsqu'ils appliquent le droit européen. Cela se traduit par une obligation juridique de garantir qu'à travers toutes ses actions, l'UE promeut et respecte les droits et libertés fondamentaux consacrés par la Charte.

En mai 2011, la politique européenne de voisinage a adopté une approche renouvelée, à l'aune du principe «*plus pour plus*», selon lequel l'UE est prête à accroître l'aide à la mise en œuvre concrète des réformes dans les pays tiers, si les autorités nationales sont en mesure de démontrer les progrès accomplis en matière de bonne gouvernance, d'État de droit, ainsi que de respect de la démocratie et des droits de l'homme, tandis que la communication de la Commission intitulée «*Un programme pour le changement*» (octobre 2011) a fait des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance autant de principes directeurs de la future coopération au développement. Le secteur de la justice est directement influencé et affecté par le programme de gouvernance politique au sens large. En effet, les domaines de la justice et de la sécurité ne peuvent être dissociés de la situation générale des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit au niveau national, puisqu'elle est le vecteur crucial de la protection et de la satisfaction des droits des citoyens dans les régimes démocratiques et de la répression dans les régimes autoritaires. Les questions relatives aux droits de l'homme, à l'égalité des genres, à la démocratie et à la gouvernance doivent donc constituer la base du soutien à la justice. L'UE doit s'aligner et se fonder sur ce qui existe déjà en matière de coopération au développement avec les pays partenaires, tout en restant fidèle à ces objectifs.

Cette publication se veut être un outil pratique et un guide de référence pour la conception, le suivi et l'évaluation des initiatives de l'Union européenne en matière de soutien à la justice et à l'État de droit. Elle fait suite à une précédente étude qui analysait spécifiquement l'appui de l'Union européenne aux réformes judiciaires en Afrique, dans les Caraïbes et dans les pays du Pacifique, principalement sous l'égide du Fonds européen de développement ⁽²⁾. Elle se propose d'examiner les résultats obtenus dans le monde entier par les différentes initiatives en matière de justice mises en œuvre par l'UE dans diverses modalités et de fournir des orientations et des recommandations aux délégations de l'UE actives dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes relatifs au secteur de la justice et à sa réforme.

Le document est structuré comme suit:

Le **chapitre 1** étudie le secteur de la justice et ses rapports avec l'État de droit, la sécurité et la bonne gouvernance. Il souligne également le fait que ce secteur fait partie intégrante de l'État-nation tel qu'il se présente dans le cadre du système international actuel et qu'il intervient dans tous les aspects du développement national.

Le **chapitre 2** passe en revue les différents outils d'analyse et d'évaluation du secteur de la justice. Il présente également les éléments clés du soutien à la justice, les modalités de l'assistance apportée par l'Union européenne au secteur de la justice et du soutien à l'efficacité de l'aide et à la coordination des bailleurs de fonds ainsi que des points spécifiques relatifs aux situations de fragilité.

Le **chapitre 3** présente les conclusions et recommandations relatives à la conception des programmes de soutien et de réforme du secteur de la justice, en décrivant notamment les processus d'identification et de formulation, les problématiques transversales, l'utilisation des indicateurs et le dialogue avec les homologues nationaux. Le **chapitre 4** expose les conclusions et recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du soutien à la justice, et notamment sur la supervision et la gestion des projets, les exigences de rapport, les mesures de surveillance provisoires, la communication et la diffusion d'informations, la coordination des bailleurs de fonds ainsi que la gestion de la mémoire institutionnelle et des informations.

Le **chapitre 5** présente quelques retours d'expérience et recommandations.

⁽²⁾ Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP, document de référence n° 9, EuropeAid/Commission européenne, septembre 2010.

1. Le système judiciaire

1.1. Qu'est-ce que le secteur de la justice et l'accès à la justice?

Le secteur de la justice

Il existe un consensus général sur le fait que le secteur de la justice constitue un élément central de la gouvernance nationale, qu'il exerce une forte influence sur les relations juridiques internationales et qu'il joue un rôle crucial dans de nombreux aspects de la vie des citoyens. Cependant, il n'existe pas de définition de référence ou d'application uniforme de ce concept. Le secteur de la justice est souvent considéré de manière générale comme le troisième pouvoir de l'État ou en faisant spécifiquement référence au pouvoir judiciaire (et à l'organisation des tribunaux), bien que sa portée soit beaucoup plus vaste.

L'absence de définition précise ne compromet en rien les efforts entrepris pour soutenir le secteur de la justice et sa réforme. Cependant, avant d'examiner de plus près la nature des principaux champs d'action en ce domaine, ainsi que les résultats atteints par les initiatives européennes, il convient de préciser ce qu'est la justice et le secteur de la justice, en décrivant notamment les principales composantes et points d'entrée de ce secteur.

Les Nations unies considèrent le concept de justice comme **un ensemble de protections et de garanties matérielles et procédurales des droits civils, politiques, économiques et sociaux, et de protection contre des sanctions pénales injustes** ⁽³⁾. Cette définition comprend les mécanismes étatiques formels tels que le pouvoir judiciaire et les mécanismes informels non étatiques responsables de la justice traditionnelle et coutumière. Dans le cadre de cette approche, le secteur de la justice inclut plusieurs structures administratives qui instaurent et mettent en œuvre des cadres pour les droits et les obligations, dans les domaines civil, administratif et coutumier. Sont inclus les cours et tribunaux, les services carcéraux et de répression, les institutions de protection des droits de l'homme (tels que les médiateurs et les institutions de défense des droits de l'homme), les administrations et les professionnels du droit (juges, procureurs, avocats, fonctionnaires des tribunaux et autorités traditionnelles).

L'Union européenne n'a pas formulé de définition qui lui soit propre et n'a pas encore mis en place de politique spécifique pour le soutien et la réforme du secteur de la justice ⁽⁴⁾. Cependant, l'approche de l'Union en matière de coopération au développement est reflétée par le consensus européen pour le développement, et, plus récemment, par le Programme pour le changement ⁽⁵⁾. Comme il sera exposé plus bas, le respect de l'État de droit et l'accès universel à un système judiciaire indépendant et impartial sont également des caractéristiques propres à une gouvernance démocratique ⁽⁶⁾.

Les programmes de mise en place de l'État de droit débutent habituellement par une évaluation de l'état des institutions judiciaires nationales, qui sert de base à l'élaboration de mesures visant à pallier aux faiblesses institutionnelles de manière à garantir le respect de l'État de droit. Récemment, une plus grande attention a été accordée aux besoins judiciaires fondamentaux et aux perspectives des populations vulnérables ou marginalisées, ainsi qu'aux obstacles qu'elles rencontrent lorsqu'elles réclament justice. Cette stratégie de résolution des problèmes et de prestation de services a pour principal objectif de permettre aux individus vivant dans la pauvreté d'avoir recours et de réclamer la réforme des institutions étatiques et non étatiques les plus aptes à leur rendre justice tout en soulignant l'importance de renforcer la capacité des institutions concernées à rendre justice. Elle prévoit également une surveillance du système judiciaire de manière à en assurer la responsabilisation vis-à-vis du public. En d'autres termes, elle considère comme nécessaires les réformes institutionnelles décidées au sommet, mais insiste sur le fait que les citoyens et les acteurs de la société civile doivent avoir accès aux services judiciaires et participer à leur contrôle, de manière à responsabiliser les institutions. **Les éléments clés du soutien au secteur de la justice doivent donc combiner le soutien à la réforme institutionnelle, l'autonomisation juridique des citoyens et le renforcement des organismes de surveillance.**

⁽³⁾ Voir la note d'orientation du Secrétaire général des Nations unies sur la stratégie des Nations unies en matière d'assistance à l'État de droit, 2008. <http://www.unrol.org/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>

⁽⁴⁾ Mis à part la conception européenne des missions menées en matière de justice dans le cadre des stratégies pour l'État de droit intégrées à la politique de défense et de sécurité commune (PDSC).

⁽⁵⁾ COM(2011) 637 final, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement*. http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/documents/agenda_for_change_fr.pdf

⁽⁶⁾ COM (2006) 421 final, *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement: vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2006:1020:FIN:HTML>

L'accès à la justice

L'approche fondée sur l'accès à la justice repose sur les besoins fondamentaux en matière de justice des populations vulnérables et des groupes marginalisés (détenteurs de droits), ainsi que sur les obstacles qu'ils rencontrent à travers leur quête de justice.

Cette approche a trois objectifs fondamentaux ou immédiats:

- garantir l'accès des titulaires de droits aux institutions étatiques et non étatiques (redevables de certaines obligations) qu'ils considèrent comme les plus aptes à reconnaître leurs droits, à les dédommager ou à régler les différends qui les opposent;
- garantir la possibilité pour les titulaires de droits de formuler, de manière effective, leurs demandes de réforme auprès des institutions compétentes;
- renforcer la capacité des institutions compétentes à rendre la justice.

Il convient de reconnaître qu'il existe de nombreuses voies qui mènent à la justice et que les différents besoins de justice peuvent être satisfaits via différentes structures institutionnelles. Une intervention ciblant l'accès à la justice peut viser les systèmes coutumiers, traditionnels et religieux, pour autant que l'objectif premier de l'intervention soit d'améliorer le respect par ces systèmes des normes internationales en matière de droits de l'homme et de réaffirmer, par le dialogue ou par d'autres moyens, que l'État est en définitive responsable du respect de ces règles.

Les éléments suivants sont particulièrement pertinents en ce qui concerne l'accès à la justice:

- *le nombre de tribunaux*, les types de tribunaux et leur répartition géographique. Une plus ample couverture territoriale et une spécialisation accrue peuvent faciliter la saisine des tribunaux par les parties;
- *le nombre et la répartition des professionnels du droit*, ainsi que leur champ d'action. L'efficacité des procédures judiciaires dépend de la disponibilité des juges, des procureurs, des avocats et, parfois, des fonctionnaires judiciaires. Dans certains pays, les professionnels du droit travaillent à tour de rôle en zone rurale ou y sont envoyés pour des affaires spécifiques (tribunaux itinérants);
- *la longueur et les coûts des procédures judiciaires*. Si les coûts procéduraux et les frais de justice sont trop élevés, sans mécanismes d'aide, et que la réparation n'intervient qu'après de nombreuses années de procédure, l'accès à la justice des citoyens les plus démunis est sérieusement compromis, et l'efficacité et la crédibilité du système judiciaire en sont fortement atténuées;
- *la disponibilité des services d'assistance juridique et judiciaire*. L'accès à la justice des individus poursuivis au pénal, des parties de procédures au civil et d'autres procédures et, parfois, des témoins est soumis à l'accès à une assistance juridique. Il conviendrait donc que l'État finance cette assistance, qui serait assurée par des avocats commis d'office ou par le biais de mécanismes institutionnels comme des défenseurs publics ou des associations de barreaux. L'assistance juridique est particulièrement importante pour les femmes et les groupes sociaux vulnérables et il importe donc de tenir compte de leur statut, de leurs besoins et des obstacles qu'ils rencontrent;
- *le rôle de la société civile*. Les organisations de la société civile fournissent souvent des informations et des services juridiques ainsi qu'une assistance aux parties défavorisées qui se retrouvent confrontées au système judiciaire pénal (tels que les détenus, les femmes victimes, les enfants, les minorités et les peuples indigènes). Cette action est souvent partiellement financée par des bailleurs de fonds. Cependant, la société civile se doit de veiller à ce que les institutions aient à rendre compte de leurs engagements en la matière;
- *l'accès à l'information*. L'accès à la justice est automatiquement compromis en cas d'accès insuffisant à l'information. Pour y remédier, il convient de produire et de diffuser des ressources d'informations. Les tribunaux peuvent jouer un rôle important à cet égard, par le biais de leurs publications, en assurant la transparence des frais de justice, en mettant des dispositifs informatiques à disposition du grand public, en mettant à la disposition des citoyens des employés pour répondre à leurs questions, etc. D'autres médias peuvent également jouer un rôle crucial, selon les circonstances. Par exemple, dans les pays affichant un taux élevé d'analphabétisme et de pauvreté rurale, la radio peut avoir une incidence considérable;
- *les modes alternatifs de résolution des conflits, les mécanismes de justice traditionnels et les autorités religieuses*. Ces entités peuvent jouer un rôle actif dans l'amélioration de l'accès à la justice, en particulier lorsque les capacités des instances officielles sont limitées par le temps, les règles de compétence ou la géographie.

Les initiatives d'amélioration de l'accès à la justice peuvent être élaborées en fonction d'une **approche axée sur la résolution des problèmes**. Au lieu de se focaliser sur certains points d'entrée particuliers et d'analyser leurs

besoins, il est possible d'évaluer les obstacles entravant l'accès à la justice dans un contexte national donné, puis de définir en conséquence des points d'entrée et des activités. Afin de garantir l'accès à la justice, il peut être nécessaire de modifier certaines lois, de renforcer certaines institutions, de réformer la pratique de certains tribunaux, d'enseigner certaines compétences aux professionnels du droit, d'améliorer le fonctionnement de leurs associations représentatives, d'améliorer les possibilités de recourir aux modes alternatifs de résolution des conflits (ADR) ou aux mécanismes de justice traditionnels, de sensibiliser la population, etc. Cette approche est particulièrement efficace pour atteindre des objectifs globaux ou transversaux, notamment ce qui concerne la prise en considération de la dimension de genre ou les droits de l'homme.

En lien avec les critères et approches évoqués ci-dessus, les initiatives de l'Union européenne en matière d'amélioration de l'accès à la justice comportent souvent des mesures visant à:

- protéger les droits de l'homme en créant des recours accessibles en cas de violations, notamment en menant des réformes juridiques et en renforçant les institutions;
- étendre l'accès aux informations juridiques;
- garantir l'accès à l'assistance et aux conseils juridiques;
- améliorer l'accès des accusés au pénal à la représentation légale;
- réaliser des campagnes d'information et de sensibilisation du grand public.

L'accès à la justice dépend également en grande partie des pratiques culturelles, anthropologiques et religieuses. Les relations des individus avec les points d'entrée du secteur de la justice constituent essentiellement une facette de la nature humaine qui dépend fondamentalement des coutumes, des traditions et des valeurs. Il peut par exemple y avoir certains sujets dont les femmes ne veulent pas parler aux hommes, même lorsqu'ils agissent en tant qu'avocat. De plus, certaines pratiques (telles que les violences domestiques ou les mutilations génitales féminines) sont tolérées dans certaines communautés, malgré les lois nationales ou la position officielle du gouvernement. Les comportements des groupes vulnérables, qui dépendent souvent de mécanismes informels d'accès à la justice, sont souvent influencés par des facteurs sociaux.

1.2. Quel est le lien entre la justice, l'État de droit, la sécurité et la bonne gouvernance?

L'État de droit

L'État de droit est un ensemble de règles, de politiques et de pratiques fondées sur le principe de la suprématie du droit et de la nécessaire conformité au droit des actions du gouvernement comme du peuple. Ce concept remonte à l'origine de nombreuses cultures à travers le monde. Ainsi, dans la Grèce antique, Aristote écrivait que *«le droit doit gouverner»* et que ceux qui sont au pouvoir doivent être les *«serviteurs des lois»* (7). L'État de droit s'accomplit par l'assurance a) que le droit constitutionnel et les droits fondamentaux prévalent sur les lois ordinaires et b) que le droit l'emporte sur le pouvoir individuel, y compris celui des dirigeants et des membres du gouvernement.

La suprématie du droit signifie que nul n'est ou ne peut être au-dessus des lois. Intimement liée à l'égalité devant la loi, elle est généralement assurée par le biais de droits et de responsabilités procéduraux que l'on appelle *«respect du droit»*. Un commentaire des Nations unies régulièrement cité (8) décrit l'État de droit comme:

«Un principe de gouvernance selon lequel toutes les personnes, institutions et entités, privées ou publiques, y compris l'État lui-même, doivent répondre du respect des lois publiquement promulguées, appliquées de manière égale pour tous sous le contrôle d'instances indépendantes et en conformité avec les règles et normes internationales relatifs aux droits de l'homme. Il importe également de prendre des mesures destinées à garantir le respect des principes de suprématie du droit, d'égalité et de responsabilité devant la loi, d'équité dans l'application de la loi, de séparation des pouvoirs, de participation aux processus décisionnels, de sécurité juridique, de refus de l'arbitraire et de transparence des procédures et des processus législatifs.» (9)

Le traité de l'UE place l'État de droit parmi les valeurs fondatrices de l'Union européenne. Il en fait un principe directeur en matière de relations extérieures. Bien que ce concept puise sa source dans les États membres de l'Union, une définition uniforme au niveau européen n'a pas encore été établie. Dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers, l'UE a jusqu'ici apporté son soutien aux priorités suivantes:

(7) Aristote, *«La Politique»* livre trois, chapitre XVI: *«[i]l est plus souhaitable que le droit gouverne plutôt que le meilleur des citoyens: conformément au même principe, s'il est plus souhaitable de donner le pouvoir suprême à certains, il convient d'en faire seulement les gardiens et serviteurs des lois.»*

(8) Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur *«L'État de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit»* (S/2004/616 du 3 août 2004) www.un.org/fr/ruleoflaw/

(9) Voir <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>

- la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- l'établissement de systèmes judiciaires indépendants et modernes;
- le renforcement des capacités institutionnelles et administratives des institutions judiciaires, souvent dans le cadre de réformes structurelles;
- la promotion de la bonne gouvernance et de la responsabilisation, par le biais de la lutte contre la corruption, l'illégalité et l'abus de pouvoir par les autorités;
- la modernisation du système judiciaire pénale, en améliorant le respect des droits des parties; l'amélioration des conditions carcérales et du traitement des détenus; la mise en place de réformes efficaces en vue de libéraliser les sanctions; et l'introduction d'alternatives à la détention, afin de réduire la surpopulation carcérale;
- l'application du principe du contrôle civil et de surveillance du fonctionnement du système judiciaire, en renforçant la capacité des parlements nationaux, des médiateurs, des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme, des organisations de la société civile et autres acteurs non étatiques.

Le principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il figure dans les définitions ci-dessus, mérite une attention particulière, notamment en ce qui concerne les liens et séparations entre le pouvoir exécutif (le gouvernement), le pouvoir législatif (le parlement) et le pouvoir judiciaire (les tribunaux). L'établissement d'une justice indépendante et impartiale constitue une priorité au regard des normes et des meilleures pratiques internationales⁽¹⁰⁾. Parallèlement, l'État de droit est essentiel au bon fonctionnement de la justice. Ce n'est que si l'autonomie et l'indépendance du troisième pouvoir de l'État (le pouvoir judiciaire) sont garanties que celui-ci sera en mesure de remplir son rôle de protecteur des droits de l'homme. En l'absence de mécanismes de freins et contrepoids, ou si ceux-ci sont déficients, le pouvoir exécutif, et parfois même le pouvoir législatif, peuvent exercer une influence indue sur le pouvoir judiciaire, compromettant inévitablement son impartialité, son effectivité, son efficacité et sa crédibilité.

L'État de droit et le fonctionnement de la justice sont fondamentalement liés. Le secteur de la justice doit à la fois garantir l'État de droit et fonctionner en respectant ses principes. Le secteur de la justice, ainsi que tous les professionnels qui y travaillent, se nourrissent du respect permanent de l'État de droit par les autorités et institutions gouvernementales. De toute évidence, l'État de droit ne saurait exister si la justice ne s'y conforme pas et n'en applique pas les principes; toutefois, son application dépasse le seul cadre du secteur judiciaire et il s'agit donc d'un concept bien plus vaste.

La sécurité

La définition la plus citée du secteur de la sécurité (parfois appelé «système de sécurité») a été formulée par le comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle fait référence à toutes les institutions et entités qui jouent un rôle dans la sécurité de l'État et de sa population⁽¹¹⁾, notamment:

- les institutions étatiques ayant pour mandat officiel d'assurer la sécurité de l'État et de ses citoyens contre la violence et la coercition. Il s'agit notamment des forces armées, de la police, des forces paramilitaires, de la garde présidentielle, des services de renseignement, des garde-côtes, des gardes-frontières, des douaniers, etc.;
- les autorités civiles, élues ou nommées, chargées de superviser et de contrôler ces institutions; il s'agit notamment du parlement, des ministères de la défense, de l'intérieur et des affaires étrangères, des agences de sécurité nationale et de certains acteurs non étatiques;
- les organismes de justice pénale, tels que le ministère de la justice, les services d'accusation et d'instruction, le pouvoir judiciaire et les tribunaux, les instances de défense des droits de l'homme (p.ex. médiateurs et commissions indépendantes) et les autorités de justice traditionnelles et coutumières;
- les forces de sécurité officieuses, telles que les corps non étatiques, les forces privées et les milices.

⁽¹⁰⁾ Voir le *Statut universel du juge* (adopté par l'Association internationale des magistrats à Taipei, le 17 novembre 1999), la Charte des juges européens (adoptée par l'Association européenne des magistrats, le 20 mars 1993, à Wiesbaden, en Allemagne), la *Charte européenne sur le statut des juges* (adoptée par le Conseil de l'Europe, le 10 juillet 1998), les *Procédures pour la mise en œuvre des principes de base sur l'indépendance du pouvoir judiciaire* (adoptées par le Comité économique et social dans sa résolution 1989/60, ratifiée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/162 du 15 décembre 1989), la *recommandation n° R (94)12* du Comité des ministres des États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (adoptée le 13 octobre 1994), les *principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* (adoptés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, en 2001, et révisés en 2002), et les *Latimer House Guidelines for the Commonwealth on Parliamentary Supremacy and Judicial Independence* (adoptées le 19 juin 1998).

⁽¹¹⁾ Les lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance, de 2005, sont disponibles sur: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf>

Les objectifs de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) sont suffisamment larges pour permettre la création d'un environnement stable propice à la démocratie, au développement et à la réduction de la pauvreté. À cette fin, l'État ne doit pas seulement pallier aux vulnérabilités et prévenir les menaces à la sécurité: en effet, le renforcement des contingents militaires doit s'accompagner d'actions de promotion du bien-être, d'assainissement des politiques publiques et de bonne gouvernance, en collaboration avec diverses institutions juridiques et sociales et diverses entreprises privées.

Dans une communication au Parlement européen et au Conseil de mai 2006 intitulée «*Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité*», la Commission européenne a soutenu que le concept de sécurité doit s'étendre au-delà de l'intégrité territoriale des États et des institutions, afin d'inclure la situation des individus⁽¹²⁾. Elle se base pour ce faire sur la notion de «sécurité humaine» présentée pour la première fois par le PNUD, dans son rapport de 1994 sur le développement humain. **La «sécurité humaine» place l'individu au cœur des préoccupations de sécurité, à travers une perspective sociale plus large**⁽¹³⁾. À cet effet, l'État ne doit pas seulement garantir le droit, l'ordre et les intérêts stratégiques de sécurité, mais aussi les libertés fondamentales, notamment contre les violations perpétrées par l'État lui-même. En termes plus simples, il ne saurait y avoir de développement sans paix et sans sécurité, au sens holistique de ces deux termes.

Plus récemment, la communication de la Commission «**Un programme pour le changement**» (octobre 2011) a réaffirmé le lien entre développement et sécurité, en considérant que «**les objectifs relatifs au développement, à la démocratie, aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à la sécurité sont corrélés**» et que «les initiatives de l'UE en matière de politique étrangère, de développement et de sécurité doivent être coordonnées pour parvenir à une approche plus cohérente de la paix, de la construction de l'État, de la réduction de la pauvreté et des causes profondes des conflits».

La sécurité des citoyens est également un concept utilisé pour décrire à la fois la **soustraction aux violences physiques et à la peur de la violence**. Elle s'applique à la vie de tous les membres de la société (qu'ils soient ou non ressortissants du pays en question) et englobe la sécurité au domicile, sur le lieu de travail et dans le cadre des interactions politiques, sociales et économiques avec l'État et les autres membres de la société. À l'instar de la sécurité humaine, la «sécurité des citoyens» place l'individu au centre de ses préoccupations, en vue de prévenir la violence ou d'y mettre fin⁽¹⁴⁾.

Ainsi, les mesures de lutte contre les crimes d'ampleur nationale et transnationale (tels que le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue, le trafic des êtres humains et le blanchiment d'argent) doivent également respecter les droits de l'homme. L'appareil de sécurité ne saurait devenir une menace ou un obstacle aux libertés fondamentales, comme la protection contre l'arrestation et la détention arbitraires, ainsi que le droit à un procès équitable en matière pénale. À cet égard, il convient de remarquer que l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre à la fois le droit à la liberté et le droit à la sécurité, une approche également observée à l'article 6 (droit à la liberté et à la sécurité de la personne) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Le secteur de la sécurité tel que décrit ci-dessus est intimement lié au secteur de la justice. Tous deux sont centrés sur des institutions et des acteurs identiques (principalement sur les autorités de justice pénale), comme le pouvoir judiciaire, les tribunaux, le ministère public, les services d'instruction, les organismes de contrôle et le système pénitentiaire. Un grand nombre de ces institutions combinent des fonctions de sécurité et de justice et les deux secteurs ont des responsabilités fonctionnelles en commun, comme la garantie des droits des individus et de l'État dans les procès pénaux.

Les initiatives européennes d'aide à la réforme des systèmes de sécurité comportent souvent des composantes liées à la justice et vice versa. Les meilleurs moyens d'assurer une complémentarité entre les acteurs du domaine de la sécurité sont:

- le renforcement des institutions judiciaires et du ministère public;
- l'amélioration du système judiciaire et de la gestion des affaires pénales;
- le développement des ressources humaines et de la formation, au bénéfice, par exemple, des professionnels du droit et du personnel administratif et pénitentiaire;
- la réhabilitation du système juridique dans les pays fragiles ou en situation d'après-conflit; et
- la coopération judiciaire internationale en matière pénale.

⁽¹²⁾ COM (2006) 253 final, 24 mai 2006. Voir aussi les *conclusions du Conseil sur l'adoption d'un cadre politique relatif à la réforme du secteur de la sécurité*, n° 9967/06 du 6 juin 2006.

⁽¹³⁾ Voir le rapport de la Commission des Nations unies sur la sécurité humaine, disponible sur: <http://www.humansecurity-chs.org>

⁽¹⁴⁾ Rapport sur le développement dans le monde, 2011, Banque mondiale.

Malgré leurs points communs, la sécurité et la justice demeurent deux notions distinctes. Leurs relations exactes dépendent souvent des contextes nationaux et notamment du degré de solidité des institutions de justice ou de la nécessité de mettre en place des mesures transitoires, comme c'est le cas dans les situations d'après-conflit.

La gouvernance

Il n'existe aucune définition de la gouvernance admise au niveau international. Celle que la Commission européenne avait présentée dans sa communication sur la gouvernance et le développement de 2003, reprise par une communication de 2006 sur la gouvernance dans le consensus européen sur le développement⁽¹⁵⁾, indiquait que la gouvernance fait référence à la capacité de l'État de se mettre au service des citoyens. Elle soulignait que la gouvernance est constituée d'un ensemble de règles, de processus et de comportements destinés à conjuguer des intérêts divers, à gérer des ressources et à exercer un pouvoir au sein d'une société donnée. Les modalités de gestion des ressources publiques et d'exercice des fonctions publiques et des pouvoirs réglementaires publics sont autant de questions capitales qui doivent être abordées dans ce cadre.

Cette approche large et holistique reconnaît qu'il n'existe pas de modèle institutionnel de gouvernance. Plus précisément, le concept de gouvernance démocratique occupe une place toujours plus importante parmi les initiatives européennes de soutien. Il s'intègre, en effet, à des principes de base universellement admis (consacrés dans les instruments élaborés par les Nations unies en matière de droits de l'homme et de lutte contre la corruption), comme la transparence, la responsabilité, la participation, l'inclusion et la lutte contre la corruption, des principes considérés comme essentiels à un développement durable. Cette approche prend également en considération toutes les dimensions de la gouvernance (politique, économique, sociale, culturelle, environnementale, etc.) ainsi que la nécessité de l'intégrer à l'ensemble des programmes sectoriels, tout en la considérant comme un processus dynamique évoluant en une gouvernance saine et, en fin de compte, démocratique, les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme étant progressivement adoptées par la société.

Selon l'approche de la Commission européenne, la gouvernance démocratique (de même que la bonne gouvernance) inclut principes universels suivants: défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, soutien des processus de démocratisation et de la participation des citoyens dans le choix et le contrôle des gouvernants, garantie de l'État de droit et d'un accès égal à une justice indépendante, accès à l'information, transparence et responsabilité du gouvernement devant les institutions de contrôle et les électeurs, sécurité humaine, efficacité des institutions, accès aux services sociaux de base, gestion durable des ressources naturelles et énergétiques et promotion d'une croissance économique durable et de la cohésion sociale dans un climat propice aux investissements privés. Elle reconnaît la nécessité d'agir à différents niveaux (local, national et international), car la mise en place d'un secteur public efficace au niveau central et une véritable collaboration avec des gouvernements locaux efficaces, qui, en retour, favorise la gouvernance démocratique locale, sont des éléments cruciaux des processus de gouvernance démocratique.

La Commission européenne soutient la gouvernance démocratique par le biais de partenariats qui impliquent l'établissement d'un dialogue avec les gouvernements et la société civile des pays partenaires, les pays membres de l'UE et les autres bailleurs de fonds, ainsi que l'utilisation de divers instruments financiers, dans l'optique d'accroître l'appropriation nationale et la durabilité de ses interventions. Tout en reconnaissant qu'en l'absence de volonté politique interne, il est peu probable que l'aide externe produise des résultats, la Commission européenne estime que les bailleurs de fonds ont un rôle important à jouer en développant les incitations et en maintenant un dialogue politique et stratégique adéquat à tous les aspects de la gouvernance démocratique.

Dans les pays en situation de fragilité, comme ceux qui sortent d'un conflit ou d'un régime autoritaire, le manque de légitimité politique s'accompagne souvent d'une capacité de gouvernance extrêmement limitée. S'attaquer au problème de la gouvernance dans ces pays nécessite donc d'adopter une approche progressive, visant à améliorer petit à petit les normes de gouvernance. De nombreux pays doivent tout d'abord parvenir à un minimum de stabilité et de développement institutionnel avant de pouvoir mettre en œuvre des politiques de développement à long terme.

La démocratie, la bonne gouvernance, l'État de droit et la protection des droits de l'homme constituent des objectifs de développement fondamentaux et sont les composantes clés du développement durable tel qu'envisagé dans le cadre du consensus européen sur le développement, du programme pour le changement et de la communication sur la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers. La bonne gouvernance est un «élément fondamental» du partenariat de l'Union européenne avec les pays ACP au sens de l'article 9 de l'accord de Cotonou⁽¹⁶⁾, qui est également incluse dans la politique européenne de voisinage et les relations de l'Union européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie.

⁽¹⁵⁾ Communication sur la gouvernance et le développement, COM (2003) 615, disponible sur http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12524_fr.htm et la communication sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement - Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne [COM(2006) 421 final, disponible sur http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0421fr01.pdf

⁽¹⁶⁾ See http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

À des fins de programmation et en vue de scinder le concept de bonne gouvernance en plusieurs composantes plus faciles à gérer, l'Union européenne recense six modules sur la bonne gouvernance⁽¹⁷⁾.

- 1) le soutien à la démocratisation, l'établissement de systèmes démocratiques et de processus électoraux libres et équitables, mettant l'accent sur la participation, la représentation et la responsabilité;
- 2) la promotion et la protection des droits de l'homme tels que définis par les instruments internationaux;
- 3) le renforcement de l'État de droit et de l'administration de la justice, en mettant l'accent sur le cadre juridique, la résolution des litiges et l'accès à la justice;
- 4) l'amélioration du rôle de la société civile et le renforcement de sa capacité à mieux soutenir et protéger les droits de l'homme, fournir des services et participer à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques;
- 5) la réforme de l'administration publique, notamment de la gestion des finances publiques et des marchés publics, et le renforcement de la fonction publique;
- 6) la décentralisation et notamment la réforme et le renforcement de la capacité des institutions gouvernementales locales à promouvoir et institutionnaliser les bonnes pratiques et la participation du public au niveau local.

Le troisième module concerne tout particulièrement le secteur de la justice. Il est toutefois manifeste que tous ces aspects de la gouvernance sont affectés, voire dépendent du bon fonctionnement et de l'efficacité de la justice.

1.3. Comment décrire le contexte de l'aide à la justice et des mesures de réforme?

Le secteur de la justice ne peut être envisagé isolément. Il constitue en effet un élément intégral et intégré de l'État-nation tel qu'il est envisagé dans le système international actuel, et affecte tous les aspects du développement national. Il est donc important de prêter attention au contexte de l'appui à la justice et à la réforme du secteur, à travers ces aspects clés:

- les besoins de la population en matière de justice;
- le type et la nature du système juridique en présence;
- le niveau de développement;
- la situation politique;
- les priorités nationales;
- le contexte socioculturel;
- la dimension internationale et régionale.

Il importe d'envisager ces aspects contextuels avant d'examiner les initiatives spécifiques visant à soutenir le secteur de la justice et sa réforme.

(1) Les besoins de la population en matière de justice

Si les raisons pour lesquelles les populations vivant dans la pauvreté se voient refuser tout accès à la justice varient selon les communautés et les contextes, beaucoup sont liées à l'existence de cadres juridiques sous-développés, de normes discriminatoires, d'une faible connaissance juridique de la population, de services juridiques insuffisants, de problèmes rencontrés par les institutions existantes du secteur de la justice en matière de capacité et de corruption ou de l'incapacité générale du système judiciaire à dépasser les intérêts des sphères les plus influentes de la société. Il est important de détecter ces obstacles et de recenser les mécanismes susceptibles d'y remédier. Dans une optique d'intervention, il y a lieu d'effectuer une évaluation du système entier.

La première étape consiste à identifier les principaux bénéficiaires de l'intervention, de même que leurs perspectives et leur besoins en matière de justice. Les questions ayant trait à la discrimination et la nécessité de garantir les droits des individus et des groupes marginalisés doivent guider l'évaluation, ainsi que les interventions qui y font suite. Il y a lieu d'observer que la justice formelle et informelle peut se rendre coupable de discriminations à l'encontre des femmes, des enfants, des minorités, des handicapés et autres groupes marginalisés, ou tout au moins leur prêter trop peu d'attention. Ces groupes ont également tendance à être désavantagés dans les processus de médiation et d'instruction, de même que dans le cadre de l'exécution des décisions de justice et des autres modes de résolution des conflits.

⁽¹⁷⁾ Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles, document de référence n° 4, EuropeAid, 4 novembre 2008.

L'étape suivante consiste à recenser les obstacles auxquels les individus sont confrontés lorsqu'ils demandent justice ou réparation. Ces obstacles peuvent être liés à la capacité ou à la volonté des acteurs et des institutions judiciaires existants de rendre justice, de même qu'à la possibilité pour ces individus d'avoir recours au système judiciaire en place et de requérir sa réforme, en vue de mieux protéger leurs intérêts.

Afin d'être en mesure d'identifier les interventions les plus utiles pour **surmonter les obstacles à la justice, il est nécessaire d'adopter une perspective systémique**. Bien que la limitation des ressources disponibles puisse rendre impossible le traitement de toutes les dimensions d'un système judiciaire, les initiatives individuelles de réforme ne doivent pas être envisagées isolément, puisque les améliorations d'un pan du système pourraient être rendues inefficaces du fait de l'existence de faiblesses sur d'autres pans du même système. Le maintien d'une perspective systémique est également nécessaire pour éviter la duplication des efforts de réforme.

(2) Type et nature du système juridique

Le secteur judiciaire est une composante du système juridique global d'un pays. Ce dernier comprend les trois pouvoirs de l'État ainsi que l'ensemble des institutions judiciaires. Il structure les différents liens juridiques existant entre le gouvernement et les gouvernés, ainsi qu'entre les individus eux-mêmes. Dans ce contexte, le secteur de la justice fonctionne par le biais de lois, de pratiques, de coutumes et de principes. Ces éléments sont hiérarchiques par nature, conformément au principe de suprématie du droit. Dans les pays disposant d'un seul système national, il existe normalement un seul corpus de normes juridiques, tandis que dans les pays fédéraux, coexistent plusieurs corpus de normes, applicables sur différents territoires.

La justice s'intègre dans le contexte particulier de chaque pays. Elle est donc affectée par tous les facteurs qui influencent le développement national, tels que l'histoire, la politique, la géographie, le climat, les ressources nationales, la démographie, la religion, les valeurs, la culture et les personnalités. Dans le contexte actuel, il **importe surtout de prêter attention aux traditions juridiques**, qui créent les conditions du système juridique et déterminent donc les conditions spécifiques et les défis auxquels fait face le secteur de la justice d'un pays donné.

Tout pays et tout système juridique est, quelque part, unique. Cependant, il est possible d'identifier des catégories de systèmes, de les comparer et de les mettre en regard. Cet exercice permet de mieux comprendre les paramètres d'intervention, ainsi que les moyens possibles de parvenir à des résultats concrets. Il existe globalement cinq grandes traditions juridiques au niveau national:

- le système de *common law*;
- le système de droit civil (qui comprend le système socialiste);
- les systèmes de droit traditionnel et coutumier;
- les systèmes religieux;
- les systèmes mixtes.

Pour réussir, le soutien à la justice et à sa réforme doit prêter une attention particulière à la structure et à la nature du secteur du secteur judiciaire et du système juridique, ainsi qu'à leurs relations réciproques.

Les rôles, intérêts, politiques, procédures et pratiques des composantes et des points d'entrée du secteur de la justice sont grandement affectés par le système juridique. Ainsi, le type de système juridique a une influence directe sur le cadre juridique, les rôles et activités des institutions, la structure du système judiciaire et les missions de son personnel, les pratiques de travail des professionnels du droit, le fonctionnement du système pénal et le rôle des acteurs non étatiques et de la société civile.

Dans le même temps, ces composantes du secteur judiciaire peuvent exercer, et exercent, une influence sur le système juridique. De plus, leurs relations réciproques dépendent grandement de ce dernier. En voici quelques exemples concrets:

- les initiatives de réforme du cadre juridique du secteur de la justice ne peuvent qu'avoir lieu dans le contexte des traditions juridiques, des influences historiques et des sources du droit propres au pays en question. Il est donc important de tenir pleinement compte de ces questions au moment de planifier le soutien au secteur de la justice.
- les initiatives relatives à la formation des professionnels du droit doivent tenir pleinement compte de leur éducation, de leur parcours professionnel, de leurs traditions historiques, de leurs conditions de travail, de leur

accès à l'information et de leurs institutions représentatives. La formation professionnelle doit être intégrée aux missions des institutions qui en sont chargées, et faire partie d'un système, comprenant des instructeurs qualifiés, des supports de formation de qualité, des ressources électroniques et des bases de données adéquates, ainsi que des techniques interactives de formation modernes.

- les initiatives visant à améliorer l'accès à la justice doivent tenir compte du lieu où les gens se rendent pour demander justice, des personnes auxquelles ils préfèrent s'adresser et des mécanismes en lesquels ils ont confiance. Il est difficile d'améliorer cet accès en améliorant la gestion des affaires par les tribunaux ou en formant les avocats si la majorité des gens préfèrent avoir recours aux mécanismes traditionnels de leur communauté.

Ces exemples mettent en lumière l'importance a) de comprendre les différents types de systèmes juridiques, b) de comprendre les relations entre le secteur de la justice et le système juridique, et c) d'appliquer ces informations aux contextes nationaux spécifiques, afin de déterminer les besoins et les services requis, et ainsi d'assurer une programmation pertinente et efficace des actions projetées. Les traditions juridiques seront décrites plus en détail à l'annexe 1.

(3) Le niveau de développement

La justice est directement affectée par de nombreux aspects liés au niveau de développement de chaque pays. Il est important de comprendre le contexte de développement national avant de définir et de mettre en œuvre des interventions réalistes et efficaces dans le secteur de la justice. À cet égard, les points suivants peuvent être soulignés:

a) Les origines historiques. Le passé colonial continue, dans de nombreux pays en développement, à influencer les systèmes de justice et leur fonctionnement. Les puissances coloniales ont dessiné les frontières, mis en place l'infrastructure économique, organisé la production industrielle et agricole et conçu des voies de transport et de communication et des systèmes éducatifs sans prendre en considération les traditions, les frontières, les cultures et les systèmes locaux. De plus, les circonstances qui ont entouré la lutte pour l'indépendance ont eu un impact profond sur l'organisation des institutions officielles et l'identité des partis politiques.

b) L'économie et les ressources. Les infrastructures économiques ont une incidence directe sur la vie des citoyens et donc sur les droits qui doivent être protégés. Il est par conséquent important de s'intéresser à certains problèmes comme la concentration de la propriété des terres dans les mains d'un faible pourcentage de la population (un phénomène récurrent dans certaines régions), le contrôle de l'activité commerciale par les élites, la dépendance excessive vis-à-vis des ressources extractives (telles que le pétrole et les minéraux), la production agricole, etc. Fondamentalement, la géographie, les transports et les communications affectent aussi la capacité d'un État à exercer son pouvoir sur l'ensemble du territoire et la capacité du système judiciaire et des professionnels du droit à agir dans le pays entier. L'économie a donc une incidence directe sur le secteur de la justice.

Le niveau de développement économique et le système de taxation affectent les recettes du gouvernement et influencent la quantité de ressources financières disponibles. Le budget de la justice et l'affectation prioritaire de ressources limitées doivent donc être pris en considération. Il ne sert à rien de se limiter à évaluer ce qui *devrait* être fait sans prendre en considération le rapport entre *ce* qu'il y a à faire et la *manière* de le financer.

c) Les facteurs sociologiques. Le fonctionnement de la justice peut être affecté par un certain nombre de facteurs sociologiques. Au-delà de l'influence de la justice traditionnelle et des lois religieuses, fondées sur les normes et valeurs sociales, certaines différences ethniques et culturelles peuvent, surtout lorsqu'elles sont associées à des facteurs géographiques, influencer la manière et les endroits où les instances de justice fonctionnent, la manière et les endroits où les professionnels du droit exercent ainsi que la manière dont les informations juridiques sont gérées. La diversité linguistique peut revêtir une importance fondamentale en ce qui concerne l'accès à la justice et l'exercice des missions y afférentes dans les pays qui disposent de plusieurs langues officielles ou dans lesquels la langue officielle est sous-représentée par rapport aux dialectes.

d) La solidité de l'État. Dans les pays en développement, fragiles ou sortant d'un conflit, l'État est souvent minimaliste ou faible et peut ainsi devenir une proie ou une «pomme de discorde» entre divers intérêts politiques et militaires. Cela renforce les enjeux du processus politique, ce qui a inévitablement des conséquences significatives sur le fonctionnement du secteur de la justice.

Le niveau de développement a d'ailleurs une influence décisive sur la solidité et sur les ressources de l'État et les faiblesses de ce dernier ont donc un impact retentissant sur le fonctionnement du secteur de la justice et la nature du processus politique.

Quelles sont les caractéristiques clés d'un État faible?

- *L'État n'est pas toujours en mesure de contrôler l'ensemble du territoire national.* Au lieu de cela, des groupes clandestins, des organisations criminelles ou des groupes paramilitaires maîtrisent des parts importantes du territoire. Ce contrôle territorial peut servir à alimenter des activités illicites, porter atteinte à certains secteurs sociaux ou même fournir des services sociaux qui relèvent normalement de la responsabilité du gouvernement local.
- *L'État n'exerce qu'un contrôle limité sur l'économie.* Une forte proportion d'activités économiques est déréglementée, menée de façon informelle, à l'abri de la fiscalité, ou même dans l'illégalité. Des intérêts commerciaux puissants et concentrés, ou un petit nombre de familles, ont en propriété une grande partie du territoire, des richesses et de l'activité économique.
- *L'État est incapable de générer les ressources dont il a besoin.* La fiscalité est faible, les impôts ne sont pas pleinement perçus et on observe parfois des difficultés à générer des recettes via d'autres sources.
- *L'État rencontre des difficultés à mettre en place des services sociaux.* Par conséquent, on observe un taux élevé de pauvreté, de chômage, de malnutrition, d'analphabétisme et de mauvaises conditions de santé. Ces difficultés sont particulièrement grandes au sein des communautés rurales et marginales ou dans les zones périurbaines.
- *L'État ne dispose pas d'une administration professionnelle et indépendante.* La fonction publique est sous contrôle politique et les rotations sont fréquentes lors des alternances politiques. Cela a) réduit les capacités, le professionnalisme et les résultats atteints, b) porte atteinte à la mémoire institutionnelle, c) réduit l'incidence des programmes de formation et d) favorise les approches à court terme et l'opportunisme. L'État et le secteur de la justice doivent reposer sur un service professionnel, avec des perspectives de carrière, une sécurité de l'emploi, une rémunération équitable, un système d'évaluation solide, des mécanismes de responsabilité clairs et une formation cohérente.

(4) La situation politique

La justice se trouve au cœur des structures de pouvoir d'une société. Les efforts de soutien à la justice et à sa réforme doivent donc tenir pleinement compte de sa sensibilité au politique, ainsi que des éléments de résistance à son indépendance.

Le pouvoir judiciaire a) dépend de financements apportés par le pouvoir exécutif et approuvés par le pouvoir législatif, b) applique les lois adoptées par le pouvoir législatif (souvent sous la direction du pouvoir exécutif), c) ne dispose pas de mécanismes d'application propres, d) dépend souvent de l'exécutif pour ce qui relève de tâches administratives et opérationnelles, e) dépend, dans bien des pays, des pouvoirs exécutif et législatif pour la nomination ou l'agrément de ses membres, et f) est géré par des institutions judiciaires (p.ex. un haut conseil judiciaire) qui peuvent être soumises à l'influence de l'exécutif.

De plus, **il est utile de s'intéresser à la signification réelle de l'indépendance de la justice.** Si les juges ne basent leurs décisions que sur le droit et les faits propres à chaque cas, il est plus que probable que a) le défendeur soit innocent, sans égard pour les réquisitions du procureur, b) le défendeur soit libéré pour vice de procédure ou recours à des preuves déloyalement obtenues, c) un citoyen obtienne gain de cause face à l'État dans une affaire administrative, d) une petite entreprise obtienne gain de cause contre un oligarque, ou e) un paysan privé de ses terres obtienne gain de cause dans un litige l'opposant à une puissante famille de propriétaires. Ces exemples indiquent pourquoi les intérêts des puissants vont naturellement chercher à influencer le cours de la justice et tenter de préserver leur impunité.

De nombreux pays en développement protègent leur souveraineté et considèrent le secteur de la justice comme un élément essentiel de leur indépendance et de la stabilité de leur gouvernement. Dans ce contexte, la priorité pourrait être accordée au principe de «non-ingérence dans les affaires intérieures». Cependant, l'expérience montre que les systèmes de justices isolés sont davantage exposés à des abus. Ces abus comprennent communément:

- *la violation de l'indépendance de la justice.* Il en va ainsi des tentatives a) de contrôler ou d'influencer la nomination, l'avancement ou le contrôle disciplinaire des juges, b) d'influencer ou de manipuler le fonctionnement des tribunaux, c) d'augmenter les chances de victoire dans certains procès civils ou d'impunité dans certains procès pénaux, et d) de limiter l'accès à la justice.
- *le contrôle des tribunaux et des instances judiciaires.* Surtout dans les pays fragiles et sortant d'une situation de conflit, les hommes politiques et les dirigeants militaires peuvent tenter d'influencer le secteur de la justice, les tribunaux ou certaines instances juridiques, et cela dans le but de protéger des intérêts politiques ou économiques puissants, de préserver leur impunité pour certains actes (souvent de flagrantes violations des droits de l'homme) ou de prévenir la mise en œuvre de mécanismes et de pratiques soutenant l'État de droit.

- *le manque de ressources du secteur de la justice.* Les systèmes judiciaires peuvent manquer de ressources, de locaux et d'équipements adéquats ou être ralentis par un manque de ressources humaines. Leur fonctionnement est alors compromis et ils sont davantage soumis aux influences extérieures.
- *le non-respect des droits de l'homme.* Surtout en matière pénale, des restrictions des droits de l'homme peuvent être utilisées pour nuire aux personnes défavorisées et les mettre en prison. Des actes de torture et d'autres abus peuvent également être perpétrés.
- *l'application sélective du droit.* La loi peut être appliquée de manière incohérente et les principes de suprématie du droit et de l'égalité devant la loi peuvent être violés à des fins politiques. Les agences administratives et les instances chargées de l'application de la loi peuvent être corrompues dans un but politique.
- *la corruption et le népotisme.* Le secteur de la justice peut être menacé par une influence indue provenant d'un certain nombre de sources. Cette influence peut prendre la forme d'actes de favoritisme ou de pot de vins, que ce soit dans le but d'influencer l'issue de certaines affaires ou simplement de mettre en œuvre certains impératifs administratifs. La corruption est liée à l'impunité, ce qui porte atteinte au secteur de la justice et à son image.

La situation politique est grandement affectée par le niveau de développement et la solidité de l'État. Les États fragiles, sans ressources ou dénués de fonction publique professionnelle sont bien plus exposés aux influences et il en va de même de leur secteur de la justice, ce qui a des conséquences importantes sur les relations entre les secteurs de la justice et de la sécurité.

(5) Les priorités nationales

Les priorités nationales définissent les paramètres et le cadre de fonctionnement du secteur de la justice et des initiatives de réforme. Elles dépendent fortement du contexte général de développement du pays (politique, économique, social, géographique et en termes de sécurité) et des circonstances propres au pays. En outre, ces priorités ainsi que le contexte de développement sont considérablement affectés par a) les situations de fragilité, b) les situations d'après-conflit, c) les processus de transition, ainsi que d) les structures étatiques ou nationalités émergentes. Il doit être tenu compte de ces circonstances, afin de mettre en perspective les initiatives dans le secteur de la justice et de prendre pleinement en considération les facteurs de comparaison.

Il importe de souligner d'emblée le fait que les priorités nationales, dans de nombreux domaines, ont une influence sur le secteur de la justice. Ainsi, **il est important de voir au-delà des stratégies et des priorités dans le secteur de la justice afin de relever d'autres facteurs d'influence et d'orientation.** Par exemple, les priorités des domaines suivants peuvent se révéler particulièrement pertinentes: a) la réduction de la pauvreté, b) le développement économique et la stimulation des investissements directs étrangers, c) le développement des petites et moyennes entreprises, d) la réforme de la fonction publique, e) la prévention de la criminalité, f) la réforme des soins de santé, g) la viabilité environnementale, h) l'égalité des genres, etc. La réforme de ces secteurs (et d'autres) revêt une dimension juridique et dépend, à différents degrés, de l'organisation et du fonctionnement du secteur de la justice.

Par conséquent, l'Union européenne doit prendre en considération – comme elle le fait – l'ensemble des priorités et des stratégies nationales de développement dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de ses projets. Ces priorités et stratégies sont scrupuleusement prises en compte dans les accords de coopération, les documents de stratégie par pays (DSP) et les programmes indicatifs nationaux (PIN). De plus, les liens entre les priorités nationales et le contexte de développement doivent être pris en compte.

(6) Le contexte socioculturel

Le secteur national de la justice est influencé, à divers degrés, par le contexte socioculturel, dont **les valeurs sociales, les pratiques culturelles et les traditions, les habitudes de travail, la démographie et les comportements personnels.**

Ces influences sont généralement moindres dans les zones urbaines, où les influences internationales se font davantage ressentir, où les moyens de transport et de communication sont plus développés et où les dirigeants nationaux et les professionnels du droit tendent à plus de cosmopolitisme. La géographie peut aussi jouer un rôle, étant donné que les pays maritimes et ceux qui bénéficient d'un bon réseau de transport fluvial sont souvent davantage influencés par les contacts et les échanges extérieurs.

Cependant, les influences socioculturelles demeurent et sont davantage à risque d'influencer le secteur de la justice et ses institutions en ce qui concerne a) les peuples indigènes, b) les groupes religieux minoritaires, c) les groupes ethniques et linguistiques minoritaires, d) les communautés rurales et isolées, e) les zones enclavées dépourvues de réseau efficace de transport et de communication et f) les communautés qui dépendent fortement de l'agriculture, notamment des cultures de subsistances, et qui sont, de ce fait, moins mobiles.

Les influences socioculturelles sur certains points d'entrée comprennent les situations où:

- la législation ne peut contrevenir aux facteurs socioculturels sans entraîner des infractions et des coûts d'application élevés;
- le renforcement des institutions doit tenir compte des facteurs socioculturels qui affectent et influencent le développement des ressources humaines, comme les pratiques de travail, les coutumes familiales, les besoins de protection sociale, etc.;
- le fonctionnement des institutions du secteur de la justice, et notamment du système judiciaire, doit prendre en compte les facteurs socioculturels et la religion, qui peuvent affecter n'importe quel aspect, des pratiques de documentation au traitement des preuves en passant par les congés et rites religieux;
- les professionnels du droit doivent envisager les facteurs socioculturels qui affectent leurs relations avec leurs clients et la manière dont ceux-ci produisent des preuves, présentent leur affaire et interagissent avec les instances officielles;
- les mécanismes alternatifs de résolution des litiges, et plus particulièrement ceux qui s'appliquent aux parties privées dans les litiges non commerciaux, doivent tenir compte des influences socioculturelles sur la manière dont les individus appréhendent les différents types de litiges;
- l'accès à la justice ne peut être amélioré qu'en prêtant une attention particulière aux influences socioculturelles sur la manière dont les individus protègent et font valoir leurs droits;
- la corruption, et notamment la petite corruption ayant pour objet des actes administratifs, est également influencée par l'orientation socioculturelle des individus et en particulier des fonctionnaires;
- la transparence, la responsabilité et la diffusion de l'information dépendent des préférences et des pratiques socioculturelles, qui peuvent influencer n'importe quel aspect, de la taille des familles aux taux d'alphabétisation.

L'évaluation qui précède les interventions du secteur de la justice doit envisager et prendre dûment en considération l'ensemble des facteurs socioculturels qui ont une influence sur le secteur et peuvent avoir un impact sur les réformes. Si certaines pratiques doivent être modifiées, la manière la plus adaptée et pertinente pour y arriver doit être étudiée avec soin. Malheureusement, l'éducation et la sensibilisation, qui sont des pratiques intensives nécessitant du temps, pourraient constituer la seule manière de promouvoir la réforme en ce domaine.

(7) La dimension internationale et régionale

Toutes les composantes et points d'entrée d'un secteur national de la justice sont affectés par leurs relations avec le droit international et les organisations internationales. Ainsi, la législation nationale peut devoir se conformer à certaines obligations internationales et régionales; les institutions gouvernementales interagissent avec les organisations multilatérales et les pays voisins (par exemple, en matière d'assistance juridique et de criminalité transfrontalière); les professionnels du droit et les acteurs non étatiques font partie de réseaux d'échange d'information régionaux et internationaux; les mécanismes alternatifs de résolution des litiges sont des éléments cruciaux du commerce transfrontalier; et les mécanismes transitionnels de justice reposent souvent sur l'aide étrangère. De fait seules les autorités traditionnelles des zones rurales et, dans une certaine mesure, certaines institutions religieuses locales, peuvent être considérées comme libres de toute influence extérieure.

Les exemples cités ci-dessus montrent que la plupart des composantes des secteurs nationaux de la justice font partie d'un réseau complexe de connections multilatérales avec la communauté internationale, ainsi que de relations bilatérales avec les autres institutions nationales. L'ensemble de ces ramifications doivent être envisagées pour chaque initiative.

Le droit international est composé d'un ensemble sans cesse croissant de traités, de conventions, d'accords et autres instruments juridiques internationaux, de dimension multilatérale, régionale ou bilatérale, ainsi que d'un certain nombre de principes contraignants pour tous les États, même en l'absence d'engagement écrit (jus cogens).

Le statut du droit international et sa transposition et son application en droit national sont généralement traités dans les constitutions nationales. La procédure la plus répandue consiste à ce qu'un représentant national signe le document, avant sa ratification formelle, le plus souvent par le législateur⁽¹⁸⁾. La signature par un État n'implique aucune autre obligation que celle de s'abstenir, en toute bonne foi, d'accomplir des actes qui porteraient atteinte à l'objet ou au but du traité. La ratification fait référence à l'acte par lequel l'État consent à être lié par le traité.

Une fois le traité ratifié, il importe d'envisager les liens entre droit international et droit national dans un pays donné. L'intégration du droit international au droit national dépend du système national, dont la nature peut être *dualiste* ou *moniste*. Les systèmes monistes considèrent que les droits international et national forment une unité qui ne requière pas de mesures de transposition du droit international particulières. Les systèmes dualistes, eux, mettent l'accent sur la différence entre droit national et international et imposent l'adoption de mesures de transposition. Si une telle distinction peut sembler théorique et peu utile à l'analyse du secteur de la justice, elle peut néanmoins être importante, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre nationale du droit international. Ainsi, dans un système moniste, un traité international peut tout de même être invoqué directement devant les tribunaux nationaux si ses dispositions sont considérées comme directement applicables, alors que dans un système dualiste, le droit international devra avoir été spécifiquement transposé en droit national. La jurisprudence des cours suprêmes ou constitutionnelles fournit souvent des éléments utiles à la compréhension de cette problématique.

Presque tous les pays sont aujourd'hui membres de plusieurs organisations multilatérales, au niveau international ou régional. L'**Organisation des Nations unies** constitue la principale organisation multilatérale. Elle est composée de différents organes, dont le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Cour internationale de justice. Cette dernière constitue le principal organe judiciaire des Nations unies. Elle a pour mission de régler les conflits qui lui sont soumis par les États, en conformité avec le droit international, et de donner son avis sur les questions de droit qui lui sont transmises par les organes et les institutions spécialisées des Nations unies.

Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre 1948, par l'Assemblée générale des Nations unies, **une série de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés, conférant une stature juridique aux droits de l'homme fondamentaux** et développant le corpus des droits de l'homme internationaux. Le respect des droits de l'homme implique la constitution d'un État de droit, au niveau national et international. Le droit international relatif aux droits de l'homme impose certaines obligations aux États qui sont parties aux traités, afin d'en assurer **le respect, la protection et l'application**. L'obligation de respecter les droits de l'homme implique que l'État s'abstienne de restreindre la jouissance de ces droits. L'obligation de protection implique que l'État protège les individus et les groupes contre les violations de leurs droits. L'obligation d'appliquer les droits implique que l'État adopte des mesures positives pour en faciliter l'exercice. Les principaux **traités des Nations unies en matière de droits de l'homme** sont les suivants:

- la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination (CERD);
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et ses deux protocoles facultatifs;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et son protocole facultatif;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDAW) et son protocole facultatif;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) et son protocole facultatif;
- la Convention relative aux droits des enfants (CRC) et son protocole facultatif;
- la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ICRMW);
- la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif.

Une étape importante au niveau multilatéral a été la création de la **Cour pénale internationale (CPI)**⁽¹⁹⁾, après l'entrée en vigueur du statut de Rome, le 1er juillet 2002. Les principes du statut de Rome, relatifs au fonctionnement de la CPI, sont en conformité parfaite avec les principes et objectifs de l'UE. L'UE a toujours été un ardent défenseur de la CPI, comme l'a récemment confirmé la décision n°2011/168/PESC du Conseil concernant la CPI⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Voir la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, disponible sur: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf

⁽¹⁹⁾ Voir aussi <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/home?lan=fr-FR>

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0056:0058:FR:PDF>

Les principales caractéristiques de la CPI peuvent être résumées comme suit:

- **indépendance:** la CPI a été créée en 1998 par un traité international, le statut de Rome; elle ne dispose pas de mandat spécial des Nations unies, ni d'aucun État;
- **absence de compétence universelle:** le statut de Rome n'a rendu la Cour compétente qu'en ce qui concerne les crimes (1) commis sur le territoire d'un État partie, (2) commis par un ressortissant d'un État partie, (3) déferés à la Cour par le Conseil de sécurité des Nations unies, ou (4) commis sur le territoire d'un État qui n'est pas partie, ou par un de ses ressortissants, si le recours lui est déferé par cet État;
- **compétence limitée aux crimes les plus graves concernant la communauté internationale dans son ensemble:** les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre;
- **responsabilité pénale individuelle, reflétant toutes les dimensions des codes pénaux nationaux:** la CPI poursuit et juge des individus, dont des chefs d'État ou de gouvernement, et non des groupes ou des États. Les amnisties accordées au niveau national ne sont pas opposables à la Cour, conformément à la volonté croissante du Bureau du procureur d'enquêter et de poursuivre les personnes les plus responsables de ces crimes, y compris les dirigeants gouvernementaux et autres;
- **instance de dernier ressort:** il est important de souligner que la mission de la CPI est complémentaire à celle des tribunaux pénaux nationaux. Ce n'est donc que lorsqu'un État partie au statut de Rome refuse ou demeure dans l'incapacité réelle d'enquêter ou de poursuivre lui-même les auteurs de ces crimes que la Cour est compétente. La CPI est par conséquent une instance de dernier ressort (voir également la section 2.7 pour plus d'informations).

Depuis les années 90, la communauté internationale a mis en place d'autres tribunaux internationaux spéciaux et hybrides, comme le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), le Tribunal spécial pour la Sierra-Leone, le Tribunal spécial pour le Liban et les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens. Tous ces tribunaux sont de nature ad hoc et n'ont qu'une juridiction limitée dans le temps et l'espace, contrairement à la CPI.

De nombreux pays ont en outre rejoint des **organisations régionales** telles que l'Union africaine (UA), le Conseil de l'Europe, la Ligue arabe, l'Association des nations de l'Asie du sud-est (ASEAN), l'Organisation des États américains (OEA) et la Communauté caribéenne (CARICOM). Il existe par ailleurs également de nombreuses **organisations sous-régionales**. En Afrique, par exemple, le système judiciaire de certains pays peut être affecté par leur participation à la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, à la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest, au Marché commun de l'Afrique orientale et australe, à la Communauté de développement d'Afrique australe, etc.

Certaines de ces organisations régionales et sous-régionales ont mis en place des tribunaux pouvant exercer une influence directe sur les systèmes judiciaires nationaux. Il en va ainsi de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, de la Cour de justice caribéenne, de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Cour de justice d'Afrique orientale, etc. La compétence et l'autorité de ces instances sont très variables. Ainsi, les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sont prises avec le plus grand sérieux par les 47 États membres du Conseil de l'Europe. En revanche, la Haute-Cour du Zimbabwe a rejeté la légitimité du Tribunal de la Communauté de développement d'Afrique australe lorsque celle-ci a adopté une décision condamnant une politique de réforme agraire controversée menée par ce pays.

Plusieurs instruments de défense des droits de l'homme ont été adoptés au niveau régional en vue de refléter les préoccupations particulières de ces régions en matière de droits de l'homme et de fournir des mécanismes de protection spécifiques, parmi lesquels notamment ⁽²¹⁾ :

- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Selon l'article 6 du traité de Lisbonne, l'Union européenne adhère à cette convention;
- la Charte sociale européenne;
- la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;
- la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance;
- la Convention américaine des droits de l'homme.

⁽²¹⁾ Un aperçu général est disponible sur <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002126/212642m.pdf>

2. Appui au secteur de la justice et à sa réforme

2.1. Analyse et évaluation du soutien au secteur de la justice et à sa réforme

Le type et la nature du système juridique, ainsi que son niveau de développement, peuvent généralement être évalués par le biais d'analyses des informations disponibles, d'enquêtes et de consultations avec les parties concernées. Durant ce processus, les questions liées au rôle des acteurs de la justice internationale et régionale ainsi qu'à leurs interactions peuvent être abordées. Comme il s'agit là d'une procédure standard au stade de la conception du projet, il n'est pas nécessaire d'y accorder trop de temps. Cependant, les questions liées aux priorités nationales et à la situation politique doivent être étudiées plus en profondeur, à travers un dialogue avec les acteurs clés. Il s'agit d'un processus sensible qui doit être soigneusement organisé et mis en œuvre et qui mérite dès lors de plus amples explications.

Avant d'aborder les différents types de dialogues, il est utile de se pencher sur le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle (MAGS) ⁽²²⁾. Un autre modèle utile à l'analyse, notamment en matière lorsqu'il s'agit d'appui sectoriel, est l'**analyse de l'économie politique**. Ce modèle considère essentiellement que l'autorité publique et les biens publics nécessaires au développement procèdent de processus politiques nationaux et de confrontations entre les groupes d'intérêts. Cela peut être envisagé comme un processus de **négociation entre l'État et les acteurs sociaux**, ainsi que par le biais d'interactions entre les instances formelles et informelles. Pour plus d'informations, se reporter au site web Capacity4Dev de l'UE.

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

Le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle, tel qu'adopté et utilisé par la Commission européenne, considère la gouvernance et la gestion du secteur de la justice comme une composante essentielle de la gouvernance, axée sur trois aspects: le contexte, les acteurs et les liens de responsabilité, qui posent chacun une série de questions spécifiques. Ce processus prend en considération les principes de bonne gouvernance et les impératifs de légitimité, de responsabilité et de transparence. Il tient également compte du «triangle de responsabilité» défini par la Banque mondiale dans son Rapport sur le développement de 2004, qui examine le lien entre les clients, les fournisseurs et les responsables politiques dans la définition et la fourniture des services gouvernementaux.

Les quatre étapes du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle sont exposées dans le document de référence n°4 de la collection Outils et méthodes, publié en novembre 2008 et intitulé «*Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles*» ⁽²³⁾.

Première étape: analyse du contexte de la gouvernance sectorielle. Dans le secteur de la justice, le contexte comprend:

- 1) L'indépendance du pouvoir judiciaire et sa relation avec les autres pouvoirs et le système politique, y compris les processus démocratiques, les partis politiques et la participation des citoyens
- 2) Le cadre juridique (la constitution, les codes, les lois, les actes administratifs, la jurisprudence, etc.)
- 3) La capacité organisationnelle (la gestion, les politiques et les procédures)
- 4) Les ressources (budget, infrastructures, équipement)
- 5) Le personnel (éducation, compétences, statut, avantages et immunités, promotions, formation)
- 6) La ratification des traités internationaux et adhésion aux organisations internationales et régionales

⁽²²⁾ *Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles*, EuropeAid, novembre 2008, http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/149a_fr.pdf

⁽²³⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/149a_fr.htm

Pour plus d'information sur la politique européenne en matière de gouvernance, voir:

1) *Le Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25 juillet 2001

2) *La Communication de la Commission sur la gouvernance et le développement*, COM (2003) 615 final du 20 octobre 2003

3) *Communication de la Commission sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement*, COM (2006) 421 final du 30 août 2006

- 7) Les facteurs socio-économiques et socioculturels
- 8) La situation des droits de l'homme au niveau national

Il importe d'envisager la situation des droits de l'homme en détail et d'adopter une perspective large, couvrant la sécurité, la légalité et l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels.

Deuxième étape: répertoirer les acteurs. Six catégories d'acteurs sont identifiables:

- 1) Les acteurs non étatiques
- 2) Les institutions de contrôle qui créent des freins et des contrepoids
- 3) Le gouvernement et les politiciens
- 4) Les principales agences publiques
- 5) Les fournisseurs de service de première ligne
- 6) Les organisations internationales, régionales et de bailleurs de fonds, y compris les composantes et les points d'entrée susmentionnés.

Ce répertoire doit comprendre:

- Leur statut juridique et leur mandat législatif
- Leurs pouvoirs et leurs ressources
- Leurs rôles et responsabilités
- Leurs intérêts, incitations et motivations
- Leur capacité à remplir leurs obligations et à fournir les services requis
- Leurs liens et interconnexions avec d'autres acteurs
- Leurs activités passées, présentes et planifiées au sein du secteur de la justice.

Troisième étape: l'analyse de la gouvernance et des rapports de responsabilité. Une fois que le contexte et les acteurs clés ont été définis, il convient d'analyser les relations qui les lient, et particulièrement les mécanismes de gouvernance qui permettent l'exercice de l'autorité et du pouvoir.

Quatrième étape: l'analyse et le compte rendu de l'état de préparation à la réforme de la gouvernance. Cette étape rassemble les trois premières et les synthétise afin d'analyser l'état de préparation à la réforme de la gouvernance dans ce secteur. Le tableau ci-dessous résume les caractéristiques de la gouvernance du secteur, les tendances générales, les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (analyse «SWOT»). Il a vocation à servir de base à la consultation, et doit faire l'objet de mises à jour régulières.

	Éléments clés	Principaux points forts/ opportunités	Principales faiblesses/ menaces	Tendances majeures
Contexte général				
Intérêts et incitations des acteurs				
Gouvernance/ relations de responsabilité				
Autres aspects				

Le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle peut aussi être utilisé afin de délimiter le contenu des initiatives dans le secteur de la justice, de définir des indicateurs et de faciliter le suivi et l'évaluation.

2.2. Quels sont les points d'entrée du secteur de la justice?

Pour appréhender le secteur de la justice, il importe d'avoir une vue d'ensemble du système. Cela peut procéder d'une perspective systémique examinant toute la chaîne juridique, qui s'étend de la police et tribunaux aux services correctionnels. On peut également adopter une perspective axée sur l'accès à la justice, partant du problème juridique à proprement parler (p.ex. une femme défavorisée cherchant à faire valoir ses droits à la propriété) et allant jusqu'à l'application de la décision de justice.

Il est néanmoins également utile de considérer les points d'entrée qui reflètent le système judiciaire et qui correspondent aux réformes projetées. Il est important de comprendre que se limiter à un point d'entrée ne garantira pas l'efficacité, dès lors qu'il n'est qu'un élément au sein d'une série plus large de résultats. Ces points sont néanmoins utiles et comprennent des cadres, des composantes, des institutions et des catégories d'acteurs. Les neuf points d'entrée suivants sont considérés comme revêtant une certaine importance pour les interventions en matière de réforme de la justice:

- 1) Le cadre juridique
- 2) Le cadre gouvernemental et administratif
- 3) Le système des Tribunaux et son personnel
- 4) Les professionnels du droit et leurs institutions représentatives
- 5) Les institutions répressives et pénitentiaires
- 6) Les modes alternatifs de résolution des conflits
- 7) La justice traditionnelle, coutumière ou religieuse
- 8) Les acteurs et les processus de justice transitionnelle et réparatrice
- 9) Les acteurs non étatiques et les organisations de la société civile

Naturellement, ces neuf composantes sont étroitement liées et se confondent même dans certains contextes. Cependant, elles demeurent conceptuellement et fonctionnellement distinctes. Ainsi, il est impératif de saisir leur nature, leur identité et leurs rôles spécifiques afin de comprendre le secteur de la justice. Il est aussi important d'envisager leurs relations avec les institutions judiciaires internationales et régionales, qui, bien que distinctes, exercent une influence majeure sur le secteur judiciaire national.

(1) Le cadre juridique

Le cadre juridique définit le contexte du fonctionnement du secteur de la justice et définit les paramètres de la garantie de l'État de droit et de la protection des droits de l'homme. En général, le cadre juridique comprend la constitution, la législation primaire (les lois), la législation secondaire (les règlements), la législation subsidiaire (comme les décrets, les lois et les ordonnances publiés au niveau local) ainsi que la jurisprudence et la doctrine ayant force de loi.

Globalement, les lois peuvent être classées en fonction de plusieurs critères:

- leur valeur légale: il existe des lois fondamentales (comme les constitutions), des lois organiques (qui occupent la seconde place dans la hiérarchie des normes juridiques), des lois ordinaires (qui réglementent la plupart des domaines, à l'exception de ceux qui relèvent des lois organiques et constitutionnelles);
- leur champ d'application: il existe des lois générales, des lois spéciales et des lois d'exception;
- leur contenu: il existe des lois matérielles (définissant des droits et des devoirs) et des lois procédurales (comprenant les règles régissant l'exercice de ces droits et devoirs);
- leur nature réglementaire: il existe des lois civiles, des lois pénales, des lois administratives, etc.

Le pouvoir législatif a un rôle important à jouer dans la constitution du cadre juridique, rôle qu'il partage généralement avec le pouvoir exécutif, dans la mesure où les ministères dirigent le processus d'élaboration des lois ou y participent. Cependant, dans de nombreux pays en développement, la législature n'est pas gérée efficacement, manque d'expertise, souffre de conditions matérielles difficiles et peine à remplir sa mission. Par conséquent, le rôle législatif et de contrôle du Parlement est mis en péril et le pouvoir exécutif gagne en puissance au point de bénéficier d'une autorité régulatrice sans limite.

(2) Le cadre gouvernemental et administratif

Le cadre institutionnel du secteur de la justice est la structure d'ensemble au sein de laquelle les différentes instances agissent. En encadrant leurs responsabilités et leurs interactions, ce cadre définit le contexte de leurs missions spécifiques. Le cadre gouvernemental et administratif du secteur de la justice se caractérise par un grand nombre d'acteurs institutionnels, exerçant des fonctions complémentaires mais parfois concurrentes, qui sont autant de points d'entrée envisageables pour la réforme.

Le rôle des instances exécutives varie selon les approches adoptées en matière d'administration et de contrôle des tribunaux, de poursuites judiciaires, d'instances répressives et de politique pénitentiaire. En fait, toute tentative de généralisation pose problème.

- Dans de nombreux pays de droit civil, le ministère de la justice exerce un rôle de premier plan dans la gestion et le fonctionnement du système judiciaire et juridictionnel. Les instances répressives et pénitentiaires sont souvent placées sous le contrôle du ministère de la justice, mais peuvent aussi relever d'autres instances (la tendance actuelle étant de retirer la responsabilité des instances pénales aux instances axées sur la sécurité, comme le ministère de l'intérieur, souvent au profit du ministère de la justice). Elles peuvent aussi jouir d'un certain degré d'autonomie opérationnelle.
- Dans la plupart des pays de *common law*, le pouvoir judiciaire est autonome et les cours et juges suprêmes ont une autorité forte. Selon cette approche, lorsque le système judiciaire est autonome et indépendant, l'autorité de poursuite peut être considérée comme une fonction exécutive, mais souvent dotée d'une considérable autonomie opérationnelle afin d'en garantir le professionnalisme. Les instances répressives et pénitentiaires sont davantage de chances d'être gérées séparément.
- Cependant, même dans les pays où la fonction judiciaire est exercée de façon indépendante, où les juges disposent d'une autonomie considérable en ce qui concerne leurs propres affaires, le ministère de la justice ou une autorité exécutive comparable peut être responsable de la gestion des tribunaux (y compris de leurs infrastructures) et du recrutement du personnel administratif, ainsi que des fonctions ayant trait aux poursuites. De plus, le ministère des finances ou une autre instance similaire peut toujours conserver la responsabilité générale du budget.
- Par ailleurs, dans de nombreux pays de droit civil, les juges et les procureurs sont réglementés par des instances semi-indépendantes, p.ex. des conseils supérieurs des juges et procureurs. Ces instances jouent un rôle majeur en ce qui concerne la sélection, la conservation, la promotion, la formation initiale et continue et la discipline professionnelle du personnel. Leurs comités de direction peuvent être structurés de façon corporatiste, avec des représentants des ministères, diverses instances judiciaires, des juges, des professionnels du droit, des professeurs et même des experts indépendants.

L'infrastructure institutionnelle officielle exposée ci-dessus peut être complétée par diverses instances non exécutives, comme les institutions de défense des droits de l'homme et les médiateurs. Ces dernières peuvent jouer

ÉTUDE DE CAS – Autonomiser le système judiciaire palestinien

Les projets Seyada mis en place en Cisjordanie et dans la bande de Gaza renforcent le système judiciaire palestinien par le biais de réformes juridiques, d'actions de renforcement des institutions et d'activités de formations, en conformité avec la loi fondamentale palestinienne. Parmi les activités entreprises figurent des travaux avec le haut-conseil judiciaire, des efforts visant à créer une cour constitutionnelle et des tribunaux administratifs, des actions de formation des juges, des procureurs et du personnel judiciaire, ainsi que la fourniture de technologies de l'information à plusieurs institutions. Cependant, du fait, notamment, d'un contexte de développement instable et de la division entre la Cisjordanie, sous le contrôle de l'Autorité palestinienne, et la bande de Gaza, sous le contrôle du Hamas, des problèmes sont apparus au niveau de la constitutionnalité, de la légitimité, de l'autorité et de la compétence. Certaines institutions sélectionnées pour participer au projet de renforcement n'ont pu être formées ou sont demeurées incapables de bénéficier pleinement de l'assistance technique destinée à les aider à remplir leurs obligations.

Malgré ces limites, Seyada I et ses successeurs, les projets Seyada II, sont parvenus a) à soutenir le haut-conseil judiciaire, le ministère public, l'Institut palestinien de formation judiciaire et l'association du barreau de Palestine, b) à former et apporter une assistance technique aux fonctionnaires gouvernementaux et aux professionnels du droit, c) à soutenir l'élaboration des lois, d) à appuyer les travaux d'un certain nombre d'institutions gouvernementales, e) à fournir des technologies de l'information aux tribunaux et f) à participer à la construction du système d'assistance juridique. Les travaux visant à créer une cour constitutionnelle continuent néanmoins à poser problème.

Le succès rencontré dans les domaines exposés ci-dessus montre que l'assistance technique et le renforcement des capacités peuvent permettre d'atteindre certains objectifs, même dans des contextes de développement difficiles. Cependant, les problèmes plus vastes relatifs au contexte politique et sécuritaire et les questions ayant trait à la légitimité du système juridique ont inévitablement des répercussions considérables sur ces activités. Dans ce cadre, il est très important de prendre en considération le lien entre la réforme sectorielle et le renforcement des composantes individuelles et des points d'entrée du secteur de la justice.

un rôle important et indépendant en matière d'enquête, de surveillance et de divulgation des violations des droits de l'homme et des procédures administratives. Elles peuvent aussi servir de soupapes de sécurité en rendant publiques certaines questions et certaines affaires négligées par les mécanismes gouvernementaux officiels.

Le pouvoir exécutif peut également jouer un rôle majeur dans la conception et la mise en œuvre des politiques gouvernementales ou officielles du secteur de la justice. Il en va ainsi de l'élaboration des projets de loi, de la négociation des traités internationaux, de la gestion des relations avec les institutions internationales et multilatérales (y compris les instances répressives qui tentent de juguler la criminalité transfrontalière), de la conception de stratégies pour la réforme sectorielle et de la mise en œuvre des plans de réforme et des plans d'action.

Au moment d'envisager les institutions gouvernementales et administratives comme des points d'entrée du secteur de la justice, il est crucial d'évaluer leur indépendance et leur autonomie opérationnelle. Parfois, le ministère de la justice, les cabinets ministériels ou le chef de l'exécutif (le président ou le premier ministre) exercent une influence considérable (et potentiellement indue) sur la justice. Cette influence peut être:

- *générale et insidieuse*: pour le pouvoir judiciaire, cela peut affecter la nomination des juges, ainsi que leurs conditions de travail, leurs missions, leurs promotions et les règles disciplinaires qui leur sont applicables. En ce qui concerne les agents chargés de l'exécution des lois et des poursuites judiciaires, cela peut conduire à un ciblage des poursuites, à une incohérence de l'application des lois et des décisions de justice, à des arrestations et détentions arbitraires et à certaines formes d'impunité.
- *ponctuelle et explicite*, ce qui affecte les décisions et le traitement d'affaires spécifiques ou prioritaires, souvent des litiges commerciaux ou pénaux hautement médiatisés ou qui concernent des personnalités importantes ou influentes.

S'il importe d'étudier l'organigramme des instances gouvernementales du secteur de la justice, la question principale demeure celle de savoir si celles-ci jouissent en pratique d'une indépendance et d'une autonomie suffisantes. Une certaine forme de système de freins et contrepoids étant toujours observable, il est possible qu'une instance du secteur de la justice dépende formellement d'une entité exécutive tout en menant à bien ses missions, dès lors que la culture dominante impose le respect de l'État de droit et le professionnalisme. En revanche, les instances du secteur de la justice peuvent sembler autonomes tout en faisant l'objet de pratiques insidieuses qui portent atteinte à leur fonctionnement. Par exemple, les juges peuvent être sanctionnés par leur propre haut conseil du fait d'une décision qu'ils ont rendue ou pour avoir prononcé un trop grand nombre d'acquittements. Il existe souvent une dichotomie entre la théorie, les apparences et la pratique.

La motivation de ces interférences et de cette corruption est claire. Le secteur de la justice fait partie intégrante du contexte politique, du développement, du pouvoir des élites, ainsi que des droits et obligations du peuple. En particulier dans les pays en développement et autoritaires, la nature sensible des décisions judiciaires crée des incitations aux ingérences et aux trafics d'influence. De plus, certaines parties bénéficient d'une complète impunité. Parallèlement, les ministères manquent souvent des moyens financiers, de la capacité, des infrastructures organisationnelles et des ressources humaines dont ils auraient besoin pour mener à bien leurs missions, ce qui facilite l'entrée en jeu d'intérêts extérieurs puissants.

Les pratiques qui mettent à mal l'autonomie et le professionnalisme du secteur de la justice portent également atteinte à l'État de droit et à la bonne gouvernance, tout en nuisant à la légitimité du système gouvernemental dans son ensemble, ce qui a d'importantes répercussions sur le développement national.

Un autre exemple veut que l'exécution des jugements ne constitue malheureusement pas une priorité des initiatives de réforme des tribunaux. Or, il s'agit là d'une condition *sine qua non* de d'un service judiciaire efficace. Les statistiques de nombreux pays montrent que seule une petite proportion des jugements est réellement exécutée. Cela signifie que l'objectif ultime de la procédure, à savoir l'obtention d'un jugement favorable, ne prend souvent aucune autre forme que quelques mots sur un papier. Quel est alors l'intérêt ultime des réformes juridiques et institutionnelles, ainsi que des efforts de formation et d'amélioration de la gestion des tribunaux et des affaires, si les parties au litige ne bénéficient pas au final d'un jugement applicable? Cette incertitude compromet le développement économique en réduisant l'investissement, sape la confiance dans le système juridique et judiciaire, empêche les citoyens de faire protéger leurs droits et met à mal l'État de droit.

L'établissement de mécanismes de contrôle, par le biais du parlement, des médiateurs, des médias ou des lobbies de la société civile doit donc être encouragé pour rappeler les institutions à leur mission de service et de réforme.

(3) Le système judiciaire et son personnel

Le système judiciaire englobe les institutions formelles et officielles ainsi que les mécanismes destinés à permettre aux citoyens et aux institutions de régler des litiges et d'obtenir réparation en cas de violations de leurs droits. Le

système judiciaire doit être **fondé sur les principes fondamentaux de justice, tel que l'impartialité, l'application régulière de la loi, l'égalité des armes et la procédure contradictoire**. Il est donc naturel de concentrer les efforts sur la réforme du secteur de la justice et les initiatives visant à protéger les droits de l'homme.

Les systèmes judiciaires sont de nature hiérarchique et se composent généralement des éléments suivants:

- des tribunaux de première instance;
- des cours d'appel; et
- une cour de dernier ressort (généralement une cour suprême).

Il existe parfois des tribunaux de niveau inférieur aux tribunaux de première instance, comme par exemple des tribunaux municipaux, des tribunaux de proximité ou des juges de paix. Ces instances entendent les affaires portant sur de faibles montants ou de nature strictement locale ou communautaire.

Outre ces trois niveaux, et particulièrement dans les pays de droit civil de tradition continentale, on trouve parfois une cour constitutionnelle. Celle-ci sert d'arbitre ultime pour toutes les affaires ayant trait à la constitutionnalité et est parfois considérée comme extérieure au système judiciaire formel. Dans la plupart des pays de *common law* et dans certains pays de droit civil, ce sont les cours suprêmes qui ont compétence en matière constitutionnelle.

Afin de connaître d'une affaire, une cour doit posséder une compétence. La **compétence** désigne l'autorité et le pouvoir de rendre une décision. Généralement, trois champs de compétence doivent être remplis:

La compétence matérielle: les tribunaux de droit commun connaissent de tous les sujets. La tendance est néanmoins à la spécialisation, que ce soit de manière formelle (différents tribunaux pour différents sujets) ou informelle (différentes chambres dans un même tribunal). Il est courant d'observer une différence entre les sujets de nature pénale, civile, administrative, commerciale, sociale, familiale ou ayant trait à la jeunesse. On observe même parfois des systèmes distincts pour des affaires hautement spécialisées, comme des tribunaux militaires. Certains pays disposent aussi de juridictions qui traitent des actes délictueux, des faillites, des homologations, des cas environnementaux, etc. Il existe en outre des tribunaux ou des instances placés sous l'égide du pouvoir exécutif qui traitent des affaires relatives aux services sociaux, aux pensions, aux taxes, au statut des immigrés, aux faillites, etc., et fonctionnent de fait comme des tribunaux administratifs. Ces affaires administratives peuvent jouer un rôle considérable dans de nombreux pays et avoir un impact important sur un grand nombre de droits.

La compétence personnelle: les tribunaux doivent être habilités à exiger des parties en conflit qu'elles assistent aux procédures et se soumettent aux jugements rendus. Ces obligations reposent généralement sur la citoyenneté, la résidence ou le lieu où ont été commis les faits ou se font sentir les conséquences. Certains méfaits sont néanmoins considérés comme des crimes universels, comme les génocides, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la piraterie. Dans ces cas, les auteurs peuvent être jugés partout, pour autant que le pays concerné ait accepté la compétence universelle pour ces crimes. De plus, dans certaines circonstances, les procès peuvent avoir lieu *in absentia*. Il importe donc de prévoir des initiatives visant à compléter la CPI, en renforçant la capacité des instances nationales à juger les crimes de guerre internationaux ⁽²⁴⁾.

La compétence territoriale: dans les systèmes fédéraux, régionaux et décentralisés, et là où il existe de plus petites entités administratives, la compétence des tribunaux peut être limitée à une zone géographique donnée, comme un État, une région, une province, un district ou une municipalité. Naturellement, il n'existe aucune limite territoriale en cas de crime universel.

Les juridictions incompétentes dans l'un des domaines évoqués ci-dessus ne peuvent connaître des affaires en question, sans quoi leur décision serait dépourvue de fondement juridique (*nulle ab initio*).

Il importe de prendre en considération les caractéristiques spécifiques des tribunaux et de leur personnel dans les différents systèmes. Parmi les grandes questions à étudier figurent la gestion des tribunaux, des affaires et des ressources humaines, les conditions de travail, les rémunérations et les pensions, les infrastructures, la gestion des biens, l'équipement, la gestion et la conservation des informations, l'archivage et les relations publiques et la fourniture de services.

Dans de nombreux pays en développement, les tribunaux disposent de moyens trop faibles et reçoivent rarement plus d'un pour cent du budget national. Certains membres du personnel comme les administrateurs judiciaires ou les greffiers n'ont parfois pas le statut de fonctionnaire et sont contraints d'exercer leurs fonctions dans des conditions difficiles et obsolètes. La formation (initiale et continue) n'est pas toujours suffisante et les technologies de l'information et de la communication, elles, sont parfois limitées. Par conséquent, les travaux sont inefficaces et en retard, la transparence est amoindrie, la corruption est facilitée et la qualité du processus judiciaire tout entier (y compris des décisions rendues) est compromise, ce qui nuit au secteur de la justice tout entier.

⁽²⁴⁾ Voir les instruments européens pour l'amélioration du principe de complémentarité: *Comblent l'écart entre la justice internationale et la justice nationale*.

L'**informatisation** du fonctionnement des tribunaux est un aspect que l'on retrouve fréquemment dans les actions de soutien au secteur de la justice. Toutefois, l'informatisation des tribunaux est un processus long et complexe parcouru d'embûches, vu qu'il requiert l'abandon des précédents principes et habitudes, l'introduction de nouvelles procédures internes et une planification scrupuleuse assurant notamment la compatibilité des systèmes de conservation des dossiers, d'encodage et d'archivage, de bas en haut de la hiérarchie. La mise en place d'activités préparatoires, destinées à renforcer les institutions et à développer les ressources humaines, est vivement recommandée avant toute installation de matériel informatique et de logiciels. Ces activités peuvent avoir lieu durant la phase de mise en œuvre. Elles incluent:

- des plans exhaustifs de gestion et d'archivage des données;
- des opérations statistiques;
- des systèmes de sécurité et de protection des données;
- des procédures de gestion des preuves;
- des systèmes d'enregistrement;
- le développement de l'inter-connectivité avec d'autres institutions (WAN, en complément du LAN); et
- des programmes de formation.

L'installation d'une base de données et de systèmes de traitement de l'information et de gestion des affaires combine différentes priorités, et doit tenir compte de plusieurs aspects du fonctionnement des tribunaux:

- Les initiatives d'informatisation doivent prévoir un accès aux bases de données juridiques, aux documents officiels et à la jurisprudence, lorsque ces outils sont disponibles. L'application du droit et la prise de décisions judiciaires en seront améliorées.
- Les logiciels de gestion des dossiers de justice devraient être reliés à une base de données recevant les nouvelles affaires civiles et pénales ainsi qu'à un système de traitement de texte permettant l'encodage et la modification des documents, de préférence avec des «modèles» pour ceux qui sont le plus communément utilisés.
- L'informatisation élimine ou réduit l'utilisation de dossiers sur papier et diminue la taille des systèmes de stockage et de recherche manuels de documents, ce qui a une incidence retentissante sur les pratiques de travail du personnel judiciaire et des compétences qui leur sont demandées.
- Les logiciels doivent être testés et introduits de préférence de manière expérimentale. Il est important de résister aux exigences visant à une informatisation immédiate ou prématurée.
- La présence d'un personnel de support significatif est nécessaire pour l'encodage des données issues de nouvelles affaires. Pour des raisons pratiques, il n'est généralement pas possible d'encoder les affaires existantes, ce qui implique la coexistence en parallèle de l'ancien et du nouveau système pendant une période transitoire.
- Les logiciels doivent disposer de fonctions de statistiques automatiques et d'analyse de données.
- La recherche d'informations et de jurisprudence doit être rendue possible au moyen de procédures simples et de techniques conviviales.

Une architecture technique permettant aux tribunaux de communiquer et d'échanger des données entre elles et avec d'autres institutions, comme le ministère de la justice ou le ministère public, est extrêmement bénéfique, mais peut entraîner des obstacles techniques ayant notamment trait à la compatibilité des réseaux locaux et nécessite des protocoles et procédures multi-institutionnels.

(4) Les professionnels du droit et leurs institutions représentatives

Le personnel du secteur de la justice comprend une vaste gamme de professionnels du droit. Les principales catégories sont **les juges, les procureurs (et les défenseurs publics, s'ils existent) et les avocats indépendants**. Cependant, il importe d'y inclure d'autres groupes, le cas échéant, comme les assistants judiciaires, les notaires, les **huissiers, les para-juristes/assistants juridiques, les juges (au civil) non professionnels et même les professeurs de droit**. Notons également l'existence de diverses catégories d'agents de police et de répression, parmi lesquelles les fonctionnaires de police ainsi que le personnel des institutions de liberté surveillée et pénitentiaires.

L'élaboration de lois et d'institutions pertinentes requiert néanmoins la présence de professionnels du droit et de fonctionnaires dotés d'une expertise, de compétences, de professionnalisme, d'efficacité, d'une bonne formation et d'un sens éthique développé, afin de garantir le respect de l'État de droit. Les ressources humaines sont clairement

ÉTUDE DE CAS – Les tribunaux permanents au Guatemala

Les tribunaux pénaux permanents (*Juzgados Penales de Turno*) constituent un excellent exemple de la manière dont l'assistance européenne peut modifier la structure institutionnelle d'un système judiciaire, instaurer une nouvelle dynamique entre les acteurs clés et promouvoir de plusieurs façons le respect des droits de l'homme. Ces tribunaux rassemblent en un même lieu cinq des institutions les plus importantes du secteur de la justice, afin de fournir des services juridiques de qualité 24 heures sur 24. À un seul endroit et à toute heure du jour ou de la nuit, les personnes accusées peuvent a) faire l'objet de vérification d'antécédents, b) avoir accès au procureur, c) recevoir le soutien d'un défenseur public d) faire l'objet d'une audition contradictoire et enregistrée (avec des exemplaires remis à toutes les parties) et e) payer leurs amendes par le biais du système bancaire. Ces tribunaux sont actuellement au nombre de cinq. Le premier a été ouvert à Guatemala City, en 2006, suivi par Villa Nueva (2007), Mixco (2007), Escuintla (2008) et Antigua (2009).

Les tribunaux pénaux permanents permettent des auditions rapides, ce qui permet aux accusés de passer devant le juge dans le délai de 6 heures prévu par la constitution et réduit donc les cas de dépassement du délai de détention antérieure au jugement, tout en protégeant de nombreux droits et en améliorant le niveau de performance des professionnels du droit comme les procureurs et les défenseurs publics. Ils favorisent la réalisation de plusieurs objectifs transversaux en ayant un impact significatif sur la protection des femmes, des enfants, des groupes vulnérables et des peuples indigènes. Ces tribunaux traitent également de certaines affaires prioritaires pour le ministère public, en permettant par exemple d'obtenir et d'exécuter un mandat d'arrêt en l'espace de quelques heures.

Outre ces avantages considérables, les tribunaux pénaux permanents sont un excellent exemple de soutien sectoriel ayant rassemblé plusieurs institutions clés et instauré une nouvelle dynamique de coopération en vue de parvenir à une réforme durable. Dans le cadre de l'Accord national pour l'amélioration de la sécurité et de la justice conclu au Guatemala et sous l'auspice de l'Instance de coordination de la modernisation du secteur de la justice, les tribunaux pénaux permanents ont adopté une approche fonctionnelle de coopération entre cinq institutions clés, à savoir le système judiciaire, le ministère public, les défenseurs publics, la police nationale et l'Institut national des sciences médico-légales.

au cœur du secteur de la justice. Les instances représentatives des professionnels représentent donc d'importants points d'entrée pour le secteur de la justice; les associations professionnelles de juges et de procureurs peuvent améliorer le statut de leurs membres et leurs conditions de travail ainsi qu'assumer la responsabilité de l'établissement et de l'application de normes éthiques. Elles ont également un rôle majeur à jouer dans l'élaboration des politiques en matière de justice et leur influence sur le droit et les décideurs politiques est considérable, qu'elles soient spontanément sollicitées ou qu'elles agissent de leur propre initiative. Il convient donc de les prendre en considération.

Les compétences et le statut des professionnels du droit représentant des facteurs clés au sein du secteur de la justice, les **initiatives de formation** font fréquemment l'objet d'actions de soutien de la part de l'Union européenne. Ces initiatives peuvent être réparties en deux catégories:

Le développement du système de formation existant. Cela implique notamment de renforcer les capacités et les ressources opérationnelles des institutions de formation, de créer des programmes de formation, d'étendre le champ d'intervention matériel et géographique des instituts (en créant des branches locales), de mettre en place un réseau de formateurs professionnels (et de les former), de mettre en place des techniques de communication virtuelle (telles que l'enseignement à distance ou les vidéoconférences), d'aider à la préparation et à la publication de supports de formation, d'organiser des programmes de stages, de créer des réseaux, etc.

L'amélioration de l'expertise, des compétences ou des pratiques de groupes ciblés. Il s'agit de mettre en place des formations spécialisées destinées à des publics spécifiques et concernant des sujets prioritaires. Ces sujets doivent être définis par le biais d'une évaluation des besoins de formation (questionnaires, entretiens, examens, consultations des partenaires, des bénéficiaires et autres parties prenantes), afin de comparer les compétences disponibles et les compétences demandées.

Les activités de formation peuvent être réparties selon les catégories suivantes: a) *une formation théorique* (sur des sujets spécifiques importants) et b) *une formation technique* (compétences et techniques nécessaires à l'exécution du poste). Les activités de développement des ressources humaines prennent le plus souvent la forme de séminaires de formation, de systèmes de tutorat, d'assistance technique prodiguée par des experts nationaux et internationaux, une amélioration de l'accès aux ressources d'information (décisions de justice et bases de données juridiques) et d'expériences directes grâce à des voyages d'étude, des jumelages et des stages. Les instructeurs et formateurs doivent comprendre la nature spécifique de la formation professionnelle et pouvoir utiliser des méthodologies modernes,

interactives et axées sur l'apprenant. Dans de nombreux pays, les techniques traditionnelles (telles que des cours magistraux dispensés par des personnes d'expérience, suivis parfois de séances de questions-réponses) prédominent encore.

Afin de **favoriser le développement durable des professionnels du droit**, les bonnes pratiques consistent à:

- intégrer la formation à d'autres types d'initiatives, telles que les réformes juridiques, le renforcement des institutions, l'amélioration de la gestion des tribunaux et des affaires judiciaires et l'utilisation accrue des technologies de l'information;
- baser la formation sur une évaluation complète des besoins, ce qui constitue un investissement initial susceptible de procurer des avantages considérables, en termes de pertinence, de qualité, d'intérêt et de participation;
- adapter avec soin la formation au contexte local, aux connaissances réelles et aux compétences requises;
- mettre à profit la formation des formateurs afin de renforcer davantage les capacités et de favoriser l'autonomisation et le développement des relations entre pairs;
- proposer des tutorats et des stages afin de promouvoir des échanges plus en profondeur et à plus long terme que de simples séances de formation;
- décentraliser la formation, afin qu'elle soit dispensée dans le contexte spécifique dans lequel les professionnels du droit évoluent et travaillent et qu'elle ne soit pas toujours localisée dans la capitale ou dans les grandes zones urbaines;
- impliquer les institutions locales et les offices régionaux des institutions nationales;
- recourir aux médias électroniques comme l'enseignement à distance, les vidéoconférences, les bases de données électroniques et les systèmes de gestion électronique des documents, dès que possible;
- impliquer les facultés de droit et les institutions de formation juridique afin de toucher les futures générations de professionnels, et d'associer recherche et stages;
- assurer l'intégration des droits de l'homme par le biais d'activités de recherche, d'élaboration de programmes de formation, de diffusion d'informations, de formations et de processus de tutorat;
- assurer une couverture complète de l'éthique et de la responsabilité professionnelles et notamment des obligations juridiques, morales et procédurales.

Travailler avec les professionnels et les institutions du droit implique de fournir davantage d'efforts en vue de promouvoir une représentation égale ou proportionnelle des professionnels en fonction du genre, de l'âge et de l'appartenance ethnique: en effet, bien souvent, les professions juridiques ne sont pas véritablement représentatives de la population dans sa globalité. Les disparités sont souvent plus prononcées aux niveaux supérieurs de la hiérarchie. Cette analyse peut être complétée par un examen de la façon dont les systèmes judiciaires et pénaux affectent de manière disproportionnée les différents groupes sociaux.

ÉTUDE DE CAS – Formation initiale des juges au Kazakhstan

De 2003 à 2005, l'Union européenne a soutenu un programme de formation initiale destiné aux juges du Kazakhstan, en coopération avec la Cour suprême, puis avec l'Académie de l'administration publique, placée sous l'égide du président de la république. Deux contrats-cadres ont été conclus afin de mettre en place puis renforcer un programme de formation des magistrats inspiré globalement du système français et comportant deux années de cours théoriques, de formations et de stages pratiques. Ces deux projets ont aidé l'Académie judiciaire, devenue l'Institut de la justice, à élaborer des programmes de formation, à préparer les cours fondamentaux (en russe et en kazakh), à former l'équipe enseignante (y compris la formation des formateurs), à concevoir le programme de stages, à acheter des ressources bibliothécaires, à soutenir le processus de sélection des candidats et à créer le système de gestion des informations.

Au début du premier projet, en octobre 2003, le Kazakhstan n'avait mis en place qu'une formation professionnelle continue des juges en exercice. A la fin de ce premier projet, en septembre 2004, le programme de formation des magistrats a été officiellement lancé et 47 participants, sélectionnés par concours, ont entamé leurs deux ans de préparation aux fonctions du pouvoir judiciaire. La mise en place du premier programme officiel de formation des magistrats en ex-Union soviétique, avec le soutien de l'Union européenne, illustre à quel point un programme de renforcement des institutions peut être efficace lorsqu'il est scrupuleusement aligné avec les priorités nationales et efficacement géré. L'Institut de la justice demeure une composante essentielle du secteur de la justice kazakh et constitue désormais le principal mécanisme d'accès au pouvoir judiciaire.

Les avocats sont généralement organisés en associations du barreau, dont la création est soit obligatoire, soit spontanée. Ces associations peuvent être organisées au niveau national ou avoir un statut territorial spécifique. Elles peuvent également être divisées en sous-sections représentatives des différentes catégories d'avocats, comme les avocats d'affaires, les juristes d'entreprises, les jeunes avocats, etc. Les associations du barreau sont souvent activement engagées dans la formation des avocats, la prestation de services d'assistance juridique et juridictionnelle gratuits destinés à améliorer l'accès à la justice, le développement et la diffusion de l'information, la sensibilisation du public, etc.

Assurer un accès rapide à un conseil en défense efficace est l'une des meilleures manières de prévenir les violations graves des droits de l'homme au sein du système judiciaire pénal. Le droit à un avocat est garanti par de nombreux instruments internationaux tels que l'article 14.3 (d) du pacte international relatif aux droits civils et politiques⁽²⁵⁾ et que l'article 6.3 (c) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽²⁶⁾. Voir aussi la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention tendant à faciliter l'accès international à la justice⁽²⁷⁾. Dans de nombreux pays, il s'agit d'une obligation constitutionnelle ou légale.

La meilleure manière consiste à exiger ou à fournir activement un conseil en défense dès lors qu'il existe une possibilité d'incarcération. Telle est la norme établie par la Cour européenne des droits de l'homme et mise en œuvre par les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Le droit à un avocat doit être garanti dès le moment de l'arrestation puis durant toutes les étapes de la procédure, jusqu'à la décision définitive.

Parmi les mécanismes efficaces pour faciliter l'établissement d'un contact rapide avec un avocat privé ou commis d'office figurent :

- l'inclusion du droit à un avocat parmi les obligations juridiques à respecter et la mise en place de mécanismes adéquats de financement et d'application;
- l'affichage d'informations dans des lieux stratégiques, comme les commissariats de police et les institutions répressives, expliquant les droits fondamentaux de la défense et communiquant les coordonnées d'un conseil;
- le travail avec les institutions de défense publique afin de s'engager dans la sensibilisation;
- la collaboration avec l'association du barreau afin de dresser une liste des avocats disponibles pour assurer à tour de rôle la fonction d'avocat commis d'office;
- une formation dispensée aux agents des services de répression;
- des activités de communication et d'éducation du public; et
- une collaboration avec des organisations ou des individus afin qu'ils fournissent des services de surveillance et de rapport.

La détention provisoire ou préventive doit être imposée uniquement a) en dernier recours, b) si le ministère public a rapporté la preuve que certaines conditions spécifiques et exigeantes sont remplies (comme le risque de fuite, de destruction des preuves ou de harcèlement des témoins), et c) en étant accompagnée de garanties procédurales (surtout une audition rapide devant un juge impartial)⁽²⁸⁾. En outre, il convient de se tourner le plus tôt possible vers d'autres solutions que la détention, comme la libération conditionnelle.

Il semble parfois que la détention provisoire soit utilisée comme une forme de «sanction préliminaire», ce qui est hautement problématique lorsque les conditions de détention elles-mêmes constituent une atteinte aux droits de l'homme en raison d'une insécurité, d'un manque d'hygiène ou d'une surpopulation carcérale. Selon le Centre international d'études pénitentiaires de *King's College*, à Londres, le taux d'occupation des prisons dépasse 100 % dans 114 pays⁽²⁹⁾ et dans un grand nombre de prisons, le taux de surpopulation excède 300 %. De plus, dans certains pays en développement, la moyenne des dépenses de nourriture par détenu est inférieure à un euro; souvent, ce sont les familles des détenus qui sont supposées les nourrir. Il est déjà arrivé que, dans des cas extrêmes, des détenus meurent de faim. Outre des conditions de détention désastreuses, les prisonniers doivent souvent rester en détention pour une période sensiblement plus longue que la peine maximale prévue pour l'infraction dont on les accuse, en attendant de leur procès.

Afin de diminuer le nombre de détentions provisoires, il importe a) de s'assurer que seuls les juges(et jamais les procureurs de leur propre initiative) sont habilités à se prononcer sur cette question, b) de garantir le transfert rapide de tous les détenus devant un juge (en inscrivant cette obligation dans la loi et en prenant des mesures

⁽²⁵⁾ «Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité (...) à être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer.»

⁽²⁶⁾ Tout individu accusé d'une infraction pénale a droit à «se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent.»

⁽²⁷⁾ Convention de la Haye du 25 octobre 1980 sur l'accès international à la justice, Conférence de la Haye sur le droit international public

⁽²⁸⁾ Voir la sixième règle parmi les Règles minima des Nations unies relatives à la détention et aux mesures alternatives.

⁽²⁹⁾ Voir <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>

concrètes pour en assurer le respect), c) d'établir des critères clairs pour la détention provisoire, d) de former les juges, les procureurs, les avocats de la défense et les agents répressifs à l'application de ces critères, e) de prévoir d'autres solutions que la détention tout en prévoyant les moyens techniques nécessaires à leur fonctionnement, f) de mettre en place des lignes d'assistance téléphonique et des procédures de plainte, g) de travailler en collaboration avec l'association du barreau et les organisations de la société civile afin d'établir des procédures de traitement des cas de détention provisoire, h) de donner aux organisations ou aux individus le pouvoir de surveiller la situation et de signaler les violations, et i) d'instituer des sanctions suffisamment dissuasives en cas de violation des droits, de manière à prévenir les potentielles inconduites.

ÉTUDE DE CAS – Réduire le recours à la détention provisoire à Madagascar

Le projet de «soutien communautaire dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'État de droit», financé par l'UE, a consacré 9,5 millions d'euros entre 2004 et 2008 à l'appui de la réforme du pouvoir judiciaire, des prisons, de la police et des douanes. Il a fourni des formations, du matériel, une assistance en matière de sciences médico-légales et des subventions aux organisations de la société civile. L'un des succès enregistrés par le projet a été la réduction du recours aux détentions provisoires grâce à une coopération accrue entre le pouvoir judiciaire et les instances répressives. Un inventaire des détentions provisoires prolongées a été effectué, conduisant le ministère de la justice à formuler des instructions visant à accélérer le jugement des affaires impliquant des personnes mises en détention avant leur procès et à libérer les détenus dont le dossier avait sombré dans les failles du système. Enfin, il a été possible de réformer la législation relative à la détention provisoire et d'en limiter l'utilisation et la durée.

Amélioration des conditions de détention et des droits de la défense au Cameroun

Les phases I et II du programme PACDET étaient destinées à améliorer les conditions de détention des prisonniers et à réduire la durée de leur détention. L'un des grands succès de ce projet a été la conclusion d'un accord avec l'association du barreau en vue de fournir une assistance juridique aux personnes vulnérables. Plusieurs organisations de la société civile partenaires ont participé à une initiative visant à contrôler et à humaniser les conditions de détention. Cette initiative a permis de réduire le nombre de détenus dans les établissements pénitentiaires participants, de renforcer la collaboration entre la société civile et l'État et d'améliorer la gestion globale de la population carcérale par les autorités pénitentiaires. Ce projet a démontré que les associations du barreau et les organisations de la société civile pouvaient constituer d'excellents points d'entrée pour la protection des droits et l'amélioration du système pénitentiaire.

(5) Les institutions répressives et pénitentiaires et leur personnel

Les institutions répressives et pénales/pénitentiaires, ainsi que leur personnel (dont la police, les enquêteurs, les médecins légistes, les administrateurs pénitentiaires, les agents de probation et autres fonctionnaires répressifs, ainsi que les fonctionnaires des douanes et de l'immigration) sont des éléments cruciaux du secteur de la justice et de la sécurité. Ils garantissent le respect de l'ordre public en enquêtant, en arrêtant les individus dangereux et en les incarcérant. Ils assistent le procureur dans ses fonctions et assurent l'exécution des sanctions pénales.

Parallèlement, ces institutions et leur personnel sont confrontés à des citoyens en situation d'extrême vulnérabilité et opèrent donc une jonction cruciale entre garantie de la loi et protection des droits de l'homme. Ainsi, leur contrôle et leur surveillance par le gouvernement et la société est absolument indispensable à la prévention des violations de nombreux droits de l'homme et à la garantie du bon fonctionnement de la justice.

Ce contrôle gouvernemental peut être exercé par le ministère de l'intérieur ou de la justice, par les organismes de surveillance financière ou les organismes chargés de la sécurité, les services de poursuites judiciaires ou les autorités judiciaires (juges d'instruction). En cas de chevauchements de compétences et de fonctions ou d'incertitudes à ce sujet, l'application de la loi est conflictuelle et inefficace ou incohérente et met à mal le secteur de la justice.

Les codes de procédure pénale et leurs modalités d'exécution sont conçus dans le but de fixer des paramètres régissant les fonctions des institutions d'enquête, de poursuite et de répression et de leur personnel. Ceux-ci doivent parvenir à trouver un équilibre adéquat entre leurs fonctions de contrôle (poursuites, enquêtes et répression) et le respect de l'État de droit (garantie des droits de la défense et prévention des violations des droits de l'homme, des discriminations et des crimes sexistes). Après tout, l'État a un intérêt majeur à garantir l'application de la loi et l'obligation absolue d'assurer le respect du droit, ce qui implique également de respecter les droits de l'homme.

L'assistance extérieure aux instances répressives et pénitentiaires peut s'avérer cruciale pour répondre à ces défis et garantir le respect de l'État de droit et la protection des droits de l'homme.

Ces institutions et leur personnel jouent un rôle important dans les secteurs de la justice et de la sécurité. Intervenir en ce domaine est donc opportun afin de protéger certains des droits de l'homme les plus fondamentaux, qui sont aussi ceux qui font l'objet des violations les plus graves. Parmi ces droits figurent le droit à la liberté, à la sécurité, à un procès équitable, à un avocat et à la justice. Il convient d'accorder une attention adéquate aux droits des groupes vulnérables, qui font souvent l'objet de violations persistantes, notamment de la part du personnel répressif lui-même.

Les mesures de **prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants perpétrés contre les détenus**, ainsi que les mesures de réhabilitation des victimes, revêtent une grande importance. Il convient notamment de réformer le cadre réglementaire, de mieux définir et gérer les procédures de traitement des plaintes, d'améliorer les contrôles, de mieux concevoir les enquêtes et de les rendre plus systématiques, ainsi que d'améliorer les mécanismes de collecte et de diffusion des informations. De plus, la protection des droits de la défense en général, qui inclut, par exemple, le droit des accusés à se faire assister d'un avocat le plus tôt possible dans la procédure, comme indiqué ci-dessus, joue un rôle crucial dans la prévention des situations où le recours à la torture devient possible.

Le **système judiciaire pénale des mineurs** doit apporter des réponses appropriées, soit en élaborant des solutions autres que la détention et les poursuites, soit en définissant des procédures et des sanctions spécifiques placées sous le contrôle de parties disposant de compétences et d'expertises spécifiques en matière de justice des mineurs. Les exigences minimales sont a) une procédure, un système judiciaire et des infrastructures distincts ou spécialisés, b) des juges, procureurs, avocats, agents répressifs, psychiatres, psychologues, assistants sociaux, enseignants et formateurs professionnels disposant de compétences et d'une formation particulières, c) les moyens d'assurer l'anonymat et la protection de l'identité des délinquants mineurs, d) des régimes de sanctions alternatifs et e) des institutions pénales dédiées garantissant que les mineurs sont séparés des adultes, et qu'ils bénéficient d'infrastructures éducatives, professionnelles, psychosociales et de réhabilitation.

La justice des mineurs doit trouver un équilibre acceptable entre la protection des droits et des besoins des mineurs et la satisfaction d'autres intérêts sociaux comme la prévention de la criminalité et la liberté d'information. Si le droit international accorde une protection spéciale aux droits des mineurs, de nombreux pays renvoient à la baisse l'âge de la responsabilité pénale, qui passe de seize à quatorze ans, du moins pour certains crimes, et tentent de punir les délinquants mineurs en appliquant le régime applicable aux adultes. Cette évolution s'explique a) par la pression du public visant à réduire la criminalité, b) par l'idée générale que les mineurs commettent des crimes encore plus condamnables, et c) par la médiatisation des affaires à sensations. Les affaires pénales impliquant des délinquants mineurs ou des jeunes victimes sont parmi les plus difficiles à traiter, en raison des obligations légales spécifiques applicables et de la nécessité de mettre en balance des intérêts contradictoires.

L'**amélioration du système pénitentiaire** peut permettre d'assurer des conditions de détention plus adéquates et humaines, de renforcer le respect des droits et des devoirs des détenus et d'améliorer leur accès aux activités professionnelles et éducatives, ainsi qu'aux programmes de réintégration sociale. Les prisons sont exposées à la prolifération et à la transmission de certaines des maladies les plus graves, telles que la tuberculose, le VIH/SIDA et la pneumonie. En outre, elles ne sont pas isolées: en plus du grand nombre de personnes qui y sont emprisonnées, puis libérées, de nombreux employés, spécialistes à temps partiel (comme les docteurs et les assistants sociaux) et, bien entendu, visiteurs (avocats, familles et amis) y vont et viennent. Réduire la surpopulation, améliorer les conditions sanitaires, fournir des soins médicaux et contrôler les contacts avec le monde extérieur sont autant de moyens de diminuer la prévalence des maladies sur la population générale et ainsi de promouvoir le développement socio-économique.

En matière pénale, il est utile d'examiner l'équilibre entre, d'un côté, les aveux et les témoignages, et de l'autre côté, les preuves matérielles. Les pays développés mettent davantage l'accent sur les preuves matérielles au pénal, tandis que les dépositions de témoins et d'experts sont souvent utilisées à des fins de corroboration. En revanche, dans bon nombre de pays en développement, la police et les instances d'enquête ne disposent pas de la main-d'œuvre, des compétences, des ressources et des infrastructures nécessaires pour collecter, traiter, analyser, étayer, archiver et vérifier les preuves matérielles et médico-légales. Les laboratoires ne sont pas toujours en mesure de réaliser des analyses fiables et poussées des armes, des échantillons biologiques et chimiques, etc., et risquent donc de recourir de façon excessive aux aveux pour obtenir une condamnation. Par rapport aux preuves matérielles, les aveux sont plus faciles, plus rapides et moins coûteux à obtenir. Malheureusement, ils sont aussi plus facilement obtenus en l'absence de garanties procédurales (telles que le droit d'accès immédiat à un avocat), lorsque les détenus sont incarcérés dans des conditions médiocres ou sont victimes de pressions physiques et psychologiques et notamment de tortures.

Afin de favoriser le recours aux **preuves médico-légales** et de diminuer le recours aux aveux, il peut être utile:

- d'améliorer les procédures pénales visant à reconstituer la chaîne des preuves et de garantir le principe selon lequel les aveux obtenus dans des circonstances suspectes ou illégales ne peuvent être retenus comme éléments de preuve;
- d'améliorer la capacité des institutions médico-légales, en modernisant leurs infrastructures et leur matériel et en formant leur personnel;

- d'améliorer les moyens analytiques permettant de traiter efficacement et rapidement de gros volumes d'informations;
- de former les spécialistes médico-légaux sur la manière de témoigner devant un tribunal;
- de former la police et les enquêteurs à la collecte et à la conservation des preuves et des prélèvements;
- de former les juges, les procureurs et les avocats sur l'admissibilité et l'utilisation des preuves médico-légales et autres;
- de poursuivre les agents répressifs qui recourent à des méthodes illégales pour obtenir des aveux.

La **protection des femmes et des enfants** doit constituer une priorité pour les agences répressives et leur personnel. Cependant, elle demeure souvent insuffisante, en raison de moyens budgétaires trop faibles pour protéger les victimes, d'une incapacité à assurer l'application des lois existantes, de la persistance de pratiques discriminatoires, et du manque de formation et de sensibilisation. Surtout lorsqu'ils se trouvent en situation de fragilité, les femmes et les enfants restent vulnérables à de nombreux types d'abus, dont la violence, l'exploitation, le trafic, l'enrôlement dans des groupes armés, etc.

(6) Modes alternatifs de résolution des conflits

Il existe un certain nombre de modes alternatifs de résolution des conflits (ADR) auxquels les parties peuvent recourir en lieu et place du système judiciaire traditionnel. Ces modes concernent le plus souvent des affaires civiles, surtout en matière économique et commerciale, mais elles peuvent aussi traiter des affaires d'ordre pénal (p.ex. infractions mineures ou commises par des mineurs) ou familial.

Les trois principaux modèles d'ADR sont l'arbitrage, la médiation et la conciliation; leurs définitions varient selon les pays et les traditions juridiques.

L'**arbitrage** est une méthode par laquelle les parties à un litige décident d'en référer à un arbitre ou à un tribunal arbitral, qui agit en tant qu'expert privé, indépendant et professionnel. Les arbitres résolvent le litige et leur décision revêt une force obligatoire.

La **médiation** est une méthode par laquelle un tiers neutre et impartial, le médiateur, facilite le dialogue afin d'aider les parties à parvenir à un accord réciproque. Le médiateur assiste les parties dans l'identification et l'expression de leurs intérêts, priorités, besoins et aspirations à l'égard de leur contradicteur. Les parties jouent donc un rôle actif dans la détermination des solutions et le médiateur facilite leurs échanges. Le compromis est de nature volontaire et acceptable pour toutes les parties.

La **conciliation** vise à nouer des relations positives entre les parties à un litige, qui sont assistées d'un tiers impartial, le «conciliateur», chargé de superviser leurs négociations et de les orienter vers un accord satisfaisant. Le conciliateur joue un rôle clé dans la résolution du litige, en déterminant les droits violés. Il peut aller jusqu'à proposer un compromis final.

Les modes alternatifs de résolution des conflits contribuent souvent à la réduction de l'arriéré judiciaire des tribunaux et sont un moyen pratique et efficace de gérer les désaccords juridiques. Ils peuvent également contribuer au développement économique et à la protection des droits de l'homme au sens large, par exemple en promouvant l'emploi

ÉTUDE DE CAS – Penitentiary reform in Colombia

Un projet de réforme pénale et d'amélioration des conditions de détention a été mené en Colombie entre 2003 et 2006, en collaboration avec le Bureau du procureur général, le médiateur et le ministère de la justice, afin de renforcer le système pénitentiaire au niveau national et de promouvoir et défendre les droits des détenus. Les actions menées ont consisté a) à fournir une assistance technique et une formation au médiateur, b) à apporter un soutien technique au Bureau du procureur général, c) à mettre en place un programme de visites pour plusieurs bâtiments pénitentiaires, d) à définir et mettre en œuvre un programme de formation aux droits de l'homme pour l'école nationale pénitentiaire, e) à organiser des ateliers de travail sur les droits de l'homme pour les détenus et les gardiens de prisons et f) à assurer le suivi régulier et la publication de rapports par le médiateur et le Bureau du procureur général. Des réformes institutionnelles ont été menées avec succès et les relations interinstitutionnelles ont été clairement renforcées. Cependant, il s'est avéré difficile de vérifier et de quantifier les changements apportés au niveau de la protection des droits de l'homme et des droits civils dans les centres de détention.

ÉTUDE DE CAS – Améliorer les techniques médico-légales au Guatemala

L'importance du soutien international à l'utilisation des preuves médico-légales en matière pénale est clairement illustrée par la réussite des travaux menés par la délégation de l'UE au Guatemala afin d'aider l'Institut national des sciences médico-légales (*Instituto Nacional de Ciencias Forenses* ou INACIF), dans le cadre du programme de soutien à la réforme de la justice. Avant la création de l'INACIF, en 2007-2008, les fonctions médico-légales étaient dispersées de manière aléatoire entre plusieurs autres institutions, ce qui entraînait des conflits de compétence et des questions concernant l'existence d'influences indues et la qualité des résultats obtenus. Disposant de ses propres bâtiments et de nombreux laboratoires et équipements de diagnostic modernes, l'INACIF a centralisé et professionnalisé ses services médico-légaux. Il propose des services d'analyse chimique, de pathologie, de tests balistiques et génétiques, de vérification des signatures, de détection des contrefaçons, etc., tout en assurant le traitement adéquat des preuves scientifiques. De plus, il apporte témoignages et vérifications à l'appui des enquêtes et des poursuites.

La délégation de l'UE a parfaitement compris que le rôle de l'INACIF ne se résume pas à effectuer des analyses scientifiques, appuyer les enquêtes et poursuites et lutter contre l'impunité. Tout d'abord, en relevant les normes établies pour les preuves médico-légales, il réduit la nécessité et l'envie de recourir de manière excessive aux aveux et témoignages, ce qui concourt à la protection des droits de l'homme. Deuxièmement, l'INACIF joue désormais un rôle institutionnel important dans le système judiciaire. Il fait partie intégrante de l'Organisme de coordination pour la modernisation du secteur judiciaire et participe pleinement aux tribunaux pénaux permanents (présentés ci-dessus). Ainsi, le soutien apporté à l'INACIF a rééquilibré les procédures d'enquête et de poursuite au Guatemala tout en améliorant le cadre institutionnel du secteur de la justice au Guatemala. Les droits de l'homme sont ainsi mieux protégés tandis que l'impunité a reculé. Il s'agit là d'un excellent exemple de la manière dont un soutien ciblé peut entretenir des ramifications sectorielles et déboucher sur des réformes.

et les bonnes relations de travail. Les ADR sont souvent privilégiés par les agents économiques, qui trouvent dans l'arbitrage commercial un moyen efficace et rentable de résoudre leurs litiges et qui incluent dans leurs contrats commerciaux des clauses d'ADR. Les chambres de commerce, les organisations commerciales et, au niveau international, la Conférence des Nations unies sur le droit du commerce international (UNCITRAL) participent à ce phénomène ⁽³⁰⁾.

Cependant, Les ADR ont besoin d'une infrastructure propre pour fonctionner efficacement. Ils dépendent aussi d'un cadre juridique et institutionnel approprié, de ressources humaines suffisantes et qualifiées, d'un accès aux informations juridiques et d'une sensibilisation du public à leur égard. Le soutien apporté par les bailleurs de fonds internationaux dans ces domaines permet d'améliorer le développement économique et l'accès à la justice.

Il est important de prendre en considération les **relations mutuelles entre les ADR et le système judiciaire traditionnel**. Certaines caractéristiques des ADR peuvent être transposées avec succès dans le système judiciaire. Il n'est pas rare de voir des lignes directrices officielles, en matière de traitement des affaires, prévoir le recours à des séances de conciliation, suite à une analyse statistique visant à déterminer les types d'affaires les plus appropriées à ces techniques, et où celles-ci font gagner le plus de temps. Il convient donc que les systèmes judiciaire et alternatif s'observent mutuellement et apprennent l'un de l'autre, afin que tous deux améliorent leurs services et améliorent l'accès à la justice.

Les projets relatifs aux ADR adoptent souvent une approche hautement standardisée, en travaillant avec un nombre réduit d'institutions, ce qui les empêche de profiter de stratégies créatives. Il s'agit là d'un fait à déplorer, dès lors que les ADR sont par nature des mécanismes flexibles et adaptables aux contextes spécifiques (et notamment aux caractéristiques des mécanismes de justice traditionnels, aux conditions locales, aux valeurs et comportements sociaux et aux spécificités linguistiques et culturelles). Ainsi, les initiatives en matière d'ADR doivent être mises en rapport avec les difficultés spécifiques rencontrées lors d'un litige dans le cadre du système judiciaire officiel.

Les initiatives en matière d'ADR devraient:

- correspondre précisément aux difficultés spécifiques rencontrées en cas de litige dans le cadre du système judiciaire officiel, de même qu'aux points d'entrée prévus par la législation nationale et les règlements relatifs aux procédures et pratiques des tribunaux;
- ne pas se cantonner aux seuls litiges commerciaux, mais couvrir également les autres problèmes qui affectent la vie quotidienne des citoyens;
- tenir pleinement compte des avantages procurés par la médiation communautaire et les pratiques traditionnelles;
- prendre en considération les problèmes relatifs à l'exécution des décisions et sentences (y compris ceux rencontrés par le système judiciaire officiel);

- étudier les contraintes en matière de ressources humaines, qui influencent inévitablement le bon fonctionnement de ces mécanismes;
- envisager des moyens innovants pour développer les compétences, tels que la collaboration avec des parajuristes/assistants juridiques;
- inclure des activités de diffusion des informations et de sensibilisation du public, qui sont indispensables au succès des initiatives d'ADR.

ÉTUDE DE CAS – La médiation dans les tribunaux ukrainiens

Dans le cadre du projet «*Transparence et efficacité du système judiciaire*», financé par l'UE et mis en œuvre et cofinancé par le Conseil de l'Europe, un système de médiation a été mis en place en vue de fournir des services de médiation aux parties de litiges devant des tribunaux. Dans le cadre de ce projet ont été organisées des formations intensives et hautement pratiques destinées aux juges et aux avocats, afin de permettre à ceux-ci de participer aux opérations de médiation soutenues par le système judiciaire. La médiation est assurée par des juges spécialisés qui servent de point focal dans quatre tribunaux, avec pour objectif de résoudre les litiges et diminuer la charge de travail. Les compromis sont atteints de manière consensuelle, avec l'assistance d'un juge. Afin de généraliser ce système et d'en assurer la publicité, des «*semaines de la médiation*» ont été organisées, avec des objectifs quantitatifs de résolution de litiges, et des supports de diffusion (brochures et vidéos) ont été préparés. Ainsi, la médiation judiciaire est devenue une procédure légitime et acceptée, et l'École nationale de la magistrature est en train de mettre en place un institut de la médiation qui élaborera et diffusera des supports d'enseignement et proposera des formations régulières aux juges.

(7) La justice traditionnelle, coutumière ou religieuse

Les mécanismes de justice traditionnelle, coutumière ou religieuse sont parmi les principaux points d'entrée du secteur de la justice dans de nombreux pays en développement. En effet, ils traitent un grand nombre et un pourcentage élevé de litiges, voire même une majorité dans de nombreux pays. Parmi leurs autorités figurent les juges traditionnels, les chefs tribaux ou communautaires, les anciens et les dirigeants, laïques ou religieux. Elles sont parfois appelées «*institutions de justice non étatiques*» ou «*autorités non étatiques*», car elles offrent un accès à la justice et à la sécurité par le biais de mécanismes officieux de résolution des litiges.

Les autorités traditionnelles, coutumières ou religieuses ont plus de chances de jouer un rôle important dans la résolution des litiges lorsqu'ils opposent des personnes membres d'une même famille, vivant à proximité l'une de l'autre, membres d'une communauté restreinte ou partageant des coutumes, une langue ou des croyances communes. Les parties y ont souvent **recours de manière prioritaire, car elles suivent des procédures rapides et rationalisées, dans un cadre familial et de proximité, à un faible coût, dans une langue commune, faisant participer la communauté et fondant leurs décisions sur les valeurs communautaires**.

Si les autorités religieuses peuvent avoir une compétence exclusive ou partagée dans certains domaines, les institutions de justice traditionnelle et leurs principes juridiques ne sont généralement pas reconnus par les systèmes juridique et judiciaire officiels. Cela s'explique en partie par la nature potentiellement discriminatoire des décisions qu'elles prennent, notamment à l'égard des femmes et des minorités, mais également par le risque de conflits de compétence entre l'État et les autorités religieuses. Cependant, ces explications ne retirent rien à leur importance pratique, notamment au niveau communautaire et au niveau de groupes spécifiques comme les peuples indigènes.

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par la résolution n° 61/295 de l'Assemblée générale des Nations unies le 13 septembre 2007, dispose, à l'article 34, que les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

À cet égard, la protection sociopolitique et juridique des droits collectifs fait l'objet d'un soutien croissant tant au niveau national qu'au niveau international. Dans les pays d'Amérique latine, et en particulier dans la Communauté andine, cette tendance s'est manifestée par la reconnaissance constitutionnelle de la nature multiculturelle des territoires indigènes, dans le cadre de la garantie progressive des droits collectifs correspondants. L'un de ces droits consiste à disposer de systèmes de justice distincts. Cette reconnaissance signifie que **l'État accepte l'existence du pluralisme juridique**, et la validité d'un autre système juridique parallèlement au système étatique. Elle implique alors une nécessaire coordination entre le système judiciaire indigène et les systèmes de justice ordinaire/

⁽³⁰⁾ Voir <http://www.uncitral.org>

civil, ce qui a débouché sur l'adoption de lois (dont certaines sont encore en discussion au sein des parlements nationaux) ⁽³¹⁾. Dans des pays comme la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou, il existe un véritable système d'administration de la justice qui a défini des normes et des règles (droit autochtone), créé des autorités spécifiques (assemblée ou autorité communautaire) ainsi que des mécanismes de justice (procédures et sanctions).

Il convient de noter que dans certains contextes, la justice traditionnelle, coutumière ou religieuse est considérée comme une forme alternative de résolution des litiges. Dans la mesure où celle-ci offre une autre solution que le recours au système judiciaire classique, orientée vers la résolution des litiges, cette approche est conceptuellement justifiée. Toutefois, dans certains contextes nationaux, les autorités traditionnelles, coutumières ou religieuses exercent une telle influence sur des zones géographiques bien précises qu'il faut plutôt les considérer comme un mode de résolution principal, et non alternatif, des litiges.

Les systèmes de justice traditionnelle et coutumière tendent à :

- manquer de lois écrites et de règles de procédures;
- être informels par nature;
- être dépourvus de calendrier contraignant;
- reposer sur des procédures orales;
- être localisés dans des zones rurales;
- se tenir en dehors du système juridique officiel; et
- être fortement influencés par des facteurs socioculturels ainsi que par les mœurs.

De nombreuses études traitant des mécanismes de justice coutumière, et notamment des questions de propriété, reconnaissent le danger d'«accaparement par les élites», une forme de népotisme social de fait. Un autre problème important est le risque que les mécanismes de justice coutumière violent les normes et les dispositions constitutionnelles en matière de droits de l'homme. Un troisième problème réside dans la stimulation limitée que ces systèmes exercent sur le développement économique. Toutefois, parallèlement, ceux-ci sont **souvent plus légitimes et accessibles au niveau géographique, financier, culturel et linguistique ainsi qu'en ce qui concerne la compréhension des procédures**. Ainsi, alors que la reconnaissance de l'importance des systèmes de justice coutumière va croissante, il existe un certain nombre de questions qui doivent être posées au niveau de leur fonctionnement et notamment en ce qui concerne l'accaparement par les élites et la protection des droits de l'homme.

La justice religieuse peut faire partie du système judiciaire formel ou informel. Elle est souvent hiérarchisée, bien structurée et bien documentée. L'autorité stricte des acteurs religieux constitue une caractéristique fondamentale de ce type de justice, qui peut avoir pour effet de l'isoler des autres systèmes de valeurs et institutions juridiques et de la rendre insensible aux influences extérieures. Toutefois, malgré cela, la justice religieuse n'est pas toujours uniforme. Elle peut varier suivant les lieux et dépend de conditions culturelles très localisées, en particulier dans les pays ethniquement hétérogènes.

Il importe de souligner que les caractères culturels et anthropologiques peuvent affecter considérablement la justice traditionnelle, coutumière et religieuse; si cette influence se vérifie particulièrement pour les peuples indigènes et les communautés isolées, elle s'exerce aussi dans d'autres circonstances. L'acceptation populaire est capitale pour ces institutions et autorités, qui entretiennent généralement des liens très intimes avec leurs groupes constituants.

Par ailleurs, la justice traditionnelle, coutumière et religieuse n'est généralement pas réformable, en particulier lorsque ces réformes a) visent à codifier, coucher les règles par écrit et les standardiser, ou b) sont mises en place par le biais d'une assistance technique et d'une expertise étrangère. Les dirigeants traditionnels combinent souvent plusieurs fonctions exécutives, législatives et judiciaires, ce qui leur permet de résister aux interventions. Les autorités et les institutions religieuses bénéficient du principe de respect scrupuleux du système de croyances. Par conséquent, les points d'entrée du secteur de la justice reçoivent beaucoup moins d'attention et de soutien de la part des parties extérieures, qu'elles soient nationales ou internationales.

Un grand nombre de ces obstacles découlent de la nature informelle de certains principes et certaines procédures de la justice traditionnelle, coutumière et religieuse. Le contraste avec le système judiciaire officiel est frappant, lui qui repose sur l'argumentation juridique et sur la documentation soignée de ses décisions, ainsi que sur la conservation de toutes les informations relatives à l'opération en cause (dans un format qui facilite l'accès des professionnels et du public).

⁽³¹⁾ *Convention de l'Organisation internationale du travail 169* (Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989), Déclaration des droits des peuples indigènes (Nations unies)

Cependant, il existe des moyens de collaborer avec la justice traditionnelle, coutumière ou religieuse, en lui conférant une place clairement définie dans le système judiciaire officiel. Cela peut être lié à des efforts de soutien aux droits des peuples indigènes ou des communautés rurales. Il n'est évidemment pas possible d'appliquer des lois ou des pratiques qui contredisent directement le cadre juridique officiel et les droits et libertés fondamentaux, même dans les communautés isolées. Cela constituerait une violation des principes de base de l'État de droit, de la suprématie du droit et de l'égalité devant la loi. Le cadre juridique officiel peut néanmoins accorder, dans certaines circonstances spécifiques, des compétences à d'autres juridictions et des compromis peuvent être envisagés en adoptant une approche pratique tenant compte des circonstances spécifiques.

La nécessité de collaborer avec le secteur de la justice informelle est reconnue dans de nombreuses sociétés et cultures, particulièrement lorsque l'établissement de liaisons avec la justice officielle est opportune ou impérative à la réforme. Il faut cependant veiller à ce que les projets de renforcement des mécanismes de justice traditionnelle ne mettent pas à mal les institutions étatiques.

Les études ⁽³²⁾ sur la justice traditionnelle et coutumière révèlent que les interventions visant à «réparer» ce système informel de manière à le faire correspondre aux normes pénales et aux droits de l'homme ne tiennent pas pleinement compte de la manière dont il fonctionne, et sont, de ce fait, peu susceptibles d'avoir un impact durable. Si tant les systèmes coutumiers et traditionnels que les systèmes étatiques ont pour but de résoudre les litiges, leur raison d'être est profondément différente. **Le principal objectif de la plupart des systèmes de justice coutumière est de rétablir l'harmonie intracommunautaire et les relations, alors que la justice étatique est habituellement structurée autour de la notion de droits individuels.**

Les projets menés doivent donc aller au-delà des approches «réparatrices», en envisageant des stratégies alternatives déjà éprouvées en d'autres lieux. Trois possibilités peuvent être envisagées. La première consiste à soutenir de l'intérieur la réforme des systèmes coutumiers, dans le but d'améliorer les protections procédurales et matérielles. La deuxième option consiste à créer de nouvelles institutions proposant des modes alternatifs de résolution des litiges. La troisième option vise à prendre en considération l'interface entre les systèmes coutumier et officiel et les moyens, pour les États, de modifier, réglementer ou tirer parti de cette interface afin d'influencer la manière dont la justice est rendue au niveau coutumier ou traditionnel.

L'un des messages clés à faire passer est que les approches adoptées doivent être fondées sur une vaste et profonde compréhension du système coutumier et adaptées à l'objectif d'un accès amélioré à la justice. Ces dernières années, la Commission européenne s'est mise à financer des études et à réaliser des exercices d'inventaire afin d'améliorer sa connaissance des systèmes de justice avant d'entreprendre de nouvelles activités de soutien dans ce domaine. Dans les autres projets mis en œuvre par l'Union européenne pour renforcer le système judiciaire, les tentatives visant à rapprocher les mécanismes de justice formels et informels se sont soldées par des résultats mitigés.

(8) Les acteurs et les processus de justice transitionnelle

Les acteurs et les processus de justice transitionnelle jouent un rôle très important dans les pays fragiles ou sortant d'une période de conflit. Dans ces situations, il se peut que les institutions de justice formelle se révèlent incapables de maintenir l'ordre public, de gérer le système judiciaire ou de protéger les droits de l'homme. Cela peut s'expliquer par un manque de moyens, une influence excessive de la part de parties puissantes ou la corruption. Ces circonstances nécessitent parfois de recourir à des mesures extraordinaires, telles que la création de nouvelles institutions assurant des missions étatiques qui ne sont pas remplies ou qui assument certaines compétences pendant une période intermédiaire, jusqu'à ce que des mesures à plus long terme puisse être mises en place.

L'UE n'a pas adopté de définition commune de la notion de «justice transitionnelle», malgré son soutien et sa participation à ces processus, en Europe et ailleurs. Cependant, il serait utile aux fins de la présente étude de se référer au rapport du Secrétaire général des Nations unies sur «L'approche des Nations unies en matière de justice transitionnelle» ⁽³³⁾. La justice transitionnelle y est décrite comme «l'ensemble des processus et des mécanismes par lesquels une société tente de s'attaquer à un passé d'abus généralisés, afin de rétablir une gestion responsable, de rendre justice et de parvenir à la réconciliation».

Dix principes sont décrits, avec pour objectif d'orienter la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de justice transitionnelle:

- 1) Soutenir et encourager activement la mise en conformité avec les normes et les règles internationales, comme la législation internationale en matière de droits de l'homme, le droit humanitaire international, le droit pénal international et le droit international relatif aux réfugiés;

⁽³²⁾ *Customary Justice: From Program Design to Impact Evaluation*, Erica Harper, IDLO, 2011

⁽³³⁾ Disponible à l'adresse suivante: http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf

ÉTUDE DE CAS – Accès à la justice et justice traditionnelle aux Philippines

L'objectif général du projet «*Amélioration des moyens de gouvernance mis en œuvre afin de réduire la pauvreté: accès des pauvres à la justice*» (2006-2008) était d'améliorer l'accès à la justice des groupes pauvres et vulnérables de la société. Ce projet a été conçu parallèlement à un programme de lutte contre la corruption. Centré sur les groupes vulnérables, comme les femmes pauvres et les enfants victimes du trafic d'êtres humains et de violences domestiques, il s'est attaché à améliorer la connaissance qu'ont les citoyens de leurs droits et du système judiciaire et a formulé des mesures destinées à rendre le système judiciaire plus réactif et accessible. Le projet a participé à l'établissement d'un système d'information décentralisé pour les tribunaux municipaux, renforcé le système judiciaire traditionnel Barangay, mis en place des bureaux d'information juridique informant les groupes vulnérables de leurs droits, formé les forces de police, les juges, les procureurs et les avocats au sujet des droits des femmes et des enfants et analysé les lois existantes au sujet des droits des femmes et des enfants, afin d'évaluer leur adéquation par rapport aux conventions internationales.

Le projet a permis d'obtenir des résultats positifs en apportant un soutien égal à cinq institutions actives aux niveaux central et local. Il a amélioré la coordination entre les tribunaux municipaux officiels et le système judiciaire traditionnel Barangay (notamment la médiation au civil) en dispensant des formations sur chaque système, en mettant en place des services et des bureaux d'information aux deux niveaux afin de fournir des conseils aux parties pauvres sur la manière de faire usage de l'assistance juridique gratuite et en apportant un soutien aux victimes d'abus. Grâce à une meilleure documentation des affaires par la police et à une gestion plus organisée des dossiers par les assistants sociaux, ainsi qu'à des services d'aide et des instructions préparatoires mis en place dans certaines communautés, la résolution des litiges a été favorisée, de même que le rétablissement des victimes.

- 2) **Tenir compte du contexte politique**, tout en sachant que la paix et la justice doivent être promues comme étant des impératifs qui se renforcent mutuellement;
- 3) Fonder l'assistance sur le **contexte spécifique au pays en question et renforcer les capacités nationale** à mettre en place des processus de justice transitionnelle au niveau communautaire;
- 4) S'efforcer de **garantir les droits des femmes**;
- 5) Soutenir une approche **tenant spécifiquement compte des enfants**;
- 6) Assurer aux **victimes une place centrale** dans la conception et la mise en œuvre des mesures;
- 7) **Coordonner les programmes de justice transitionnelle et les initiatives plus larges de défense de l'État de droit**, afin qu'ils se renforcent mutuellement;
- 8) Favoriser une approche globale **tenant compte de la totalité des mécanismes judiciaires et extrajudiciaires, et notamment les techniques de recherche de la vérité, des poursuites, les programmes d'indemnisation, les réformes institutionnelles, y compris les processus d'assainissement, ou bien une combinaison appropriées de ceux-ci**;
- 9) **Tenir compte des causes profondes des conflits** et des régimes répressifs et traiter les violations de tous les droits, notamment dans les domaines économique, social et culturel;
- 10) Établir une **coordination et des partenariats efficaces**.

Les mesures transitionnelles doivent être de nature strictement provisoire, afin de combler les lacunes des institutions existantes dans le secteur de la justice, jusqu'à ce que celles-ci aient retrouvé ou renforcé leur capacité opérationnelle.

La perpétration d'atrocités à grande échelle débouche sur une culture dominante de l'impunité, où personne n'est tenu pour responsable des atteintes manifestes au droit international humanitaire et aux droits de l'homme. Si le réalisme implique d'accepter que seul un nombre limité de responsables peuvent être condamnés en justice, il est capital d'accorder suffisamment d'attention et de ressources aux efforts d'enquête et de poursuite des coupables, surtout lorsqu'un génocide, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité a été commis.

La communauté internationale a mis en place un certain nombre de tribunaux ad hoc (internationaux et hybrides) chargés de traiter des crimes perpétrés dans une région donnée: il en va ainsi du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), des chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens (CETC) et du Tribunal spécial pour le Liban. Elle a également entrepris d'apporter une assistance à long terme aux tribunaux nationaux, par exemple en Bosnie-Herzégovine ou au Timor oriental.

L'institution de la Cour pénale internationale (CPI) comme juridiction permanente ayant pour mission d'enquêter, de poursuivre et de juger les individus accusés de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, a constitué une étape importante dans la lutte contre l'impunité. Dans un contexte d'élaboration d'une stratégie de justice transitionnelle, il convient de garder à l'esprit que la CPI est une instance de dernier recours et qu'elle n'est compétente que si le pays concerné n'est pas en mesure ou refuse de mener les enquêtes ou les poursuites nécessaires (pour plus de détails, voir l'annexe 2 sur la lutte contre l'impunité).

Les mécanismes transitionnels incluent également les commissions des droits de l'homme et autres entités protectrices, instances répressives et institutions d'enquête. Les Commissions «Vérité et réconciliation» représentent l'exemple le plus connu de justice transitionnelle, le modèle sud-africain ayant remporté le plus grand succès. Les commissions d'assainissement qui font application de critères préétablis et conformes au droit à un procès équitable afin d'éviter que certaines catégories de personnes occupent des fonctions officielles, en sont un autre exemple. Les programmes d'indemnisation constituent un autre type de mesures adoptées dans de nombreux pays, pour tenter d'apporter une compensation aux victimes et aux communautés affectées. Enfin, il convient de reconnaître le préjudice et les abus subis par les victimes, en particulier les femmes, les enfants et les autres groupes vulnérables (comme les populations indigènes). Une reconnaissance et des excuses publiques peuvent aider à renforcer la citoyenneté active et, de manière plus générale, de permettre aux personnes exclues et marginalisées de devenir des citoyens de plein droit participant à un projet politique commun.

L'Amérique latine a été pionnière dans la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle. Depuis les années 1980, plusieurs pays ont créé des commissions de vérité, indemnisé les victimes et, dans certains cas, poursuivi les auteurs de violations des droits de l'homme. De nombreuses autres initiatives, tels que des monuments commémoratifs, ont également joué un rôle important dans le processus de réconciliation⁽³⁴⁾.

La justice réparatrice fait référence au processus de résolution des crimes par la réparation du préjudice causé aux victimes, en tenant les auteurs pour responsables de leurs actes et en faisant participer la communauté toute entière à la résolution du conflit. Les mesures de réparation sont destinées à remédier à des problèmes issus d'événements passés.

ÉTUDE DE CAS – La lutte contre l'impunité en situation d'après-conflit au Guatemala

La Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (*Commission Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*, ou CICIG) est une institution spécialisée, administrée par les Nations unies, avec le soutien de l'UE et d'autres bailleurs de fonds. Elle apporte une réponse directe aux dysfonctionnements rencontrés dans les systèmes judiciaires de pays sortant d'un conflit. Plus spécifiquement, les structures et les groupes armés illégaux, les organisations clandestines de sécurité et les intérêts politiques et économiques illicites avaient infiltré et miné la justice nationale et les institutions de sécurité, générant corruption et impunité. En d'autres termes, les institutions nationales de poursuite et d'enquête étaient incapables d'accomplir leur mission.

La CICIG a pour mission a) d'enquêter sur les organisations clandestines et les groupes de sécurité illégaux, d'identifier leurs structures et leurs actions, de déceler leurs liens avec les institutions établies, de déterminer la manière dont ils portent atteinte aux droits de l'homme, à la justice et à la sécurité, b) de soutenir les institutions gouvernementales actives dans les poursuites et la prestation de services de justice, de formuler des recommandations en matière de politiques, de procédures et de réformes, et c) de fournir une assistance technique aux institutions du secteur de la justice, afin de renforcer leurs capacités et de générer les ressources nécessaires à l'exécution de leurs missions.

La CICIG dispose de quelque soixante-dix enquêteurs, qui travaillent en relation étroite avec une unité de liaison se trouvant au sein du bureau du procureur général, qui assure la direction des poursuites. Le renforcement de cette unité et le développement de ses ressources humaines constituent un objectif majeur de la CICIG, dans le cadre de sa stratégie de sortie de crise. En plus de son soutien à la protection des témoins et de la soumission de propositions législatives au Congrès, la CICIG traite également de nombreuses questions transversales, en protégeant les groupes vulnérables, les femmes et les jeunes et en luttant contre la criminalité transfrontalière. La CICIG joue donc un rôle transitoire clé dans le système judiciaire, qui sera, espérons-le, associé à un développement des capacités nationales.

⁽³⁴⁾ Au moins 10 commissions de rétablissement de la vérité ont été mises en place en Amérique latine: «*La Comisión Nacional de los Desaparecidos*», en Argentine, a été la première, puis sont venues les deux commissions «vérité» péruviennes (en 1991 et 2005); le Guatemala et le Salvador en sont encore d'autres exemples. Le Brésil, le Guatemala et le Pérou ont institué des mécanismes de réparation. Voir le document de l'ICTJ «*Justicia transicional en América Latina: enfrentando los dilemas del presente a partir de los legados del pasado*», 2009.

(9) Les acteurs non étatiques et les organisations de la société civile

Les acteurs non étatiques (ANE), dont les organisations de la société civile (OSC, aussi connues sous le nom d'organisations non gouvernementales ou ONG) ne font pas partie du secteur de la justice. Cependant, les ANE en constituent un point d'entrée majeur, ayant un rôle significatif à jouer, de par leurs actions et vis-à-vis de l'autorité gouvernementale. Elles sont souvent plus actives dans les États de tradition pluraliste et assurent des fonctions supplémentaires (telles que la fourniture d'une assistance juridique), lorsque l'État ne s'en charge pas. Les ANE sont souvent impliqués dans la protection des droits de l'homme en travaillant avec les femmes, les jeunes, les enfants, les minorités, les immigrés, les détenus, les peuples indigènes et autres secteurs sociaux vulnérables et marginalisés. Leur travail est essentiel à l'accès à la justice.

Du fait de leur rôle vital, **les ANE doivent être entièrement impliqués dans les initiatives du secteur de la justice**. Ils peuvent participer à l'évaluation des besoins, à la définition d'objectifs et d'indicateurs, à leur mise en œuvre, leur suivi, ainsi qu'à l'évaluation des résultats. Les mécanismes de subvention demeurent l'un des meilleurs moyens de soutenir la participation de la société civile au secteur de la justice. Cependant, les défis et les limites auxquels les ANE font face doivent aussi être pris en compte. Ceux-ci peuvent manquer de moyens financiers, se limiter à une approche ad hoc, dépendre du volontariat, être en conflit entre eux ou avec les autorités, ne pas être gérés de façon optimale, dépendre de sources de financement extérieures (et donc des priorités et mécanismes d'action choisis par ces sources externes de financement) et être dépourvues de procédures strictes de contrôle de la qualité et de rendement de comptes.

Les activités suivantes qui affectent le système judiciaire sont traditionnellement ou potentiellement assurées par les ANE:

- *la recherche, l'analyse et l'élaboration de politiques*. Les ANE (et en particulier les groupes de réflexion) rassemblent des informations, effectuent des analyses et participent à l'élaboration des politiques, et ce en publiant des documents, en participant à des forums et événements publics et en créant des réseaux;
- *l'expertise juridique*. Les ANE (et en particulier les groupes de réflexion) constituent une source importante d'expertise juridique sur de nombreux sujets. Leur participation au processus d'élaboration des actes législatifs, par le biais de groupes de travail, de consultations directes ou d'événements publics, peut a) favoriser le développement des politiques, b) aider à leur formulation, et c) susciter des commentaires rendant les projets de loi plus pratiques et efficaces;
- *la prestation de services*. Les ANE fournissent diverses formes d'assistance juridique et juridictionnelle et d'aide sociale. Dans les affaires civiles et pénales, les ANE fournissent des informations juridiques et des activités

de conseil et de représentation. Dans les pays qui n'ont pas de système d'assistance juridique ou d'avocats commis d'office, les ANE sont participants à la résolution des conflits afin de protéger les droits sociaux et de fournir des services de défense au pénal. En un mot, ils comblent les insuffisances de la justice officielle. Les groupes visés par ces services comprennent les groupes sociaux indigents, vulnérables et marginalisés, les femmes, les enfants et les peuples indigènes, souvent au niveau communautaire. Leurs travaux sont généralement financés par des bailleurs de fonds internationaux;

- *les activités de plaidoirie*. Les ANE exercent diverses activités de plaidoirie, sur des questions liées à la justice et au secteur de la justice, dans les instances officielles ou non officielles, en faveur des divers groupes qui ont des difficultés à accéder à la représentation, notamment les femmes, les jeunes, les peuples indigènes, les réfugiés et les migrants, etc.;
- *les activités de contrôle et de surveillance*. Les ANE peuvent effectuer différents types d'activités de contrôle et de surveillance, consistant notamment à compiler des informations et à signaler les violations des droits de l'homme, assister aux procès et y formuler des observations, effectuer des visites en prison et publier des rapports sur les conditions de détention, étudier et élaborer des rapports sur la corruption, fournir des informations aux organisations internationales, etc.;
- *la formation*. Les ANE soutiennent divers types de programmes de formation à destination des fonctionnaires gouvernementaux et des professionnels du droit, notamment en élaborant des supports de formation et en organisant des séminaires et d'autres événements;
- *la diffusion d'informations*. Les ANE participent activement à l'information et à la sensibilisation du public, en permettant aux individus de mieux connaître leurs droits, ainsi que la manière de les faire respecter. Tous les médias et tous les mécanismes de communication participent à ce processus, notamment les journaux, les magazines, la télévision, la radio, l'internet et les médias sociaux. Les publications informatives traitant de divers aspects des droits de l'homme et de la manière dont les parties peuvent se protéger sont répandues, en complément des rapports officiels et des manuels de formation. Le démarchage et l'établissement de contacts personnels sont aussi largement utilisés.

Pour plus d'informations sur les principaux champs d'évaluation et de définition d'indicateurs en matière de justice, voir l'annexe 3.

2.3. Comment l'Union européenne soutient-elle le secteur de la justice et sa réforme?

L'Union européenne, par le biais de la Commission, utilise une série d'instruments financiers géographiques et thématiques destinés à soutenir ses initiatives dans le secteur de la justice dans les pays partenaires. Les modalités d'aide diffèrent selon les instruments et selon le type de programme convenu avec les gouvernements partenaires.

Les instruments géographiques

Dans le secteur de la justice, les instruments géographiques ont été utilisés afin d'appuyer les réformes institutionnelles visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et le professionnalisme du pouvoir judiciaire, le renforcement du cadre judiciaire national garantissant le droit à un procès équitable dans les délais prévus par la loi, ainsi que l'amélioration des conditions de détention et de la gestion des prisons, en introduisant d'autres sanctions que l'emprisonnement et en améliorant l'efficacité de la justice. Dans les programmes géographiques, la société civile est souvent sollicitée pour fournir certains services (consultations juridiques, etc.) ou pour assurer la surveillance des institutions⁽³⁵⁾.

Tous les instruments financiers pertinents font l'objet d'un réexamen en vue de la prochaine période de financement pluriannuel 2014-2020, également afin de tenir compte de l'engagement européen en faveur des valeurs fondamentales relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit.

a) **Le Fonds européen de développement (FED)** a été utilisé constamment depuis son lancement en 1959, à travers une série de protocoles de financement sur cinq ans. Ceux-ci ont été structurés lors des conventions de Lomé, et, depuis juin 2000, par l'accord de partenariat de Cotonou entre les pays membres de l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les objectifs des programmes menés en matière de justice par le FED ont évolué avec le temps. Une tendance importante peut cependant être observée depuis 2002. Sous l'égide du neuvième FED, la majorité des projets qui ont été étudiés mettent en avant: a) des réformes institutionnelles destinées à renforcer l'indépendance, l'impartialité et le professionnalisme du système judiciaire, b) la formulation et la mise en œuvre des stratégies du secteur de la justice, c) l'amélioration de l'efficacité judiciaire et des cadres garantissant un procès équitable dans les délais prescrits par la loi, d) l'amélioration de la gestion pénitentiaire et des conditions de détention, e) le développement des sanctions alternatives et des alternatives à la détention, et f) des campagnes de communication et de sensibilisation.

⁽³⁵⁾ Pour consulter le sommaire des différents cadres et mécanismes financiers mis en place par l'Union européenne, voir: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/index_fr.htm

ÉTUDE DE CAS – La société civile au Zimbabwe

Financé par l'instrument de stabilité et mis en œuvre par le biais d'une subvention au profit d'une ONG enregistrée au Zimbabwe et basée en Europe, ce projet était destiné à renforcer la contribution de la société civile du Zimbabwe au processus de réforme constitutionnelle, en s'appuyant sur la contribution de la population de toutes les provinces du pays, qu'elles soient urbaines ou rurales. L'objectif général du partenaire principal et des huit autres partenaires zimbabwéens était d'ancrer le processus de réforme démocratique, tel que défini dans l'Accord politique global (GPA), dans l'ensemble de la société zimbabwéenne, ce qui permettrait de réunir cette société civile divisée, de consolider les réformes et de les rendre plus visibles. Cet objectif ambitieux nécessite la participation active de la société civile à tous les stades de la mise en œuvre du GPA, l'amélioration de son rôle de plaidoirie au plus haut niveau, et la sensibilisation de la population par le biais d'initiatives d'éducation civique au niveau des citoyens. Le principal partenaire gère et coordonne le projet, en facilitant la contribution de la société civile zimbabwéenne à une série d'activités destinées à établir un processus de réforme constitutionnelle inclusif et participatif. Cette initiative répond à la requête formulée par la délégation de l'UE à Harare, poussée par des demandes urgentes du ministère des affaires constitutionnelles et parlementaires, des institutions démocratiques et des représentants de la société civile.

Parmi activités lancées pour réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus figurent: 1) des réunions publiques au niveau des provinces, des districts et des quartiers, avec la participation des femmes et des jeunes, 2) des ateliers communautaires d'éducation et d'information civiques sur le processus de réforme constitutionnelle, au cours desquels sont élaborés et diffusés des supports d'information, 3) l'établissement d'un répertoire des organisations de la société civile et des programmes de donation, 4) des réunions de coordination de la société civile et des événements communs sur les questions constitutionnelles, 5) des réunions consultatives entre les représentants de la société civile et le ministère des affaires constitutionnelles et parlementaires et les représentants des gouvernements locaux, afin de partager les informations, et 6) la fourniture de supports d'information au Parlement. Ces activités ont été combinées de manière à atteindre de meilleurs résultats.

Toutefois, dans le cadre du dixième FED, l'accent a été davantage mis sur l'accès à la justice. À titre d'exemple a) les efforts ont été concentrés sur les systèmes d'assistance juridique, b) la fourniture de services juridiques a été décentralisée grâce à une disponibilité accrue au niveau local, c) l'implication des acteurs non étatiques et des organisations de la société civile dans la fourniture d'une grande variété de services juridiques a été renforcée, d) la surveillance et le contrôle du système judiciaire par l'État et la société civile ont été renforcés e) la gestion structurelle des ressources humaines au sein du système judiciaire a été améliorée et f) l'égalité des genres et le respect des droits des minorités et des groupes sociaux vulnérables a été promue.

b) **L'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)** subventionne depuis 2007 des programmes géographiques d'aide à la coopération dans cinq régions. Il s'agit de l'Amérique latine, de l'Asie, de l'Asie centrale, de la région du Golfe (Iran, Irak et Yémen) et de l'Afrique du Sud. L'ICD est venu remplacer les précédents programmes ALA et TACIS. Il continue de financer des actions dans les domaines de la gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme et de l'appui aux réformes institutionnelles (y compris dans le secteur de la justice). L'ICD couvre également des programmes thématiques de soutien à l'État de droit et au secteur de la justice, notamment par le biais des programmes «Acteurs non étatiques et autorités locales» (ANE-AL) et «Asile et migration» (AMP).

c) **L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)** apporte un financement à dix-sept pays de la région méditerranéenne et d'Europe orientale, en remplacement des précédents programmes de coopération TACIS et MEDA.

La politique européenne de voisinage a constitué une avancée significative vers la création d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays frontaliers. Les plans d'action mis en place par les pays partenaires dans le cadre d'accords d'association constituent des instruments politiques définissant des objectifs stratégiques de coopération avec l'Union européenne. Ils ont une durée de trois ans et leur mise en œuvre concourt à la satisfaction des impératifs que se sont donnés les accords de partenariat et de coopération, ce qui renforce l'intégration dans les structures économiques et sociales européennes.

En outre, la mise en œuvre des plans d'action permet d'améliorer le rapprochement des lois, des normes et des règles avec celles de l'Union européenne. Elle implique également a) la création de bases en vue d'une intégration économique accrue, basée sur des règles et des règlements stimulant le commerce, l'investissement et la croissance, et b) la promotion du développement durable par la croissance économique, la réduction de la pauvreté, la cohésion sociale et la protection de l'environnement.

De nouvelles formes d'assistance technique ont été étendues aux partenaires de l'IEVP. Le rapprochement législatif, la convergence réglementaire et le renforcement institutionnel sont appuyés grâce à des mécanismes qui se sont révélés utiles pour accompagner la transition des pays récemment entrés dans l'UE, comme l'expertise ciblée (assistance technique et échange d'informations – TAIEX), les accords de jumelage à long terme avec les échelons nationaux, régionaux ou locaux des États membres de l'Union, ainsi que la participation aux programmes et agences pertinents de l'UE. Depuis les premières manifestations qui ont eu lieu en Tunisie en décembre 2010, une vague de mécontentement populaire a secoué le monde arabe, sous les coups d'une population réclamant plus de dignité, de démocratie et de justice sociale. Malgré la dimension inattendue de ces manifestations, l'UE a rapidement reconnu les défis inhérents à la transition politique et économique qui attend la région entière. Elle a également reconnu la nécessité d'adopter une nouvelle approche dans ses relations avec ses voisins du Sud.

La réponse stratégique de l'UE au Printemps arabe⁽³⁶⁾ a été formulée le 8 mars 2011, à l'occasion d'une communication conjointe de la haute représentante et vice-présidente Catherine Ashton et de la Commission, intitulée «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée». Cette communication souligne la nécessité que l'UE soutienne pleinement les voix qui se lèvent pour réclamer participation politique, dignité, liberté et perspectives d'emploi, et formule une approche fondée sur le respect des valeurs universelles et des intérêts communs aux deux régions. Elle propose également d'adopter le principe «donner plus pour recevoir plus», prévoyant qu'il convient d'augmenter l'aide financière, d'accroître la mobilité accrue et d'accorder un accès au marché unique de l'UE, sur la base d'une responsabilité mutuelle, aux pays partenaires qui auront enregistré les avancées les plus importantes en matière de consolidation des réformes. Cette approche a été précisée par une autre communication conjointe, publiée le 25 mars sous le titre «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation».

L'UE s'est engagée, à court et à long terme, à venir en aide à ses partenaires en répondant à deux grands défis:

- premièrement, approfondir la démocratie, c'est-à-dire non seulement rédiger une constitution démocratique et organiser des élections libres et équitables, mais également créer et soutenir un pouvoir judiciaire indépendant, une presse libre et florissante, une société civile dynamique et toutes les autres caractéristiques d'une démocratie fonctionnelle et mature.
- deuxièmement, garantir une croissance et un développement économique durables et inclusifs, sans lesquels la démocratie ne saurait prendre racine. Un défi particulièrement ardu consiste à assurer une forte création d'emplois.

⁽³⁶⁾ Voir la réponse de l'UE au printemps arabe, 16.12.2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Tout en reconnaissant qu'un certain nombre de défis sont communs à tous les pays partenaires, l'UE viendra en aide à chaque pays de manière individualisée, garantissant ainsi que les besoins et les priorités individuelles seront pris en compte.

Les instruments thématiques

a) **L'instrument de stabilité (IdS)** est spécifiquement destiné à répondre aux situations de crise, de manière souple et rapide. Il inclut notamment a) une aide au développement des institutions affaiblies nécessaires au maintien de l'ordre public ou à l'amélioration de l'indépendance du pouvoir judiciaire, b) de l'assistance aux tribunaux pénaux internationaux et aux mécanismes judiciaires chargés des enquêtes, des poursuites ou des réconciliations, c) de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d) du respect des obligations découlant des accords et des pratiques internationaux.

Les mesures adoptées au titre de l'instrument de stabilité en cas de crise sont limitées dans le temps, généralement pour une période maximum de dix-huit mois. Ils peuvent comporter, par exemple, une aide à l'harmonisation de la législation nationale avec les obligations internationales, ou bien au renforcement des capacités des autorités judiciaires ou du personnel répressif. Ainsi, les activités de suivi et les réformes structurelles sont généralement réalisées dans le cadre des programmes géographiques. Cependant, l'instrument de stabilité permet également à l'UE de contribuer au renforcement des capacités internationales, régionales et nationales à faire face aux menaces transrégionales et mondiales récurrentes à *long terme*. Cet instrument peut se révéler particulièrement efficace lorsqu'il sert à préparer une intervention structurelle à long terme, par exemple via une évaluation des besoins ou des ressources documentaires de base.

b) **L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)** peut être utilisé afin de fournir une assistance en l'absence de coopération au développement établie ou en complément de celle-ci, sans le consentement des gouvernements nationaux. Il peut venir en aide aux acteurs non étatiques ou aux organisations de la société civile qui œuvrent à la protection, des droits de l'homme au sens large, ou canaliser le financement des organisations internationales ou intergouvernementales qui ont reçu la mission de travailler dans ce domaine et disposent des mécanismes pour ce faire.

L'IEDDH est reconnue pour sa flexibilité, qui lui permet d'intervenir: a) dans des circonstances hautement sensibles, en prouvant ou en dénonçant les violations des droits de l'homme, notamment la torture, la censure et les atteintes au droit à un procès équitable, b) dans les pays qui ne respectent pas les exigences en matière de justice, c) lorsque des groupes défavorisés sont victimes de violations de leurs droits fondamentaux, d) lorsque des interventions sont requises au niveau local ou communautaire, et e) en soutien aux institutions internationales et régionales, telles que la Cour pénale internationale.

D'un éventail de projets sélectionnés à des fins d'étude et couvrant dix-huit pays, il est ressorti que la majorité des projets de l'IEDDH en matière de soutien à la justice, se concentrent sur: a) l'accès à la justice et la facilitation de l'accès aux services juridiques des plus démunis, des femmes, des minorités et des groupes sociaux marginalisés ou défavorisés, b) la protection et la représentation en défense des détenus, c) la réhabilitation des victimes de conflits, de violences et de violations des droits de l'homme, d) l'application des normes juridiques internationales, notamment en matière pénale, e) la lutte contre l'impunité, f) la promotion de la transparence, g) la réforme juridique et la préparation des projets de loi, h) le rétablissement de la paix, la prévention et la résolution des conflits, i) le renforcement de la capacité des professionnels, j) le contrôle des institutions judiciaires, administratives et pénitentiaires, et la publication de rapports à cet égard, et k) la sensibilisation sur les droits de l'homme et la fourniture d'informations juridiques.

La majorité de ces initiatives ont été gérées et mises en place par des acteurs non étatiques, tels que des organisations de la société civile, des groupes communautaires et des associations professionnelles (comme les associations du barreau). De nombreuses initiatives viennent en complément d'autres instruments et contrats de service, mettant en œuvre des projets d'assistance technique, une tendance qui devrait vraisemblablement se poursuivre.

2.4. Les modalités du soutien de l'Union européenne au secteur de la justice

L'assistance de l'Union européenne est apportée aux États partenaires par le biais de projets spécifiques, dans le cadre a) d'une approche axée sur les projets ou b) d'un appui budgétaire.

a) **L'approche axée sur les projets et l'approche axée sur la «reconception des projets».** L'approche axée sur les projets est adoptée en cas d'intervention ciblée ou lorsque les conditions d'éligibilité d'un secteur à l'aide budgétaire ne sont pas remplies. C'est là la modalité d'intervention la plus fréquente en matière d'aide à la réforme de la justice.

Plusieurs limites et faiblesses ont été recensées dans cette approche axée sur les projets: elle est souvent contrôlée par les bailleurs de fonds, conserve une certaine dimension *ad hoc* et est plus difficile à coordonner, ce qui

compromet l'appropriation et l'adhésion des partenaires nationaux et, de ce fait, a) affecte la gestion, l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets, b) réduit les incitations et la dynamique nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, et c) limite la pérennité du projet. Le manque d'engagement et de soutien de la part des partenaires nationaux est particulièrement dommageable pour les actions menées dans le secteur de la justice, qui sont essentiellement basées sur la volonté politique et les efforts de suivi à long terme, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'initiatives sensibles impliquant des réformes juridiques, le renforcement des institutions et la formation des professionnels du droit.

En outre, l'approche axée sur les projets repose souvent davantage sur une analyse étroite des besoins que sur une orientation stratégique. Ainsi, elle peut ne pas tirer pleinement parti des autres paradigmes d'élaboration et de mise en œuvre, tels que les approches en termes de droits de l'homme ou les approches sectorielles.

Par conséquent, le soutien de l'Union européenne se tourne progressivement vers le développement sectoriel, qui s'accompagne de processus coordonnés de révision des politiques, essentielles à la mise en œuvre d'une approche sectorielle, en tenant pleinement compte des questions relatives aux droits de l'homme, même avant que le projet ne se mue en stratégie ou programme sectoriel ou, à échéance, en soutien budgétaire. Lorsque les conditions macroéconomiques et de gestion des finances publiques essentielles à un appui budgétaire sectoriel sont réunies au niveau national, les délégations de l'UE ont souvent recours à une approche axée sur la «reconception des projets», afin de préparer une stratégie sectorielle et de mettre en place un mécanisme de coordination sectorielle, dans le cadre d'un financement sectoriel pluriannuel.

b) L'appui budgétaire.

I. Appui budgétaire sectoriel

La méthodologie des programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS) a été définie par la Commission dans ses lignes directrices n°2, relatives à l'appui aux programmes sectoriels, couvrant les trois méthodes de financement: l'appui budgétaire sectoriel, la création de fonds communs et les procédures spécifiques de la Commission européenne⁽³⁷⁾. Ces trois méthodes adoptent une approche stratégique et insistent essentiellement sur les moyens financiers nationaux et la responsabilisation, en matière de réforme du financement.

Un PAPS implique de recourir à des systèmes de gestion sectoriels fondés sur des objectifs nationaux, mis en œuvre sous les auspices des autorités nationales. Les éléments clés en sont a) l'élaboration d'une politique et d'une stratégie sectorielles, b) l'établissement d'un budget sectoriel pluriannuel et c) un cadre de coordination sectorielle. Sont également requis un cadre institutionnel et un contrôle des performances adéquats.

Les meilleures pratiques en matière d'aide internationale à l'élaboration de stratégies incluent les suivantes:

- *fournir des conseils et une expertise en matière de stratégie sectorielle*, en tenant compte de la situation globale des droits de l'homme au niveau national ainsi que la manière dont le secteur promeut et respecte les normes internationales minimales en la matière. Il s'agit tout d'abord d'expliquer les raisons sous-tendant l'adoption d'une approche sectorielle et soulignant les avantages d'une telle approche pour le développement national et la réalisation des objectifs nationaux globaux. Une assistance technique peut ensuite être apportée en vue de l'examen et de la préparation des projets de documents stratégiques;
- *renforcer les capacités institutionnelles*. L'assistance technique peut aider les ministères et les grandes institutions judiciaires à renforcer leurs capacités à concevoir, puis mettre en œuvre une stratégie sectorielle. Elle comprend l'élaboration d'une planification stratégique pour le secteur concerné et ses institutions clés, fondée sur l'analyse des problèmes, la formulation de solutions à ceux-ci et l'identification des moyens permettant d'y parvenir;
- *définir des objectifs concrets*. Afin d'obtenir des résultats, la stratégie sectorielle doit comporter des objectifs concrets ainsi que des indicateurs de mesure spécifiques. Cela implique la collecte et l'établissement d'un système de gestion de l'information. L'assistance technique, et même la fourniture de matériel pour les technologies de l'information, peuvent jouer un rôle crucial à cet égard;
- *impliquer la société civile*. Avec le soutien des bailleurs de fonds internationaux, les acteurs non étatiques et les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle clé dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des stratégies sectorielles. En effet, ils sont en position d'y apporter une contribution précieuse et de s'assurer que des résultats sont bien obtenus⁽³⁸⁾.
- *élaborer un processus collectif*. La conception d'une stratégie sectorielle doit avoir lieu collectivement, dans le cadre de consultations intensives. Une stratégie sectorielle ne saurait, par définition, représenter les intérêts d'un nombre restreint d'institutions judiciaires puissantes ou triées sur le volet. S'il en était ainsi, il serait peu probable que les problèmes sectoriels ou nationaux trouvent une solution. Il serait encore plus improbable qu'une telle stratégie

⁽³⁷⁾ EuropeAid, Collection outils et méthodes, lignes directrices n° 2 pour l'appui aux programmes sectoriels, juillet 2008.

⁽³⁸⁾ Le rôle et la participation des organisations de la société civile aux stratégies de développement sectoriel fait l'objet de discussions, dans les Lignes directrices N° 2, Section 3.6, relative au rôle des différentes parties prenantes.

soit mise en œuvre avec succès. L'assistance externe coordonnée constitue souvent une solution appropriée, et même requise, pour diriger les consultations;

- il importe d'établir un budget pour l'approche sectorielle et les moyens financiers doivent être pris en considération durant le processus d'élaboration de la stratégie. Un système viable de collecte, d'analyse, de stockage et de diffusion d'informations statistiques, servant de base à l'élaboration d'un budget correspondant aux besoins des différentes institutions du secteur de la justice et répartissant de manière rationnelle les ressources, doit être mis en place.

Au final, ce processus doit idéalement servir de stratégie directrice a) définissant une certaine vision du secteur de la justice, b) fixant des objectifs concrets pour concrétiser cette vision, c) définissant les rôles de tous les acteurs clés dans la gestion, la mise en œuvre et le suivi des résultats, d) établissant un calendrier de résultats, e) définissant les groupes cibles et les bénéficiaires, f) fournissant un cadre budgétaire, g) présentant les indicateurs clés de mesure des résultats et h) déterminant l'assistance externe requise pour appuyer les efforts nationaux.

Ces critères d'éligibilité étant difficiles à remplir, le recours à l'appui budgétaire sectoriel demeure limité. Les exemples instructifs comprennent le programme E-Justice en Afrique du Sud, en 2000, le programme de soutien législatif aux politiques sectorielles de 2007 en Afrique du Sud, le programme d'accès à la justice en Afrique du Sud de 2008, le programme «Justice et réconciliation», le Programme «Ordre public» au Rwanda en 2009 et l'appui à la réforme de la justice pénale en Géorgie de 2008 et 2010.

La création d'un fonds commun (co-financement conjoint). Le fonds commun est destiné à recevoir les contributions de l'Union européenne, des autres bailleurs de fonds et, si nécessaire, du gouvernement du pays partenaire, afin de financer les activités définies par accord mutuel, dans le cadre d'un programme sectoriel. Cette méthode est privilégiée lorsqu'elle est vraisemblablement la plus rentable et lorsqu'elle est compatible avec la planification gouvernementale sectorielle et budgétaire.

Aux termes des règlements financiers applicables pour le budget de l'UE et le Fonds européen de développement (FED), il existe quatre gestionnaires possibles pour un fonds commun: un pays partenaire, une organisation internationale, un organisme du secteur public national ou international ou la Commission européenne elle-même. Ce mode de gestion a comme avantages de présenter un front unique et solidaire face aux autorités nationales, de permettre des économies d'échelle grâce à une mise en œuvre conjointe et de permettre au pays partenaire d'apporter un cofinancement ou des contributions.

II. Appui budgétaire général incluant des indicateurs pour le secteur de la justice: L'appui budgétaire général (ABG) a pour but d'appuyer la stratégie de réduction de la pauvreté mise en œuvre dans le pays concerné, c'est-à-dire sa stratégie de développement toute entière et non pas un secteur particulier. Dans ce cadre, si cette stratégie prévoit également des réformes dans le secteur de la justice, sans nécessairement inclure de politique ou stratégie spécifique pour ce secteur, il est possible que l'UE et le gouvernement concerné y incluent des indicateurs afin de mesurer les progrès accomplis par le pays partenaire dans le secteur de la justice, en conformité avec les priorités de coopération convenues entre les autorités nationales et la CE, ainsi qu'une possibilité de renforcer le pouvoir judiciaire dans le cadre du dialogue sur la gouvernance⁽³⁹⁾.

Le dialogue politique qui s'établit avec le gouvernement ne sera donc logiquement pas sectoriel, mais il devra se tenir dans le cadre des instances de l'ABG. Si les résultats atteints, tels que mesurés par les indicateurs de l'ABG, sont discutés dans ce contexte, il convient de s'assurer que l'UE et le gouvernement disposent de l'expertise nécessaire pour s'entretenir sur le contenu de la réforme de la justice.

La nouvelle communication sur l'appui budgétaire (octobre 2011) a introduit un tournant stratégique dans la politique de développement de l'UE, désormais davantage subordonnée au respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit, du rôle de la société civile et des autres aspects relatifs à la bonne gouvernance.

L'appui budgétaire général est considéré, par nature, comme une reconnaissance implicite que l'attitude et que la gouvernance politiques générales du pays partenaire se trouvent déjà en bonne voie. Ainsi, cet appui ne doit être accordé qu'à condition d'avoir reçu l'assurance nécessaire que l'aide sera dépensée dans le respect des valeurs et des objectifs auxquels souscrit l'UE et sur la base desquels les pays partenaires se sont engagés à œuvrer en vue de satisfaire aux normes internationales.

Lorsqu'elle fournit un appui budgétaire général, la Commission a pour objectif de stimuler la responsabilisation de l'État bénéficiaire, ainsi que de renforcer les mécanismes de contrôle au niveau national, afin d'améliorer la gouvernance et de renforcer l'adhésion aux valeurs fondamentales. En cas de diminution significative de l'engagement du pays partenaire à cet égard, une stratégie de réponse adéquate et coordonnée doit être adoptée et mise en œuvre au niveau de l'UE et de ses États membres. Hormis lorsqu'il est clairement établi que les intérêts financiers et la réputation de l'UE doivent être préservés, auquel cas l'appui budgétaire général doit pouvoir être immédiatement suspendu, la réponse adoptée doit être progressive et proportionnée. Si nécessaire, des mesures

⁽³⁹⁾ Voir les plans d'actions pour la gouvernance du 10ème FED.

destinées à limiter l'incidence sur les plus démunis doivent être prévues par l'UE et ses États membres, en coopération avec les bailleurs de fonds non-européens.

Ceci peut impliquer de réajuster le montant des tranches éventuellement prévues et/ou de réallouer les fonds vers des programmes sectoriel, d'acheminer les fonds vers les groupes cibles par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou de renforcer d'autres modalités de soutien tels que des projets spécifiques. Afin de mieux refléter ces évolutions fondamentales, l'appui budgétaire général européen sera intitulé à l'avenir «contrats de bonne gouvernance et de développement».

En cas de crainte relative au respect des valeurs fondamentales, celles-ci doivent être mises en balance avec les besoins de la population lors du choix de la modalité de soutien la plus appropriée. L'appui budgétaire sectoriel demeure une option, sauf dans les zones sensibles, comme celles où la justice et la sécurité sont intimement liées à l'institution étatique ayant commis ou accepté les violations en question. Dès lors, l'intervention dans ces secteurs doit également être soumise à conditions politiques en matière de respect des droits de l'homme, de démocratie et de bonne gouvernance.

Début 2012, EuropeAid a révisé les orientations relatives aux actions d'appui budgétaire afin de tenir compte de ces changements.

Le rôle des organisations de la société civile. Les acteurs non étatiques et les organisations de la société civile doivent être étroitement associés à la préparation et à la mise en œuvre des interventions en matière de réforme de la justice, notamment en cas d'approche sectorielle. Dès le début, elles peuvent fournir des directions utiles quant aux priorités du secteur et aux moyens les plus efficaces pour y répondre. Il est possible de les soutenir en utilisant soit une composante spécifique d'un programme sectoriel, soit un mécanisme de subvention distinct venant compléter le programme budgétaire sectoriel, afin de renforcer leur capacité d'agir en tant qu'organisme de surveillance ou de contrôler les résultats des programmes de coopération bilatérale, de fournir des services spécifiques (p.ex. activités parallèles et rapports aux organismes des traités des Nations unies), ou de participer à la structure de gouvernance des programmes financés par l'UE.

2.5. Les autres bailleurs de fonds

La communauté d'aide internationale a un rôle important à jouer dans le soutien et la réforme du secteur de la justice. L'établissement d'une approche coordonnée entre les fournisseurs d'assistance internationale est indispensable. Lorsque l'assistance constitue un effort collaboratif, solidement intégré aux priorités et réalités nationales, les résultats atteints en sont largement améliorés.

Cependant, chaque bailleur de fonds international a ses propres a) missions et priorités, b) domaines privilégiés et de spécialisation, c) mécanismes administratifs et financiers, d) impératifs de mise en œuvre et de comptes rendus et e) cycles de programmation et de projets. Afin d'y remédier, la coordination devrait inclure le partage d'informations sur les politiques et programmes, ainsi que le recensement des domaines d'action conjointe tels que les évaluations, les stratégies, les outils et les comptes rendus. *Pour plus d'informations sur les grandes institutions et bailleurs de fonds multilatéraux, voir l'annexe 4.*

2.6. Efficacité de l'aide et coordination des bailleurs de fonds

Le plan d'action sur l'efficacité de l'aide tire ses racines de la déclaration de Paris de 2005, suivie du programme d'action d'Accra de 2008⁽⁴⁰⁾. La déclaration de Paris est un plan de a) renforcement de l'assistance par les bailleurs de fonds et b) d'amélioration de l'utilisation de l'assistance par les partenaires nationaux.

Dans le cadre de la **déclaration de Paris**, les bailleurs de fonds se sont engagés à a) renforcer leurs stratégies de développement, b) mieux faire correspondre l'assistance aux priorités, aux systèmes et aux procédures du pays partenaire; c) recourir aux institutions et aux systèmes nationaux, afin de les renforcer et s'assurer de la pérennité de l'aide, d) améliorer les mécanismes de responsabilisation vis-à-vis des citoyens et des institutions gouvernementales, e) éliminer les doublons d'efforts et rationaliser les activités afin de les rendre plus efficaces, f) réformer et simplifier les procédures d'assistance afin d'assurer une collaboration plus efficace, g) définir des mesures et des normes de performance et de responsabilité, h) recourir à des indicateurs spécifiques destinés à rendre compte de l'efficacité de l'aide, i) harmoniser les efforts, pour parvenir à mieux traiter les questions et les objectifs transversaux, etc.

Aux termes de la déclaration de Paris, les pays partenaires se sont engagés à: a) prendre la direction des stratégies et politiques de développement, b) établir une hiérarchie des résultats et évaluer leurs capacités et leurs besoins pour les réaliser, c) se concentrer sur le renforcement de leurs capacités et inclure le développement des capacités dans les programmes nationaux, d) renforcer les capacités à planifier, gérer, mettre en œuvre et rendre compte des résultats, e) mobiliser les ressources nationales, f) renforcer la responsabilité et la pérennité fiscales, g) prendre la direction des opérations de coordination de l'aide, d'amélioration de la communication et d'évaluation des avantages comparatifs des différents bailleurs de fonds, etc.

⁽⁴⁰⁾ Voir <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

Les signataires ont convenu d'indicateurs spécifiques et se sont engagés à y recourir afin de promouvoir l'appropriation nationale des initiatives, l'alignement, l'harmonisation et la gestion des résultats ainsi que la responsabilité mutuelle.

Le programme d'action d'Accra s'est concentré sur les moyens d'accélérer les processus mentionnés ci-dessus, en a) renforçant l'appropriation par les autorités nationales, b) en élargissant le dialogue au niveau national, c) en renforçant les capacités à mener et à gérer le développement, d) en tirant le plus possible profit des systèmes et processus nationaux, e) en établissant des partenariats plus efficaces pour le développement, f) en harmonisant l'aide, g) en travaillant plus efficacement avec les organisations de la société civile, h) en rendant mieux compte des résultats en matière de développement, i) en répondant consciencieusement aux besoins des pays en situation de fragilité et j) en agissant conjointement pour progresser en vue de la réalisation des grands objectifs et points transversaux.

La mise en œuvre, par la Commission européenne, du plan d'action sur l'efficacité de l'aide est essentiellement guidée par le rapport spécial n° 6/2007 de la Cour des comptes européenne relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités, et par la réponse officielle qu'elle y a donné⁽⁴¹⁾. La Cour des comptes recommandait que la Commission:

- adopte une approche plus systématique et plus exhaustive de l'assistance technique en vue du développement des capacités, et aille ainsi au-delà de la mise en œuvre de projets individuels;
- favoriser une plus grande appropriation et prise en main des projets de développement des capacités par les partenaires nationaux, notamment au stade de leur élaboration, de leur gestion, de leur mise en œuvre et de leur évaluation;
- se concentre sur l'amélioration des capacités institutionnelles existantes;
- fixe des objectifs plus réalistes, et définisse plus clairement le rôle et l'utilisation de l'assistance technique;
- améliore la fourniture de l'assistance technique en simplifiant les procédures de mise en œuvre, en allongeant les délais, en ayant recours à une expertise plus diversifiée (et notamment aux institutions publiques) et en utilisant des programmes coordonnés;
- améliore le contrôle et l'évaluation de l'assistance technique et des résultats atteints;
- mette en place une meilleure gestion de l'information, visant à promouvoir la pérennité.

Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement a mis l'accent sur les engagements internationaux pris en matière de droits de l'homme, sur les conditions de travail décentes, sur l'égalité des genres, sur le développement durable et sur le handicap, en tant qu'éléments fondateurs d'une coopération au développement efficace. Cela comprend:

- *l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement.* Les partenariats pour le développement ne seront fructueux que s'ils sont dirigés par les pays en développement eux-mêmes, selon une approche adaptée aux situations et aux besoins nationaux;
- *l'orientation sur les résultats.* Les investissements et les efforts doivent avoir un impact durable sur l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités, le développement durable et le progrès des pays en développement;
- *les partenariats pour le développement inclusif.* L'ouverture, la confiance et le respect et l'apprentissage mutuels sont au cœur de partenariats efficaces permettant d'atteindre les objectifs en matière de développement et reconnaissant les rôles différents et complémentaires de chaque acteur;
- *la transparence et la responsabilité mutuelle.* La responsabilité mutuelle, ainsi qu'envers les destinataires de la coopération au développement, de même qu'envers les citoyens, les organisations, les électeurs et les bailleurs de fonds, est un élément décisif du succès de l'assistance. Des pratiques transparentes constituent la base d'une responsabilisation accrue.

Ces principes communs guideront les actions internationales afin:

- d'approfondir, d'étendre et de rendre opérationnelle l'appropriation démocratique des politiques et des processus de développement;
- de renforcer les efforts pour parvenir à des résultats concrets et durables. Cela implique une meilleure gestion des résultats, un suivi, une évaluation et une communication sur les progrès ainsi que l'augmentation de l'aide, le renforcement des capacités nationales et la mobilisation des ressources et des initiatives afin d'appuyer les objectifs de développement;
- de généraliser l'aide à la coopération Sud-Sud ainsi qu'à la coopération triangulaire, en participant à la conception de ces partenariats horizontaux afin de les adapter à une plus grande diversité de contextes et de besoins nationaux;

⁽⁴¹⁾ Voir <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/673583.pdf>

- de soutenir les pays en développement dans leurs efforts visant à permettre, faciliter et augmenter l'impact des diverses formes de financement et d'activités de développement, en s'assurant que cette coopération a un effet de catalyseur du développement.

Un autre document européen important au regard du plan d'action pour l'efficacité de l'aide et du rapport spécial de la Cour des comptes est les Lignes directrices sur la coopération technique, aussi appelées «*Stratégie cadre*»⁽⁴²⁾. Les éléments principaux en sont:

- d'ici à 2010, cinquante pour cent de la coopération technique doit être mise en œuvre par le biais de programmes coordonnés en conformité avec les stratégies nationales;
- le recours à des unités parallèles d'exécution des projets doit être réduit de deux-tiers d'ici à 2010;
- les programmes d'appui budgétaire général et sectoriel sont davantage utilisés, ainsi que les approches sectorielles en matière d'assistance;
- des approches multi-bailleurs de fonds sont utilisées pour fournir l'assistance (deuxième objectif de l'Union européenne).

Au vu de ce qui précède, et afin de mettre en œuvre la **stratégie cadre**, la Commission a déployé des efforts concertés afin de a) fournir une assistance technique de qualité soutenant les programmes menés au niveau national, sur la base d'une forte demande émanant du pays partenaire, b) d'apporter son soutien par le biais de mécanismes de mise en œuvre gérés par les pays partenaires comme p.ex. la gestion par objectif et le recours à des indicateurs de performance, et c) se concentrer sur la réalisation de résultats durables.

Parmi les mesures spécifiques visant à mettre en œuvre la stratégie cadre figurent:

- la concentration sur le développement des capacités;
- l'adoption d'une approche en matière d'assistance technique orientée vers la demande;
- le renforcement du dialogue stratégique et de la communication directe avec les partenaires nationaux;
- l'orientation de l'assistance vers des résultats concrets, en phase avec les priorités nationales;
- la prise en considération totale des besoins nationaux et sectoriels;
- le travail basé sur des initiatives harmonisées et alignées en choisissant les modalités d'assistance les plus appropriées parmi l'éventail le plus large;
- l'amélioration de la conception, de la gestion et de la responsabilisation de la coopération technique;
- l'amélioration des procédures de passation de marchés et de contrats;
- la simplification des règles et des procédures de fourniture de l'assistance;
- la sélection des meilleurs experts, en tenant compte de leur niveau d'expérience et de leur coût relatif, de l'opportunité, en termes d'effectivité et d'efficacité, de recourir aux institutions publiques plutôt qu'à des cabinets de conseil privés, ainsi que des avantages comparatifs entre les transferts d'expertise Sud-Sud ou le recours à l'expertise nationale.

Enfin, il est nécessaire de mettre en place des mesures internes de garantie de la qualité, ainsi que des programmes de formation standardisés, afin d'assurer l'application de la stratégie cadre et d'améliorer l'assistance technique.

L'objectif final des initiatives menées dans le cadre de cette stratégie devrait toujours être le développement des capacités et l'obtention de résultats durables. Cette stratégie ne peut être dirigée par les bailleurs de fonds, ni fondée sur leurs seuls objectifs. De plus, elle ne peut relever uniquement d'une analyse des faiblesses du système, mettant à jour les interventions nécessaires en se concentrant sur les lacunes des systèmes et capacités nationales, sans tenir pleinement compte des forces nationales à disposition et des avantages que procurerait leur mobilisation.

Le processus d'assistance doit plutôt partir de la détermination des besoins du pays partenaire en termes de prestation de services, de la possibilité d'y satisfaire et de quelle manière, de ce que le pays partenaire peut faire et ne peut pas faire lui-même, et des raisons qu'il y a à cela. C'est seulement alors qu'il est possible de déterminer avec précision les formes d'assistance ou de services supplémentaires qui doivent être mis en place, comment les apporter dans le cadre d'initiatives de développement gérées conjointement et collectivement et quelle est la façon la plus efficace d'en définir les objectifs et les résultats.

⁽⁴²⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/documents/backbone_strategy_on_tc-pius_final_fr.pdf

Plusieurs défis demeurent cependant. Il peut, en effet, exister une différence entre ce que *veulent* les partenaires nationaux et ce dont ils ont réellement *besoin*. Cette question touche à l'une des caractéristiques distinctives du secteur de la justice, à savoir sa nature politique. Le secteur de la justice se situe au cœur des relations de pouvoir qui s'exercent au sein d'une société, d'où la difficulté de parvenir à un consensus et de mettre en œuvre une gestion collective nationale des réformes.

Un exemple concret illustre ce problème: le principe de l'indépendance de la justice est consacré par les instruments internationaux, les constitutions, les articles et les rapports de doctrine, et demeure un principe directeur de nombreuses initiatives de soutien. Mais que signifie-t-elle en pratique? Un juge indépendant, fondant exclusivement ses décisions sur le droit et les faits, sera plutôt enclin à agir ainsi:

- il garantira les différentes formes de liberté d'association, de communication, de réunion et de manifestation, même si elles menacent le parti au pouvoir ou des personnalités éminentes;
- il donnera raison aux petites entreprises ou particuliers qui portent plainte contre des grandes entreprises détenues par un oligarque ou des intérêts puissants;
- il donnera raison aux particuliers qui portent plainte contre l'État ou une institution gouvernementale suite à des violations de leurs droits ou procédures administratifs.

Ces pratiques ou situations semblent assez normales et à tout le moins partiellement acceptées dans les pays qui respectent l'État de droit. En effet, les intérêts politiques et économiques se savent confrontés à des limites lorsqu'il est question du secteur de la justice, même s'ils jouissent de certains avantages, comme la possibilité d'avoir accès aux meilleurs conseillers juridiques.

Cependant, dans les pays en développement, et particulièrement ceux qui se trouvent en situation de fragilité ou sortent d'un conflit, il peut se révéler difficile de convaincre le gouvernement d'autoriser la contestation directe des règles qu'il édicte, ou de convaincre les grands propriétaires terriens et les élites qui accaparent les terres que les tribunaux doivent pouvoir connaître du système de propriété.

Ces intérêts politiques et économiques divergents sont susceptibles de se manifester lorsque de l'élaboration de stratégies touchant à la source d'autorité, à la structure et au fonctionnement des institutions judiciaires impliquées dans la nomination, la formation, l'avancement et la discipline des juges. Ils sont également susceptibles de compromettre les efforts de gestion, de mise en œuvre et d'évaluation conjointes d'une stratégie de réforme.

Par conséquent, la méthodologie d'efficacité de l'aide doit tenir pleinement compte du contexte spécifique de la réforme judiciaire et, en particulier, de la nature politique inhérente à de nombreux aspects du secteur de la justice. Dès lors, l'adoption d'une approche collective, fondée sur le partage des informations et la programmation collaborative, est nécessaire à la présentation d'un front uni, en vue de garantir le respect des normes internationales.

2.7. Les situations de fragilité

Les États fragiles: selon la Commission européenne et sur la base des critères établis par l'OCDE, les pays fragiles sont ceux dont les organes «manquent de la capacité ou de la volonté politique nécessaire pour assumer les fonctions de base requises pour réduire la pauvreté, promouvoir le développement ou garantir la sécurité publique et le respect des droits de l'homme»⁽⁴³⁾. Parmi les signes caractéristiques figurent 1) des structures gouvernementales faibles, b) une incapacité ou un refus d'assurer des fonctions de base, c) un manque de capacité à satisfaire ses obligations en matière de fourniture de services et de gestion des ressources publiques, d) une incapacité à contrôler l'ensemble du territoire national, e) une incapacité à garantir le respect de l'État de droit et à assurer la sûreté et la sécurité et f) une protection insuffisante des droits de l'homme. C'est à proprement parler le «contrat social» qui a été rompu.

Les situations de fragilité sont fréquemment, mais pas nécessairement, liées à des conflits internes ou avec les pays voisins. Toutefois, le risque de conflit interne est exacerbé dans les contextes de pauvreté, d'inégalité, d'instabilité, de crime organisé ou d'«État orphelin»⁽⁴⁴⁾. La fragilité s'accompagne souvent d'une instabilité politique qui l'exacerbe. Cette instabilité trouve ses origines dans les différences éthiques et régionales, dans les inégalités de développement régional, ainsi que dans les catastrophes naturelles et humanitaires.

Le Consensus européen pour le développement a publié des lignes directrices pour une réponse globale aux situations de fragilité⁽⁴⁵⁾. Il met en place une série d'actions pour répondre aux besoins les plus fondamentaux, ainsi que pour

⁽⁴³⁾ COM (2007) 643 final – 25.10.2007 – Communication de la Commission «Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité - s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles». Voir aussi «Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires» disponible sur: www.oecd.org/dataoecd/61/64/38368761.PDF

⁽⁴⁴⁾ Voir: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/note3.pdf> Les «États orphelins» sont ceux qui ne reçoivent qu'un faible soutien technique et financier en provenance de la communauté internationale.

⁽⁴⁵⁾ Position commune du Conseil et des représentants de gouvernement des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission à propos de la politique de développement de l'Union européenne, intitulé "Le consensus européen" [Journal officiel C 46, 24.2.2006].

prévenir les menaces à la sécurité et les conflits. Selon cette approche, les interventions de l'Union européenne dans le secteur de la justice des États fragiles adoptent généralement une approche large, visant à établir l'État de droit, à surmonter les divisions politiques, à créer des institutions gouvernementales, à renforcer l'économie, à générer des recettes pouvant servir à soutenir le secteur public, à réformer la fonction publique, à promouvoir les processus démocratiques (et des élections libres et équitables), à protéger les droits de l'homme et à restructurer le secteur de la justice.

Pour remédier aux situations de fragilités, le programme de l'UE pour le changement publié en 2011 indique qu'«il convient de définir des modalités d'aide spécifiques favorisant le redressement et la résistance du pays partenaire, notamment en étroite coordination avec la communauté internationale et en bonne articulation avec les actions humanitaires. Il s'agit de maximiser l'appropriation par le pays au niveau national et local, de manière à garantir la stabilité et à satisfaire les besoins fondamentaux à court terme, tout en renforçant la gouvernance, les capacités et la croissance économique, avec la construction de l'État comme élément essentiel».

La nouvelle communication sur l'appui budgétaire (octobre 2011) considère que les situations de fragilité appellent à agir afin d'aider les pays partenaires dans l'exercice des fonctions vitales de l'État, à soutenir la transition vers le développement, à promouvoir la gouvernance, les droits de l'homme et la démocratie, ainsi qu'à fournir des services de base à la population. Ces situations nécessitent une réponse globale, cohérente et coordonnée pour laquelle l'appui budgétaire peut se révéler utile. En complément d'autres modalités d'aide (aide humanitaire, fonds communs, projets, assistance technique, etc.), cet appui doit s'accompagner d'un renforcement du dialogue politique et stratégique. La décision de mettre en place un appui budgétaire européen dans les situations de fragilité sera prise au cas par cas, sur la base d'une évaluation des bénéfices et des risques potentiels. La Commission s'assurera que ces décisions prennent en considération le contexte politique et de sécurité global, les risques financiers, ainsi que le coût potentiel d'une non-intervention. Les facteurs de changement doivent également être évalués dès que possible, sur la base d'une analyse conjointe menée par l'UE et ses États membres. Celle-ci servira de fondement à la coordination avec les principaux partenaires du développement. Une approche progressive et séquencée de l'appui budgétaire européen devrait être privilégiée, afin de s'adapter le mieux possible aux circonstances particulières et de contrôler les risques. Cette stratégie devrait être désignée à l'avenir par le terme «contrats de construction de l'État», afin de mieux refléter ces éléments.

Les pays sortant d'un conflit: les pays qui sortent d'un conflit interne ou d'une guerre civile sont confrontés à des défis et des besoins de développement spécifiques, qui viennent s'ajouter à la réforme du secteur de la justice. Cela affecte en retour le travail des organisations et des bailleurs de fonds internationaux. Afin de faire face à ces défis, les interventions de l'Union européenne se concentrent sur le rétablissement et le maintien de la paix et de la sécurité, la lutte contre l'impunité, la satisfaction des besoins urgents (nourriture, abri, habillement), le désarmement, la démobilisation des forces armées et la réinsertion des anciens combattants, le soutien à la reprise économique, la prévention des nouvelles violations des droits de l'homme et la promotion de la réconciliation.

En ce qui concerne spécifiquement le secteur de la justice, les interventions visent traditionnellement à:

- renforcer le cadre juridique, notamment en rédigeant une nouvelle constitution et en transposant les obligations internationales en matière de droits de l'homme;
- renforcer les capacités institutionnelles, souvent en commençant par l'établissement de mécanismes de justice transitionnels, tels que les commissions «Vérité et réconciliation», les commissions des droits de l'homme, les tribunaux hybrides ou spéciaux et les autres entités ayant pour mission d'enquêter et de poursuivre les violations des lois et des droits;
- réformer la justice pénale, afin de poursuivre les violations des droits et de réduire la criminalité et l'impunité;
- former les professionnels du droit, à la réconciliation et au respect des droits de l'homme;
- développer les capacités des organisations de la société civile à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, à soutenir la réconciliation, à dénoncer la corruption et à contrôler le travail des institutions de justice;
- communiquer avec les communautés et collaborer avec les gouvernements locaux et les autorités municipales afin de garantir que l'État de droit ne limite pas aux zones urbaines;
- promouvoir l'accès à la justice et l'assistance juridique et juridictionnelle à des personnes défavorisées;
- fournir des services de médiation et de réhabilitation pour les victimes, y compris celles de violations des droits de l'homme, qui sont souvent des groupes vulnérables, comme des femmes, des enfants et des groupes marginalisés;
- reconstruire les infrastructures physiques et les équipements.

Les mécanismes de justice traditionnelle bénéficient également d'une aide visant à surmonter les fragilités inhérentes à une situation d'après-conflit. Ils peuvent permettre l'administration rapide de la justice sur le terrain et

dans les communautés locales, aider à rétablir la confiance de la population, étendre le recours à la médiation et autres techniques similaires et promouvoir la réconciliation. Ils sont particulièrement utiles à la résolution des conflits et des litiges locaux. Le Secrétaire général des Nations unies a reconnu l'importance du rôle des opérations de maintien de la paix et des tribunaux spécialisés dans la lutte contre les violations flagrantes des droits de l'homme, telles que les exécutions extrajudiciaires, et contre l'impunité⁽⁴⁶⁾ Cependant, les civils (et en particulier les segments vulnérables de la société, comme les femmes, les jeunes et les groupes indigènes ou minoritaires) sont souvent ceux qui paient le prix fort de ce qui se passe dans les zones de conflit, alors que les belligérants, eux, bénéficient d'un traitement favorable. Le recours aux enfants soldats et au viol comme arme stratégique sont des exemples de violations qui font rage dans les pays fragiles faisant face à des conflits internes.

Les questions suivantes sont tout à fait pertinentes dans les situations post-confliktuelles:

- quel est le rôle de la communauté internationale à protéger les intérêts de sécurité et de justice des individus dans les États sortant d'un conflit?
- comment la communauté internationale devrait-elle agir face aux États qui menacent la sécurité mondiale ou régionale en ne prenant aucune mesure contre les terroristes, les criminels ou les auteurs de violations des droits de l'homme?
- quel type de soutien faut-il apporter aux États sortant d'un conflit qui ne respectent pas leur cadre juridique ou les institutions du secteur de la justice, ou qui les instrumentalisent à des fins étrangères à leur mission?
- quelle réponse la communauté internationale doit-elle apporter à l'instabilité politique et au déficit de légitimité, tels qu'ils se manifestent en situation d'impasse opérationnelle et de conflits électoraux?
- comment la population peut-elle réagir lorsque les accords de paix et de réconciliation négligent l'obligation incombant aux États de poursuivre les auteurs de violations graves?⁽⁴⁷⁾
- quel est l'équilibre adéquat entre paix et justice? Est-il exact qu'il ne peut y avoir de paix sans justice, ou est-ce que les efforts en faveur de la justice sont à l'origine de conflits ou les prolongent?⁽⁴⁸⁾

Les pays en transition: les pays qui sortent d'un régime autoritaire sont souvent décrits comme faisant face à un «processus de transition». Il existe, en effet, de nombreuses similarités entre les pays en voie de démocratisation après un régime autoritaire. Celles-ci sont relatives a) à la construction de systèmes politiques démocratiques, b) à l'ouverture de leur économie, c) à l'intégration au sein du système international, d) à l'établissement de l'État de droit, e) au respect des obligations et normes internationales en matière de droits de l'homme, f) à la réforme de la justice pénale et des systèmes répressifs et g) à la formation des professionnels du droit au travail indépendant selon des méthodes modernes.

Les défis majeurs du processus de transition sont:

- non seulement de rendre le pouvoir judiciaire indépendant, mais aussi de mettre fin à la conception selon laquelle il est un simple démembrement du gouvernement (et plus particulièrement du parti au pouvoir);
- non seulement de réviser les lois écrites, mais aussi de les rendre applicables et de les faire respecter, afin qu'elles ne restent pas de simples mots sur du papier;
- non seulement de renforcer les institutions judiciaires, mais aussi de créer une culture de l'institutionnalisme, dans laquelle les institutions, indépendantes mais liées entre elles, fonctionnent collectivement en tant que secteur de la justice;
- non seulement d'améliorer les compétences des juges, des avocats et des procureurs, mais aussi en faire des professionnels dévoués qui comprennent, respectent et remplissent leur mission au sein d'un secteur de la justice qui recourt à des processus accusatoires ou inquisitoires, afin de promouvoir le respect des droits de l'homme;
- non seulement d'améliorer le fonctionnement de la justice et de ses services à la population, mais aussi de garantir l'accès des citoyens ordinaires et des groupes sociaux défavorisés à la justice.

La transition systémique et les pays à revenu moyen: dans ces pays, les priorités nationales du secteur de la justice tendent à se reposer sur les modalités standards de soutien, comme l'intégration internationale, la transition vers une économie de marché, le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, l'amélioration du cadre juridique, le renforcement des institutions et des capacités, la modernisation des tribunaux (dont la gestion des tribunaux et des affaires), l'amélioration des qualifications des professionnels du droit, la réforme pénale et

⁽⁴⁶⁾ Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés, 2007; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/573/59/PDF/N0757359.pdf?OpenElement>

⁽⁴⁷⁾ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (A/59/2005), <http://www.un.org/fr/ruleoflaw>

⁽⁴⁸⁾ Pour plus d'informations et pour une analyse des relations entre la paix et la justice, ainsi que sur le rôle du secteur de la sécurité, voir: www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4980/selling-justice-short-why-accountability-matters-for-peace

pénitentiaire, la lutte contre la corruption et contre les inégalités, le développement d'une culture des droits de l'homme ainsi que la promotion de la transparence et de la responsabilité. La Chine est un exemple intéressant, où, dans le cadre du document de stratégie pays, les initiatives citées plus haut ont été hiérarchisées dans le cadre de la promotion de la pérennité des réformes économiques et sociales, afin de soutenir le processus de transition, de réduire la pauvreté et d'améliorer l'intégration internationale.

Les «États défailants»: dans les situations extrêmes de fragilité, les structures de base de la gouvernance sont défailtantes, ce qui induit une perte de contrôle du territoire, une érosion de l'autorité, ainsi qu'une incapacité de fournir les services essentiels et d'interagir avec les autres États. Les conséquences pour les citoyens peuvent être catastrophiques et inclure des pénuries d'eau et de nourriture, des épidémies débouchant sur un exode massif et l'émergence de violations graves et incontrôlées des droits de l'homme. Ces États sont parfois qualifiés de «défailtants». Ils posent des problèmes considérables dans tous les secteurs de la société. Les interventions dans le secteur de la justice, si elles sont extrêmement difficiles dans de tels contextes, peuvent cependant contribuer au rétablissement de l'État de droit, ce qui peut avoir un impact décisif sur tous les autres domaines de gouvernance, et donc sur la vie des populations.

La stratégie proposée par la Commission dans sa communication «Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité» se concentre sur les opportunités offertes par les périodes de transition de s'attaquer à des problèmes clés en matière de droits de l'homme, dont la protection des femmes et des minorités, par le biais de commissions, d'unités d'enquête, d'initiatives de réforme législative et de formation, ainsi que par l'implication de la société civile. L'élaboration d'une stratégie cohérente et appropriée en réponse à des conditions précaires doit partir d'un diagnostic de la capacité de gouvernance de l'État, ainsi que du statut et des modalités de fonctionnement des institutions garantissant la sécurité et l'État de droit (formelles et informelles). Les situations de crise doivent être envisagées de façon holistique, afin de parvenir à un équilibre adéquat entre diplomatie, aide humanitaire, aide à la sécurité et coopération au développement, afin de résoudre efficacement les problèmes tels que les violations de la sécurité, le rôle des groupes paramilitaires, la corruption, l'impunité et le recours à la peine de mort.

Pour répondre de manière adéquate aux défis de développement propres aux pays fragiles, plusieurs cadres et stratégies analytiques ont été élaborés. Par exemple, la direction générale de la coopération au développement de l'OCDE a créé un cadre analytique présenté dans le document intitulé «Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité: Orientations pour l'engagement international»⁽⁴⁹⁾ Le concept de construction de l'appareil de l'État est crucial, car il distingue la réforme de la reconstruction.

La liste suivante présente les 10 principes du CAD pour «l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires»⁽⁵⁰⁾:

- 1) Prendre le contexte comme point de départ
- 2) Ne pas nuire
- 3) Faire de la construction de l'appareil de l'État l'objectif fondamental
- 4) Accorder la priorité à la prévention
- 5) Reconnaître les liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.
- 6) Promouvoir la non-discrimination comme fondement d'une société stable et inclusive.
- 7) S'aligner sur les priorités locales de différentes manières selon le contexte.
- 8) S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination entre les acteurs locaux et internationaux.
- 9) Agir vite, mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.
- 10) Éviter de créer des poches d'exclusion.

La justice transitionnelle a un rôle majeur à jouer dans les pays fragiles et sortant d'un conflit. Elle doit impliquer l'ensemble des processus et mécanismes disponibles afin d'identifier les responsables d'abus, de rendre justice et de préparer le terrain de la réconciliation⁽⁵¹⁾. Elle doit donc s'étendre au-delà du système judiciaire traditionnel afin d'inclure les diverses commissions «Vérité et réconciliation», les services de médiation et de réconciliation, les autorités de justice traditionnelle, les chefs religieux, etc.

⁽⁴⁹⁾ Voir http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_33693550_46623180_1_1_1_1,00.html

⁽⁵⁰⁾ Voir: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/13/47278529.pdf> and <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>

⁽⁵¹⁾ Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur l'État de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après-conflit, doc. S/2004/616, 2 août, 2004, p. 7, point 8. Voir http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/634&Lang=F

3. Concevoir le soutien au secteur de la justice et la réforme de celui-ci

Le présent chapitre examine les méthodologies et les meilleures pratiques à suivre durant les phases d'identification et de formulation des projets, afin d'améliorer la définition des priorités des initiatives pour le secteur de la justice.

Lors de l'élaboration d'un programme de soutien à la justice, les gestionnaires de tâches des délégations de l'UE et les consultants externes recrutés dans ce cadre doivent consulter plusieurs outils et lignes directrices élaborés par la Commission européenne (méthodes de l'aide)⁽⁵²⁾.

3.1. L'identification

La phase d'identification vise principalement à analyser les problèmes rencontrés dans le secteur et à identifier les parties prenantes ainsi que les différentes réponses possibles. Il est alors important d'adopter une approche intégrée, et d'examiner le secteur dans son ensemble, en adoptant, autant que possible, une approche orientée vers la prestation de services.

Il est important de collecter des informations auprès du plus grand nombre de parties prenantes, notamment des fonctionnaires gouvernementaux, des représentants des institutions et de la communauté juridique, des professeurs, des travailleurs sociaux, des représentants des organisations de la société civile, des chefs traditionnels, des autres bailleurs de fonds, etc. Il est intéressant d'obtenir la plus grande diversité de contributions possible, en provenance de toutes les sources d'expertise potentielles, d'harmoniser les différentes perspectives sur le secteur de la justice avec les autres bailleurs de fonds et autorités et de rechercher des stratégies et actions communes qui puissent correspondre aux priorités nationales.

Les projets de soutien à la justice représentent un travail à long terme. Les circonstances peuvent changer du tout au tout entre les phases de conception, d'approbation, d'appels d'offres et de lancement. Il est donc important de passer par une phase de conception rigoureuse et de mettre à jour toutes les stratégies ainsi que la planification des prestations de service. Deuxièmement, il n'est pas possible d'atteindre de nombreux objectifs fixés pour dans le cadre d'initiatives pour le secteur de la justice (tels que des réformes législatives, le renforcement des institutions et l'amélioration des compétences des professionnels du droit) en quelques mois. Troisièmement, la mise en œuvre des projets doit aussi refléter la réalité du processus d'adoption des réformes. Ainsi, des activités comme l'élaboration des lois et la mise en œuvre de plans stratégiques ne suivent pas un rythme constant, fixé par un échéancier, mais font alterner des périodes d'intense activité et des périodes de consolidation. Enfin, les partenaires de projets et les bénéficiaires ont leur propre agenda, également chargé et pas toujours compatible avec un calendrier préétabli dans un projet. Pour ces raisons, l'assistance européenne doit chercher à établir un calendrier à long terme plus flexible, afin de rendre l'assistance technique plus efficace sur une longue période.

Analyse des problèmes

Les missions d'identification de projet doivent lancer le processus d'identification en se basant sur les instruments d'évaluation les plus pertinents ainsi que sur les lignes directrices opérationnelles sur la gestion du cycle de projet. Si des consultants peuvent être mandatés pour identifier et recommander des initiatives de soutien appropriées, il est très important que les délégations de l'UE consacrent le temps et les ressources nécessaires pour mener à bien le processus d'identification.

Lors de l'identification et de l'analyse des principaux problèmes auxquels le projet devra s'attaquer, une attention particulière devrait être accordée aux besoins des individus qui sollicitent la justice, ainsi qu'aux principaux obstacles au bon fonctionnement de la justice. Il convient en outre d'examiner la mesure dans laquelle le soutien du développement

⁽⁵²⁾ Les Lignes directrices: Gestion du cycle de projet (GCP), les Lignes directrices n° 2 relatives à l'appui aux programmes sectoriels, les Lignes directrices n° 3 relatives à la programmation, à la conception et à la gestion de l'appui budgétaire général, le Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE, Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne (la Stratégie cadre), les Lignes directrices: Rendre la coopération technique plus efficace, la Boîte à outils pour le développement des capacités, les Lignes directrices n° 6 Analyse institutionnelle et développement des capacités, pourquoi et comment?, Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles, le Manuel sur la promotion de la Bonne gouvernance dans le développement et la coopération de l'UE, le Manuel des concepts et méthodes pour l'intégration de la dimension de genre, Lignes directrices sur l'évaluation de l'impact selon le genre.

des capacités demandé par les autorités nationales reflète la demande des usagers de la justice. La même approche doit être adoptée en ce qui concerne l'identification des bénéficiaires et des groupes cibles des projets.

En fonction du contexte local, les données disponibles peuvent se révéler insuffisantes pour définir les grandes priorités principales des projets durant la phase d'identification: c'est pourquoi il pourrait être utile de réaliser des études de préfaisabilité ou de diagnostic supplémentaires.

Certains pays procèdent, en collaboration avec l'Union européenne et d'autres bailleurs de fonds, à des évaluations des besoins juridiques, à des audits organisationnels du système judiciaire ou à des évaluations de mission participatives. L'évaluation des capacités et de l'organisation des institutions juridiques est particulièrement recommandée afin d'établir un cadre pour le renforcement institutionnel. Ces évaluations sont cruciales pour l'identification des stratégies potentielles de développement des capacités des institutions cibles.

Analyse et orientation stratégiques

L'analyse et l'orientation stratégiques d'une intervention dans le secteur de la justice repose sur les leçons tirées dans le contexte du pays en question, ainsi que sur les projets actuels et passés impliquant le secteur de la justice. La délégation de l'UE, et si besoin, des consultants extérieurs, doivent lancer durant la phase d'identification un processus consultatif impliquant les autorités nationales, les parties prenantes et les autres bailleurs de fonds, afin de pouvoir définir l'approche stratégique à adopter pour le soutien au secteur de la justice et à sa réforme. À ce stade, la délégation européenne doit se pencher sur la manière d'identifier les réponses politiques, institutionnelles et de développement.

Au niveau politique: il importe a) de comprendre les caractéristiques spécifiques de l'influence politique sur le secteur de la justice et b) de déterminer les meilleurs moyens de travailler avec les défis constatés et de les relever.

Les techniques et pratiques suivantes sont utiles à cet égard:

- évaluer le contexte politique national affectant la réforme du secteur de la justice, et en particulier la position du pays en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. Cette évaluation est cruciale pour anticiper l'influence des facteurs politiques sur la conception et la mise en œuvre des interventions;
- recenser les institutions, les groupes d'intérêts et les individus susceptibles d'avoir un intérêt dans la réforme de la justice et la manière dont ils vont réagir aux initiatives menées;
- déterminer s'il existe des pratiques ou des normes externes ou internationales pouvant influencer les pratiques nationales, exercer une certaine pression ou créant des possibilités de changement. Il s'agit, par exemple, de a) l'adhésion à l'Union européenne, b) l'acceptation de la compétence des juridictions supranationales (telles que la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour pénale internationale), c) l'adhésion à d'autres organismes internationaux ou régionaux, d) la participation du pays aux organisations internationales ou aux instances de normalisation, etc.;
- évaluer avec attention les ressources à la disposition du pays et plus spécifiquement du secteur de la justice. Déterminer si des sources de financement internationales peuvent exercer un effet de levier et, si oui, quel serait le montant de financement requis;
- faire participer les États membres de l'UE et les autres bailleurs de fonds à l'élaboration des stratégies et à la coordination, une tâche importante pour présenter un front uni, surmonter les résistances politiques à la réforme du secteur de la justice et réduire le risque de fragmentation de l'aide;
- faire appel à des experts originaires de pays confrontés à des circonstances comparables ou qui partagent les mêmes traditions et pratiques juridiques;
- minimiser les attentes et éviter les excès d'ambition;
- tenir compte de la capacité d'absorption et de la manière dont elle est affectée par les intérêts politiques;
- évaluer la manière dont les considérations politiques affectent les différentes étapes du cycle de projet. Soutenir les initiatives destinées à alimenter le débat politique sur les besoins de réforme (sensibilisation, campagnes, plaidoiries, etc.);
- identifier les alliés, les catalyseurs et les défenseurs du changement et collaborer avec eux afin de susciter progressivement l'émergence d'une volonté politique. Il peut s'agir des associations de juges et d'avocats, des centres de formation judiciaire, des organisations de la société civile, etc. ⁽⁵³⁾

⁽⁵³⁾ Ces recommandations ont été proposées et débattues durant l'atelier organisé par le Commission européenne sur la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité, dans le cadre de l'aide extérieure de l'Union, le 17 mai 2011, à Bruxelles.

Au niveau des institutions et du développement, les recommandations suivantes peuvent être formulées:

- les diverses composantes des projets doivent être conceptuellement liées, se renforcer mutuellement et générer des synergies, quand bien même les partenaires de mise en œuvre seraient différents;
- les projets devraient cibler certaines instances judiciaires ou certains professionnels du droit et éviter les approches «à l'aveuglette» caractérisées par une diversité et une pluralité excessives et dispersant les ressources sur trop d'entités différentes;
- les projets devraient reposer sur la coordination et la complémentarité du soutien au secteur de la justice apporté par les États membres de l'UE et les autres grands bailleurs de fonds;
- une large adhésion et une bonne appropriation par les acteurs gouvernementaux et non étatiques sont bénéfiques aux projets à tous les cycles de ceux-ci;
- les politiques et activités qui adoptent une approche progressive à long terme, sans essayer d'obtenir trop de résultats en trop peu de temps, ont plus de chances de parvenir à des résultats durables;
- utiliser des fonds pour imprévus et des outils de contrôle afin de créer des incitations, en veillant à trouver un bon équilibre de sorte que les fonds pour imprévus soient suffisamment consistants pour avoir une valeur, mais pas assez pour empêcher d'avancer;
- le développement des capacités doit tenir compte des pratiques de direction, de gestion, d'incitation et du comportement et de la culture de l'organisation;
- des outils efficaces de suivi et d'évaluation de l'efficacité des initiatives doivent être conçus dès le début et être pleinement intégrés aux interventions.

L'approche sectorielle

L'objectif principal de l'assistance européenne aux programmes dans le secteur de la justice consiste à garantir un meilleur respect des droits et libertés fondamentales, par l'intermédiaire d'objectifs sectoriels, tels que des réformes structurelles, l'amélioration de l'accès à la justice, ainsi que des services sectoriels efficaces et de qualité.

Les programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS) doivent prendre scrupuleusement en considération les caractéristiques de la politique sectorielle. Cependant, il serait risqué de ne prévoir aucun véritable scénario de référence pour mesurer les résultats obtenus dans les domaines spécifiés dans la politique sectorielle, surtout pour les aspects relatifs au contrôle des instances judiciaires, à la réactivité des institutions, à l'efficacité et à la rentabilité ainsi que dans les domaines ayant trait aux performances opérationnelles (organisation, gestion, systèmes et effectif).

En l'absence de critères de référence initiaux suffisamment clairs, l'identification d'objectifs réalistes et d'indicateurs objectivement vérifiables peut se révéler problématique. Il est recommandé de procéder à des enquêtes de référence destinées à prédéfinir le cadre de l'exécution des programmes, dans le but de garantir des résultats plus durables et plus cohérents. L'établissement d'un dialogue intense est nécessaire au développement de la politique sectorielle. Les lacunes ou inexactitudes dans ce domaine pourraient affecter la qualité de l'appui sectoriel apporté.

3.2. La formulation

La phase de formulation cible la faisabilité et la pérennité de l'idée de projet, sur la base d'enseignements tirés et de meilleures pratiques.

L'approche axée sur les projets

Les approches participatives: il est recommandé que les parties prenantes locales soient pleinement impliquées dans la phase de formulation. Cela leur permet de mieux s'approprier le projet et de favoriser leur engagement. La mise en place de vastes processus consultatifs et participatifs doit être ici encore encouragée, afin de poursuivre l'implication de tous les acteurs dans la finalisation de la conception du projet.

Pour préserver cette dynamique, les mandats définis pour les missions de formulation devraient systématiquement inclure des consultations ainsi que l'organisation d'au moins un atelier avec les bénéficiaires et les partenaires, auquel assisteraient idéalement les autres bailleurs de fonds. Ce ou ces ateliers peuvent servir à a) définir des objectifs, des politiques et des programmes, b) identifier les activités et initiatives potentielles, c) concevoir des indicateurs objectivement vérifiables, d) tester la faisabilité et la durabilité des interventions proposées, e) prendre des mesures

préliminaires en vue de la mise en œuvre, notamment la structure de gouvernance du projet ou des mécanismes de coordination sectorielle, et f) régler les questions ayant trait à la collecte et à la diffusion d'informations.

Un équilibre adéquat entre les diverses composantes: certains projets sont négativement affectés par un déséquilibre entre leurs diverses composantes. Compte tenu de la volonté politique nécessaire pour mener à bien ces initiatives, la définition de composantes et d'actions trop ambitieuses ne font qu'exacerber les déséquilibres. L'efficacité d'un projet destiné à renforcer le cadre juridique et institutionnel ne dépend pas seulement de l'efficacité de sa gestion, mais aussi de sa capacité à surmonter les résistances au changement, qui peuvent l'empêcher sur la volonté de réforme.

Il convient de trouver un équilibre entre les composantes souples («soft») et durs («hard») (comme le renforcement institutionnel et les équipements et infrastructures) durant la phase de formulation, afin de réduire l'influence potentielle des facteurs politiques sur les activités durant la phase de mise en œuvre. Cependant, les infrastructures et équipements ne doivent pas être des objectifs en soi, mais doivent toujours être associés à des changements et réformes opérationnels qui leur permettent d'être utilisés de manière optimale et de générer une évolution positive au sein du secteur de la justice.

Il est également recommandé de concentrer les programmes sur des sous-secteurs clés, le cas échéant et en fonction du contexte national. S'il s'avère impossible de mettre en place un programme d'appui au secteur de la justice tout entier, il peut alors être judicieux de ne traiter qu'un sous-secteur ou un point d'entrée particulier. Ainsi, il peut être bénéfique d'orienter l'assistance vers la justice pénale, l'accès à la justice, les tribunaux commerciaux, la justice administrative, l'exécution des jugements ou le renforcement d'une institution spécifique (en tenant soigneusement compte de leur rôle, de leurs contributions et de leurs relations avec le secteur dans son ensemble).

Le développement des capacités: l'aide au développement des capacités intègre les contributions et les processus des acteurs externes, nationaux ou étrangers, qui servent de catalyseurs. L'appui au développement des capacités est une composante récurrente des interventions de l'Union européenne dans le secteur de la justice. Il prend habituellement la forme d'une assistance technique, d'activités de formation, de supports d'information, d'activités conjointes et de voyages d'étude. Cette approche est le reflet des principes de la «**Stratégie Cadre**», qui souligne l'importance de placer le développement des capacités sous l'égide du gouvernement.

De nombreux défis et obstacles surgissent durant le processus de développement des capacités. L'absorption et l'acceptation de l'expertise internationale apportée dans le cadre des projets dans le secteur de la justice se révèlent souvent problématiques, surtout lorsqu'il s'agit d'opérations décentralisées, dans lesquelles les opérateurs privés gèrent l'unité d'assistance technique et recrutent les experts à déployer. De nouvelles procédures destinées à améliorer la sélection des experts locaux et internationaux, comme une transparence accrue, une vérification renforcée et l'approbation des experts par les bénéficiaires, ont atténué certaines de ces préoccupations. Par ailleurs, les mesures de mise en œuvre et la structure de gouvernance du projet définies pendant la phase de formulation doivent être bien pensées et faire l'objet de discussions approfondies avec les partenaires et bénéficiaires du projet.

Priorité à la prestation de services: la reconnaissance des divers problèmes associés aux efforts précédemment déployés pour promouvoir l'État de droit et du fait que ces efforts n'ont pas toujours été centrés sur les personnes vulnérables ou sur les groupes marginalisés a débouché sur l'émergence d'autres stratégies ciblant l'incidence des projets sur les bénéficiaires finaux. L'approche axée sur la prestation de services se concentre sur la capacité des institutions à fournir des services améliorés aux personnes qui en ont le plus besoin, ce qui, dans la plupart des cas, ne saurait se passer de profondes transformations de la culture organisationnelle du secteur, processus de long terme s'il en est. En sensibilisant davantage les citoyens aux questions juridiques et en leur permettant d'exiger plus facilement des services et d'utiliser plus aisément les structures juridiques existantes, il est possible de renforcer cette transformation organisationnelle à long terme.

Les interventions et prestations de services dans le secteur de la justice doivent de préférence être mises en place à la fois au niveau central/national et au niveau local, afin de s'assurer que la chaîne des bénéficiaires est complète, que les capacités locales sont également renforcées et que des résultats plus systématiques et plus intégrés sont obtenus.

Bien qu'il y ait une certaine logique dans le renforcement prioritaire des institutions nationales de haut niveau, il convient de ne pas négliger les liens avec une fourniture efficace de services aux groupes cibles locaux pendant les phases de conception et de formulation des interventions dans le secteur de la justice.

Parmi les meilleures pratiques et concepts cohérents en matière de prestation de services dans le secteur de la justice figurent, selon un examen des projets:

- l'établissement de guichets d'information dans les tribunaux, avec des agents à la disposition des justiciables et du grand public pour répondre à leurs questions;

- le renforcement des tribunaux de première instance et des tribunaux communautaires, municipaux ou des petites créances;
- l'ouverture de tribunaux permanents, qui fournissent n'importe quel service judiciaire, quelle que soit l'heure, ou du moins jusqu'à des heures tardives;
- la mise en place de tribunaux itinérants, qui se rendent dans des régions isolées et dépourvues de services judiciaires formels ou qui manquent de personnel répressif et de professionnels du droit;
- la formation d'assistants juridiques ou para-juristes et de médiateurs afin d'orienter les citoyens vers les prestataires de services compétents et de servir de lien entre les autorités et les mécanismes de justice informelle;
- le développement des capacités des avocats traitant de cas d'assistance juridique et juridictionnelle et protégeant les droits de l'homme;
- la recherche et la publication de rapports sur l'état du système judiciaire et de l'accès à la justice;
- le développement de mécanismes d'assistance juridique et juridictionnelle et de protection des victimes de violations des droits de l'homme et des groupes vulnérables souffrant de discriminations;
- la mise en place de mécanismes de contrôle et de plainte;
- l'appui des activités de sensibilisation et de renforcement de la capacité des citoyens à exiger et faire usage de services fournis par les instances judiciaires.

La matrice de cadre logique: l'utilisation de la matrice de cadre logique doit être rendue plus efficace et sa conception doit être améliorée, étant donné que les indicateurs objectivement vérifiables demeurent souvent trop généraux et difficilement quantifiables, ou qu'ils n'ont qu'un rapport lointain avec les objectifs du projet. Le cadre logique perd alors de sa valeur en tant qu'outil de gestion continu, ce qui compromet le contrôle et l'évaluation. De plus, les matrices de cadre logique sont moins susceptibles de faire l'objet d'une utilisation continue, en consultation constante avec les partenaires et les groupes cibles du projet.

Il y a lieu de reconnaître l'existence de nombreuses difficultés inhérentes à la définition d'indicateurs quantifiables pour le secteur de la justice, qui semblent souvent irréalistes, arbitraires, mal conçus ou incohérents par rapport aux résultats attendus de l'intervention. C'est pourquoi trop d'importance est accordée aux produits, au détriment des résultats. Par exemple, les IOV tiennent souvent compte du nombre de personnes formées lors de séminaires, du volume d'équipement fourni et des types de supports produits et diffusés. Cependant, une liste de produits ne permet pas de déterminer si des résultats concrets ont été obtenus. Les résultats se manifestent par des modifications du fonctionnement des institutions, des améliorations des pratiques des professionnels du droit et des services fournis aux groupes cibles, ainsi qu'une protection accrue des droits de l'homme sur le terrain. Des indicateurs qualitatifs peuvent également servir à évaluer de manière plus adéquate le soutien apporté et le processus de réforme engagé.

Les hypothèses et les risques, tels que présentés dans les documents et rapports des projets, font souvent l'objet de critiques lors des contrôles effectués dans le cadre du suivi axé sur les résultats (ROM). Ces hypothèses et risques sont généralement considérés comme insuffisamment précis et inadéquatement formulés. Dans bien des cas, l'exercice d'identification des risques est mené sur une base formelle et manque de substance, et la gestion des risques n'est pas systématiquement incorporée aux actions proposées.

ÉTUDE DE CAS – La bonne gouvernance dans le système judiciaire indonésien (2004-2008)

Le principal acteur national concerné (la Cour suprême) n'a pas été suffisamment impliqué dans l'élaboration du projet. De ce fait, l'inclusion d'une composante relative à l'accès à la justice a posé certains problèmes en raison d'une appropriation insuffisante de la part de la Cour suprême ainsi que du manque de clarté des règlements régissant les pouvoirs de contrôle de la Cour suprême en ce qui concerne les assistants juridiques et les médiateurs. Les diverses parties prenantes ont considéré que cette composante, bien que légitime, ne constituait pas une priorité pour la Cour suprême, dès lors que l'accès à la justice devait relever de la responsabilité de l'État. De plus, s'il était certes satisfaisant de se reposer sur les organisations de la société civile spécialisées pour mettre en œuvre les activités de formation prévues, le gouvernement a dû certifier qu'il existait une politique claire garantissant la durabilité de ces mesures. Le projet a également dû procéder à plusieurs ajustements des activités, afin de régler des problèmes liés à la qualité. Ainsi, le nombre de juges et de greffiers devant participer aux activités de formation a été réduit, afin de pouvoir élargir la gamme de sujets traités lors de la formation. Plusieurs rapports, et notamment l'évaluation externe ex-post réalisée en février et mars 2009, ont conclu que la Cour suprême ne disposait pas des moyens financiers, techniques et managériaux nécessaires à la mise en œuvre d'un projet décentralisé de cette ampleur et à ce coût.

Le ROM indique également que les résultats attendus des interventions dans le secteur de la justice sont beaucoup trop ambitieux et souvent formulés de façon générale, sans qu'il soit possible de les quantifier. La définition des résultats ne prend pas suffisamment en considération la nature sensible des réformes juridiques et institutionnelles et les collaborations avec les professionnels du droit, ainsi que du temps nécessaire et de l'action soutenue requise pour obtenir des résultats. Le renforcement institutionnel et la justice réparatrice en particulier ne peuvent que rarement se conformer à un calendrier donné. Ce problème est aggravé lorsqu'un trop grand nombre d'activités sont planifiées, lorsque les obstacles à l'extension du projet en zone rurale et dans les communautés marginalisées sont sous-estimés, lorsque les barrières à l'absorption sont négligées et lorsque les intérêts divergents des différents acteurs ne sont pas suffisamment pris en considération.

L'approche sectorielle

Considérations générales: l'appui sectoriel s'inscrit dans un processus de réforme à long terme. Il s'agit tout d'abord de définir les priorités en fonction du contexte national, puis de procéder par étapes, de façon dynamique. Le dialogue politique sectoriel est essentiel à ce stade, de préférence en coordination avec les autres bailleurs de fonds, en vue d'augmenter les chances d'obtenir des engagements fermes de la part du gouvernement.

Les aspects dysfonctionnels du secteur de la justice (tels que le trafic d'influence, l'impunité, la corruption, le recours excessif à la détention provisoire, la torture, les conditions de détention inhumaines et la peine de mort) suscitent un questionnement au sujet de l'opportunité et des raisons d'apporter une assistance extérieure, même si les critères d'éligibilité sont techniquement remplis. Lorsque ces dysfonctionnements exacerbent les violations des droits de l'homme ou les laissent impunies, alors que toutes les conditions de l'appui budgétaire sont remplies, des conditionnalités politiques devraient être appliquées si l'on utilise ce type d'assistance. Cette approche, à la fois ferme et constructive, démontre l'engagement et la vigilance des bailleurs de fonds vis-à-vis des principes de l'État de droit, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme.

Cependant, si des violations des droits de l'homme sont commises de manière systématique et généralisée avec l'accord du gouvernement, que cet accord soit exprès (sous la forme de politique publique) ou tacite (contrôles insuffisants ou absence de mesures de lutte contre l'impunité), l'appui budgétaire sectoriel ne doit pas être envisagé, car cela équivaldrait à cautionner, voire à financer, ces violations. Ce principe est néanmoins difficile à appliquer lorsqu'il s'agit du soutien à la réforme de la justice pénale et du secteur de la sécurité. La nature conservatrice de certains points d'entrée ne doit pas avoir pour effet de bloquer entièrement l'assistance. Les droits de l'homme seraient peut-être mieux défendus avec des interventions soigneusement élaborées, sélectionnant et ciblant les objectifs les plus appropriés, afin d'atteindre des résultats concrets, mais plus limités.

Ainsi, en ce qui concerne le personnel répressif, le renforcement des capacités peut inclure une formation sur les droits de l'homme, ainsi que sur le respect du droit à un procès équitable et des droits de la défense. De même, la fourniture de matériel de répression et le soutien des sciences médico-légales permettent à la police de se concentrer sur la recherche de preuves matérielles et autres, en évitant de recourir de manière excessive aux témoignages, qui pourraient avoir été obtenus en violation des droits de l'homme. Le soutien à l'autonomisation juridique des individus afin de leur permettre de faire valoir leurs droits et d'exiger des services de la part des instances judiciaires est également une option envisageable.

En ce qui concerne l'assistance apportée aux prisons, l'amélioration des conditions de détention, l'accès aux soins médicaux, l'éducation et la formation professionnelle ainsi que la fourniture de services de réhabilitation sont autant d'aspects clés à prendre en considération, de même que la réduction de la population carcérale, qui figure parmi les objectifs de nombreuses interventions. Il importe également d'améliorer les politiques et les procédures opérationnelles, qui peuvent avoir une incidence positive sur les droits fondamentaux des détenus.

Les sept secteurs d'évaluation clés: le but de l'«étude à sept évaluations» est d'aider à identifier et à formuler un projet ou un programme en utilisant le programme d'appui aux politiques sectorielles comme modalité de mise en œuvre, conformément aux lignes directrices européennes relatives aux PAPS. Selon les termes des références de cette étude une équipe de consultants travaille en deux phases en collaboration avec des représentants désignés du groupe de travail sectoriel sur le PAPS:

- la phase I sert à confirmer que les conditions du PAPS sont remplies et à détecter les éventuels domaines où des améliorations sont nécessaires à une mise en œuvre réussie;
- la phase II est destinée à la formulation de recommandations couvrant a) les conditions d'octroi de l'aide, b) les indicateurs, c) les objectifs, d) le calendrier de paiement et e) les procédures de paiement.

Les sept domaines d'évaluation couverts dans une étude visant à confirmer que les conditions de recours au PAPS sont remplies sont:

- domaine 1: le cadre national et macroéconomique
- domaine 2: la politique sectorielle et le cadre stratégique global
- domaine 3: le budget et le cadre de dépenses à moyen terme
- domaine 4: les systèmes publics de gestion financière
- domaine 5: la coordination des bailleurs de fonds
- domaine 6: la mesure des performances
- domaine 7: le développement institutionnel et des capacités

L'étude d'évaluation formule des possibilités pour la mise en œuvre, comme des modalités opérationnelles ou financières, associées à des indicateurs de performance, des objectifs et conditions, des mécanismes de paiement et un calendrier des actions requises pour être éligible au PAPS.

ÉTUDE DE CAS – Le programme e-justice en Afrique du Sud (2000-2007)

L'appui budgétaire sectoriel a été utilisé en Afrique du Sud dans le cadre de l'initiative intitulée «*Soutenir la transformation du système judiciaire: le programme e-justice*», mise en œuvre entre 2000 et 2007, bien qu'initialement planifiée pour durer jusqu'en 2004. Un budget total de 25 millions d'euros a été mobilisé afin de connecter les différents tribunaux, informatiser la gestion et le fonctionnement des procédures pénales, établir le budget alloué à la justice des mineurs, etc. Des procédures de gestion du changement ont été adoptées, des formations ont été dispensées et la communication a été améliorée. Cet appui budgétaire sectoriel a été demandé par les autorités, qui ont considéré que l'approche axée sur les projets utilisée pour le précédent projet ne correspondait pas à leur réalité.

Ce programme vaste et ambitieux a débouché sur des avancées majeures en termes d'informatisation et d'automatisation des processus et des systèmes de gestion des informations, améliorant ainsi les travaux du ministère de la justice et des tribunaux, tout en favorisant la transparence. Cependant, certaines lacunes ont été observées au stade de la mise en œuvre, entraînant plusieurs inconvénients: le système n'est pas suffisamment intégré et coordonné, puisque d'autres institutions clés comme les procureurs et les officiers de police n'en bénéficient pas et restent déconnectées du système judiciaire (à l'exception d'une zone pilote). L'objectif général du programme, qui est de garantir un meilleur accès à la justice et un système judiciaire plus efficace, notamment pour les groupes défavorisés et isolés, n'a pas pu devenir une priorité, du fait des coûts et des délais inhérents au déploiement technologique. Bien que le programme ait été fondé sur la stratégie intégrée de justice, il n'y avait à l'époque aucune véritable approche sectorielle et le cadre de performance était faible. Dès lors, la stratégie a dû être révisée et le contrôle des résultats a dû être renforcé. Il semble que le recours à l'appui budgétaire sectoriel était prématuré, comme le corroborent également les circonstances entourant le premier plan de travail mis au point par le ministère de la justice, qui ne satisfaisait pas les exigences procédurales de la CE, engendrant un retard de deux ans avant que la première tranche de financement soit débloquée.

Les programmes régionaux

La conception des projets régionaux pour le secteur de la justice est problématique dans plusieurs pays. Le principal obstacle est la nécessité d'harmoniser les concepts et la planification selon une perspective commune, à la lumière de chaque contexte particulier. D'autres problèmes sont mis à jour pendant la phase de mise en œuvre ainsi que dans le cadre de la coopération transnationale. Pour y répondre, l'Union européenne apporte son soutien à des projets fondés sur des partenariats de coopération régionale et sur des accords d'association.

Malgré différents niveaux de progrès enregistrés dans la réforme de la justice, ce cadre multilatéral permet de concevoir et de mettre en œuvre une approche coordonnée face aux problèmes communs du secteur, qui l'empêchent d'atteindre ses objectifs tels que le renforcement de l'État de droit et la protection des droits de l'homme. Bien que les systèmes judiciaires de différents pays puissent posséder des caractéristiques communes, des différences majeures peuvent apparaître en raison de facteurs politiques et socioéconomiques, ainsi que de la diversité des cadres juridiques et institutionnels. Le degré d'indépendance du système judiciaire, la transparence de l'administration de la justice et les lois coutumières ou religieuses peuvent également varier d'un pays à l'autre.

Le soutien de l'Europe à la réforme des systèmes juridiques au niveau régional s'est principalement axé sur la formation des professionnels du droit, afin d'améliorer la gestion et l'administration de la justice, de créer des opportunités de dialogue, de faciliter les échanges mutuels de pratiques et de connaissances professionnelles, ainsi que de renforcer l'aide mutuelle en matière civile et pénale.

Les mesures financées par des programmes régionaux viennent compléter les activités bilatérales et autres actions financées au titre de l'IEDDH et d'autres instruments thématiques. Elles participent également à la recherche de mécanismes de facilitation de la mission des figures clés des systèmes judiciaires. L'établissement de liens avec les institutions régionales et les instances transnationales peut faciliter ces processus.

3.3. Les problématiques transversales

La présente section se penche sur un échantillon représentatif de problématiques afin de montrer la manière dont celles-ci peuvent contribuer à l'élaboration des interventions dans le secteur de la justice et préparer le terrain d'une mise en œuvre sans embûche.

Intégration de la dimension de genre

L'intégration de la dimension de genre dans les projets d'assistance revêt une importance fondamentale étant donné que les inégalités de genre sont particulièrement problématiques dans le secteur de la justice. Les femmes rencontrent souvent des obstacles plus importants pour accéder à la justice, que ce soit dans le système formel ou dans le système informel. Elles sont aussi plus vulnérables, en particulier lorsqu'elles sont analphabètes, veuves, divorcées ou mineures. Dès lors, l'intégration des questions relatives à la dimension de genre dans les interventions menées dans le secteur de la justice rend les réformes plus pertinentes, complètes et durables. L'égalité des genres a des effets positifs sur la protection des autres segments vulnérables de la société et est également bénéfique pour la population au sens large. Les questions relatives à la dimension de genre sont capitales pour toute réforme du secteur judiciaire aspirant véritablement à promouvoir les normes en matière de droits de l'homme, la bonne gouvernance et la démocratie. Chaque projet doit donc s'assurer qu'il prend suffisamment en considération ces aspects et ce, à toutes les étapes (dialogue, analyse des problèmes, analyse des parties prenantes, définition des objectifs et activités, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation).

La protection des droits des femmes dans les interventions portant sur le secteur de la justice est un moyen important de :

- s'assurer que les pays assument les responsabilités qui leur incombent au titre des traités internationaux;
- garantir un accès égal à la justice et défendre les droits de tous les segments de la communauté;
- réformer les législations et pratiques discriminatoires et promouvoir la protection des droits de l'homme;
- réduire et éliminer potentiellement l'impunité des auteurs de violences sexistes;
- assurer la représentation équilibrée des différents groupes au sein du secteur de la justice;
- renforcer la légitimité du secteur de la justice et susciter la confiance dans ses institutions;
- renforcer le suivi et le contrôle du secteur de la justice ⁽⁵⁴⁾

La boîte à outils pour l'intégration de la dimension du genre dans la coopération au développement de la CE ⁽⁵⁵⁾ recommande de recourir à divers outils durant les phases d'analyse des problèmes et des parties prenantes, d'identification et de formulation. L'évaluation de l'impact de la dimension de genre est un outil essentiel au stade de l'élaboration du projet, qui facilite l'intégration des aspects relatifs à la dimension de genre de manière à ce qu'ils puissent être pris en considération tout au long de l'intervention. Cela peut aider à recenser et analyser les données relatives à l'égalité des genres, à soutenir la prise en considération des questions relatives à la dimension de genre et à faciliter la formulation d'indicateurs pertinents.

Durant la phase d'élaboration, l'accent doit être placé sur l'évaluation et l'analyse :

- des droits des femmes en vertu de la constitution et des autres lois (droit de la famille, droit des successions, etc.);
- du respect des instruments internationaux ratifiés dans le domaine des droits des femmes;

⁽⁵⁴⁾ Extrait de: "Place du genre dans la RSS" par Shelby Quast

⁽⁵⁵⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/sp/gender-toolkit/fr/index_fr.htm

- des données désagrégées sur l'équilibre entre les genres et la participation des femmes aux institutions gouvernementales, à la fonction publique, aux institutions judiciaires et aux professions du droit;
- de la prise en considération de la dimension de genre en pratique, notamment en matière de violences domestiques et de crimes sexuels et en particulier en ce qui concerne les droits de la défense, environnement de la cour/du tribunal, la séparation des hommes et des femmes dans les prisons, les discriminations sexistes, les inégalités salariales, les inégalités face à l'emploi, etc.;
- du rôle des femmes dans la société et la communauté;
- du rôle des femmes dans les processus décisionnels.

Les activités prévues doivent intégrer et impliquer les femmes, dans la mesure du possible :

- en garantissant l'égalité des genres dans la législation et la réglementation;
- en améliorant l'égalité des genres au sein des activités gouvernementales, telles que les passations de marchés;
- en défendant la parité dans le secteur public et le système judiciaire;
- en défendant l'inclusion des droits des femmes dans les activités pénitentiaires et de répression;
- en garantissant la représentation des femmes dans la gestion des projets et les structures décisionnelles;
- en garantissant l'égalité de participation des femmes aux activités des projets, telles que la formation, la communication, etc.

Les droits des enfants

Il importe également de tenir compte, parallèlement aux questions relatives à la dimension de genre, des droits de l'enfant, au moment d'élaborer un programme d'appui ou de réforme de la justice, conformément à l'engagement pris par l'Union européenne visant à promouvoir les droits de l'enfant et à répondre à leurs besoins élémentaires dans le cadre de ses politiques internes et externes.

Malgré les obligations internationales figurant dans la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs, **les besoins élémentaires et les droits des enfants continuent de faire l'objet de violations dans de nombreux pays**, et leur protection constitue un problème majeur pour le secteur de la justice. Cette protection doit être l'une des priorités des instances répressives et de leur personnel. Cela reste néanmoins difficile compte tenu de l'insuffisance des moyens budgétaires affectés à la protection des victimes, de la non-application du droit, des pratiques discriminatoires, et de l'insuffisance de la sensibilisation, de la formation et de la spécialisation du personnel. Surtout dans les situations de fragilité, les enfants demeurent la proie de toutes sortes d'abus, notamment de pratiques traditionnelles dangereuses, de châtiments corporels, de violences, d'exploitation, de travaux, de trafics, d'enrôlement dans des groupes armés, etc.

En ce qui concerne les systèmes judiciaires, **les enfants sont également confrontés à des obstacles persistants à la garantie de leurs droits**. Ainsi, ils peuvent ne pas avoir accès à la justice, ou n'y avoir qu'un accès restreint (ou qui ne tient pas compte de leurs besoins spécifiques), les procédures peuvent être trop nombreuses, ou trop complexes et les discriminations peuvent faire rage, à divers égards (notamment envers les fillettes, les enfants appartenant à des groupes minoritaires ou les handicapés), et l'accès aux services peut être insuffisant. Le risque d'une victimisation secondaire des enfants par le système judiciaire, c'est-à-dire le risque que les enfants victimes d'abus soit également traités de manière injuste dans le cadre du processus judiciaire, est bien réel. Autre inquiétude majeure, le manque de mécanismes et de procédures de protection juridique adéquats pour les enfants victimes d'abus et témoins dans la plupart des pays, associé à des services de protection sociale insuffisants pour garantir la réintégration sociale des délinquants mineurs ou l'assistance et le rétablissement des enfants victimes d'abus.

De plus, et malgré le fait que la privation de liberté devrait être une mesure de dernier recours, de nombreux enfants sont toujours incarcérés pour des infractions mineures, souvent avec des adultes et/ou dans des conditions déplorablement et sans avoir été jugés. Les infrastructures de détention sont souvent dépourvues d'installations sanitaires suffisantes, de nourriture adéquate, d'activités éducatives, formatives et récréatives, ainsi que de soutien psychosocial. Les enfants détenus sont extrêmement exposés aux violences et notamment aux abus sexuels. Les séquelles d'une incarcération sont profondes et durables et les mesures de prévention et de réhabilitation sont limitées.

Dans de nombreux pays en développement, les enfants ne sont pas déclarés à la naissance et ne peuvent donc pas bénéficier des droits de protection qui leur reviennent. Ainsi, ils ne peuvent prouver leur âge lorsqu'ils sont tenus par la loi de le faire ou lorsqu'il est dans leur intérêt de le faire.

Il convient également de tenir compte du fait que dans bien des pays, le système formel coexiste avec des systèmes informels, et que dans bon nombre de pays, les systèmes religieux comme la *sharia* jouent aussi un rôle crucial, en particulier dans les affaires familiales. La reconnaissance des systèmes de justice informelle et traditionnelle existant dans de nombreux pays peut être mise à profit et développée afin d'assurer aux enfants un accès à la justice tout en garantissant le respect de leurs droits.

La garantie des droits des enfants par la justice reste problématique, dans les systèmes formels comme informels. La priorité doit être donnée aux enfants nécessitant une protection spéciale, notamment ceux qui sont privés de liberté, qui sont handicapés, qui vivent ou travaillent dans la rue ou qui appartiennent à des minorités linguistiques, ethniques et religieuses ou à d'autres groupes vulnérables.

En tant que partie intégrante de la politique de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux (notamment en vertu de l'article 24 de la Charte européenne des droits fondamentaux), la protection des droits de l'enfant bénéficie d'une place particulière dans les politiques de défense des droits de l'homme et de démocratisation menées vis-à-vis des pays tiers. Plusieurs politiques européennes récentes ont mis en place un cadre pour une approche globale de la protection et de la promotion des droits de l'enfant dans les pays tiers, en particulier dans les situations impliquant a) le trafic et la prostitution d'enfants, b) des enfants victimes de conflits armés, c) des violences envers les enfants, d) des discriminations et l'exclusion sociale des enfants, ainsi que e) le travail des enfants⁽⁵⁶⁾.

Les programmes financés par l'Union européenne défendent et protègent, à travers différents instruments, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des enfants, par le biais:

- d'activités de lobbying et de sensibilisation au sujet des différents instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'enfant;
- de la défense et du soutien des réformes juridiques destinées à assurer la compatibilité des législations nationales avec les instruments régionaux et internationaux, les déclarations et orientations connexes émanant des Nations unies et d'autres organismes régionaux, notamment les réformes juridiques interdisant toutes les formes de violence contre les enfants et luttant contre les mariages forcés, les mutilations génitales et l'impunité;
- de la conception et de la mise en œuvre de stratégies et de plans spécifiques au pays cible, afin de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant, en combattant et en prévenant toutes les formes de violence;
- de la conception et de la mise en œuvre de cadres de justice nationaux pour les mineurs, conformément aux normes et règles internationales et notamment aux «règles de Beijing»⁽⁵⁷⁾
- de l'assistance en matière de droit de la famille: la défense et de soutien de l'instauration de registres de naissance, de la résolution des conflits familiaux (concernant le droit de garde et de visite), des mécanismes d'obtention de la nationalité, de la recherche des membres de la famille dans les contextes de déplacements, etc.;
- du suivi des affaires de violences faites à des enfants et de mineurs incarcérés;
- de la fourniture d'une protection et d'une assistance aux enfants victimes d'abus ou témoins dans des procès pénaux;
- de la participation des enfants aux processus de décision qui les concernent;
- de l'amélioration de la participation des enfants aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), ainsi qu'aux cadres de justice transitionnelle;
- de l'aide aux programmes de réintégration et de réhabilitation des enfants victimes de violences ou de trafics (et notamment d'exploitation sexuelle et de travaux forcés).

Les droits de l'homme

Les secteurs de la justice et de la sécurité ne peuvent être dissociés de la situation générale des droits de l'homme au niveau national, puisqu'ils sont les principaux vecteurs de la protection et de l'application des droits des citoyens dans les régimes démocratiques, ou les principaux vecteurs de la répression dans les régimes autoritaires. Ainsi, les droits de l'homme doivent être au cœur de l'ensemble des initiatives d'appui au secteur de la justice.

⁽⁵⁶⁾ Les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, les Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, COM (2006) 367 final – 4.7.2006 – Communication de la Commission "Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant", SEC (2006) 889 – 4.7.2006 – Communication de la Commission "Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE"; COM (2008) 55 final – 5.2.2008. Tous disponibles à l'adresse: http://www.eeas.europa.eu/human_rights/child/index_fr.htm

⁽⁵⁷⁾ http://www.child-abuse.com/childhouse/childrens_rights/dci_bei1.html

ÉTUDE DE CAS – La liberté surveillée pour les jeunes délinquants en Géorgie

Un projet de réforme pénitentiaire, comprenant des mesures de mise en liberté surveillée pour les délinquants mineurs, a été mise en œuvre en Géorgie par l'UNICEF entre 2008 et 2010, avec le soutien de l'UE. Le projet a œuvré à la création d'un système global de justice des mineurs, axé sur la réhabilitation et la réintégration des délinquants mineurs, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (ratifiée par la Géorgie). Ce projet a apporté une réponse directe aux besoins de nombreux groupes cibles et de bénéficiaires, notamment des mineurs condamnés, des enfants en liberté surveillée, du personnel de détention (dont les enseignants), des agents de probation, des représentants des organisations de la société civile, ainsi que des juges et des dirigeants politiques. Il est parvenu à générer une atmosphère très collaborative rendant possible l'établissement d'un dialogue sectorielle et renforçant les liens entre les systèmes pénitentiaire et de liberté surveillée. Parmi les résultats atteints, il faut noter la mise en place d'un système de réintégration des mineurs à la prison d'Avchala, d'une aide au développement interpersonnel et à la communication, d'activités sportives et récréatives, ainsi que l'implication des organisations de la société civile dans la réhabilitation, et la promotion de modèles de réintégration centrés sur l'enfant et ayant recours à des enseignants formés.

L'approche fondée sur les droits de l'homme (AFDH) se base sur le fait que l'individu est titulaire de droits que l'État et les autres entités redevables à son égard doivent respecter. Cela diffère d'une approche fondée sur les besoins, où ces rapports d'obligations ne sont pas envisagés. L'AFDH clarifie les responsabilités, en identifiant les titulaires de droits (les individus) et les titulaires d'obligations (l'État et les institutions). Elle permet la coopération au développement pour le renforcement des capacités des titulaires d'obligations à les honorer et/ou des titulaires de droits à les faire valoir. Elle met également en valeur l'importance des principes d'intégration, de participation, de transparence et de responsabilité, applicables en matière de bonne gouvernance.

L'approche fondée sur les droits de l'homme consiste à a) évaluer la nécessité d'appliquer et faire respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme et b) à renforcer les capacités des acteurs principaux, aussi bien du côté de l'offre que de la demande de services de justice, afin d'établir un dialogue, de permettre aux titulaires d'obligations de les honorer et de garantir la responsabilité des mécanismes de justice et des institutions de pour le lacunes/ les insuffisances dans la protection et de la promotion des droits de l'homme⁽⁵⁸⁾.

Dans le cadre de l'analyse du contexte et de l'élaboration des projets d'appui au secteur de la justice, une approche fondée sur les droits de l'homme peut être adoptée:

- en revoyant l'adéquation des lois, des politiques et des stratégies relatives aux droits de l'homme;
- en recensant les principaux problèmes en matière de droits de l'homme et de discrimination auxquels font face les groupes vulnérables;
- en évaluant et en hiérarchisant les problèmes relatifs aux droits de l'homme qui affectent le fonctionnement du secteur de la justice;
- en évaluant les problèmes en matière de droits de l'homme qui affectent le fonctionnement de chacun des points d'entrée du secteur de la justice;
- en définissant les problèmes et les violations des droits de l'homme relatifs à des objectifs spécifiques, tels que l'amélioration de l'accès à la justice, la fourniture de ressources d'information, l'arrêt des discriminations, l'autonomisation juridique, etc.;
- en identifiant les services et les fournisseurs de services qui sont en mesure de promouvoir et de défendre les droits de l'homme;
- en identifiant et en intégrant des mécanismes de contrôle réciproque des institutions et des acteurs, afin d'assurer la surveillance civile et démocratique du fonctionnement du secteur de la justice (p.ex. médiateur, parlement, commissions indépendantes en matière de droits de l'homme, cour des comptes, organisations de la société civile).

⁽⁵⁸⁾ Les Nations unies ont mis en place un portail internet sur les approches fondées sur les droits de l'homme, disponible sur: http://hrbportal.org/?page_id=3197. Voir aussi "Note de pratique sur l'Approche fondée sur les droits de l'homme: l'accès à la justice" mis au point par le PNUD, disponible sur: http://hrbportal.org/wp-content/files/1233230279_8_1_1_resfile.pdf

Une fois que ces questions ont été identifiées, l'élaboration du projet doit se concentrer sur:

- les réformes juridiques et institutionnelles destinées à améliorer la promotion et la protection des droits de l'homme;
- le renforcement des capacités des instances judiciaires (formelles et informelles) en matière de droits de l'homme;
- les activités de sensibilisation et de formation des fonctionnaires et des professionnels du droit;
- les activités de plaidoirie en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme;
- l'éducation et l'autonomisation des groupes vulnérables confrontés à des violations des droits de l'homme, à des discriminations et à des obstacles pour accéder à la justice;
- le développement de la fourniture de services et d'assistance juridique et juridictionnelle aux groupes vulnérables et marginalisés;
- la création de mécanismes destinés à assurer l'inclusion et la participation des groupes sociaux vulnérables;
- les synergies, les corrélations et les rapports entre les différentes catégories d'interventions.
- la responsabilité et l'éthique des professionnels de la justice.

ÉTUDE DE CAS – Soutien du système judiciaire – mise en place de tribunaux villageois au Bangladesh

L'objectif général du projet (mis en œuvre entre 2007 et 2012) a été d'améliorer l'accès à la justice des groupes défavorisés et marginalisés et de rendre plus efficace les systèmes et processus de garantie des droits de l'homme au Bangladesh. Ce projet a adopté une approche fondée sur les droits de l'homme pour la programmation et la mise en œuvre de ses actions, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et la sécurité.

Ce projet donne un exemple d'utilisation pertinente d'une approche fondée sur les droits de l'homme, dès lors que ce projet a associé le renforcement des tribunaux villageois (institutions formelles établies au niveau rural au sein des assemblées locales (*Union Parishads*)) à la réforme juridique, au renforcement des capacités des élus gouvernementaux et des policiers, ainsi qu'à la sensibilisation des citoyens, notamment sur les questions relatives à la dimension de genre. Le projet a également procédé à l'évaluation des performances des tribunaux, à travers la mise en place de procédures de suivi, d'évaluation et d'inspection par le ministère de la gouvernance locale.

La lutte contre la corruption

La corruption peut mettre à mal les fonctions des différents points d'entrée du secteur de la justice et diminuer l'efficacité et la crédibilité de l'ensemble du secteur. De plus, la corruption du secteur de la justice menace sa capacité et sa légitimité à lutter contre ce même phénomène dans d'autres secteurs de la société. Cela a, en retour, un impact très néfaste sur le développement national, l'activité économique et le bien-être des peuples. Par conséquent, l'élaboration des interventions en matière de justice devrait a) envisager les meilleurs moyens de diminuer ou d'éliminer la corruption au niveau des points d'entrée sélectionnés chaque fois que cela est pertinent et faisable et b) déterminer les moyens d'utiliser ces points d'entrée pour combattre la corruption dans l'ensemble de la société.

La corruption devrait être traitée de façon holistique, en tenant compte des thèmes de la transparence, de la responsabilité, de la participation et de l'accès aux informations. La corruption se développe là où il n'y a pas de transparence ni de responsabilité et où il y a des restrictions à l'accès aux informations. Elle peut donc être limitée par le biais a) de l'informatisation des systèmes de gestion des informations, afin d'améliorer la transparence et la répartition aléatoire des affaires aux juges, b) de réformes des ressources humaines améliorant leur gestion et leur responsabilisation et c) de la liberté d'information et des processus consultatifs, afin de permettre aux citoyens de savoir ce que fait le gouvernement, et d'exprimer leur position.

Les normes internationales sont importantes dans ce cadre et les institutions internationales et multinationales peuvent fournir de nombreuses informations ainsi qu'une assistance soutenue. Leurs principaux domaines d'intervention comprennent le fonctionnement des tribunaux et le travail des professionnels du droit. Les codes et mécanismes éthiques destinés à garantir la responsabilité et l'intégrité professionnelles, peuvent jouer un rôle

important. Il est possible d'intégrer ces mesures anti-corruption dans des activités qui peuvent ensuite être reflétées au sein des indicateurs objectivement vérifiables.

D'autres questions transversales, comme l'impact environnemental, peuvent aider à l'élaboration et à l'amélioration de l'efficacité des interventions dans le secteur de la justice. Ce choix devrait être fait sur la base du contexte de développement, des caractéristiques du secteur, des priorités nationales, etc.

3.4. Utilisation des indicateurs et facteurs de durabilité

Les indicateurs correspondent à des éléments ou à des caractéristiques du secteur de la justice qui peuvent être mesurés. Ils jouent un rôle crucial dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions dans le secteur de la justice. Il est de fait impossible de mettre en œuvre avec succès certains programmes sans comprendre et utiliser une vaste gamme d'indicateurs concrets, en fonction, bien entendu, de la nature exacte de l'intervention.

Dans ses lignes directrices sur la gestion du cycle de projet, la Commission européenne a recensé quatre types d'indicateurs de performance des projets:

- *Les indicateurs d'intrants* mesurent les ressources financières affectées au projet. Ils établissent un lien direct entre ces ressources et les résultats atteints, afin de mieux évaluer la rentabilité et l'efficacité des interventions, ainsi que leur valeur ajoutée. Il en va ainsi de l'assistance technique, des activités de financement, des investissements dans les infrastructures et les activités, du soutien au personnel et de l'achat d'équipements et de fournitures. Il est important d'envisager ces résultats en tenant compte de l'évolution des capacités et des activités, afin d'apprécier les liens entre les efforts fournis et les résultats atteints. À cette fin, des mécanismes de liaison avec les bénéficiaires doivent être établis à l'avance, et leur travail doit être régi par des protocoles et des critères prédéfinis.
- *Les indicateurs d'extrants* mesurent les résultats concrets et immédiats atteints par les mesures entreprises. Il s'agit, par exemple, du nombre de séances de formation et de membres du personnel qui y ont participé, du nombre d'infrastructures construites ou rénovées, de la quantité d'équipements fournis, des logiciels conçus/fournis, des supports de formation et de documentation préparés, du nombre de lois élaborées et adoptées, etc.
- *Les indicateurs de résultats* mesurent les résultats atteints vis-à-vis des bénéficiaires des interventions. Ils couvrent l'utilisation des produits et services et la satisfaction qu'ils apportent. Il s'agit, par exemple, du nombre de détenus bénéficiant d'une assistance judiciaire et du nombre de personnes ayant accédé aux services du système judiciaire. Afin de mesurer ces résultats, il convient de disposer de données de base, qui ne sont pas toujours disponibles auprès des sources officielles. Le suivi des rapports mentionne régulièrement le manque ou l'insuffisance d'indicateurs objectivement vérifiables (IOV) parmi ces cadres logiques.
- *Les indicateurs d'impact* mesurent les conséquences des résultats atteints sur la base des objectifs du programme. Il s'agit, par exemple, de la réduction du nombre de personnes en détention préventive par rapport au nombre de détenus jugés, de l'amélioration des processus décisionnels des juges, de la réduction du temps requis pour traiter des affaires, de la réduction de l'arriéré judiciaire, de la diminution du nombre d'accusés condamnés sans avoir eu accès à un avocat, etc.

La première catégorie met l'accent sur les efforts entrepris, alors que les trois autres se concentrent sur les effets. Au gré des objectifs fixés et des résultats atteints, cette catégorisation peut varier quelque peu. Ainsi, la modernisation d'un programme de formation peut résulter directement de la fourniture d'une expertise dans le cadre d'un projet, ou bien cela peut résulter d'un renforcement institutionnel ayant amélioré le système et les procédures d'élaboration de programmes par un comité national. De même, le recours accru aux modes alternatifs de résolution des conflits constitue un indicateur d'objectifs s'il résulte d'un mécanisme mis en place par le projet, mais il peut devenir un indicateur d'impact s'il découle de programmes de formation spéciaux pour les professionnels du droit ou de campagnes de communication.

Il est aussi possible de classer les indicateurs en fonction du niveau des mesures effectuées. Dans ce paradigme, les indicateurs peuvent mesurer les objectifs stratégiques, les objectifs institutionnels ou les activités⁽⁵⁹⁾. La source d'informations peut dépendre du niveau de l'indicateur, ainsi que du cadre temporel impliqué.

Il est important d'adopter une méthodologie pertinente pour identifier et hiérarchiser les indicateurs. Les organisations de la société civile, lorsqu'elles participent à ce processus depuis l'origine, peuvent jouer un rôle actif et

59 Voir *"Measuring Progress Towards Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators Across the Justice Sector"*, Institut VERA, disponible sur: http://www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf and <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/VeraDFIDSummaryPaperNov2003.pdf>

précieux en collectant des données et en évaluant la conformité. Une bonne pratique serait que les délégations de l'UE insistent pour que les projets soient davantage axés sur les indicateurs, pour que ceux-ci deviennent la base des processus de consultation durant les phases de conception et de mise en œuvre.

En règle générale, les indicateurs doivent être «SMART»:

- **Spécifiques:** des indicateurs idéalistes ou trop généraux sont difficiles à mesurer et sont de peu d'utilité pratique. En matière de justice, ceux-ci demeurent souvent imprécis, et ce, malgré le fait que seuls des objectifs spécifiques révèlent les progrès accomplis et peuvent servir de guide à l'adoption de mesures correctrices si nécessaire.
- **Gérables (Manageable):** les indicateurs doivent être pratiques et adaptés à l'utilisation qui en sera faite par les responsables concernés. Des efforts spécifiques, et notamment la consultation des partenaires, sont nécessaires à cette fin.
- **Atteignables (Attainable):** Il y a peu d'intérêt à recourir à des indicateurs inatteignables. Cependant, étant donné que les objectifs des interventions dans le secteur de la justice tendent à être généraux ou ambitieux, il en va souvent de même des indicateurs. Si un indicateur est irréaliste dans le contexte du projet, il ne doit pas être utilisé.
- **Pertinent (Relevant):** les indicateurs doivent mesurer l'avancement de la réalisation des objectifs. Bien trop souvent, ils s'attachent à des éléments qui ne sont liés aux objectifs que de façon marginale ou qui ne démontrent pas si les objectifs ont effectivement été atteints.
- **De dimension temporelle (Time-Oriented):** étant donnée la durée des réformes dans le secteur de la justice, les indicateurs peuvent et doivent être répartis en fonction de cette durée. Il importe de rester réaliste et précis quant à la temporalité des résultats. Les motifs des changements imposés doivent être précisés. Seuls les indicateurs qui sont en phase avec la temporalité des interventions sont utiles à la mesure des résultats.

L'expérience européenne indique qu'il existe plusieurs facteurs susceptibles d'améliorer la définition des objectifs spécifiques et des besoins d'assistance technique au stade de l'élaboration du projet. La liste ci-dessous présente les meilleures pratiques pour améliorer l'appropriation et la prise en main des partenaires du secteur de la justice:

- éviter les structures de mise en œuvre excessivement complexes, rester réaliste quant aux objectifs à atteindre, et prévoir des durées de mise en œuvre plus longues;
- lorsque les procédures de l'UE sont mal comprises par les partenaires nationaux, investir dans la réalisation de consultations et d'explications, et intégrer ce soutien à la structure de gestion du projet, en prévoyant le temps et la flexibilité nécessaires pour assurer le bon développement des capacités.
- adapter le dispositif institutionnel du projet aux réalités juridiques, et détecter les obstacles potentiels au sein du droit national (tel que la législation du travail, de l'immigration, des impôts et des douanes) qui pourraient interférer avec le recrutement, la gestion et la passation de marchés;
- le calendrier du projet doit laisser suffisamment de temps à la mise en place des capacités nécessaires à la gestion technique, ainsi qu'à l'obtention des engagements financiers de la part des partenaires de projet;
- les diverses composantes du projet doivent être liées les unes aux autres et tirer parti des éléments transversaux;
- les projets doivent prévoir la mise en place d'évaluations internes et/ou externes régulières pour mesurer leur impact et leur durabilité.

3.5. Le dialogue avec les partenaires nationaux

Le dialogue avec les partenaires nationaux s'établit à deux niveaux: a) le niveau politique et b) le niveau sectoriel. Les relations entre ces deux niveaux de dialogue doivent être intenses, afin de maximiser l'impact du projet. Les individus qui prennent part au dialogue politique doivent être informés des mesures techniques et sectorielles mises en place, puis fournir un retour d'informations aux techniciens.

a) Le dialogue politique. Le Consensus européen, la communication de la Commission sur la gouvernance de 2006 et le programme pour le changement de 2011 ont souligné l'importance d'établir un dialogue régulier et approfondi entre les institutions de l'UE, ses États membres et les dirigeants politiques des pays et régions partenaires. Dans ce contexte, le respect de la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme (notamment des droits des femmes et des enfants, ainsi que la protection des minorités), des principes démocratiques et de l'État de droit doivent être régulièrement analysés et pris en charge, afin de parvenir à un consensus et de déterminer

les actions de soutien appropriées. La participation de la société civile et l'égalité des genres sont deux des cinq principaux éléments de la coopération au développement.

Le dialogue politique peut couvrir plusieurs domaines de coopération, selon les préférences des dirigeants. Le système judiciaire et les droits de l'homme y figurent généralement, de même que certaines questions transversales, telles que la réduction de la pauvreté, la lutte contre la corruption, l'égalité des genres, les droits de l'enfant et le contrôle de la criminalité organisée et transfrontalière.

Les différentes approches de l'Union européenne en matière de dialogue politique avec les pays partenaires, ont été harmonisées en fonction du contexte régional et sont le reflet du ou des instruments financiers utilisés. Par exemple, le dialogue politique avec les pays ACP figure expressément à l'article 8 de l'accord de Cotonou. Il est également prévu dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association, des accords de partenariat et de coopération avec les Nouveaux États indépendants, et des accords d'association ou de coopération avec les pays d'Amérique latine. D'autres accords avec les pays asiatiques comportent aussi des dispositions sur les droits de l'homme.

Le recours à des indicateurs de performance afin de mesurer l'état d'avancement de la mise en place d'une gouvernance démocratique a pour but de structurer et d'approfondir le dialogue politique. Il fournit également des incitations prenant la forme de financements additionnels, en cas de progrès et d'adoption des réformes nécessaires.

Dans le cadre de l'IEVP et des accords euro-méditerranéens d'association, le dialogue politique a lieu au sein de sous-comités sectoriels, dont l'un est spécialisé dans la réforme de la justice. La coordination des bailleurs de fonds et l'inclusion d'une vaste gamme d'acteurs se sont révélées utiles à la mise en place d'incitations et de mesures de référence, et donc au renforcement du dialogue politique.

Dans les pays fragiles, l'Union européenne a eu recours à plusieurs stratégies, selon le type et la gravité des circonstances:

- après un conflit ou un coup d'État, le dialogue politique peut servir à engager les gouvernements sur la voie de la restauration/rétablissement des institutions démocratiques, du renforcement de l'État de droit et d'un plus grand respect des droits de l'homme. En outre, le secteur de la justice a été défini comme une priorité en cas de transition et de réforme institutionnelle, notamment en ce qu'elle implique les organes de défense et de sécurité;
- dans les pays économiquement fragiles, l'Union européenne concentre généralement le dialogue politique sur les relations entre la gouvernance et le secteur de la justice ainsi que sur le développement socio-économique. Ses stratégies peuvent être centrées sur la pauvreté structurelle et sur la fourniture des services publics, notamment aux personnes les plus défavorisées, y compris l'accès à la justice et à la justice administrative au niveau local;
- dans les pays instables et vulnérables, le dialogue politique est fondé sur un engagement mutuel à promouvoir la gouvernance participative et démocratique, à accroître le respect des obligations et des normes internationales en matière de droits de l'homme, ainsi que sur le dialogue interne, en vue de parvenir à la réconciliation et à l'harmonisation du système judiciaire, en incluant les éléments traditionnels existants.

Le dialogue politique est extrêmement important pour parvenir à l'appropriation nationale des mesures prises, ainsi que pour rappeler les responsables nationaux à leurs engagements et à leur responsabilité. Le dialogue permet d'établir les fondations de l'appropriation et de la prise en main nationale des initiatives. En assurant la continuité permet de favoriser le succès de leur mise en œuvre, de leur suivi, ainsi que de leur évaluation, conformément aux objectifs généraux de développement.

b) Le dialogue politique sectoriel. Un dialogue politique sectoriel est mené par les délégations de l'UE en amont et tout au long de ses interventions dans un secteur spécifique. Il a souvent pour but de définir et concevoir une stratégie, puis de la traduire en un plan d'action doté d'un budget approprié et exécutable. Ses caractéristiques principales sont l'échange structuré d'opinions, la formulation de positions et de perspectives, ainsi qu'un accord sur les engagements mutuels et respectifs entre l'UE et le gouvernement partenaire.

Le dialogue doit être régulier et se maintenir tout au long de l'intervention, de son élaboration à son achèvement, et ce malgré les changements de personnel au sein des ministères partenaires. Le dialogue doit également être inclusif, afin de garantir que tous les acteurs concernés y participent le plus possible.

À cet égard, une attention particulière doit être accordée à l'inclusion des organisations de la société civile et des autres acteurs non étatiques (tels que les associations du barreau et les organisations qui fournissent des services d'assistance juridique) dans le dialogue sectoriel, afin d'obtenir une vision équilibrée des besoins de l'État et

de la population en ce qui concerne le fonctionnement et les réalisations du secteur de la justice, ainsi que d'aider au suivi des avancées et des résultats du projet. Si, idéalement, les besoins de l'État et du peuple devraient coïncider, le système judiciaire ne satisfait que rarement les attentes des individus (en termes d'équité, d'efficacité et de diligence), du fait de sa vulnérabilité et de ses faiblesses structurelles. Les besoins ou les intérêts légitimes de la population ne sont alors reflétés ni dans la politique du gouvernement, ni dans ses stratégies de réponse.

Le dialogue politique sectoriel peut recourir à un certain nombre de mécanismes spécifiques, selon les besoins et les préférences des différents pays. Au Vietnam, par exemple, le dialogue stratégique a été structuré par un «*Sub-Group on Cooperation in Institution Building, Administrative Reform, Governance, and Human Rights*», institué par l'accord de coopération CE-Vietnam. L'initiative principale en matière de justice, le Programme de partenariat pour la justice, mené en coopération avec les gouvernements suédois et danois, procède d'un dialogue politique sectoriel et repose sur la stratégie pour le développement des systèmes juridiques et sur la stratégie de réforme judiciaire pour le Vietnam.

Il importe de parvenir à un consensus, d'obtenir des engagements concernant le plus grand nombre d'objectifs possibles et d'inclure le plus grand nombre d'acteurs possible dans le cadre d'une planification orientée vers les résultats. Il est bien connu que lorsque les gouvernements s'engagent à respecter un cadre consultatif, incluant l'ensemble des acteurs concernés, et notamment ceux qui auront à mettre en œuvre les réformes décidées, le dialogue politique sectoriel permet d'assurer une conception et une mise en œuvre plus efficaces d'initiatives spécifiques.

Ce processus fonctionne toujours le mieux lorsque les partenaires gouvernementaux y trouvent un intérêt et sont en mesure de mettre en place un plan stratégique sectoriel ou un plan d'action pour la réforme de la justice. À cette fin, il est pertinent et souvent judicieux de «repenser le projet» avant de définir un programme d'appui aux politiques sectorielles (PAPS), afin de favoriser le recensement des priorités stratégiques et l'élaboration d'interventions adaptées aux priorités définies par les partenaires nationaux. Le degré d'appropriation nationale des initiatives, et par là, la satisfaction des objectifs fixés, sera fortement amélioré en faisant reposer PAPS sur les priorités et initiatives nationales.

Le dialogue politique et sectoriel doit être cohérent, continu et substantiel. S'il se limite à une seule occurrence, il ne parviendra pas à générer une volonté politique, ni à garantir d'entrée de jeu l'appropriation sectorielle. Au contraire, le dialogue doit être maintenu et revigoré. Il doit s'établir par le biais de mécanismes de mise en œuvre et de contrôle, afin de garantir la continuité des initiatives et de parvenir à des résultats significatifs.

4. Mise en œuvre, suivi et évaluation des programmes de justice

4.1. La supervision des projets

La supervision d'un projet implique toute une série d'actions, telles que des contrôles réguliers, l'examen des estimations et du budget des plans et des programmes d'action, l'évaluation qualitative des avancées du projet, la collecte d'informations, la facilitation de la communication entre les acteurs, la proposition de mesures correctrices des plans opérationnels et d'autres mesures destinées à promouvoir l'efficacité et la efficence des initiatives. Dans le secteur de la justice, la mise en place de mesures de suivi régulières est particulièrement pertinente et nécessaire, eu égard à la nature politique et technique de ces missions. Les gestionnaires des délégations de l'UE doivent vérifier périodiquement que les documents de planification servent bien de référence à la mise en œuvre et à l'évaluation du projet, qu'ils sont respectés, appliqués, régulièrement mis à jour et pleinement adaptés à la situation.

1. Questions générales. Les principales missions des gestionnaires des délégations de l'UE, au sein des autres secteurs de coopération et de développement, sont également valables en matière de justice. Ainsi:

- le maintien du dialogue politique avec les parties prenantes durant la mise en œuvre et l'évaluation du projet est particulièrement important pour les interventions dans le secteur de la justice. Il permet à ces parties de participer aux travaux et à l'avancée du projet et assure leur engagement vis-à-vis des objectifs fixés. La tenue de réunions régulières avec les acteurs clés travaillant pour les partenaires et les bénéficiaires du projet, que ce soit au niveau des responsables ou des exécutants, permet de les tenir informés des évolutions, d'obtenir leur avis et de s'assurer de leur engagement.
- Il est tout aussi important de maintenir le dialogue avec les parties prenantes durant la période entre la formulation et la mise en œuvre du projet. Cette durée peut être longue et le volontarisme et l'élan suscités durant la phase d'élaboration peuvent y perdre de leur vigueur. Les participants et autres parties prenantes seront rassurés d'être tenus informés, et les relations interpersonnelles seront préservées, ce qui, dans bien des contextes, constitue un facteur déterminant du succès du projet. De plus, l'établissement d'un dialogue continu pourra servir à signaler à l'avance les éventuels événements politiques, économiques ou autres susceptibles d'avoir un impact sur le projet, et permettra ainsi d'adopter des mesures correctrices suffisamment tôt.
- Il convient d'assurer le suivi de l'utilisation des ressources (financières et jours de travail), des dépenses, de la mise en œuvre des activités et de l'obtention de résultats, en analysant les documents du projet soumis à l'Ordonnateur National et à la délégation de l'UE et en effectuant des consultations. L'évaluation de l'avancement du projet implique également d'effectuer des visites régulières auprès des unités de mise en œuvre du projet (UEP), des unités d'assistance technique ou des agences nationales d'exécution en charge de la gestion du projet;
- il convient d'assurer un suivi interne du projet, afin de s'assurer qu'un cadre de mise en œuvre viable est en place et que les impératifs opérationnels, ainsi que les exigences de comptes rendus, sont satisfaits.

Il est recommandé que:

- le suivi et l'évaluation internes du projet soient menés parallèlement aux procédures prévues. Les termes de référence relatif à la mise en place d'une assistance technique doit systématiquement comporter des mécanismes de suivi et d'évaluation. Les hauts partenaires sectoriels doivent être étroitement impliqués dans la gestion du projet;
- les résultats atteints en matière de prestations de service et de renforcement des capacités doivent être cohérents par rapport aux intrants et extrants. La nécessité de recourir à des consultants internationaux doit être guidée par la demande et justifiée par le manque d'expertise des autres acteurs. Les outils et les méthodes qui pourraient permettre d'améliorer les capacités institutionnelles à moindre coût (tels que les réseaux institutionnels, les mécanismes de jumelage/TAIEX, les instruments SIGMA ou les acteurs domestiques comme les organisations de la société civile, les groupes de réflexion, les universités et les groupes de conseil locaux) peuvent apporter des bénéfices non négligeables aux points d'entrée du secteur de la justice;

- les rapports se concentrent sur les résultats, vu que la réforme de la justice n'a pas atteint pas le biais de la délivrance d'extrants.
- la gestion, la coordination et les mécanismes financiers soient rigoureux et reflètent de manière adéquate le climat politique et le contexte institutionnel des interventions dans le secteur de la justice;
- parmi les mécanismes de partage des informations efficaces figurent l'équipe de projet, les institutions partenaires, les bénéficiaires, les groupes cibles et les autres bailleurs de fonds, en fonction des spécificités d'accès à l'information et de la sensibilisation du public en matière de réforme de la justice;
- la mise en œuvre du projet se concentre sur les résultats, l'appropriation nationale et la durabilité.

2. *Questions spécifiques*: l'intégration des questions transversales aux interventions dans le secteur de la justice doit être rigoureusement contrôlée durant les phases de mise en œuvre et d'évaluation. Trop de projets omettent ces questions au stade de leur mise en œuvre, et ce même si elles avaient été prévues lors de leur élaboration. Pour obtenir des résultats lors d'interventions menées dans le secteur de la justice, il est nécessaire d'intégrer les objectifs généraux et transversaux au travail conjoint, mené avec les points d'entrée. Les gestionnaires de délégation de l'UE doivent rappeler aux unités de gestion, aux unités d'assistance technique et aux institutions partenaires d'incorporer ces objectifs transversaux à leurs plans opérationnels et d'évaluation, ou à leurs devis-programmes.

a) *Améliorer l'égalité des genres et l'intégration de la dimension de genre*:

- intégrer une politique d'égalité des genres aux plans opérationnel et de suivi. Encourager les institutions partenaires à concevoir et mettre en œuvre une politique d'égalité des genres. Cela implique d'intégrer aux lignes directrices opérationnelles des mesures de sensibilisation à la dimension de genre, le respect de la parité dans les activités telles que la formation, la promotion de l'accès sans restriction des femmes aux services juridiques et autres, la participation des femmes aux mécanismes gouvernementaux et la parité au sein des structures de gestion de projets ou des unités d'assistance technique;
- consulter les spécialistes de la dimension de genre. Impliquer les représentants gouvernementaux compétents, tels que les ministères du développement social ou des femmes, tant lors de l'élaboration du projet que lors de sa mise en œuvre, et en particulier en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie, le partage d'informations et la communication;
- adopter durant l'intervention une approche tenant compte de la dimension de genre. Définir et publier une politique officielle de non-discrimination des groupes vulnérables, sous la forme d'un protocole ou d'un code de conduite, à destination de tous les partenaires;
- contrôler et lutter contre les violences basées sur le genre. Prendre en considération les critères de référence établies par les plans d'action nationaux ou les preuves rassemblées par les organisations de la société civile ou par les institutions officielles impliquées dans les services actifs dans les affaires relatives à la dimension de genre. Les procédures de suivi doivent fournir à la fois des services d'assistance juridique et psycho-sociale. Rendre justice aux victimes de violences doit aller de pair avec un processus de guérison, afin de faciliter le rétablissement et la réintégration et éviter la multiplication des préjudices. Ce processus devrait impliquer les institutions transitionnelles ou permanentes, qui mènent des activités d'enquête et d'évaluation;
- Inclure une forte composante de plaidoirie, qui est le seul moyen de faciliter la réforme juridique et d'améliorer les procédures judiciaires, tout en éliminant les dispositions et lacunes discriminatoires, qui menacent souvent les droits des victimes de violences. Il est aussi extrêmement important de prendre des mesures visant à promouvoir l'autonomisation communautaire. Les communautés doivent être mobilisées, par le biais des organisations de la société civile et des fournisseurs de services, afin de traiter et réparer les violences faites aux femmes. Les activités de renforcement des capacités doivent cibler les parties qui doivent être sensibilisées, tels que les professionnels du droit et le personnel répressif. Des moyens budgétaires adéquats doivent être alloués au suivi des affaires et à l'application des lois.

b) *Adopter une approche fondée sur les droits de l'homme*

L'approche fondée sur les droits de l'homme évoquée ci-dessus peut être utilisée pour compléter la prise en considération de la dimension du genre et promouvoir d'autres questions transversales. Elle doit couvrir la participation, la responsabilisation, la non-discrimination et l'autonomisation. La participation est particulièrement importante dans les projets de réforme du secteur de la justice, en vue de garantir que les droits de l'homme seront respectés en pratique, et non pas seulement en théorie. La responsabilisation est le seul moyen de s'assurer que les points d'entrée du secteur de la justice remplissent leurs obligations. La non-discrimination doit couvrir l'ensemble des

interventions dans ce secteur, sans quoi la raison d'être du projet serait menacée. L'autonomisation communautaire doit y être incluse, dès lors que les citoyens ne peuvent jouir de leurs droits et recevoir une protection et des services juridiques adéquats que s'ils sont informés, engagés et mobilisés ⁽⁶⁰⁾.

Les questions transversales doivent être systématiquement intégrées aux plans de travail, aux devis-programmes, aux plans d'assistance technique, aux activités de renforcement des capacités, aux programmes de formation, aux indicateurs, aux mécanismes de contrôle ainsi qu'aux normes de diffusion et de sensibilisation. Les indicateurs de la matrice cadre logique relatifs aux questions transversales doivent faire l'objet d'évaluations et de mises à jour régulières.

4.2. La gestion du projet

Les structures de gestion doivent être établies durant la phase de conception, puis devenir opérationnelles dès le début de la mise en œuvre, ou du moins, sans tarder. Les institutions de gestion des projets des interventions dans le secteur de la justice présentent souvent les caractères suivants:

- *l'unité d'assistance technique ou de facilitation technique (TAU ou TFU)*: cette structure a pour mission d'assister et de soutenir le projet. Elle a un rôle de conseil et de renforcement des capacités des institutions partenaires et des autres acteurs du secteur de la justice. Depuis que le programme sur l'efficacité de l'aide et la stratégie cadre recommandent la suppression progressive de toutes les unités de mise en œuvre de projet, les nouveaux projets fournissent une assistance technique destinée à conseiller les instances exécutives nationales sur la gestion et la coordination du projet, sans se substituer à ces fonctions.
- *Les comités de direction du projet (PSC)*: les comités de direction du projet peuvent jouer un rôle clé dans les interventions menées dans le secteur de la justice en rassemblant les grandes parties, en promouvant la définition de stratégies, en générant un consensus et en renforçant l'élan pour surmonter les obstacles politiques ou l'inertie institutionnelle. Ils peuvent apporter des orientations capitales pour la mise en œuvre du projet, valider les objectifs et activités, promouvoir la coordination et accroître la durabilité. À cette fin, les comités doivent être inclusifs, rassembler l'ordonnateur national, les acteurs ministériels, les tribunaux, les instances judiciaires, les parlementaires, les associations du barreau, les facultés de droit, les organisations de la société civile, ainsi que des experts indépendants ou des représentants des groupes cibles, le cas échéant. Les PSC doivent être bien gérés, centrés sur l'action plus que sur l'étiquette, et guidés par un protocole. Le projet doit leur fournir une base de travail.
- *Les comités techniques de projet (TPC)*: les TPC sont des structures flexibles, qui peuvent se réunir tous les mois et qui ont fait preuve d'une grande efficacité dans les interventions menées dans le secteur de la justice. Ils peuvent résoudre des problèmes spécifiques rapidement, faire avancer certaines activités, résoudre les problèmes de mise en œuvre, faciliter la coordination, engager des consultations et assurer le suivi des résultats. Les TPC comprennent généralement du personnel exécutif issu des institutions bénéficiaires, des ordonnateurs nationaux, le gestionnaire de la délégation européenne et d'autres parties prenantes. Le chef de l'équipe d'assistance technique et les experts doivent assister aux réunions afin de clarifier certains points. Il peut être utile de réunir un TPC afin de préparer les séances du PSC.
- *Les groupes de travail*: ceux-ci sont composés d'experts techniques et de représentants des partenaires nationaux, dont la société civile. Ils permettent de traiter certaines composantes ou activités spécifiques du projet (telles que l'élaboration des projets de loi et le renforcement des capacités), ou être chargées de missions stratégiques (telles que le suivi et l'évaluation). Les structures interinstitutionnelles promeuvent la transparence et la responsabilisation. Elles soumettent les partenaires à une expertise internationale en matière de meilleures pratiques.
- *les comités locaux*: ceux-ci peuvent jouer des fonctions similaires à celles des groupes de travail, mais au niveau local, en se concentrant sur les problèmes locaux, tels que l'accès à la justice ou la fourniture de services juridiques. Ces comités peuvent être composés de représentants de gouvernements locaux, de représentants d'institutions judiciaires régionales, de la police de proximité, d'OSC communautaires et des médias locaux, ainsi que de représentants des femmes et des groupes défavorisés. Ceux-ci peuvent participer aux activités de communication et s'impliquer sur le terrain, ce qui est particulièrement utile dans les interventions menées dans le secteur de la justice, en empêchant que celles-ci restent concentrées sur les zones urbaines. Parfois, l'amélioration de l'accès à la justice, l'expansion des modes alternatifs de résolution des conflits et la fourniture de services élémentaires doivent s'établir au niveau local et requièrent l'établissement de comités locaux pour en maintenir l'élan.

⁽⁶⁰⁾ Les concepts clés de cette approche sont présentés par l'International Human Rights Network, à l'adresse www.ihnetwork.org

Afin d'assurer une meilleure gestion des interventions, il importe de :

- *perfectionner les activités de projet.* La mise à jour et la finalisation des activités de projet sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit d'interventions dans le secteur de la justice. Cela doit se faire sur la base d'une évaluation des points d'entrée, et par le biais de processus consultatifs. Il ne faut jamais omettre de tenir compte des changements qui ont eu lieu pendant la période qui sépare l'élaboration de la mise en œuvre;
- *adapter le cahier des charges de l'unité de mise en œuvre du projet (PIU) ou du TFU en fonction des résultats attendus.* Lorsqu'un PIU ou un TFU est institué, ses termes de référence doivent s'aligner sur les résultats attendus. Les critères de recrutement des experts doivent être précis, de même que le calendrier et le contenu des comptes rendus. Le développement des capacités et la formation aux procédures de l'UE doivent être intégrés systématiquement au cahier des charges, lorsque l'expérience disponible n'est pas suffisante;
- *entretenir les relations institutionnelles.* À travers des consultations régulières avec les autorités, les points d'entrée et les composantes du secteur de la justice, la délégation de l'UE, les ordonnateurs nationaux et le ministère chef de file doivent maintenir un dialogue politique et technique efficace. Une coordination étroite entre le TFU et l'unité de planification du principal partenaire de projet doit s'établir, ce qui aide à établir des procédures de mise en œuvre efficaces et à clarifier les relations institutionnelles;
- *améliorer l'appropriation nationale.* Souvent, la gestion des projets de réforme de la justice demeure principalement dépendante d'un petit nombre de personnes clés. Or, les pays étant désormais le niveau de mise en œuvre privilégié de l'exécution des programmes d'aide, et notamment des projets de réforme du secteur de la justice, l'Union européenne a largement promu le recours aux institutions, administrations ou agences nationales, en tant que partenaires de cette mise en œuvre. La plupart des mécanismes structurels de gestion incluent un directeur ou un coordinateur national, secondé par un ministère ou par le gouvernement. Il est également possible de former une équipe multidisciplinaire, afin de gérer les organes d'exécution du projet, avec un interlocuteur pour coordonner le tout. L'expérience de ses membres doit être variée, mais avec une préférence allant aux personnes issues du système judiciaire, des associations du barreau ou des organisations de la société civile;
- *impliquer les OSC dans la coordination sectorielle et la gestion du projet.* L'inclusion des ANE et des OSC dans les mécanismes de gestion et de coordination est cruciale aux interventions dans le secteur de la justice, bien que cela soit contesté par les autorités. Le dialogue et la consultation sont nécessaires à l'amélioration de la compréhension et de l'acceptation des mesures. Les OSC doivent participer aux ateliers d'élaboration des politiques sectorielles et doivent être autorisées à participer à la fixation des objectifs et des mécanismes de mise en œuvre. Elles doivent ensuite occuper une position substantielle au sein des comités de projet, notamment en matière de suivi et d'évaluation. À cette fin, les indicateurs inclus dans la matrice du cadre logique peuvent prévoir la tenue de consultations régulières.

4.3. Les exigences de compte rendu

Les exigences de compte rendu sont indiquées dans le cahier des charges des contrats de service ou dans les dispositions techniques administratives. La rédaction de rapports est souvent imposée par les unités d'exécution ou de coopération technique, afin de faciliter la mise en œuvre et l'évaluation.

Dans une intervention menée dans le secteur de la justice, le rapport initial doit exposer clairement les toutes dernières informations concernant les objectifs et le statut fonctionnel des principaux points d'entrée des partenaires, et expliquer en quoi collaborer avec eux permettra d'atteindre les objectifs globaux. Il doit décrire les changements intervenus depuis l'élaboration du projet, quelles en sont les causes, et ce qui est fait à ce propos.

Il est extrêmement important d'intégrer une stratégie de gestion des risques aux interventions dans le secteur de la justice. Bien trop souvent, les rapports initiaux adoptent une approche formelle pour énumérer les risques et affirmer qu'ils feront l'objet d'une attention particulière. Pour qu'une intervention dans le secteur de la justice soit réussie, une véritable analyse des risques est essentielle, de même qu'une approche proactive de la gestion des risques. L'analyse des risques facilite la mise en œuvre du projet. Elle peut être considérée comme faisant partie intégrante de la planification stratégique. Les prérequis et les risques à éviter doivent être identifiés et documentés avec attention, dans le cadre d'une matrice d'évaluation des risques.

Les lacunes à cet égard sont régulièrement soulignées dans les rapports de gestion orientés sur les résultats. La matrice d'évaluation des risques doit intégrer des stratégies d'atténuation réalistes et doit décrire les mesures préventives et curatives envisagées, pour chaque type et pour chaque niveau de risque. Parmi les risques qu'il convient d'envisager figurent a) l'influence politique et le degré d'engagement, b) les obstacles aux réformes législatives et institutionnelles, c) les difficultés à renforcer les capacités et à développer les ressources humaines,

d) la rotation du personnel des institutions judiciaires et des OSC, f) les obstacles techniques rencontrés pour améliorer le fonctionnement des tribunaux et la gestion des informations, f) les difficultés rencontrées avec les mécanismes de justice traditionnelle ou transitionnels, etc.

Cette approche doit être mise en œuvre par le biais de la matrice du cadre logique et de l'établissement d'indicateurs objectivement vérifiables pertinents. Les rapports initiaux, en matière de justice, doivent appliquer les meilleures pratiques établies dans les autres secteurs.

Les rapports intermédiaires doivent être plus qu'un simple résumé des réalisations directes. Ils doivent expliquer quels ont été les progrès enregistrés et comment ceux-ci seront consolidés à l'avenir. La pérennité constitue une préoccupation permanente de l'appui européen au secteur de la justice et à sa réforme. Les termes de références relatifs au recrutement d'assistants techniques demandent parfois des explications et un plan pour le transfert des compétences et la continuité des initiatives du projet pour chaque composante. Cependant, cette stratégie est rarement intégrée aux rapports intermédiaires qui se concentrent surtout sur les réalisations du projet. L'évaluation de la durabilité du programme est donc plus développée dans les rapports de suivi orientés vers les résultats. Toutefois, la stratégie de durabilité et les mécanismes destinés à favoriser l'appropriation et l'engagement à long terme devraient être définis dans le rapport initial et constituer un point focal des rapports intermédiaires.

Une stratégie de sortie doit être intégrée aux rapports de suivi postérieurs. Les interventions dans le domaine de la justice ont souvent divers prolongements, étant donné qu'il s'agit de processus à long terme nécessitant une certaine flexibilité pour obtenir des résultats. Cependant, cette dimension de long terme peut induire un déphasage, quand bien même le plan serait exécuté sans retard. Dès lors, les interventions devraient toujours prévoir une stratégie de sortie, la documenter dans les rapports de projet et en discuter avec les partenaires, notamment lors des séances du Comité de Direction du projet (CDP).

Idéalement, une stratégie de sortie doit être définie au moins un an avant la fin du projet, et les six derniers mois doivent être consacrés à sa mise en œuvre. Il importe de préparer le terrain en vue du suivi, de transférer la responsabilité des activités en cours aux partenaires nationaux, et de finaliser les activités telles que la préparation des programmes de formation et des supports d'information à diffuser ultérieurement.

La continuité est l'objectif principal et l'adoption d'une méthodologie adéquate est le seul moyen d'y parvenir. Cette méthodologie doit inclure une analyse des risques, une évaluation des capacités, ainsi qu'une estimation des ressources nécessaires, mais dans le contexte spécifique de la sortie du projet et du transfert de responsabilité. L'élaboration des stratégies de sortie doit toujours se faire en collaboration pleine et entière avec les partenaires nationaux, puisqu'il s'agit en fin de compte de leur stratégie, et que son succès dépend de leur adhésion.

4.4. Le suivi intermédiaire

Le suivi est défini par les lignes directrices GCP comme étant l'analyse continue de l'avancement du projet vers la réalisation des objectifs fixés, dans le but d'améliorer la gestion et le processus décisionnel. Le suivi intermédiaire des projets est crucial, puisqu'il permet de déterminer s'ils sont bien engagés, et s'il est nécessaire de prendre des mesures correctives, qui améliorent les chances de réussite des projets.

1. Les projets de coopération bilatérale ayant adopté une approche projet

a) Suivi régulier des programmes rassemblant plusieurs bailleurs de fonds et gérés par d'autres agences. Les contributions aux initiatives mises en œuvre par d'autres agences ne peuvent déboucher sur des résultats significatifs que si certaines conditions sont réunies, notamment a) une planification satisfaisante, avec des objectifs réalistes, notamment dans le cadre des programmes de gouvernance, b) des ressources humaines et financières suffisantes, et c) un suivi régulier des contributions de l'Union européenne. Il est essentiel dans ce cadre que l'Union européenne trouve une place au sein du Comité de Direction du Projet, ainsi que dans le groupe technique de suivi des programmes, et qu'elle joue un rôle actif dans le suivi de leur mise en œuvre.

b) Garantir la participation des OSC à la surveillance et au suivi de la mise en œuvre du projet. En ce qui concerne le soutien opérationnel et le suivi de cette dernière par les acteurs non étatiques, il est possible de recourir à divers types de mécanismes. Les ANE peuvent être intégrés par le biais d'une composante spécifique du projet, ou d'une initiative indépendante ou complémentaire, comme l'IEDDH. Dans chaque cas, la nature sensible de leur travail requiert de préserver leur indépendance et leur intégrité.

c) recourir à la matrice du cadre logique comme outil de gestion et de suivi. Celle-ci doit être mise à jour au moins tous les six mois par l'équipe de projet, s'accompagner d'une présentation des plans et des budgets opérationnels et être envisagée durant les consultations avec les bénéficiaires et les parties prenantes.

d) mettre en place un système de suivi et d'évaluation intégré et exhaustif. Le suivi et l'évaluation sont essentiels à la qualité et à l'analyse d'impact des services fournis dans le cadre des interventions dans le secteur de la justice. Il s'agit donc de les encourager en incluant des indicateurs d'impact et de processus. Cela facilite le suivi des services fournis par les instances judiciaires et aide à surmonter les obstacles à leur gestion efficace et rentable, ainsi qu'à l'évaluation de leurs activités. Ce système peut également intégrer les expériences et les meilleures pratiques observées dans d'autres pays.

2. Les projets de coopération bilatérale ayant adopté une approche sectorielle

Au sein des programmes d'appui aux politiques sectorielles, certaines conditions spécifiques sont attachées à la tranche fixe qui concerne la gestion et la coordination sectorielles, la stratégie sectorielle, les plans d'action, ainsi que les systèmes de suivi et de statistiques. La satisfaction de ces conditions constitue un prérequis à l'évaluation du degré d'avancement, et donc du niveau de financement, de la composante variable.

Les missions de vérification sont les instruments clés utilisés par la délégation de l'UE, dans le cadre de la mise en œuvre des PAPS. Elles ont été utilisées de manière efficace et rentable en combinant les missions «intermédiaires» et les missions «finales». Elles permettent de favoriser une satisfaction adéquate et en temps voulu des conditions posées par le gouvernement en ce qui concerne les PAPS. Ces missions comprennent généralement:

- le contrôle de la satisfaction, par les actions gouvernementales, des conditions de la première tranche des PAPS (habituellement effectué en interne par la délégation de l'UE);
- le contrôle de la satisfaction des conditions de la deuxième tranche, l'évaluation préalable de cette conformité et la détection des difficultés potentielles;
- l'examen final de la satisfaction des conditions générales et spécifiques, ainsi que des remarques sur certains des critères prévus par ces conditions.

Les missions d'étude formulent également des recommandations et mesurent le nombre de résultats atteints, parmi ceux qui ont été prévus par les PAPS.

Dans les PAPS, le suivi implique plus qu'un simple examen de l'avancement du plan d'action. Il devrait inclure l'étude des incidences des réformes sur l'efficacité du système judiciaire, et non seulement sur son efficacité. L'avancement de la mise en œuvre des réformes doit être évalué au regard de ces résultats élargis, tous les ans ou tous les deux ans. La stratégie et le plan d'action doivent être ajustés ou modifiés si leurs objectifs n'ont pas été remplis. Certaines conditions peuvent également faire référence à la constitution d'un support statistique pertinent, afin de soutenir la prise de décisions politiques fondée sur des éléments probants, et de permettre le suivi efficace des incidences, ainsi que la modification de la stratégie et du plan d'action, en vue d'améliorer leurs performances.

4.5. La communication et la diffusion des informations

L'accès transparent des parties prenantes aux informations relatives aux activités des projets, ainsi qu'aux résultats atteints, est crucial aux interventions dans le secteur de la justice. Certains objectifs transversaux, comme la transparence, la responsabilisation, l'accès aux informations juridiques et l'accès à la justice, en dépendent. Tous les acteurs doivent disposer d'un accès direct aux informations relatives aux produits des projets et aux services fournis par le biais de mécanismes divers. Afin que les projets intègrent la communication et la diffusion d'informations, les techniques suivantes peuvent être utilisées, sous la direction des gestionnaires des délégations européennes:

1) *La transparence et les stratégies de communication.* Intégrer les relations avec les parties prenantes et le public, dans le cadre d'une stratégie de communication mise en place au sein des activités de projets (telles que la défense des droits de l'homme ou la formation). Cette stratégie peut servir à transmettre des informations, améliorer la communication et promouvoir la mise en réseau. Les partenaires peuvent être impliqués dans ce processus. Des sites web, des brochures et des événements de mise en réseau peuvent être organisés.

2) *L'accès aux informations juridiques.* Les bases de données et les publications juridiques, les systèmes de gestion des affaires et les bibliothèques électroniques de supports de formation peuvent servir à transmettre des informations, à fournir des services et à informer les professionnels du droit, les parties à des litiges, les organisations de la société civile, les groupes cibles et le grand public. L'informatisation et l'amélioration de la gestion des informations pour le système judiciaire, et diverses instances judiciaires peuvent être incorporées à ce processus.

3) *La visibilité de l'Union européenne.* L'équipe d'assistance technique et l'organisme national d'exécution sont responsables du respect du «manuel de communication et de visibilité de l'UE pour les actions extérieures» durant la phase de mise en œuvre⁽⁶¹⁾. La visibilité de l'UE dans les interventions menées dans le secteur de la justice est généralement assurée par la distribution de brochures sur les projets, l'apposition de logos et d'intitulés officiels sur toutes les publications, - manuels, papeterie, cartes de visite, ainsi que par l'affichage du drapeau européen durant les événements. Les représentants de la délégation de l'UE devraient être conviés à tous les événements et avoir la possibilité de prononcer des propos introductifs et de faire des commentaires. Cependant, il est possible et conseillé d'aller au-delà de ces mesures habituelles.

Conseil pratique: promouvoir la visibilité de l'UE

- préparer une brochure intitulée «Connaître vos droits», fournissant des informations de base sur les droits fondamentaux ainsi que les coordonnées de parties pouvant promouvoir et protéger ces droits, et la distribuer par l'intermédiaire des partenaires, des OSC, ainsi que lors des événements relatifs aux projets;
- faire la publicité des activités entreprises dans le cadre du projet et du rôle joué par l'Union européenne et ses missions d'assistance technique à travers les médias, en encourageant le plus possible les partenaires du projet à en prendre la direction et à s'engager dans la stratégie de communication;
- envisager de mener des campagnes médiatiques (à la télévision, à la radio, dans les journaux, lors de conférences de presse, lors d'entretiens, lors d'auditions publiques, etc.) afin de compléter les activités du projet, et notamment celles qui incluent des thèmes transversaux qui gagneraient à être médiatisés (comme les droits des femmes, l'accès à la justice, la transparence, etc.);
- utiliser le site web du projet comme outil de communication, et en faire la promotion en toute occasion;
- diffuser régulièrement des bulletins d'information électroniques, afin d'informer les partenaires et les groupes cibles sur les activités entreprises et les résultats atteints.

4.6. La coordination et la collaboration des bailleurs de fonds

Les mécanismes de coordination des bailleurs de fonds externes et internes permettent d'éviter les doublons et le chevauchement des activités menées dans le cadre des interventions dans le secteur de la justice, ainsi que de générer synergies et complémentarités. Différents processus de coordination se sont révélés efficaces durant la phase de mise en œuvre.

1) *L'approche axée sur les projets.* Les pays partenaires qui reçoivent une aide dans le cadre d'une approche axée sur les projets ne mettent généralement pas en place de mécanismes formels de coordination. L'élaboration d'un cadre de coordination dépend donc d'initiatives conjointes, impliquant le gouvernement et les bailleurs de fonds. Ce cadre revêt une importance fondamentale pour l'harmonisation des interventions dans le secteur de la justice. Étant donné la diversité des initiatives soutenues simultanément, l'unité de mise en œuvre du projet, le TFU ou l'organisme national d'exécution doit toujours mener une évaluation préalable des initiatives d'assistance passées, actuelles et envisagées pour l'avenir. L'envoi de messages contradictoires aux points d'entrée du secteur de la justice, par des approches diverses adoptées au gré des différents projets, constitue une menace sérieuse aux efforts de réforme. Les projets doivent donc être coordonnés et les délégations de l'UE doivent y veiller.

2) *L'approche sectorielle.* Les pays qui ont adopté l'appui budgétaire sectoriel doivent mettre en place un mécanisme gouvernemental formel de coordination et de dialogue au niveau sectoriel. Il importe que le gouvernement maintienne une vision globale de l'ensemble du secteur et assure la coordination centrale des diverses parties prenantes, qu'il s'agisse des institutions publiques, de la société civile ou des organisations internationales donatrices.

4.7. La mémoire institutionnelle et la gestion des informations

Les interventions menées dans le secteur de la justice doivent répondre à la demande des partenaires et s'assurer que ceux-ci ont les moyens de mettre en place les activités prévues avec succès et efficacité. Cela requiert la création d'une mémoire institutionnelle et d'un solide système de gestion des informations, afin de consolider les résultats précédemment atteints et de préparer les résultats futurs. À cette fin, il convient de développer les capacités et l'expertise de l'Agence nationale d'exécution, ainsi que de se concentrer l'obtention de résultats durables conformément aux stratégies et aux priorités nationales.

⁽⁶¹⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm

L'assistance technique doit servir de guide flexible et de support à la constitution d'une mémoire institutionnelle, tout en assurant le respect des impératifs de mise en œuvre du projet et des règlements européens. Elle se concentre généralement sur l'aide à l'élaboration de plans annuels de travail, ainsi que des budgets correspondants, comme préalable à la rédaction des devis-programmes, à la passation de marchés et à l'utilisation des subventions. Cependant, cette assistance doit être facilitée par un outil intégré de gestion des informations relatives aux contrats, aux subventions et à la gestion financière, qui consiste en un système combiné de passations de marchés, de comptabilité et de comptes rendus conformément aux règles européennes. L'assistance technique doit orienter l'agence nationale d'exécution dans la mise en œuvre de cet outil, afin d'évaluer les performances et de mesurer les résultats atteints. Une attention particulière doit être accordée au transfert d'informations entre l'équipe d'assistance technique, l'unité d'exécution, les partenaires du projet et les partenaires nationaux. Certains outils et techniques de formation, tels que le mentorat et le tutorat, se sont révélés efficaces. La formation conjointe et l'échange d'informations sur l'expérience acquise sont également essentiels. Des plans de développement des capacités individuelles du personnel des institutions partenaires peuvent être élaborés, avec le consentement du partenaire principal.

En matière de gestion et de diffusion des informations, l'assistance technique doit adopter une approche managériale, participative et axée sur le soutien. L'appropriation et la prise en main locales étant essentielles, des relations étroites doivent être établies avec toutes les parties prenantes et les partenaires, et ce tout au long du projet. À cette fin, l'assistance technique doit promouvoir le dialogue et les structures de communication, afin d'assurer l'implication et la coopération efficace de toutes les parties prenantes, notamment les institutions gouvernementales, la société civile, les bailleurs de fonds et les autres programmes connexes financés par l'UE.

Les gestionnaires de délégation de l'UE doivent assurer une organisation et une conservation rigoureuses des informations relatives aux projets. Or, les rapports de mise en œuvre et d'évaluation des projets (rédigés par les TFU ou les délégations européennes) ne font pas l'objet d'enregistrements réguliers au sein du système CRIS. Trop souvent, les rapports de projet sont indisponibles et, occasionnellement, seul un rapport initial peut être localisé. Cela étant, le document le plus important pour les initiatives futures est le rapport final du projet. L'archivage semble plus systématique pour les projets menés par les organisations internationales aux termes d'accords de contribution, ou les projets mis en œuvre dans le cadre de missions de suivi. De toute évidence, les délégations de l'UE doivent mettre en place des mécanismes spéciaux destinés à s'assurer que les rapports finaux des futurs projets soient archivés et rendus disponibles en permanence. Il s'agit de ne pas sous-estimer l'importance de cet accès pour les travaux à venir. La mise en place d'un système intégré de gestion des informations relatives aux interventions dans le secteur de la justice constitue un élément crucial pour la collecte et la conservation des documents relatifs aux actions entreprises, ainsi que pour apprendre des expériences passées.

Enfin, dans le but d'améliorer les performances du secteur de la justice et de mettre en œuvre une politique progressive de consolidation des réformes, les interventions de l'Union européenne dans le secteur de la justice doivent aider les autorités à générer et à diffuser des informations sur a) l'administration de la justice, b) les stratégies de réforme judiciaire, c) les allocations budgétaires, d) le travail des fonctionnaires, e) les procédures et décisions des tribunaux, f) à les moyens d'accéder à une assistance juridique et juridictionnelle, g) les mécanismes alternatifs de résolution des litiges, etc. Il est hautement recommandé que les bailleurs de fonds internationaux adoptent une approche systématique et globale vis-à-vis de la mémoire institutionnelle et de la gestion des informations et s'assurent que les interventions spécifiques en tiennent compte, aussi bien au niveau des produits que dans le cadre du système de suivi et d'évaluation. Cela permettra d'obtenir de meilleurs résultats et de maximiser la pérennité du travail accompli.

5. Enseignements tirés et recommandations ⁽⁶²⁾

5.1. Enseignements tirés

Afin de mettre en œuvre le programme sur l'efficacité de l'aide et d'en assurer le bon fonctionnement, les bailleurs de fonds doivent constamment chercher à recenser et à appliquer les meilleures pratiques ainsi que les leçons tirées de leurs expériences. L'étude et l'évaluation des programmes de justice européens ont révélés les aspects suivants:

La Commission a considérablement revu à la hausse son engagement dans la réforme du secteur judiciaire, en augmentant son financement, en développant son concept politique et en utilisant une vaste gamme d'instruments financiers et non financiers. Un consensus politique international s'est établi autour de la nécessité de renforcer la justice et la sécurité dans le cadre des réponses apportées par l'État à la pauvreté, aux conflits et à l'insécurité. La plupart des programmes de la Commission se concentrent sur des sous-secteurs individuels, adoptant souvent une approche technique, au détriment du dialogue politique avec les autorités nationales. L'UE n'a que rarement élaboré des politiques globales d'appui aux pays basées sur les plans des gouvernements partenaires visant à améliorer la fourniture de services.

L'élaboration des programmes d'assistance à la réforme du secteur de la justice ne s'est pas suffisamment appuyée sur l'expertise locale. La quantité d'analyses supplémentaires effectuées pour orienter la conception des projets, notamment des évaluations stratégiques sur la sécurité, la gouvernance et la politique, varie considérablement. Bien que certains efforts de consultation des acteurs nationaux aient été entrepris, la Commission continue de se reposer énormément sur des consultants externes pour élaborer ses projets et définir ses stratégies. Ce problème d'information est, cependant, atténué par le recours croissant à l'appui budgétaire sectoriel à la justice (JSBS). Cependant, les programmes n'ont que rarement eu recours aux critères de référence et aux indicateurs pour mesurer les avancées et l'impact des projets.

L'assistance de la Commission s'est largement concentrée sur le renforcement des capacités institutionnelles des instances judiciaires nationales, et moins sur l'élimination des contraintes pesant sur la fourniture de services du point de vue des bénéficiaires. L'accent a toujours été mis sur les solutions techniques aux problèmes judiciaires, prenant la forme de formations, de conseils, de fourniture de biens d'équipement et de développement des infrastructures. Si cette assistance a aidé à renforcer les capacités de ces secteurs et à en améliorer la gouvernance, son impact a souvent été limité au niveau de l'amélioration de la fourniture des services. L'implication des bénéficiaires finaux a été insuffisante pour résoudre les obstacles à la fourniture de ces services.

La Commission a mis résolument l'accent sur l'appropriation nationale, tant au niveau politique qu'au niveau de la programmation. Cependant, **la capacité à adapter efficacement l'assistance aux divers besoins et priorités des groupes intéressés a été limitée par une focalisation excessive sur les institutions étatiques, ainsi que par des procédures de programmation trop rigides.** Le soutien de la Commission au secteur de la justice est souvent mis en œuvre dans des environnements difficiles. En pratique, la Commission aligne généralement ses programmes d'assistance sur les priorités des gouvernements partenaires, même lorsque celles-ci ne répondent pas nécessairement aux attentes et aux besoins des citoyens et autres groupes intéressés. La nature lente et rigide des procédures de programmation de la Commission a également porté préjudice aux efforts visant à rendre l'assistance plus adaptée à ces besoins.

De toute évidence, **la Commission a contribué à mettre la réforme du secteur de la justice à l'ordre du jour des programmes de réforme gouvernementaux ou, avec l'aide des autres bailleurs de fonds, à renforcer les cadres institutionnels et les capacités nécessaires à l'administration efficace de la justice.** Dans certains cas, cette assistance a renforcé la *gouvernance* du secteur de la justice, même si ceci n'a pas toujours entraîné une amélioration de l'accès à la justice ou de la sécurité de la population. L'assistance de la Commission a rarement été pensée comme un moyen d'améliorer la fourniture des services judiciaires ce qui impliquerait d'accorder davantage d'attention à l'intégration des bénéficiaires finaux aux processus de réforme.

⁽⁶²⁾ Ce chapitre se fonde principalement sur les évaluations externes suivantes: *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, novembre 2011, *Thematic Evaluation of the European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building*, octobre 2011, *Thematic evaluation the EC support to human rights and respect of fundamental freedoms (including solidarity with victims of repressions)*, décembre 2011

Les procédures décisionnelles menées dans le cadre de l'assistance géographique à long terme sont à la fois longues et complexes. Il n'a pas été possible de modifier radicalement un projet sans le soumettre une nouvelle fois à l'approbation du siège de la Commission, ce qui constitue un processus lourd. En général, les interventions financées par des instruments à court ou à long terme n'ont pas survécu à l'arrêt du financement. La tendance consistant à abandonner l'approche axée sur les projets au profit du JSBS a permis de surmonter certains de ces inconvénients. Le JSBS a donc vraisemblablement un important potentiel qu'il s'agit d'évaluer et de développer précautionneusement.

Les enseignements tirés au sujet de la relation entre l'appui à la justice et la promotion des droits de l'homme ont été mitigés au cours de la dernière décennie. Sur le plan positif, la CE a cherché à faire mieux figurer les droits de l'homme en faisant une partie intégrante de son action extérieure. Cependant, celle-ci est demeurée structurellement limitée en termes d'impacts et de résultats, par plusieurs contraintes systémiques, dont notamment:

- un recours insuffisant à l'influence politique européenne au plus haut niveau (en particulier dans les pays où des intérêts majeurs sont en jeu);
- l'absence d'une stratégie «conjointe» claire et efficacement mise en œuvre entre la CE et les États membres, adaptée aux différents contextes nationaux;
- une tendance à «ghettoiser» les droits de l'homme;
- une force motrice insuffisante de la Commission aux niveaux politique et managérial, pour soutenir l'intégration des droits de l'homme à tous les aspects de la coopération;
- un grand nombre de problèmes de mise en œuvre en aval (notamment au niveau procédural);
- des connaissances, des capacités et des incitations insuffisantes pour agir efficacement dans les domaines sensibles comme les droits de l'homme.

Cela a des conséquences majeures sur l'efficacité et la rentabilité des actions générales de la CE dans le domaine des droits de l'homme. La CE/UE n'utilise pas de manière optimale son influence et son effet de levier pour promouvoir les droits de l'homme. Les déclarations politiques de haut niveau en faveur des droits de l'homme ne se traduisent pas de manière systématique et cohérente en stratégies de mise en œuvre efficaces. La dynamique positive générée par les programmes et projets soutenus par la CE est souvent laissée sans suite et/ou n'est pas stratégiquement mise en rapport avec d'autres processus de réforme (p.ex. dans le secteur de la justice) susceptibles d'améliorer son impact global sur les droits de l'homme. Les possibilités d'aider les forces sociétales à appliquer les droits de l'homme au niveau local (au-delà des approches legalistes et normatives) ne sont pas pleinement exploitées.

Cependant, certains constats positifs peuvent être dégagés en ce qui concerne l'action de la CE en faveur des droits de l'homme – qu'elle soit menée directement ou dans le cadre d'une politique européenne plus large:

- À grande échelle, la simple présence de l'UE en tant qu'acteur de dimension mondiale promouvant les droits de l'homme, malgré une cohérence et une conviction variables, a contribué à protéger et à élargir la marge de manœuvre pour traiter les questions relatives aux droits de l'homme dans les pays partenaires;
- Dans plusieurs contextes, et notamment les environnements très restrictifs, la CE a été capable de mobiliser stratégiquement les divers instruments à sa disposition afin de susciter des évolutions juridiques et de favoriser l'application efficace des conventions ratifiées;
- les démarches politiques de l'UE ont aidé à empêcher la détérioration de certaines situations en matière de droits de l'homme (p.ex. en s'opposant aux réformes législatives visant à réintroduire la peine de mort);
- le soutien européen aux défenseurs des droits de l'homme et aux organisations de la société civile a souvent été décrit comme vital pour les acteurs en présence;
- plusieurs programmes soutenus par la CE ont contribué à promouvoir l'action conjointe de l'État et des acteurs non étatiques en matière de droits de l'homme;
- l'appui de l'UE aux réformes du secteur de la justice et à la lutte contre l'impunité a contribué à améliorer l'environnement général de la protection des droits de l'homme;
- il a été démontré que les initiatives de renforcement des capacités (auxquelles une large part de l'appui apporté par l'UE en matière de droits de l'homme est destiné) ont eu un certain impact.

En revanche, les constats effectués indiquent clairement que le soutien global apporté par la CE/l'UE aux droits de l'homme demeure trop souvent inexploité. De nombreuses opportunités de prolonger les dynamiques locales prometteuses, de soutenir structurellement les vecteurs de changement ou de promouvoir les droits de l'homme, par le biais de programmes ou d'instruments de coopération, dont l'utilisation n'avait pas été optimale, ont été manquées.

5.2. Enseignements spécifiques tirés au sujet des situations de fragilité

La position de l'Union européenne en matière de prévention des conflits et de lutte contre l'impunité repose sur le consensus pour le développement. Ce consensus est le fondement d'une réponse globale à la fragilité, afin de prévenir les conflits et de répondre aux besoins urgents.

La stratégie proposée par la Commission dans sa communication «*Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité*» se concentre sur les opportunités offertes par les périodes transitionnelles pour s'attaquer aux principaux problèmes rencontrés en matière de droits de l'homme, notamment la protection des femmes et des minorités, par le biais de la création de commissions, d'organes d'enquête, d'initiatives de réforme législative, de formations, ainsi que de l'engagement de la société civile. La conception d'une stratégie cohérente et appropriée en réponse aux situations précaires doit se faire sur la base d'un diagnostic de la capacité de gouvernance de l'État, ainsi que du statut et du fonctionnement des institutions (formelles et informelles) garantissant la sécurité et de l'État de droit. Les situations de crise doivent être envisagées de manière holistique, afin de déterminer l'équilibre approprié entre diplomatie, aide humanitaire, appui à la sécurité et coopération au développement. Il importe également de combiner flexibilité et fermeté, afin de régler efficacement des problèmes tels que les violations de la sécurité, le rôle des groupes paramilitaires, la corruption, l'impunité et le recours à la peine de mort.

L'ambition de la Commission, dans les pays et les régions fragiles ou sortant d'un conflit, n'a pas toujours été claire. Son appui s'est souvent limité à une perspective de développement, au lieu d'encourager une véritable transition vers une stratégie de prévention des conflits et de consolidation de la paix, dans le cadre d'une stratégie précisément déterminée et hiérarchisée. Les constats effectués indiquent que le rôle concret que la Commission envisageait de jouer dans ces contextes n'était pas toujours clair. L'aide n'a été que rarement tournée vers la résolution des conflits ou le traitement de leurs causes. Dans la plupart des cas, elle a eu pour but, au mieux, d'atténuer les conséquences de ces causes ou de s'attaquer aux besoins de développement, dans le contexte d'un conflit particulier⁽⁶³⁾.

Afin de mettre en œuvre une approche holistique et durable, il est nécessaire d'intégrer et de lier réparation, gestion de crise, réhabilitation et soutien à la reconstruction et au développement. Ce processus doit s'étendre au-delà des besoins humanitaires, pour inclure les questions de sécurité, de bonne gouvernance, d'État de droit et de développement institutionnel. Les États fragiles, en retour, doivent tenter de renforcer leurs fonctions gouvernementales et se conformer à leurs obligations internationales et autres, notamment en matière de droits de l'homme et de protection des civils contre toutes les formes de discrimination et de violences. Une approche plus flexible doit également être adoptée dans les situations fragiles.

En ce qui concerne les droits de l'homme, il convient d'accorder une protection particulière aux groupes cibles spécifiques, en particulier aux femmes, aux mineurs, aux minorités et aux populations vulnérables (qui constituent souvent des victimes privilégiées dans les situations fragiles et de conflits civils). Voir par exemple les «orientations de l'UE sur les violences à l'égard des femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre»⁽⁶⁴⁾, les «directives spécifiques relatives aux enfants et aux conflits armés», etc.

La lutte contre l'impunité dans les situations de fragilité nécessite des réformes répressives, des réformes des procédures pénales, des actions de plaidoirie, des mesures d'assistance juridique et juridictionnelle, la protection des victimes et des témoins, le renforcement des sciences médico-légales ainsi que des mesures de communication et d'éducation. L'étude des récents conflits fait émerger les principes suivants:

- l'amnistie des criminels de guerre et des individus qui ont commis des crimes graves, durant une période de conflit, ne constitue pas un gage de succès d'un processus de paix. Éviter la justice au profit de la réconciliation équivaut à un refus de rendre justice aux victimes qui menace l'adhésion au processus de paix;
- l'absolution de crimes établis par le droit international peut avoir des effets négatifs. Au Sierra Leone, par exemple, une déclaration d'amnistie générale a échoué trois fois et n'a pas débouché sur une paix durable. En Angola, elle a donné lieu à six tentatives;
- au contraire, les mesures d'enquête et de poursuite peuvent produire de meilleurs résultats, de manière plus rapide, et revêtir un effet plus dissuasif. Ainsi, les poursuites contre Slobodan Milosevic par le procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a facilité l'obtention de l'accord relatif au plan international de paix pour le Kosovo;
- les procédures judiciaires (enquêtes, poursuites, procès et présentation des preuves) servent à rétablir la dignité des victimes et à reconnaître leur souffrance. Les jugements reposant sur des faits probants apportent aux victimes un sentiment de légitimité et prévient le révisionnisme. La préservation des preuves et des témoignages revêt une dimension éducative importante, notamment pour les générations futures;

⁽⁶³⁾ Source: *The Thematic Evaluation of the European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building*, octobre 2011

⁽⁶⁴⁾ Disponible à l'adresse: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.fr08.pdf>

- mettre en action la machine judiciaire pénale internationale suscite des réactions nationales. Ainsi, l'arrestation du général Pinochet au Royaume-Uni a ouvert la voie à la création de tribunaux nationaux destinés à entendre des affaires juridiques au Chili.

Au vu de ce qui précède et conformément aux principes du CAD applicables aux missions menées dans les pays fragiles, il importe :

- de prendre en considération et documenter les expériences et les besoins des victimes et des témoins;
- d'autonomiser des enquêteurs spéciaux et instituer des mécanismes spécifiques afin de constituer un archive historique;
- de nouer un dialogue entre les autorités locales, les autorités de justice traditionnelle et les chefs religieux, afin de favoriser la compréhension des événements et de trouver des moyens d'empêcher qu'ils se reproduisent;
- d'utiliser des mécanismes de justice transitionnelle appropriés;
- d'impliquer les organisations de la société civile dans la collecte et l'analyse des informations, l'élaboration de rapports, les programmes d'éducation civique ainsi que dans les initiatives de sensibilisation et de réconciliation.

La justice transitionnelle a un rôle majeur à jouer dans les pays fragiles et sortant d'un conflit. La justice transitionnelle devrait impliquer la totalité des processus et mécanismes disponibles pour désigner les responsables d'abus, rendre la justice et préparer la réconciliation⁽⁶⁵⁾. Elle doit donc aller au-delà du système judiciaire habituel et inclure divers types de commissions «Vérité et réconciliation», les services de médiation et de réconciliation, les autorités de justice traditionnelle, les chefs religieux, etc.

La justice transitionnelle est souvent intimement liée aux droits des femmes, des mineurs et des peuples indigènes. Les situations de conflit sont souvent caractérisées par des violations des droits de ces groupes, et notamment par des violences faites aux femmes, par l'exploitation d'enfants soldats et par des abus massifs à l'encontre des peuples indigènes dans les zones rurales. De plus, les États fragiles sont moins aptes à protéger les droits fondamentaux de ces groupes. La conception des mécanismes de justice transitionnelle, ainsi que leurs rôles et leurs activités, doivent prendre en considération les différents types de violations commises, ainsi que les impératifs spécifiques relatifs à la lutte contre l'impunité et la promotion de la réconciliation. En Colombie, dans le cadre de l'instrument de stabilité, l'UE a soutenu un programme d'assistance centré sur les victimes, par le biais des mécanismes de justice transitionnels, mis en place par la loi «justice et paix». Les victimes de conflits (les populations rurales et indigènes, les femmes, les défenseurs des droits) ont bénéficié d'une assistance juridique et juridictionnelle pour demander réparation des dommages causés par les activités paramilitaires devant les tribunaux nationaux et la Cour interaméricaine des droits de l'homme⁽⁶⁶⁾.

Enfin, les possibilités de justice réparatrice doivent également être examinées et prises en considération. Contrairement au système judiciaire traditionnel, qui repose sur des sanctions pour punir et protéger la société, la justice réparatrice, elle, se concentre sur la résolution des problèmes et sur le droit des auteurs et des victimes à exprimer leur position. Son but est de permettre leur réintégration dans la communauté, en laissant à celle-ci la responsabilité de décider des conditions des pactes passés avec les coupables de crimes en tenant compte des besoins et des souhaits des victimes. La justice réparatrice peut passer par la médiation ou la réconciliation assurée par des professionnels comme des avocats, des chefs traditionnels, des autorités religieuses ou des anciens. L'objectif est de résoudre les conflits tout en permettant la réintégration rapide des criminels dans la société à un coût réduit. Le concept de justice réparatrice a donné lieu à de nombreux projets de recherche, notamment dans les pays qui souhaitent recourir aux services communautaires comme alternative à l'incarcération⁽⁶⁷⁾.

En conclusion, les initiatives de la communauté internationale et des pays fragiles ou sortant d'un conflit doivent recourir au plus grand nombre possible d'outils analytiques, de stratégies, de mécanismes institutionnels et d'agents afin de renforcer le secteur de la justice dans le cadre d'une approche intégrée. Une attention particulière doit être accordée au choix des outils de mise en œuvre et des catalyseurs, pour s'assurer qu'ils sont suffisamment sensibles et adaptés aux situations de conflit⁽⁶⁸⁾. Il est fortement recommandé d'adopter une approche axée sur le renforcement de l'État tenant compte des meilleures pratiques et des expériences tirées des précédents travaux effectués dans ce domaine. Une telle approche est, en effet, plus apte à promouvoir la sécurité, à lutter contre l'impunité, à résoudre les conflits, et à obtenir des résultats durables.

⁽⁶⁵⁾ Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'État de droit et l'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, point 8. Voir <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/30/PDF/N0439530.pdf?OpenElement>

⁽⁶⁶⁾ Projet "Integrated Legal Assistance to victims of paramilitaries in demobilisation process in conformity with the legal framework of the justice and peace law" IFS-RRM/2007/143-969, 2007-2009

⁽⁶⁷⁾ Pour plus d'information, voir <http://www.restorativejustice.org/university-classroom/02world/africa3/africa>

⁽⁶⁸⁾ Voir <http://www.conflictsensitivity.org>

5.3. Recommandations

Aller au-delà de l'appui institutionnel pour adopter une approche de plus en plus axée sur la délivrance de services. Il est nécessaire de parvenir à un meilleur équilibre entre le renforcement des instances judiciaires et la suppression des obstacles à la fourniture de services aux bénéficiaires. Le renforcement des capacités institutionnelles dans le secteur de la justice et de la sécurité ne se traduit pas nécessairement par une plus grande justice pour les individus. Tout en respectant ses engagements politiques en matière de droits de l'homme, d'égalité des genres et d'État de droit, et en vue de placer l'individu au cœur de sa stratégie, le soutien européen doit, dans la mesure du possible, adopter une stratégie «hybride», guidée par des objectifs de résultats en matière de fourniture de services. Il convient concrètement de trouver un meilleur équilibre entre les efforts visant à combler les lacunes institutionnelles des instances judiciaires et le renforcement des capacités des acteurs favorables aux réformes à négocier l'amélioration des services qu'ils réclament.

Le point de départ consiste à fonder l'assistance sur les stratégies et processus nationaux de justice et à se baser sur ce qui existe déjà, *pour autant* qu'il s'agisse là d'un élément suffisamment solide en vue des réformes projetées. Un équilibre entre l'alignement sur les objectifs nationaux de la réforme de la justice et la nécessité de respecter les objectifs de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité des genres et d'État de droit doit être trouvé. L'objectif fixé ne peut être un simple alignement sur les priorités des gouvernements partenaires, mais plutôt un examen au cas-par-cas de l'adéquation des priorités définies par les autorités nationales et de leur conformité par rapport aux normes internationales minimales; si cet examen se révèle négatif, il convient alors de préconiser une autre approche. L'élaboration des programmes doit reposer sur une base factuelle solide reflétant les opinions d'un grand nombre de parties prenantes.

Donner aux individus les moyens de réclamer des services auprès des institutions. L'appui à la justice s'est largement concentré sur l'amélioration de la fourniture de services judiciaires par l'État, principalement en appuyant les efforts de renforcement des capacités. Si cette approche peut améliorer la capacité du personnel judiciaire à rendre de meilleurs services aux citoyens, dans la majorité des cas, cela s'avère impossible sans une transformation en profondeur des cultures organisationnelles du secteur de la justice, qui sont par nature des cultures à long terme. La coopération avec les acteurs étatiques, à travers le renforcement des capacités, n'exclut pas de collaborer plus étroitement avec les bénéficiaires finaux de ces services.

La question de l'accès à la justice peut et doit être intégrée aux initiatives dans le secteur de la justice. En effet, celle-ci peut servir de cadre à la spécification des objectifs, à la définition des activités, à la mise en place d'indicateurs objectivement vérifiables ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des mesures. Cela implique d'adopter une approche globale et intégrée de l'accès à la justice, en collaboration avec l'ensemble des points d'entrée du secteur, en associant l'accès à la justice aux objectifs transversaux (comme l'égalité des genres, la protection des droits de l'enfant, la protection des droits des groupes vulnérables, etc.) et en faisant de l'accès à la justice l'axe central des initiatives de gestion des informations et de communication.

Accorder la priorité aux réformes et aux mécanismes de surveillance afin de rappeler les institutions judiciaires à leur engagement réformateur. L'assistance de l'UE a jusqu'ici toujours accordé davantage d'importance aux organismes de gestion civils (responsables de la gestion des politiques et de la fourniture des services) qu'aux mécanismes de surveillance (responsabilité et contrôle) du secteur de la justice, qui sont pourtant essentiels à la démocratie et à l'État de droit. Il est donc nécessaire de se concentrer davantage sur ces mécanismes afin d'obliger les institutions à rendre des comptes au sujet de leurs règlements et de leurs politiques de réforme. Cette fonction de surveillance peut être assurée par le parlement, les mécanismes judiciaires, des commissions indépendantes sur les droits de l'homme ou des médiateurs, la société civile et les médias, mais inclut également des processus, des politiques et une administration du secteur caractérisés par la transparence, la responsabilisation et la participation. Une interaction constante avec les différents acteurs et institutions, ainsi que le respect de la gouvernance démocratique, sont essentiels au contrôle efficace du secteur de la justice et de la sécurité. Ainsi, il est important d'envisager avec attention les hypothèses et les risques associés aux réformes, afin de garantir leur mise en œuvre et de les intégrer aux activités des projets. Prédire le contenu des législations et le calendrier de leur mise en œuvre constitue un défi majeur. Il convient donc toujours d'établir des objectifs secondaires ou des plans de secours qui tiennent compte des risques inhérents au processus d'élaboration des lois.

Ainsi, les mécanismes de contrôle tels que le suivi parlementaire, le système de médiateur ou le lobbying des médias et de la société civile, doivent être soutenus en vue de rappeler les institutions à leurs responsabilités en matière de services et de réforme.

Avoir recours à des études exhaustives comprenant une analyse des acteurs locaux, régionaux et mondiaux, pour comprendre la situation locale. Une analyse pertinente du secteur de la justice et de ses principaux composants et points d'entrée constitue une condition préalable à la mise en place de programmes d'aide,

ainsi qu'à la réussite des différents projets. Les interventions doivent être adaptées au contexte spécifique dans lequel elles doivent être mises en œuvre. Il est essentiel de ne pas se contenter d'envisager ce qui doit être fait pour améliorer l'accès à la justice, mais aussi de considérer ce qui est socialement, culturellement, politiquement et pratiquement réalisable dans une situation donnée. Il importe également d'analyser les relations régionales et internationales à cet égard.

Adopter une perspective systémique en matière d'appui au secteur de la justice, incluant le droit civil, le droit pénal, le droit public, le droit international ainsi que les mécanismes de justice traditionnelle. La présence de lacunes dans une partie de la chaîne judiciaire pouvant mettre en péril les améliorations apportées aux autres segments, il convient d'adopter une perspective systémique reconnaissant que le secteur de la justice est constitué de plusieurs sous-secteurs interdépendants.

Les interventions dans le secteur de la justice peuvent donner de meilleurs résultats en associant stratégiquement différentes activités à différents points d'entrée. À l'inverse, des combinaisons hasardeuses ou mal structurées peuvent créer des goulets d'étranglement qui nuisent aux résultats.

Définir des objectifs réalistes et réalisables, en prenant en considération la capacité d'absorption et l'engagement politique (et la résistance). L'assistance européenne doit inclure des projets conçus sur la base d'objectifs réalistes et réalisables compte tenu du contexte propre au pays, de la volonté politique des autorités nationales, des exigences et des intérêts des interlocuteurs, des services à fournir, du temps disponible et des ressources financières.

La faisabilité des objectifs doit être a) envisagée dès la phase d'élaboration du projet, b) traitée lors de la définition des indicateurs objectivement vérifiables et c) vérifiée au moyen de mécanismes de suivi et d'évaluation pleinement intégrés.

La gestion des résultats impose que les activités de suivi et d'évaluation observent une distinction claire entre les résultats et les extrants. Les résultats constituent des réalisations mesurables liées aux objectifs du projet qui apportent une amélioration au secteur de la justice. Les extrants sont la conséquence d'une activité donnée. Surtout dans les projets menés dans le secteur de la justice, caractérisés par des objectifs larges et difficiles à mesurer, les consultants chargés de l'évaluation rapportent souvent que les séminaires, comptes rendus et recommandations n'indiquent pas *ce qui a changé, ni la manière dont les activités entreprises ont contribué à la réalisation des objectifs fixés.*

La pérennité doit constituer un objectif prioritaire des interventions dans le secteur de la justice, notamment en matière de renforcement institutionnel et des capacités. Avec le soutien approprié des partenaires, les projets peuvent avoir pour objectif la réalisation de réformes structurelles et leur conception et mise en œuvre peut incorporer des stratégies destinées à assurer leur pérennité. À cette fin, les plans de travail, les documents organiques et l'assistance technique doivent être orientés vers le long terme. En outre, la question de la pérennité doit faire l'objet d'une attention particulière durant les dernières phases des projets. Il est conseillé de lui consacrer une mini-phase spécifique, lorsque la planification et approbation des futures activités et accords de collaboration entre partenaires doivent être effectués durant les dernières phases des interventions dans le secteur de la justice. Cela permet de préparer le terrain pour les travaux suivants et de créer des liens entre les interventions successives. Si la durabilité est davantage prise en considération aujourd'hui qu'il y a quelques années, le bénéfice des initiatives dans le secteur de la justice, et notamment des réformes juridiques et du renforcement institutionnel, perdure rarement au-delà du projet et de l'aide financière apportée.

Les initiatives dans le secteur de la justice nécessitent l'établissement d'un calendrier suffisamment long pour permettre le succès de leur mise en œuvre. De nombreux projets se voient assignés une série d'objectifs sans que le calendrier de la réalisation de ceux-ci soit clairement établi. Cette pratique concerne souvent les projets de renforcement institutionnel et de formation, ainsi que les collaborations avec les systèmes judiciaires. Le résultat est inévitablement un manque de hiérarchisation et une attention insuffisante accordée au classement et au séquençage optimaux des activités. Même les objectifs individuels peuvent être orientés vers des résultats à court, moyen et long terme.

Pour obtenir de meilleurs résultats, il importe d'adapter les initiatives et activités à la nature et au calendrier des différents objectifs. Ainsi, la planification stratégique doit être menée régulièrement dans le temps (et non pas une fois pour toutes) et l'amélioration de la gestion des ressources humaines doit toujours passer par une phase d'élaboration, de mise en œuvre et de consolidation.

L'équipement peut améliorer le fonctionnement du secteur de la justice à la condition d'être associé à un renforcement des capacités ainsi qu'à une meilleure responsabilisation des acteurs. Il est important de parvenir à un équilibre entre l'achat de biens ou la fourniture d'installations et la fourniture d'une assistance technique. Il est préférable que cela se fasse dans le cadre d'un programme lié à la réforme juridique. Les initiatives qui se

concentrent excessivement sur la construction de bâtiments (tribunaux, prisons, commissariats) afin de faciliter la gestion et l'affectation de l'aide, ou qui fournissent de large volumes d'équipements comme des ordinateurs, ne procurent que rarement des avantages complets ou des résultats durables. Il importe d'établir un lien étroit entre les passations de marchés et les objectifs ayant trait à la réforme juridictionnelle, au renforcement institutionnel, aux qualifications professionnelles, à l'accès à la justice, à l'accès aux informations, à la transparence, etc., afin de parvenir à des résultats durables et exhaustifs.

Le secteur de la justice dépend d'un accès transparent aux différentes catégories d'informations. Dès lors, cet accès est fréquemment incorporé aux interventions menées dans ce secteur avec la plupart des grands points d'entrée. Cependant, si les initiatives sont toujours bénéfiques, elles ne sont pas toujours menées de façon suffisamment précise et ciblée, ce qui s'explique en principe par les liens existants entre la gestion des informations et les solutions technologiques, ainsi que par les différences au niveau de la conception et de la mise en œuvre des activités.

Afin de surmonter ces défis, il importe d'évaluer soigneusement les besoins précis en termes de ressources formatives et de déterminer quelle partie requiert quelles informations, en mettant en place des consultations substantielles et en procédant à des analyses attentives, d'inclure les utilisateurs finals dans l'élaboration et la mise en place de systèmes de gestion des informations, d'obtenir des engagements fermes en matière d'utilisation et d'accès, etc. La principale recommandation consiste néanmoins à aligner le soutien sur le cadre national de réforme juridique, ainsi qu'à trouver le bon équilibre entre le soutien au renforcement des capacités, des équipements et des infrastructures.

Les projets dans le secteur de la justice sont souvent centralisés et axés sur les institutions nationales travaillant depuis la capitale, et ce malgré le fait que les habitants ruraux sont souvent les plus vulnérables et qu'ils sont les premières victimes du manque d'informations et d'accès à la justice. L'assistance européenne doit donc étendre son champ d'action géographique afin de renforcer les capacités institutionnelles et améliorer les qualifications professionnelles dans les régions et les communautés locales. Pour ce faire, l'UE doit passer par l'intermédiaire des détachements régionaux ou locaux des institutions et des associations professionnelles nationales, les autorités locales et municipales, les OSC communautaires et l'expertise locale. La portée géographique des projets doit également entretenir de meilleures relations avec les autorités de justice traditionnelle, les modes alternatifs de résolution des conflits, les chefs locaux et les représentants des peuples indigènes.

Grâce à une amélioration de la communication, de la gestion des informations et des échanges avec les citoyens, il est plus facile de parvenir à des résultats plus généraux et plus durables. Cela se vérifie particulièrement pour le renforcement institutionnel et la formation, activités souvent basées dans les capitales et ciblées sur les groupes les plus accessibles (qui, soulignons-le, disposent souvent déjà de contacts internationaux). La portée géographique est en outre extrêmement importante pour la protection des droits de l'homme sur le terrain, capitale pour les femmes, les mineurs, les enfants, les minorités, les migrants et les peuples indigènes.

Combiner le dialogue, l'aide financière et l'assistance technique. Les initiatives de réforme institutionnelle ont peu de chance d'aboutir si les acteurs nationaux ne sont pas convaincus de leurs avantages et que les détenteurs du pouvoir politique ne sont pas prêts à accepter les limites à leurs prérogatives qui vont de pair avec le respect de l'État de droit. Il convient donc de prêter attention aux aspects politiques des interventions, ainsi qu'au besoin de dialogue stratégique et politique.

Le dialogue politique est important pour assurer l'appropriation nationale des mesures, ainsi que l'engagement et la responsabilité des hauts partenaires nationaux. Le dialogue peut servir à préparer leur inclusion au sein des initiatives entreprises. Maintenir ce dialogue augmente les chances de réussite de la mise en œuvre du projet et en améliore la surveillance, le suivi et l'évaluation, conformément aux objectifs généraux de développement.

Le dialogue politique sectoriel est mené par les délégations de l'UE en amont et tout au long des interventions menées dans un secteur spécifique. Il a souvent pour but de définir et d'élaborer une stratégie sectorielle, et de la transformer en plan d'action, avec un budget approprié et exécutable. Ses caractéristiques clés sont notamment un échange structuré d'opinions, la formulation de positions et de perspectives ainsi qu'un accord sur les engagements mutuels et respectifs entre l'UE et le gouvernement partenaire. Le dialogue doit être régulier et perdurer malgré les changements de personnel au sein des ministères partenaires. Il doit être inclusif, afin de garantir que toutes les parties prenantes concernées y participent et y contribuent par tous les moyens possibles.

Il est important de parvenir à un consensus, d'obtenir des engagements sur le plus grand nombre d'objectifs possible, ainsi que d'impliquer le plus grand nombre d'acteurs dans une planification du secteur de la justice orientée vers les résultats. Il est bien établi que lorsque les gouvernements s'engagent sur un cadre consultatif impliquant toutes les parties prenantes, notamment celles qui sont engagées dans l'exécution des réformes, le dialogue politique sectoriel débouche sur une conception et sur une mise en œuvre plus efficaces des initiatives.

Le dialogue politique et sectoriel doit être continu, substantiel et productif pour les deux parties. Il ne doit pas s'établir de manière ponctuelle. Le dialogue sectoriel, en particulier, doit être maintenu tout au long des interventions. L'appropriation nationale et sectorielle est cruciale pour s'assurer de la prise de responsabilité des acteurs nationaux dans les actions entreprises. Grâce à cette appropriation, il est possible d'utiliser les actions de suivi et de contrôle pour définir et appliquer des mesures correctives et recruter le cas échéant d'autres parties. Bien plus que dans d'autres secteurs, les initiatives dans le secteur de la justice sont reçues avec résistance par les intérêts établis pendant la phase de mise en œuvre et requièrent souvent que l'élan initial soit renouvelé et que les activités menées soient réorientées. Il ne suffit donc pas de renforcer la volonté politique et l'appropriation des projets au niveau sectoriel au début de ceux-ci; au contraire, la volonté politique et l'appropriation doivent être maintenues, renforcés et exercés tout au long des mécanismes de mise en œuvre et de surveillance, afin de maintenir le cap de ces initiatives et de parvenir à des résultats significatifs.

Renforcer le suivi des résultats et de l'expérience acquise. L'établissement d'un suivi systématique, orienté sur les résultats constitue, malgré quelques limitations, l'un des meilleurs outils pour évaluer la mesure dans laquelle les projets permettent d'atteindre les objectifs fixés. Les résultats de ces exercices révèlent également certaines tendances de développement. Ainsi, les rapports de suivi en viennent fréquemment à la conclusion que les objectifs de projet sont trop ambitieux, que les perspectives de réformes juridiques et institutionnelles rapides sont surestimées, que les obstacles générés par la nature politique des réformes de la justice et par la résistance au changement opposée par les professionnels du droit sont sous-estimés, que l'assistance technique tend à être guidée par les bailleurs de fonds, que les projets sont trop compliqués, avec un trop grand nombre d'objectifs et d'activités, ce qui conduit à la dilution des efforts et des résultats, en particulier à court terme, et que la coordination et la capacité d'absorption limitées des partenaires des projets et des bénéficiaires menacent la pérennité des résultats.

À ce jour, les programmes de la Commission n'ont pas systématiquement reposé sur des études de référence, des indicateurs ou d'autres outils appropriés, afin de permettre le suivi et la mesure de leurs résultats. La réalisation d'études de référence doit donc être généralisée et utilisée comme pratique habituelle, constituant la base de toute assistance dans le secteur de la justice, et prendre en considération les outils et mécanismes requis à la mesure de leurs résultats, et notamment de leur impact sur la vie des citoyens.

Les droits de l'homme et l'égalité des genres doivent figurer parmi les questions transversales et les perspectives de travail dans tout appui au secteur de la justice. De toute évidence, la protection et la promotion des droits de l'homme et de l'égalité des genres sont pertinentes dans tous les projets et programmes de soutien à la justice. Bien souvent, les objectifs et résultats attendus font référence à ces questions. Cependant, les droits de l'homme et l'égalité des genres peuvent aussi servir de perspective de base, en adoptant une *approche fondée sur les droits de l'homme* basée sur les instruments internationaux et régionaux applicables en la matière. Les interventions seront alors guidées par les principes de non-discrimination, de participation, d'ouverture, de transparence et de responsabilité, quelles serviront à promouvoir.

Le concept de peuple constitué de titulaires de droits et d'institutions redevables à leur égard contribue également à mieux insister sur les services rendus par les instances judiciaires, ainsi qu'à en améliorer la compréhension. Intimement liée à l'amélioration des capacités des titulaires des droits se trouve la nécessité de soutenir les acteurs nationaux favorables aux réformes, comme les organisations de défense des droits de l'homme, les groupements de femmes, les associations professionnelles et les médias, afin de faire fructifier leur action, de mener des consultations publiques, de sensibiliser le public et de participer au discours public sur le fonctionnement du système judiciaire.

Assurer la coordination ainsi que la complémentarité des bailleurs de fonds, y compris avec les plus récents d'entre eux et dans le cadre de la coopération Sud-Sud. La coordination des bailleurs de fonds et la programmation conjointe devraient servir à améliorer l'efficacité de l'assistance et à éviter la fragmentation et la contradiction des cadres et des constructions juridiques et institutionnels.

Les activités des projets font invariablement reposer des responsabilités supplémentaires sur les partenaires, ainsi qu'une charge additionnelle pour leur personnel. Lorsque les bailleurs de fonds sont trop nombreux à collaborer avec les mêmes institutions, les obstacles naturels à l'absorption de l'assistance technique sont exacerbés. La nécessité de se renseigner et de s'adapter aux diverses modalités et procédures des bailleurs de fonds constitue un défi supplémentaire, en particulier pour les projets à court terme, soumis à des délais et des obligations de compte rendu artificiels. Les délégations de l'UE doivent s'assurer que le calendrier et la fourniture de l'assistance et des services correspondent étroitement aux capacités et aux programmes de travail des partenaires, afin que l'assistance s'intègre à leur travail et acquière une dimension à long terme. La coordination des bailleurs de fonds devrait comprendre l'examen des attentes collectives vis-à-vis des points d'entrée du secteur de la justice, ainsi que des efforts conjoints destinés à faciliter l'absorption des mesures entreprises.

Annexes

Annexe 1: Les diverses traditions juridiques

a) Le système de *common law*

Le système de *common law* est dérivé du système juridique anglais, tel qu'il est apparu après la conquête normande, en 1066, et le mouvement d'uniformisation du droit applicable devant les tribunaux royaux. Ce droit se fonde sur les décisions judiciaires qui ont précédé l'affaire (*precedent*), dont la publication, l'accessibilité et l'utilisation revêtent une grande importance. Les procédures sont contradictoires, orales et continues. Au pénal, la méthode est accusatoire plutôt qu'inquisitoire. Le raisonnement judiciaire se fonde sur les principes et les solutions appliquées précédemment dans des circonstances similaires (*stare decisis*), et il est permis d'exprimer une opinion dissidente. En outre, s'ils n'étaient pas initialement des priorités, on assiste, en particulier durant le XXe siècle, au renforcement du droit constitutionnel, du droit commun (adopté par le pouvoir législatif) et du droit administratif/réglementaire (souvent appliqué par le pouvoir exécutif), qui sont appliqués selon des compétences strictement définies.

Jusqu'à la deuxième moitié du XIXe siècle, il existait encore un système juridique parallèle, nommé «*equity*», qui était appliqué par les *courts of chancery*. Si le système de *common law* se limitait à l'octroi de dommages-intérêts et accordait une place prépondérante au droit à la propriété, l'*equity* (avec une jurisprudence fondée sur les principes de justice) reconnaissait les intérêts moraux (*trusts*) et pouvait prononcer des injonctions. Si les deux systèmes ont désormais fusionné, certaines différences procédurales ont demeuré, notamment dans des domaines spécifiques comme la responsabilité civile. Le système de *common law* s'est exporté dans la plupart des colonies britanniques et demeure l'une des grandes caractéristiques des systèmes juridiques de nombreux pays du Commonwealth.

Les pays de *common law* qui ont mis en place des procédures contradictoires mettent l'accent sur le droit à une représentation juridique. Dans le système contradictoire, le juge est un arbitre neutre et impartial, qui établit les règles des audiences mais n'intervient pas quant au fond des affaires. Ce sont les parties elles-mêmes qui doivent présenter et étayer leur affaire a) en produisant leurs propres éléments de preuves et témoignages (factuels et provenant d'experts) et b) en développant leur propre argumentation juridique. La charge de la preuve consiste à apporter des preuves prépondérantes au civil et au-delà du doute raisonnable au pénal. Le droit au jury citoyen pour juger des éléments de fait constitue également une garantie de la défense, surtout au pénal.

Dans de nombreux pays du Commonwealth, la représentation des parties privées est scindée entre les «*solicitors*», qui travaillent en lien direct avec leurs clients, et les «*barristers*», qui interviennent devant les tribunaux. Néanmoins, cette distinction est de moins en moins évidente et la tendance veut que les *solicitors* s'occupent désormais de certaines affaires classiques devant les tribunaux. Les intérêts de l'État et du public dans les affaires pénales sont représentés par des «*state lawyers*», qui occupent des fonctions de poursuite, exercées par l'intermédiaire d'institutions soit placées formellement sous l'autorité du pouvoir exécutif, soit semi-autonomes (mais toujours rigoureusement séparées du corps judiciaire et des juges). La tendance actuelle est à l'institutionnalisation des poursuites. Ainsi, le service des poursuites de la Couronne d'Angleterre et du Pays de Galles, institué en 1986, a eu pour but d'isoler et de professionnaliser l'ensemble des fonctions de poursuite.

Comme mentionné précédemment, les juges des pays de *common law* disposant de systèmes contradictoires sont des arbitres neutres qui supervisent les procédures sans s'impliquer dans la présentation des affaires. Ces juges prennent une décision en appliquant le droit aux faits, par référence aux jugements antérieurs rendus dans des affaires similaires. Les juges peuvent être nommés ou élus. Leur mandat peut être temporaire, mais il est généralement octroyé à vie, notamment en ce qui concerne les juges des plus hauts tribunaux. Conformément au modèle le plus répandu, appliqué au sein des tribunaux fédéraux des États-Unis, c'est le président qui procède aux nominations, avec l'accord du Sénat, et les juges sont nommés à vie. En Angleterre et au Pays de Galles, la loi sur la réforme constitutionnelle de 2005 (*Constitutional Reform Act*) a institué une commission des nominations judiciaires, chargée de sélectionner les candidats sur la base de critères objectifs et du mérite, puis de les proposer au *Lord Chancellor*.

Dans les systèmes de *common law*, contrairement à la plupart des systèmes de droit civil, les juges sont sélectionnés parmi les praticiens du droit les plus reconnus et les plus expérimentés. Peu importe les responsabilités

qu'ils ont eu à exercer, du moment qu'ils ont les qualifications requises pour exercer cette fonction. Les nouveaux juges n'ont par ailleurs à suivre aucun programme systématique d'éducation ou de formation spécialisé.

b) Le système de droit civil

Le système de droit civil (appellation ici préférée à celles de «droit continental» ou de «droit romano-germanique») remonte au droit romain, au code de Justinien (notamment au *Corpus Juris Civilis*) et, dans une moindre mesure, au droit canonique ecclésiastique, ainsi qu'au droit naturel. Il a fait l'objet d'une reformulation durant la période de réception du droit romain dans l'Europe médiévale et de la Renaissance, afin de l'adapter aux besoins de la construction de l'État-nation, puis a été fortement influencé par les traditions juridiques françaises (et notamment par le code civil napoléonien de 1804). Les principaux autres codes ont été adoptés par les Pays-Bas (1838), l'Italie (1865), le Portugal (1867), l'Espagne (1888), l'Allemagne (le *Bürgerliches Gesetzbuch* de 1900) et la Suisse (1912).

Le droit civil a pour visée principale d'établir un système juridique cohérent et exhaustif, fondé sur un ensemble de textes (codifiés), classés par thèmes. Les juges doivent fonder leurs décisions sur ces textes, considérés comme les sources premières du droit. Autrement dit, le droit est appliqué, et non pas interprété. Ainsi, le raisonnement juridique repose sur l'application des textes et des principes aux faits pertinents, tandis que la jurisprudence, la doctrine et la coutume n'ont pas force de loi, mais servent seulement de source d'interprétation pour l'application du droit.

De même que le système de *common law* a été transposé dans de nombreuses colonies britanniques, et notamment celles où aucun système de droit local n'était reconnu, le droit civil a été transposé à la majorité des colonies de l'Europe continentale d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et du Pacifique. Dans les pays soviétiques et du bloc de l'Europe de l'Est, le droit civil a) constituait la norme avant l'arrivée du socialisme, b) a largement influencé le fonctionnement de la justice socialiste et c) a constitué l'approche privilégiée après la chute du mur de Berlin et la dissolution de l'Union soviétique. Aujourd'hui, le système de droit civil est probablement le plus répandu à travers le monde, ayant été adopté à des degrés différents par environ 150 pays.

Les procédures juridictionnelles de droit civil sont le plus souvent inquisitoires, écrites et non continues. Les jurys sont plus rarement autorisés, bien que des juges non-professionnels puissent parfois prendre part au verdict au côté des juges professionnels. Les experts sont généralement choisis par les tribunaux et considérés comme impartiaux, et ne sont pas sélectionnés et présentés par l'une des parties, ni soumis aux questions de la partie adverse. Dans le cadre des procédures inquisitoires, le magistrat instructeur ou examinateur peut a) approfondir l'affaire et mener l'enquête et les poursuites, et b) présenter le dossier au tribunal ou à son président. Les juges jouent plus souvent un rôle actif dans le procès, où ils peuvent interroger les parties. Les procureurs et les avocats n'ont parfois qu'un rôle subsidiaire. Les témoignages, rassemblés durant la phase d'enquête, sont généralement reproduits par écrit.

Dans certains pays, notamment en Amérique latine, les procédures écrites se déroulent dans le cadre de processus non continus, répartis de manière aléatoire sur de longues périodes. Dans d'autres pays, conformément au modèle français, l'autorité de poursuite (le parquet) fait partie du système juridictionnel et les juges sont répartis entre les magistrats du siège, qui président aux séances, et les magistrats du parquet, qui poursuivent les auteurs d'infraction. Tous ces magistrats partagent la même structure de carrière et peuvent passer d'une fonction à l'autre.

Contrairement au pays de *common law*, les juges de droit civil suivent souvent un plan de carrière. Celui-ci commence à la sortie des facultés de droit, à l'issue d'une période de stage minimale (généralement de deux années). Les juges doivent suivre une préparation spéciale (au sein d'une école de la magistrature), qui peut durer jusqu'à trois ans (en comptant les stages). Dans le cadre de ce système, notamment lorsque le passage par une école de la magistrature est obligatoire, l'entrée au sein du système judiciaire est contrôlée par les responsables du programme de formation spécifique et de ses procédures et politiques d'admission. Dans certains pays de droit civil, les juges et les procureurs ont la même structure de carrière, ainsi que la même formation initiale et continue.

La convergence entre le système de *common law* et le droit civil

Il convient de souligner que bon nombre de différences soulignées ci-dessus entre les systèmes de droit civil et de *common law* ont perdu de l'importance dans les pratiques modernes:

- Le nombre de lois, dans les pays de *common law*, et le nombre de codes, dans les pays de droit civil, se sont considérablement accrus. Ainsi, les juges de *common law* sont largement impliqués dans l'interprétation de la législation. Dans le même temps, afin d'harmoniser les pratiques et de prévenir les incohérences qui nuisent à la bonne application du droit, les juges de droit civil ont de plus en plus recours aux précédents ou demandent

des conseils aux hauts tribunaux au sujet de, ainsi qu'aux décisions des tribunaux supérieures, destinées à résoudre des conflits de jurisprudence.

- Le droit international, ainsi que les règles et les procédures des institutions multilatérales et multinationales (telles que l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation mondiale du commerce), doivent être respectés par les États membres, quel que soit leur système juridique. Ces institutions se fondent sur une combinaison de lois, de principes, de pratiques et de décisions, sans observer de distinction entre les approches de *common law* ou de droit civil. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), par exemple, confère une grande importance aux précédents.
- De nombreux pays, allant des Balkans (Macédoine) au Caucase (Géorgie) en passant par l'Amérique latine (Mexique), évoluent vers un système juridictionnel accusatoire, oral et continu. Au Mexique, en particulier, ce changement a été extrêmement brutal et rapide, revenant sur des siècles de pratique en seulement quelques années. La raison de ce processus est que les processus accusatoires et contradictoires assureraient une meilleure protection des droits de l'homme dans certains contextes de développement.

c) Les systèmes de droit traditionnel et coutumier

Dans de nombreux pays en développement, la majorité des affaires sont traitées par le droit traditionnel et coutumier. Ce droit continue de jouer un rôle important dans la majorité des pays africains, dans une grande partie des pays d'Asie (notamment en Chine, en Inde et en Thaïlande), dans les pays du Pacifique (tels que le Vanuatu, le Timor oriental et la Papouasie Nouvelle-Guinée), ainsi qu'au sein des communautés indigènes d'Amérique (notamment au Guatemala et en Bolivie). Dans certains pays, le droit coutumier est officiellement reconnu et intégré dans le système officiel. Au Niger, par exemple, les tribunaux coutumiers, qui connaissent des litiges en matière de propriété, sont composés d'un juge professionnel et de deux assesseurs qui connaissent les coutumes locales. Au Bénin, les tribunaux de première instance ont recours à des assesseurs familiaux des coutumes des parties, sur le modèle des témoins experts.

Le droit traditionnel et coutumier prend des formes diverses et est difficile à catégoriser. En effet, a) il correspond à des mœurs et pratiques sociales spécifiques, b) il repose sur des circonstances historiques uniques ainsi que sur des caractéristiques culturelles/ethniques spécifiques, et c) il est d'application territoriale limitée. De plus, le droit coutumier dépend de l'acceptation générale de la validité de pratiques répétées, qui ont acquis avec le temps le statut d'usage. Ainsi, le droit coutumier requiert un certain degré de consensus et de respect envers une autorité de référence, pour revêtir une force obligatoire. Dans ces circonstances, le droit traditionnel et coutumier n'atteint pas forcément le niveau de structuration et de formalisme ni le champ d'applicabilité des «véritables» systèmes de droit.

Généralement, et en comparaison avec le système juridictionnel officiel, le droit traditionnel et coutumier est appliqué localement, ce qui peut se réduire à l'échelon d'une tribu ou d'un village. Il peut reposer sur des principes oraux ou non codifiés. Les procédures sont généralement rapides, informelles, orales, publiques et dénuées de mécanisme de représentation légale. Cependant, l'absence des garanties procédurales proposées par le système officiel n'implique pas que ces systèmes de droit soient essentiellement injustes. Au contraire, un grand nombre de parties préfèrent traiter leurs litiges directement et rapidement au niveau communautaire, afin d'éviter les délais et les frais (relativement élevés) induits par le système juridictionnel officiel.

Ainsi, les mécanismes de justice informelle peuvent exercer une influence majeure sur la résolution des conflits, ainsi que sur la protection des droits individuels d'une grande partie de la population. Dans ce contexte, leur importance juridique et culturelle doit être correctement évaluée. De plus, leurs relations avec la justice officielle doit être prise en considération dans le cadre des interventions en la matière. Des obstacles comme la restriction de l'accès aux autorités traditionnelles, ainsi que le manque d'informations et de statistiques fiables doivent être surmontés.

Il est également important de prendre en considération la manière dont l'absence de garanties procédurales et la variabilité du droit traditionnel et coutumier peut menacer les droits de l'homme. Les systèmes juridiques traditionnels et coutumiers tendent parfois à perpétuer les inégalités et les discriminations historiques, notamment en ce qui concerne les droits des femmes, des mineurs et des enfants. Les mariages forcés en constituent un parfait exemple. Bien qu'interdits par le système officiel, ils sont parfois tolérés dans les communautés qui y voient un moyen de protéger les jeunes filles, et validés par les institutions judiciaires traditionnelles.

En outre, l'absence de mécanismes de poids et mesures présents dans les institutions judiciaires traditionnelles peut également entraîner la prise de décisions arbitraires. De plus, il existe peu de mécanismes formels destinés à intégrer les nouveaux principes juridiques.

d) Les systèmes de droit religieux

Il existe de nombreuses traditions juridiques religieuses. Les plus importantes (selon le nombre de croyants dans le monde) sont le christianisme, l'islam, l'hindouisme, les religions chinoises, le bouddhisme, les Sikhs, le judaïsme, le shintoïsme, etc. Les relations entre la religion et le droit, ainsi que la dimension juridique des systèmes religieux, sont sujettes à débat. Cependant, il est clair que toutes les religions (et de nombreuses philosophies) présentent des normes éthiques et déontologiques qui revêtent la même autorité morale pour les croyants que le droit, même s'ils ne disposent pas de mécanisme formel de répression.

Les systèmes de droit religieux sont généralement fondés sur un texte de référence unique ou sur un ensemble de textes (comme la Bible, le Coran, les Upanisads ou le Talmud). Ils sont souvent interprétés par différents types de commentaires, parfois préparés et collectés durant de très longues périodes. Les obligations sont expliquées et authentifiées par les chefs religieux, dans des cadres institutionnels hiérarchisés et dotés d'une compétence territoriale limitée. Certaines religions ont même développé une sorte de «*common law*», en faisant référence aux précédents dans le traitement des affaires récurrentes.

Peu de pays dans le monde (voire aucun) sont de véritables théocraties où les autorités religieuses exercent seules le pouvoir politique au nom de la religion. Au sens strict, seul le Vatican est une véritable théocratie. Cependant, le droit religieux exerce diverses influences, même dans certains pays sécularisés. Trois modèles peuvent être identifiés :

- 1) *La religion officielle.* Certains pays ont une religion officielle. Il se peut qu'elle ne soit pas intégrée à l'ensemble du système judiciaire officiel, mais il est probable qu'elle constitue l'approche prédominante, notamment en certaines matières. Dans les pays où la religion ou l'ethnie forment un ensemble homogène, la religion dominante peut acquérir un statut prédominant, même si ses exigences ne sont pas officiellement reconnues. Parfois, les institutions et conseils religieux exercent une autorité considérable, bien qu'indirecte.
- 2) *La compétence juridictionnelle religieuse.* Certains pays confèrent une compétence juridictionnelle précisément définie aux autorités religieuses. Ainsi, il peut exister plusieurs systèmes juridictionnels parallèles traitant des questions les plus saillantes du droit religieux, notamment des affaires familiales et des comportements individuels. C'est le cas dans certains pays du Moyen-Orient (tels que le Bahreïn), où les parties ont le choix entre les tribunaux religieux ou séculiers, dont les compétences sont concurrentes. Certaines sociétés séculières reconnaissent même la compétence des tribunaux religieux dans certains domaines, par exemple en reconnaissant les mariages conformément à la tradition religieuse.
- 3) *L'influence religieuse.* Certains pays refusent d'accorder à la religion un statut officiel ou de lui reconnaître une compétence juridictionnelle, tout en demeurant soumis aux influences religieuses et en combinant, parfois, des principes communs à plusieurs religions. En pratique, presque tous les systèmes juridiques intègrent des préceptes de droit canonique et de moralité religieuse au sein de la législation, remontant ainsi aux dix commandements et même au-delà. En effet, les racines historiques du droit et de la religion sont liées. Il n'est donc pas surprenant que, même dans les pays les plus laïcisés, des références à l'autorité divine figurent au sein des préambules des lois, des serments, etc.

À l'instar des systèmes juridiques traditionnels et coutumiers, les systèmes de droit religieux ne sont pas exempts d'inégalités et de discriminations. En particulier, les plupart des codes relatifs au statut personnel au Moyen-Orient et en Afrique du nord (région «MENA»), qui dérivent de textes religieux, servent de fondements aux discriminations contre les femmes, dans les relations familiales comme dans la sphère publique. Du fait de leur situation de dépendance et du contrôle patriarcal de la famille (placées sous la garde du père), les femmes sont souvent privées de leur liberté de se marier, de divorcer, d'hériter dans les mêmes conditions que les hommes, de s'opposer à la polygamie, ou de voyager sans permission.

Malgré certains amendements juridiques progressifs dans les pays de la région MENA, des dispositions discriminatoires figurent toujours dans les lois pénales, ainsi que dans les lois relatives à la nationalité et l'état civil. Ceci est particulièrement manifeste dans le domaine des «crimes d'honneur», de l'adultère, de la nationalité des nouveau-nés et du droit de dénoncer les atteintes aux droits de l'homme perpétrées contre les enfants ⁽¹⁾.

Compte tenu de la diversité décrite ci-dessus, le rôle et l'influence spécifiques du droit religieux et de la religion en général doivent être délimités pour chaque pays et chaque système juridique, au cas par cas.

⁽¹⁾ Pour plus d'informations, voir le chapitre 4 du Rapport sur le développement humain arabe, de 2009, disponible sur <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009f.pdf> et le rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme : «L'intégration des droits des femmes du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord dans le Partenariat euro-méditerranéen», mai 2003, disponible sur www.mediterranean.org/IMG/pdf/EMHRN_French_Report.pdf.

e) Les systèmes mixtes

Les systèmes mixtes ou hybrides combinent différentes sources de droit. Il peut notamment s'agir de principes et de pratiques de *common law*, de droit civil, ainsi que de droit religieux, traditionnel et coutumier. Le «pluralisme juridique» peut résulter de a) la juxtaposition des systèmes juridiques colonial et national, b) de multiples influences étrangères, simultanées ou à différentes époques, ou c) de la diversité nationale (géographique, ethnique ou religieuse). Il existe deux principaux modèles de systèmes mixtes :

Premièrement, *un système juridique unitaire peut être soumis à des influences multiples.* Par exemple, la jurisprudence et la pratique peuvent se baser basent sur un mélange de *common law* et de droit civil. En Éthiopie, le droit substantif se fonde sur des codes écrits inspirés de la tradition française, tandis que les aspects procéduraux sont traités conformément aux pratiques de *common law*. De la même manière, les processus de réforme judiciaire peuvent combiner les influences. Dans de nombreux anciens pays soviétiques, les réformes adoptées au cours des dernières décennies ont intégré les influences de nombreux pays, ce qui a donné lieu à des combinaisons inédites de textes et d'institutions juridiques. Les pays où plusieurs modèles coexistent, mais sont séparés selon une répartition des compétences par matière, font également partie de cette catégorie.

Deuxièmement, *plusieurs systèmes peuvent coexister au sein d'un même pays.* Dans ce cas, leur compétence est généralement délimitée de façon territoriale. C'est par exemple le cas des pays fédéraux. Au Canada, le Québec possède un système de droit civil, tandis que le reste du pays conserve une tradition profonde de *common law* (avec l'exception des communautés indigènes, où s'applique également un droit traditionnel). C'est également le cas au Cameroun, où deux des dix provinces sont encore soumises à de fortes influences anglaises, de même qu'au Nigéria. Plusieurs pays d'Afrique possèdent une partie nord majoritairement arabe fortement influencée par le droit islamique, ainsi qu'une partie sud chrétienne-animiste, plus anglophone et sous l'influence de la *common law*. Cette séparation est la plus prononcée au Soudan, qui s'est scindé en deux pays en juillet 2011. Il en va de même lorsque le système juridique officiel se limite aux villes principales (où se trouve la plupart des tribunaux et des avocats) alors que la justice traditionnelle règne dans les zones rurales (où le système officiel est absent).

Annexe 2: La lutte contre l'impunité

Au cours du XXe siècle et de la dernière décennie, des atrocités de masse ont causé la mort et la souffrance de millions d'individus. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on estime à 244 le nombre de conflits armés qui ont éclaté, dans 151 endroits du monde (2). Les conflits ont jusqu'ici fait plus de victimes civiles que militaires: dans les guerres d'aujourd'hui, il est plus dangereux d'être un civil, et surtout une femme, qu'un soldat.

Le rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque mondiale en 2011 indique clairement que plus de 90 % des guerres civiles qui ont éclaté dans les années 2000 concernaient des pays qui en avaient déjà fait l'expérience au cours des 30 années précédentes. **Le manque de mécanismes mettant les autorités devant leurs responsabilités a débouché sur une profonde impunité, ainsi que sur des cycles répétés de violence.** Le rapport note également que:

«Un milliard et demi d'êtres humains vivent dans des États fragiles, des pays touchés par un conflit ou des zones où sévit une criminalité organisée de grande ampleur. Les habitants de ces pays sont deux fois plus susceptibles de souffrir de malnutrition que ceux d'autres pays en développement, le risque qu'ils ne puissent envoyer leurs enfants à l'école y est plus de trois fois plus élevé, celui de voir leurs enfants mourir avant l'âge de cinq ans deux fois supérieur, et la probabilité qu'ils aient accès à de l'eau propre plus de deux fois plus faible. Ces cycles répétés de conflit et de violence induisent des coûts humains, sociaux et économiques sur plusieurs générations» (3). D'autres conclusions sont tout aussi frappantes: [s]elon les estimations, un pays qui progresse sur la voie du développement (...) perdrait 0,7 % de PIB annuel chaque fois qu'un pays voisin est en conflit. Le coût moyen d'une guerre civile équivaut à plus de 30 années de croissance du PIB d'une économie en développement de taille moyenne. Après un épisode de violence majeur, un pays met plus de 20 ans à retrouver les niveaux d'échanges qu'il connaissait avant le conflit. En d'autres termes, contrairement aux catastrophes naturelles ou aux cycles économiques, un épisode de violence majeur peut réduire à néant les progrès économiques accomplis en une génération (4).

La culture de l'impunité n'empêche pas seulement la condamnation des auteurs de violations, mais elle constitue aussi un frein au développement des pays à une échelle bien plus large. Les crimes les plus graves n'affectent pas seulement leurs victimes directes, mais ils ont également des effets indirects aux conséquences désastreuses sur l'ensemble de la population.

Sans volonté politique, la lutte contre l'impunité est condamnée à l'échec. Les atrocités commises à grande échelle et les crimes les plus graves, tels que les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, impliquent souvent les autorités étatiques ainsi que des groupes rebelles. Ils ont des effets importants sur le fonctionnement de l'État dans son ensemble et revêtent une dimension politique sous-jacente. Il convient de **souligner l'importance d'une authentique volonté politique** pour résoudre ces questions. Bien trop souvent, le manque de volonté politique constitue un frein aux enquêtes, aux poursuites et à l'organisation de procès équitables. Les batailles à court terme prévalent souvent sur la recherche de la justice. Il est peu probable qu'un système judiciaire indépendant puisse s'établir dans les pays qui ont été confrontés à des épisodes de violences à grande échelle. Le suivi de l'engagement politique tout au long du processus est donc une mission cruciale. La reconstruction du système judiciaire dans les situations d'après-conflit constitue un processus au long cours qui s'étend plus souvent sur plusieurs décennies que sur plusieurs jours. L'élan politique et les bonnes intentions apparus après un conflit sont susceptibles de s'effacer rapidement si une pression politique n'est pas maintenue.

Le concept de volonté politique ne saurait bien entendu être défini en détail, et encore moins être quantifié. Cependant, **répondre aux questions suivantes peut aider à apprécier si le problème de l'impunité a été correctement traité:**

- Les combattants ont-ils bénéficié d'une amnistie?
- Le personnel militaire ne peut-il être jugé que par ses seuls supérieurs hiérarchiques, conférant ainsi une immunité de fait aux membres de l'état-major?
- Une procédure d'assainissement a-t-elle été mise en place au sein de la police et des forces armées?

(2) Lotta Harbom & Peter Wallensteen (Uppsala Conflict Data Program), «Armed Conflicts, 1946–2009», *Journal of Peace Research*, 2010 - 47(4), pp. 501–509. Un conflit armé consiste en une incompatibilité contestée concernant un gouvernement et/ou un territoire, dans laquelle le recours aux forces armées, entre deux parties dont l'une au moins est le gouvernement d'un État, entraîne au moins 25 décès liés aux combats en une année.

(3) Rapport sur le développement dans le monde, Banque mondiale, 2011, p.11.

(4) Rapport sur le développement dans le monde, Banque mondiale, 2011, pp. 5-6.

- Un processus de recherche de la vérité a-t-il été engagé, avec le soutien réel des dirigeants?
- L'indépendance de la justice est-elle garantie par le droit et respectée en pratique?
- Le cadre normatif (constitution, code pénal, code de procédure, etc.) est-il conforme aux normes internationales relatives à la justice et au droit au procès équitable?
- Certains membres de l'état-major ont-ils été traduits en justice ou les poursuites n'ont-elles concerné que des exécutants?
- Toutes les parties au conflit ont-elles fait l'objet d'enquêtes, de poursuites et de jugements de manière égale?
- Les ressources financières allouées au secteur de la justice sont-elles suffisantes?

En présence d'une volonté politique adéquate, l'UE doit en profiter pour rester engagée et pour apporter toute l'assistance possible. Les plupart des pays affectés par les crimes les plus graves sont souvent incapables de rétablir leur système judiciaire sans l'aide de la communauté internationale. **Pour parvenir à des résultats durables et tangibles, l'action politique et diplomatique doit s'accompagner du renforcement de l'assistance.**

Il faut reconnaître qu'un système judiciaire ne peut se constituer en un jour. En effet, plusieurs domaines doivent être traités pour assurer le bon fonctionnement du secteur judiciaire, comme, par exemple, le cadre législatif, la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), les forces de police, notamment durant la phase d'enquête, l'indépendance de la justice, ainsi que l'exécution de ses décisions. **Malgré la nécessité d'adopter une approche à long terme, il y a toujours urgence à rendre la justice**, afin de remédier aux souffrances des populations victimes, ainsi qu'aux haines et divisions internes résiduelles. La priorité consiste souvent à traduire les responsables devant la justice et, dans une moindre mesure, à répondre aux besoins des victimes, ainsi qu'à établir des mécanismes de réconciliation pour préparer la voie vers le rétablissement de la confiance dans les institutions judiciaires. Dans les contextes d'après-conflit, de nombreux anciens combattants suivent des programmes «DDR» (désarmement, démobilisation et réintégration). Cependant, les populations locales ont aussi besoin de voir que les principaux responsables sont bel et bien exclus de ces programmes. Sans un effort substantiel de justice, les pays sont susceptibles de faire face à des violences renouvelées. Il n'existe pas de formule magique, cependant, la rapidité de l'assistance aux pays devrait toujours être accompagnée par des efforts à long terme visant à renforcer et à consolider le système judiciaire dans son ensemble.

Même dans les pays où le système judiciaire pénal fonctionne encore, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que tous les responsables soient condamnés, notamment lorsqu'un grand nombre de violations des droits et de crimes ont été commis. Cela se vérifie *a fortiori* dans les situations d'après-conflit. Ainsi, **il est important d'adopter une stratégie mondiale de justice transitionnelle comme point d'entrée** utile à s'engager dans le secteur de la justice dans les pays fragiles ou en situation d'après-conflit, comme exposé dans la section sur la justice transitionnelle (voir le document principal ci-dessus). Étant donné la dimension des crimes commis dans les situations fragiles, ceux-ci ne peuvent être poursuivis par le système pénal ordinaire, **ce qui est générateur d'impunité**. Les stratégies efficaces de poursuite des crimes commis à grande échelle se focalisent souvent sur les planificateurs et les organisateurs des exactions et non pas sur les responsables de rang inférieur ou de responsabilité moindre. Dès lors, les poursuites ne sauraient parvenir à des résultats tangibles si elles sont menées de manière isolée. La mise en œuvre de stratégies de poursuite doit donc s'accompagner d'autres initiatives, telles que des programmes de réparation des dommages causés aux victimes, des réformes institutionnelles, et notamment des procédures d'assainissement, ainsi que des mécanismes de recherche de la vérité, afin de remédier à l'impunité en punissant les crimes commis par un grand nombre d'individus, au détriment d'une multitude de victimes.

La condamnation des auteurs de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre contribue au rétablissement durable de la justice, de la paix et de la sécurité. Tous les systèmes juridiques du monde disposent d'une branche pénale, à forte dimension morale et dissuasive. L'enquête et les poursuites des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre relèvent normalement du système judiciaire pénal officiel.

La justice nationale est plus proche des victimes et des communautés affectées, auxquelles elle offre une meilleure participation aux procédures. Le rassemblement des preuves y est également plus facile, étant donnée la proximité territoriale entre les bureaux d'enquête et de poursuites, et les lieux du crime. Ses procédures sont également plus rapides et moins onéreuses. L'exécution des mandats d'arrêt est plus aisée et moins compliquée que dans le cadre de la justice internationale. Ainsi, pour ces raisons pratiques et financières, le nombre d'affaires portées devant les tribunaux internationaux a vocation à demeurer limité.

Le renforcement des capacités nationales d'enquête, de poursuite et de jugement des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre peut avoir des effets en chaîne. Ces crimes font souvent un grand nombre de victimes et affectent de nombreuses communautés et sont commis par des individus de haut rang,

qu'ils agissent au soutien du gouvernement et/ou de l'opposition armée. Mettre fin à l'impunité de ces personnalités influentes peut contribuer significativement au renforcement de la culture de l'État de droit et de la légalité, sans laquelle d'autres crimes, comme la corruption, le trafic de drogue et la violence politique continuent de prospérer. Ainsi, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) a renvoyé pour la première fois de son histoire une affaire devant les tribunaux nationaux rwandais car il était convaincu que le Rwanda avait la capacité et la volonté de faire respecter les plus hautes normes de la justice internationale.

La Cour pénale internationale (CPI) a acquis un rôle important dans la lutte contre l'impunité. Elle est en effet une juridiction internationale permanente créée pour enquêter, poursuivre et juger les individus accusés de génocides, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre. Les principes du statut de Rome, et ceux qui gouvernent le fonctionnement de la CPI, sont tout à fait conformes aux principes et objectifs de l'UE. En outre, tous les États membres de l'Union européenne ont ratifié le statut de Rome et l'UE a été la première organisation régionale à signer un accord de coopération et d'assistance avec la CPI, en avril 2006. **La décision du Conseil du 21 mars 2011 relative à la CPI fixe les objectifs stratégiques de l'UE en la matière** ⁽⁵⁾.

La CPI est souvent sollicitée dans le cadre de dialogues et de démarches politiques et l'UE cherche systématiquement à inclure une clause de soutien à la CPI lorsqu'elle négocie des processus et des accords avec les pays tiers, comme par exemple l'accord de Cotonou, les accords de partenariat et de coopération, les accords de développement et de coopération commerciaux et les accords d'association ⁽⁶⁾. La clause relative à la CPI dans l'accord de Cotonou ⁽⁷⁾, applicable à 76 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est particulièrement significative dès lors qu'elle constitue une obligation juridique et qu'elle souligne la nécessité d'établir des communications effectives, dans les deux sens: *«[e]n promouvant le renforcement de la paix et de la justice internationale, les parties réaffirment leur détermination à: partager des expériences concernant l'adoption d'amendements juridiques nécessaires pour permettre la ratification et la mise en œuvre du statut de Rome de la Cour pénale internationale, et lutter contre la criminalité internationale conformément au droit international, en tenant dûment compte du statut de Rome.»*

Les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre donnent lieu à des violences d'une dimension telle qu'elles ne peuvent passer inaperçues sur la scène internationale. Quelle que soit la date des événements, deux scénarios sont alors possibles selon qu'ils se sont ou non déroulés dans un pays qui a ratifié le statut de Rome. Dans le premier cas, la CPI est compétente si elle est saisie par un État partie ou par le bureau du procureur. Dans le second cas, le Conseil de sécurité de l'ONU, agissant en vertu du chapitre VII (*«Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression»*), peut confier l'affaire au procureur de la CPI. Lorsque la CPI est saisie, deux phases peuvent être distinguées avant le procès final: **l'examen préliminaire par le procureur, qui peut éventuellement être suivi d'une enquête.**

Il est important de comprendre que le statut de Rome, qui institue la CPI, dispose que chaque État a le devoir d'exercer sa compétence répressive contre les responsables de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Cela doit déboucher sur des mesures nationales de poursuites, ainsi qu'à une amélioration de la coopération internationale ⁽⁸⁾. **La CPI est une juridiction complémentaire aux tribunaux nationaux** ⁽⁹⁾. Ce n'est que lorsqu'un État partie au Statut de Rome refuse ou se trouve véritablement incapable de mener l'enquête et les poursuites relatives à ces crimes que la CPI est compétente. **La CPI est une juridiction de dernier ressort**, conformément au **«principe de complémentarité»**. Ainsi, même si un pays a ratifié le statut de Rome, **les tribunaux pénaux nationaux doivent demeurer au centre de l'attention**, et la CPI doit être considérée comme une bouée de secours possible. L'établissement d'interactions plus effectives et plus efficaces entre les systèmes judiciaires nationaux et la CPI est essentiel à la lutte contre l'impunité. Toutefois, sans le renforcement des procédures nationales de poursuite des crimes les plus graves, il existe un risque important que la culture de l'impunité prévale et qu'il ne soit pas rendu justice aux victimes.

Les efforts de lutte contre l'impunité des responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre peuvent s'inscrire dans le cadre des programmes généraux de soutien à l'État de droit, mais **aucun résultat ne sera atteint sans persévérance à punir ces crimes**, ce qui peut s'avérer compliqué pour les raisons suivantes:

Le cadre juridique: le droit applicable varie selon les pays et les définitions des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre doivent être intégrés aux codes pénaux nationaux. Outre le statut de Rome, plusieurs autres traités internationaux bien plus anciens revêtent une importance particulière en la matière. Il s'agit notamment de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, qui impose, entre autres, la prévention et la répression des crimes de génocide, ou encore du Pacte international relatif aux droits

civils et politiques, dont l'article 14 traite du droit à un procès équitable. **Le statut de Rome devrait idéalement être transposé en droit national par l'adoption d'une législation nationale exhaustive, adaptée au contexte national.** Cette transposition requiert souvent de réformer le code pénal, ainsi que les procédures pénales. Il importe également d'examiner les sanctions prévues dans la législation de transposition. Selon le Statut de Rome, la peine maximale est l'emprisonnement à vie. La CPI n'a pas le droit de prononcer la peine de mort et une transposition fidèle du statut de Rome devrait donc selon toute logique suivre ce principe. Celui-ci dispose clairement que les autorités officielles comme le chef de l'État ou du gouvernement, ainsi que les membres du gouvernement ou du parlement, ne peuvent pas exempter un individu de sa responsabilité criminelle. La législation de transposition doit appliquer ce principe de la même façon pour tous les cas : il ne peut y avoir d'exception dans la lutte contre l'impunité. Ce point est particulièrement important dès lors que les crimes de génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre impliquent très souvent de hauts responsables.

Enquêtes et poursuites: comme les plus hautes sphères du pouvoir sont en jeu, la sécurité des victimes, des témoins et des procureurs eux-mêmes est particulièrement menacée. En outre, les preuves médico-légales sont souvent très morcelées, dès lors que la date de perpétration des crimes est souvent éloignée de celle de l'enquête, et que les infrastructures et documents sont susceptibles d'avoir été détruits. Ainsi, les témoins jouent souvent un rôle probant majeur, voire capital, et ce en dépit des traumatismes qu'ils ont pu subir du fait de l'horreur des actes commis.

L'indépendance des autorités de poursuite est souvent limitée par les relations entre les criminels et le pouvoir, ce qui rend l'administration de la preuve très difficile. Par exemple, un fonctionnaire de haut rang aura rarement commis lui-même les crimes en question, mais il pourra néanmoins y être «lié». En outre, l'établissement d'une coopération juridique transfrontalière peut être nécessaire, dès lors que ces actes peuvent avoir une dimension régionale, ou que les suspects peuvent être établis dans des pays éloignés.

La poursuite des suspects de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre affecte toujours des intérêts politiques, du fait de la nature même des crimes provoqués par la violence à grande échelle. **L'indépendance des services ayant pouvoir de poursuite est donc essentielle.** Que ce soit durant la phase d'enquête ou de poursuite, la gestion des affaires et des informations est cruciale, car il y a toujours davantage d'informations disponibles qu'il est possible d'en traiter.

Une fois qu'une quantité suffisante d'informations a été rassemblée durant la phase d'enquête, les procureurs doivent sélectionner les affaires qui feront l'objet de poursuites. En effet, il serait naïf de croire que toutes les affaires peuvent donner lieu à des poursuites au niveau national, ce qui est souvent impossible dans le cadre de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, du fait de l'ampleur des violences commises. Dans ces situations difficiles, il convient que les procureurs considèrent avec attention les critères de sélection des affaires et se refusent à adopter l'approche du «premier venu, premier servi». Ces critères sont variables et dépendent de chaque situation spécifique. Cependant, **le pouvoir discrétionnaire du procureur doit prévaloir.** Ces critères peuvent néanmoins comprendre: la force et la portée des preuves, la position hiérarchique du suspect, la probabilité d'exécution des mandats d'arrêt, etc. Il est essentiel de souligner que les procureurs doivent avoir conscience de la longueur des procédures, et lorsque les stratégies et les critères de poursuite ont été arrêtés, il convient de les rendre publics, afin de favoriser la compréhension et l'acceptation par les citoyens.

Les juges: devant la dimension de ces affaires, les juges sont souvent soumis à une pression considérable. Or, ils manquent souvent d'expérience en matière de droit des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, et la gestion des affaires peut être très longue. Les échanges entre pairs, ou l'assistance d'experts internationaux, ont donné des résultats impressionnants par le passé. Ainsi, l'UE a parrainé deux experts internationaux, en Colombie, pour conseiller les juges d'une chambre responsable de la mise en œuvre de la loi de justice et de paix (loi n°975). Ces experts ont prodigué leurs conseils sur des éléments de droit, de procédure et de fait spécifiques à l'instruction de ces crimes de masse, ainsi que sur des questions relatives à l'indemnisation des victimes. Ce projet a débouché sur une amélioration substantielle de la qualité des décisions rendues par la chambre.

La gestion des tribunaux, des établissements pénitentiaires et des infrastructures de détention: un grand nombre de communautés linguistiques sont affectées par ces conflits, ce qui augmente la quantité de traductions requises. En outre, la durée des procès, le grand nombre de témoins, ainsi que la forte couverture médiatique de ces affaires nécessitent de mettre en place une bonne gestion de la procédure et de disposer d'infrastructures suffisantes. **Le manque d'exécution efficace des sanctions prononcées peut rapidement générer une méfiance généralisée envers la justice, notamment lorsque ce sont des personnalités de haut rang qui en bénéficient.** L'assistance aux infrastructures pénitentiaires et de détention se limite souvent à fournir les infrastructures physiques nécessaires, ainsi qu'à dispenser une formation complémentaire aux gardiens de prison. Il est conseillé de garantir la proximité géographique des infrastructures pénitentiaires et des tribunaux, ce qui facilite le transport

⁽⁵⁾ Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC

⁽⁶⁾ Voir aussi pour un aperçu, The European Union and the International Criminal Court, Secrétariat général du Conseil, mai 2010, p. 12 -13, disponible sur http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/ICC_may_10_internet.pdf

⁽⁷⁾ Article 11 de l'accord de Cotonou

⁽⁸⁾ Préambule du statut de Rome relative à la CPI

⁽⁹⁾ Article premier du statut de Rome

et réduit les risques de sécurité. Dans de nombreux pays, ces infrastructures bénéficient de financements très insuffisants et se trouvent dans un état déplorable, ce qui aboutit notamment à une grave surpopulation carcérale. Le versement d'un salaire décent au personnel est également important, afin de réduire les risques de corruption. L'ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus fournit un cadre très général qui précise certains droits fondamentaux des détenus.

Les droits des victimes et la protection des témoins: les victimes de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre sont, presque sans exception, traumatisées à vie. Les procédures judiciaires des pays de droit civil leur confèrent un rôle actif, bien qu'elles n'aient souvent pas connaissance de leurs droits. **Le droit à réparation est un principe fermement établi en droit international.** Il constitue donc une partie intégrante du secteur de la justice. Conformément aux *principes fondamentaux et directives des Nations unies concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire* ⁽¹⁰⁾, les États ont l'obligation d'accorder une réparation aux victimes, ce qui peut prendre la forme de restitutions, de compensations, de la réhabilitation, de la satisfaction de certaines revendications et de garanties contre la récidive. Les témoins comparaisant devant les tribunaux nationaux sont exposés à des risques de sécurité très importants. Or, un grand nombre de pays n'ont pas mis en place de mesures de protection adéquates, car trop onéreuses. Les témoins jouent pourtant souvent un rôle crucial dans le rétablissement de la justice, et des menaces de sécurité visant un seul d'entre eux peuvent suffire à intimider ou à décourager tous les autres.

La communication: ces crimes affectent, directement ou indirectement, de plus larges segments de la population que les autres types de crimes. Il est donc important d'**entrer en contact avec la population, dès le début de la procédure**, et jusqu'au jugement final et définitif.

Les conseils en défense et les professionnels du droit: l'enjeu spécifique de ces affaires va au-delà de la simple défense des droits des suspects. En effet, la légitimité de l'ensemble du système judiciaire peut être engagée. Les professionnels du droit peuvent ne pas avoir été formés au traitement de cas si complexes. Ainsi, des ressources supplémentaires sont nécessaires pour assurer une défense adéquate, dès lors que les mécanismes d'assistance juridique existants ne prennent pas toujours en considération la complexité des affaires et se contentent de verser des sommes forfaitaires aux avocats.

Tous ces aspects s'additionnent et se renforcent mutuellement. L'idéal serait d'adopter une approche exhaustive, mais les ressources étant disponibles en quantité limitée, il convient de définir des priorités sur la base d'une évaluation complète des besoins.

Annexe 3: Principaux domaines d'évaluation et de définition d'indicateurs dans le secteur de la justice

1. Le cadre juridique

Champs d'évaluation:

- le système juridique concerné et ses caractéristiques principales;
- le cadre constitutionnel et le degré d'indépendance de la troisième branche du gouvernement;
- les droits fondamentaux énumérés dans la constitution et les autres actes juridiques;
- la corrélation entre les droits de l'homme, proclamés en droit national et en droit international, le respect des obligations internationales et le traitement des questions transversales;
- la coopération juridique et judiciaire internationale, notamment en matière de criminalité transfrontalière;
- la ratification des conventions et des normes internationales, ainsi que leur application par les tribunaux;
- les principaux aspects des droits et procédures civiles et pénales, notamment le droit à un procès équitable et à la représentation par un avocat, l'impartialité du système judiciaire, la nature des sanctions prévues pour des crimes spécifiques (ce qui inclut l'application de la peine de mort) et la conformité de ces sanctions aux normes internationales;
- les procédures pénales d'enquête et de poursuites, ainsi que les procédés de preuves médico-légales, certifiés par des analyses rigoureuses, menées en laboratoire, en respectant la chaîne de conservation des preuves;
- le fonctionnement du système pénitentiaire, le recours à la détention provisoire, les alternatives à l'emprisonnement, le traitement des mineurs délinquants, les services de réhabilitation, etc.;
- les systèmes de droit complémentaires, comme les systèmes traditionnels et religieux, ainsi que leurs relations avec le système officiel;
- les questions relatives à l'accès à la justice, notamment en ce qui concerne les femmes et les groupes défavorisés;
- les caractéristiques des professionnels du droit, de leur formation académique et professionnelle, ainsi que de leurs pratiques de travail;
- les règles et normes juridiques relatives à l'égalité des genres, à la justice des mineurs, aux droits de l'enfant, aux personnes appartenant à des minorités, aux peuples indigènes et à l'inclusion sociale;
- Les stratégies nationales, les documents stratégiques, les livres blancs, etc., qui précisent les objectifs, les priorités ou les consensus relatifs au fonctionnement de la justice et à sa réforme.

Les indicateurs:

- a) une législation adéquate a-t-elle été adoptée?
- b) le cadre juridique confère-t-il une indépendance suffisante au pouvoir judiciaire?
- c) la législation en vigueur crée-t-elle un cadre institutionnel approprié? Définit-elle les rôles et responsabilités des instances clés régissant le secteur de la justice?
- d) la législation en vigueur structure-t-elle efficacement le système juridictionnel, son fonctionnement et les différents niveaux et types de tribunaux?

- e) Les principaux codes juridiques (droits et procédures pénaux, civils et administratifs) garantissent-ils les droits fondamentaux et sont-elles conformes aux normes internationales?
- f) Quelles sont les lacunes des actes législatifs? Les indicateurs doivent se concentrer sur les besoins spécifiques de réforme.

Il faut reconnaître que les lois et leurs réformes ne peuvent être pleinement évaluées qu'une fois qu'elles ont été mises en œuvre, ce qui rend difficile de déterminer si les réformes parviennent à leurs objectifs au cours d'un cycle de projet. Cependant, l'analyse d'impact de la réglementation fournit un cadre à cette évaluation, auquel il convient de recourir.

2. Le cadre institutionnel (gouvernemental et administratif)

L'évaluation du cadre gouvernemental et administratif doit se concentrer sur les éléments suivants:

1.- Quelles sont les incidences du droit administratif et de l'application des actes administratifs sur les droits de l'homme:

- les actes administratifs déterminent qui est en droit d'exercer des activités économiques et sociales et qui peuvent bénéficier des services et subventions gouvernementaux. Si ces actes sont injustes ou s'ils font l'objet d'une application inéquitable, cela peut entraîner des violations des droits de l'homme;
- les audiences et prises de décisions administratives conditionnent la façon dont les règles affecteront certains groupes cibles. Ces décisions peuvent, en effet, porter atteinte à leurs droits. Le déni des droits de la défense en matière administrative peut constituer une menace aux droits de l'homme, susceptible d'affecter certains groupes ou certains individus;
- l'exécution sélective des actes administratifs et des sanctions (tels que les amendes ou les retraits d'autorisation) sont susceptibles de laisser ces groupes ou individus sans recours pour défendre leurs droits fondamentaux.

2.- Quel est le degré d'indépendance et d'autonomie acquis par les institutions? En particulier dans les pays en développement, le ministère de la justice, le cabinet des ministres ou le chef de l'exécutif (le président ou le premier ministre) peuvent exercer une influence considérable (et potentiellement néfaste). Celle-ci concerne:

- au niveau judiciaire, la nomination des juges, leurs conditions de travail, leurs missions (ces influences déterminent souvent l'issue ou le traitement d'affaires spécifiques ou prioritaires, notamment en ce qui concerne les dossiers pénaux ou commerciaux de haut niveau, ou ceux qui impliquent des personnalités importantes ou qui disposent d'un bon carnet d'adresse), leur avancement et leur déontologie;
- en ce qui concerne les magistrats du parquet et les agents répressifs, cela qui peut conduire au ciblage des poursuites, à l'incohérence de l'application des lois et de l'exécution des jugements, à des arrestations arbitraires et à l'impunité.

La nature sensible des décisions de justice incite à l'interférence. De plus, **certaines parties bénéficient grandement de l'impunité**. Les ministères, eux, manquent souvent des ressources financières, des capacités, des infrastructures organisationnelles et des ressources humaines nécessaires pour remplir leurs fonctions de manière adéquate, ce qui renforce l'influence d'intérêts extérieurs puissants.

Les pratiques qui menacent l'autonomie et le professionnalisme du secteur de la justice compromettent également l'État de droit et la bonne gouvernance et portent atteinte à la légitimité de l'ensemble du système gouvernemental, et, par conséquent, au développement national.

Afin que le pouvoir judiciaire puisse assumer ses fonctions, **les institutions administratives et de direction** doivent présenter une structure et des modalités de fonctionnement adéquates. Il convient de prêter une attention particulière:

- aux responsabilités et obligations institutionnelles;
- aux structures organisationnelles;
- à leur degré d'indépendance par rapport aux interférences politiques et autres;
- à l'influence et au rôle des juges (dans la mesure où ils assurent l'autonomie du système judiciaire);
- au rôle des représentants des autres institutions juridiques;
- aux ressources humaines (en termes de quantité, de qualité et de gestion des affaires); et
- au budget ainsi qu'aux ressources financières.

Une quantité importante d'informations comparatives est disponible au sujet des **rôles et fonctions des conseils judiciaires** ⁽¹¹⁾. Les critères habituels en matière de pérennité et de fonctionnement institutionnel constituent le meilleur point de départ. L'analyse fonctionnelle est la méthodologie privilégiée pour établir les indicateurs dans ce domaine et évaluer leur respect. Bien qu'ils aient nécessairement une opinion partisane, il convient néanmoins d'intégrer les représentants des instances juridiques au processus d'élaboration et d'évaluation de ces indicateurs.

Le budget du pouvoir judiciaire est un facteur crucial qui affecte sa pérennité administrative. Lorsque le pouvoir judiciaire est insuffisamment financé, il ne peut remplir ses obligations ni procéder aux opérations nécessaires. Les principaux éléments à prendre en considération sont:

- le budget total alloué;
- le pourcentage de ces fonds dans le budget national;
- leur répartition entre le système juridictionnel et le secteur de la sécurité (administrations répressives et pénitentiaires);
- le montant alloué aux différents postes budgétaires (telles que les infrastructures physiques, l'équipement, les fournitures, les salaires, etc.); et
- l'évolution de ces chiffres au fil du temps.

De plus, il est possible d'examiner les **mécanismes et procédures de détermination et d'adoption du budget**, afin, notamment, d'évaluer la **pression politique**. Le nombre de postes budgétaires est également pertinent, dès lors que dans certains pays, chaque tribunal est individuellement responsable de son budget.

L'analyse budgétaire apporte une indication précieuse sur l'importance accordée au pouvoir judiciaire, sur le caractère adéquat des ressources allouées, et sur la manière dont elles sont utilisées. À cet égard, il convient d'avoir à l'esprit que le système judiciaire génère également des revenus, grâce aux diverses taxes dont les parties doivent s'acquitter. Malheureusement, ces revenus constituent souvent des recettes générales de l'État, et ne sont pas affectées aux dépenses des tribunaux ou du système judiciaire. Ainsi, en ce qui concerne le budget national, le système juridictionnel est à la fois contributeur et bénéficiaire.

3. Le système juridictionnel et son personnel

Il convient de procéder à l'évaluation préalable:

- des diverses catégories de tribunaux (tribunaux généralistes, pénaux, civils, administratifs, commerciaux, prud'hommes, justice des mineurs, etc.);
- des différents degrés de juridiction (cours suprêmes, cours d'appel, cours de première instance, tribunaux de proximité, etc.) et de l'existence éventuelle d'une cour constitutionnelle distincte;
- de la compétence territoriale des tribunaux (nationale, régionale ou locale);
- de la localisation des tribunaux et de leur caractère suffisamment décentralisé (accessibilité géographique);
- des statuts, mandats et compétences des institutions de contrôle et de gestion des tribunaux;
- de l'administration des tribunaux, et notamment de tous les aspects de financement, de gestion et de contrôle des ressources;
- des pouvoirs et des rôles des présidents de tribunaux, et notamment de leurs responsabilités administratives;
- du système d'allocation des affaires aux juges (aléatoire, informatisée ou contrôlée par les présidents de tribunaux), et des problèmes liés au trafic d'influence ou aux abus de pouvoir;
- des pouvoirs et des obligations des administrateurs et autres gestionnaires de tribunaux;
- des diverses catégories d'employés, ainsi que de leurs rôles et fonctions (description de poste);
- de la gestion des ressources humaines, des politiques et des procédures relatives au recrutement, à l'évaluation, aux promotions, à la formation, aux transferts, aux destitutions et à la mise à la retraite des employés de tribunaux (ainsi que des questions relatives au remplacement du personnel);
- du système de gestion des affaires (notamment le degré d'automatisation, les technologies et logiciels de l'information, les procédures de classement, la gestion de calendrier, les procédures de notification aux parties, la génération de statistiques, etc.);

11 Pour des informations sur les conseils judiciaires compilées par la Banque mondiale, voir: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20752938~menuPK:2035362~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html#Integrity_Measures

- des systèmes de gestion des informations (y compris l'automatisation, l'informatisation, la communication et l'accès aux bases de données juridiques);
- de la gestion des biens et des systèmes de suivi des possessions des tribunaux (bâtiments, véhicules, équipements, etc.);
- des exigences de statistiques et de compte rendu (obligatoires pour une gestion moderne et efficace des tribunaux et des affaires);
- du système d'archivage et de stockage des informations relatives aux affaires classées;
- des prestations de services (aménagement des bâtiments, technologies de l'information, accès aux renseignements, possibilité d'obtenir une consultation confidentielle en cas d'affaire sensible impliquant des femmes, des enfants ou des minorités);
- de l'accessibilité culturelle (capacité du système à répondre aux exigences);
- des facteurs socio-culturels et religieux qui affectent les ressources humaines et la performance au travail (accessibilité culturelle);
- du niveau et des types de corruption rencontrés, ainsi que des procédures mises en place pour y répondre;
- du degré de transparence, de responsabilité et d'accès du public à l'information;
- du rôle des acteurs non étatiques et des organisations de la société civile dans le contrôle et le suivi du fonctionnement des tribunaux en général, et du traitement de certaines affaires;
- du système d'exécution des jugements (puisqu'il ne sert à rien d'agir en justice si les jugements rendus ne peuvent pas être exécutés);
- de la conformité aux meilleures pratiques et aux normes internationales relatives au fonctionnement des tribunaux;
- des divers frais (accessibilité financière);
- de la qualité des décisions rendues;
- de l'efficacité et de la productivité (nombre d'affaires portées en justice, nombre d'affaires traitées, arriéré judiciaire);
- de la collaboration avec les autres acteurs concernés.

Indicateurs

Il convient de mettre l'accent sur **la structure du système judiciaire**. Celle-ci a en effet un impact majeur sur le fonctionnement et sur le rétablissement de la justice. Les principaux éléments sont:

- l'existence ou non d'une cour constitutionnelle distincte;
- les types de tribunaux spécialisés créés pour entendre certaines catégories de litiges, ainsi que la clarté de leurs compétences ⁽¹²⁾;
- la localisation des divers tribunaux;
- le degré de spécialisation requis pour les juges, les procureurs, les administrateurs et autres professionnels impliqués dans le fonctionnement des tribunaux;
- les conditions d'exercice d'un recours en appel; et
- les ressources financières allouées aux tribunaux. L'examen de la structure du système judiciaire doit reposer sur des indicateurs qui traitent de ces questions.

La gestion et le fonctionnement des tribunaux peuvent être évalués par le biais d'une analyse fonctionnelle et statistique. Les principaux éléments à prendre en considération sont:

- le rôle des présidents de tribunaux;
- le rôle des administrateurs des tribunaux;
- les procédures budgétaires et comptables;
- le degré d'autonomie financière;

¹² Pour des informations sur les tribunaux spécialisés compilées par la Banque mondiale, voir: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20754262~menuPK:2035375~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html#specialized_courts

- la gestion des ressources humaines (notamment le statut des fonctionnaires, leur recrutement, les descriptifs de poste, les protocoles de travail, l'évaluation des performances, les critères de promotion et les perspectives de carrière);
- l'archivage; et
- la gestion des biens ainsi que les inventaires. Il est utile de considérer de près le travail des administrateurs de tribunaux, qui jouent un rôle clé dans la gestion des tribunaux. En outre, la documentation des actes accomplis et les manuels de procédure sont des conditions essentielles au bon fonctionnement de ces dernières.

Les procédures de gestion des affaires ont un impact important sur l'efficacité des tribunaux et des services qu'elles proposent aux usagers. Les éléments qu'il s'agit d'évaluer, et pour lesquels des données statistiques devraient être accessibles, comprennent notamment:

- le nombre d'affaires traitées;
- la répartition des affaires par catégories ou types de litige;
- l'arriéré judiciaire (le nombre et le pourcentage d'affaires selon la durée de traitement);
- le délai moyen de traitement requis selon les diverses catégories d'affaires ⁽¹³⁾; et
- les types d'affaires les plus susceptibles d'être concernées par l'arriéré judiciaire.

Il est également important d'évaluer:

- si les étapes procédurales des diverses affaires font l'objet d'une description suffisamment précise;
- la quantité d'informations disponibles sur les affaires traitées;
- si ces informations sont accessibles par les professionnels du droit, les parties au litige et le public;
- l'efficacité des systèmes informatiques de gestion des affaires et des logiciels;
- les possibilités de classement électronique des documents et d'accès aux dossiers en ligne; et
- l'efficacité des procédures d'appel. Les systèmes automatisés de gestion des affaires génèrent une profusion de données statistiques, mais il convient également de mener des enquêtes et d'effectuer des entretiens auprès des usagers ⁽¹⁴⁾.

Le personnel des tribunaux est responsable du fonctionnement du système judiciaire, de leur comptabilité à la gestion des affaires en passant par le contrôle des biens. Malheureusement, dans de nombreux pays en développement, ce personnel est insuffisamment doté et mal géré, ce qui compromet la qualité du fonctionnement des tribunaux et favorise la corruption. Par ailleurs, dans bon nombre de pays en développement et en transition, le rôle des administrateurs de tribunaux est toujours en pleine évolution. Les tribunaux ont besoin de gestionnaires compétents pour superviser les divers aspects de leur travail ⁽¹⁵⁾. Que les juges bénéficient d'une autonomie administrative ou que le ministère de la justice soit responsable de la gestion des tribunaux, la présence d'administrateurs qualifiés est indispensable. Ainsi, il convient d'évaluer:

- les diverses fonctions et leur descriptif;
- les procédures de recrutement et de conservation du personnel;
- le niveau des salaires;
- la formation professionnelle;
- l'existence et l'adéquation des manuels et des lignes directrices;
- les procédures d'évaluation;
- les procédures de conservation des dossiers;
- les communications internes, etc.

Le fonctionnement du système judiciaire dépend largement des infrastructures physiques à sa disposition. Les principaux aspects relatifs aux **infrastructures** sont:

- l'état des équipements comme les bâtiments (qui a une incidence considérable sur le fonctionnement des tribunaux);
- l'architecture des bâtiments (notamment des questions importantes sur la présence de locaux sécurisés pour les juges et la séparation des suspects et des victimes);

⁽¹³⁾ Pour une liste de contrôle sur la gestion du temps mise au point par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, voir: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/CEPEJTimeManagementChecklist.pdf>

⁽¹⁴⁾ Pour des indicateurs de gestion des affaires mis au point par la Banque mondiale, voir: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/FourteenQuestionsforCourtCaseManagementEvaluatorsBarryWalsh15Sept08.pdf>

⁽¹⁵⁾ Pour une étude comparative sur le suivi et l'évaluation des systèmes judiciaires à travers divers pays, mise au point par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, voir: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Etudes6Suivi_en.pdf

- c) le mobilier et les fournitures;
- d) l'équipement des bureaux;
- e) la quantité et la qualité de l'équipement informatique;
- f) les moyens de transports et le recours à des véhicules;
- g) les modalités de communication;
- h) l'accès à l'internet (et donc aux bases de données);
- i) les infrastructures et les moyens de traitement et de transport des détenus; et
- j) les capacités d'accueil du public et de fourniture d'informations (notamment l'accès à des ordinateurs à des fins d'information).

Il est nécessaire d'élaborer des **ressources statistiques** pour le pouvoir judiciaire, afin de définir des indicateurs et d'en évaluer le respect. Les domaines concernés sont notamment:

- a) la ou les institutions responsables de la mise au point de statistiques en matière judiciaire,
- b) les catégories de statistiques à collecter;
- c) la manière de les collecter;
- d) la manière de les organiser et de les conserver;
- e) la manière de les distribuer;
- f) les personnes qui y ont accès (les parties au litige, les professionnels du droit, les parties officielles intéressées, ou le public);
- g) la manière dont ces statistiques sont utilisées;
- h) le degré de précision des statistiques;
- i) les questions de sécurité; et
- j) vérification de l'information.

Outre le budget et les ressources humaines, les statistiques judiciaires qui traitent du nombre d'affaires jugées, des délais de jugement et des activités des différents juges génèrent des données cruciales pour la rationalisation de la gestion des affaires, ainsi que la réduction de l'arriéré judiciaire. Il convient de ventiler certaines données statistiques par genre ou autres critères, afin de détecter et de mettre fin aux discriminations. Enfin, la transparence des statistiques et leur contribution aux mécanismes de responsabilité doivent être envisagées.

4. Les professionnels du droit et leurs institutions représentatives

1. Le statut

- leur nombre total et leur localisation (concentrée ou dispersée);
- leurs caractéristiques personnelles (telles que leur genre, leur origine ethnique et leur représentativité de la population);
- leurs qualifications professionnelles;
- leur niveau de spécialisation;
- leur formation professionnelle (initiale et continue) ⁽¹⁶⁾;
- leur répartition dans le pays;
- leur niveau de rémunération;
- la stabilité de leur emploi (nomination à vie, pour une durée limitée ou pour une période initiale, suivie de la possibilité de les reconduire);
- leur degré d'indépendance;
- leurs perspectives de promotion;
- la présence d'assistants judiciaires;
- l'accès aux bases de données juridiques;
- l'accès aux équipements informatiques et à l'internet;

⁽¹⁶⁾ Pour une liste très détaillée de liens vers des institutions de formation des juges à travers le monde, voir: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20756081~menuPK:1990328~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062~isCURL:Y,00.html>

- le rôle des associations de juges, notamment les services de représentations mis en place;
- leurs obligations éthiques (nature et origine) ⁽¹⁷⁾;
- les procédures disciplinaires et leur mise en œuvre.

2. Le recrutement et les conditions de sélection:

- les conditions d'obtention d'un poste en vertu de la constitution et de la législation (généralement liées à la citoyenneté, à l'âge et à l'expérience, mais qui incluent parfois aussi des conditions d'aptitude linguistique et autres);
- les diplômes universitaires;
- l'expérience professionnelle;
- les examens spécifiques;
- la procédure de candidature;
- l'autorité ou l'institution de sélection, son niveau d'indépendance et son autonomie;
- le caractère discrétionnaire des nominations ou leur justification par le mérite;
- l'organisation d'élections; et
- la mise en place de procédures de promotion de l'égalité des genres et de la représentation ethnique (et leur efficacité).

3. La performance:

- les affaires sont-elles traitées dans les délais prescrits?
- les affaires donnent-elles lieu à un nombre excessif de sursis à statuer et d'extensions?
- les juges prennent-ils en considération le droit et la jurisprudence internationale ou européenne?
- quel pourcentage de cas est traité en collaboration avec les parties et leur conseil?
- combien de jugements sont annulés en appel?
- quel est le nombre de réclamations relatives aux performances des tribunaux? Etc.

4. La supervision:

- les fonctions et les pouvoirs de la ou des institutions de supervision;
- leur niveau d'indépendance opérationnelle et de professionnalisme;
- la manière dont leurs administrateurs et leurs agents sont sélectionnés;
- leurs statuts et leurs politiques;
- les procédures opérationnelles;
- les critères de nominations, d'affectation et d'avancement;
- les critères disciplinaires et leur publication dans un code de déontologie ou de responsabilité professionnelle;
- la manière dont ces critères sont appliqués, notamment en cas de violation des règles éthiques et de corruption;
- la nature et le nombre d'affaires disciplinaires;
- le caractère juste et transparent des procédures disciplinaires;
- la publicité des décisions disciplinaires (qui suscite la confiance dans l'intégrité du système judiciaire et de ses procédures);

⁽¹⁷⁾ Avis n° 3 du Conseil consultatif de juges européens sur l'éthique et la responsabilité des juges, disponible à l'adresse: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282002%290P3&Sector=secDGHL&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3>

- les voies de recours contre les décisions disciplinaires; et
- la mise en œuvre des procédures disciplinaires à d'autres fins que pour garantir le respect de la déontologie (par exemple pour punir ou dissuader les juges d'adopter des décisions allant à l'encontre des intérêts de personnalités influentes).

5. La formation:

- existe-t-il une institution de formation spécialisée?
- sa mission s'adresse-t-elle également aux autres professionnels du droit (les procureurs certes, mais presque jamais les avocats)?
- les juges suivent-ils une formation initiale avant d'entrer en fonction (comme un programme dans une école de la magistrature)?
- comment la formation professionnelle continue est-elle organisée et délivrée?
- est-elle obligatoire ou facultative?
- si elle est obligatoire, combien de séminaires et d'heures sont-ils requis sur une année? Quels sont le profil et les caractéristiques des instructeurs? Sont-ils employés à temps plein, à temps partiel ou en combinant ces deux statuts?
- comment sont-ils sélectionnés, formés, déployés et rémunérés?
- quels sont les supports de formation utilisés?
- comment ces supports sont-ils distribués?
- existe-t-il des bibliothèques et des bases de données électroniques proposant des supports de formation? et
- qui a accès à ces supports et à quelles conditions?

Les associations de professionnels du droit peuvent constituer d'excellents partenaires et agents de mise en œuvre pour les activités de renforcement et de réforme du secteur de la justice. Les indicateurs peuvent se concentrer sur ces associations:

- a) leur fondement statutaire, leur corps électoral et leur représentation;
- b) leurs missions et objectifs;
- c) leurs mécanismes de gouvernance internes et leurs corps dirigeants;
- d) leur pérennité financière et leur système de cotisation;
- e) leurs ressources humaines;
- f) les pratiques de gestion des informations;
- g) les activités et programmes;
- h) l'efficacité de l'amélioration des intérêts de la profession (et leur engagement en termes de lobbying); et
- i) les services qu'ils rendent à leur membres (publications, bases de données, mise en réseau et possibilités de communication); etc.

Les associations de professionnels du droit devraient s'engager dans la promotion de la responsabilité professionnelle.

Les indicateurs peuvent concerner:

- a) l'existence de codes de déontologie et la qualité de ceux-ci;
- b) l'existence d'un comité de déontologie;
- c) l'existence d'activités de formation en matière de déontologie;
- d) l'existence de procédures disciplinaires justes, documentées et transparentes;
- e) le nombre de procédures disciplinaires ouvertes chaque année;
- f) le type de décisions et de sanctions prononcées, ainsi que leurs pourcentages;
- g) le degré de documentation et d'analyse qui fonde ces décisions;
- h) la publicité donnée à ces décisions; etc.

5. La répression, les institutions pénales et leur personnel

Il convient de rendre disponibles des **statistiques officielles** relatives à bon nombre des caractéristiques des systèmes répressifs et pénitentiaires ainsi qu'à l'activité de leur personnel. Celles-ci peuvent servir de base à des indicateurs qui pourront ensuite être contrôlés à travers des mécanismes de suivi régulier. Les statistiques en matière de criminalité et d'activités de police sont également utiles à l'examen du fonctionnement des secteurs de la justice et de la sécurité, ainsi que du respect des droits de l'homme en pratique. Si la tendance est à l'accroissement de la transparence statistique, certaines informations sensibles et confidentielles demeurent inaccessibles, sauf introduction d'une demande officielle ou recours aux procédures prévues par la législation relative à la liberté d'information.

Les questions principales sont notamment:

- a) le nombre et les divers types d'offices de police, d'infrastructures de détention et de prisons;
- b) les conditions de rétention dans ces infrastructures, notamment les conditions de vie, la nourriture, l'accès aux soins de santé, l'hygiène, les activités de travail et de récréation, le droit de visite;
- c) le nombre et les divers types d'agents composant le personnel, la question de leur représentativité dans la société, notamment au niveau de l'égalité de genre;
- d) les aptitudes professionnelles du personnel et leurs activités de formation;
- e) le nombre de détenus (au total et par habitant) et leur répartition par catégories;
- f) le taux de condamnations;
- g) le nombre de détenus condamnés par rapport au nombre de détenus en détention provisoire (un pourcentage relativement important de détenus est le signe de lacunes dans la procédure pénale);
- h) le respect des droits de la défense et des procédures d'accès à un conseil;
- i) les procédures d'autorisation de mise en détention provisoire et le rôle qu'y jouent les juges;
- j) les conditions d'imposition de la mise en détention provisoire;
- k) les abus, les mauvais traitements et les décès survenus au cours de la détention, ainsi que les mesures adoptées pour y remédier;
- l) le fait que les aveux forcés constituent ou non un problème récurrent;
- m) les institutions et les acteurs responsables de la mise en œuvre d'enquêtes criminelles;
- n) la durée moyenne des divers types d'enquêtes;
- o) les liens entre enquête et poursuites;
- p) la fréquence du recours aux preuves matérielles basées sur les sciences médico-légales dans les poursuites pénales et la question de savoir si les confessions sont trop souvent utilisées;
- q) les possibilités de sanctions alternatives;
- r) la fourniture de nourriture, de vêtements et de services sociaux et récréatifs aux détenus;
- s) les conditions d'hygiène et l'accès aux soins médicaux dans les prisons;
- t) la réhabilitation des détenus;
- u) les opportunités qui leur sont offertes de s'exprimer;
- v) l'élaboration de rapports sur les institutions répressives;
- w) la production et l'utilisation de statistiques sur la criminalité, la répression, les arrestations et l'incarcération.

6. Les mécanismes alternatifs de résolution des conflits

Les indicateurs établis dans ce domaine, font référence a) aux procédures de résolution des conflits soutenues par les tribunaux et b) aux mécanismes véritablement alternatifs, organisés en dehors du système judiciaire.

En ce qui concerne la médiation soutenue par les tribunaux, il convient de s'intéresser a) aux facteurs quantitatifs tels que le nombre et le pourcentage d'affaires qui font l'objet d'une procédure de résolution des conflits, ainsi qu'au pourcentage de cas qui débouchent effectivement sur une telle résolution, et b) aux questions qualitatives, telles que l'adéquation et le caractère équitable de ces procédures, ainsi qu'à leur aptitude à garantir les droits des parties. Des tableaux de traitement des affaires et des statistiques générées peuvent être dressés, afin de servir de base à l'analyse.

Concernant les mécanismes mis en place en dehors du système judiciaire, il convient de s'intéresser à:

- a) la disponibilité et l'accessibilité des différents mécanismes d'arbitrage et de médiation;
- b) les différents types d'affaires traitées par ces mécanismes;
- c) le nombre total et le pourcentage de cas traités dans le cadre de mécanismes alternatifs de résolution des conflits (ADR);

- d) le taux de succès de ces procédures;
- e) la présence d'un nombre suffisant d'arbitres et de médiateurs expérimentés;
- f) l'accessibilité des institutions de justice traditionnelle, coutumière ou religieuse;
- g) l'exécution des décisions rendues via des mécanismes d'ADR;
- h) les relations entre ces mécanismes alternatifs et le système juridictionnel officiel.

Si possible, il est conseillé d'aller au-delà des statistiques, pour apprécier si les intérêts de la justice sont préservés et si les droits des parties sont garantis ⁽¹⁸⁾. Généralement, les chambres de commerce et organes d'arbitrage traitant des affaires commerciales ont souvent davantage de personnel qualifié et des statistiques plus précises, tandis que les instances informelles et traditionnelles sont plus difficiles à évaluer via des indicateurs quantitatifs.

7. Les institutions de justice traditionnelle, coutumière ou religieuse

Les **principaux critères** relatifs à la justice traditionnelle, coutumière ou religieuse sont:

- les fondements de l'autorité et ses modes d'expression;
- sa compétence et son mandat (par référence thématique ou géographique);
- ses relations avec les droits de l'homme, notamment pour les femmes, les minorités et les peuples indigènes, ainsi que la manière dont elle les affecte;
- le droit matériel ou les principes juridiques;
- les règles ou les pratiques procédurales;
- une codification éventuelle;
- les relations avec le système judiciaire officiel et les tribunaux de droit commun (ainsi que la comparaison de la légitimité et de l'accessibilité des deux systèmes);
- l'implication potentielle des professionnels du droit;
- la prévention des conflits d'intérêt et de la corruption;
- les traditions, caractéristiques et circonstances culturelles, sociales et anthropologiques;
- les mécanismes de garantie du respect des normes internationales en matière de droits de l'homme, et de garantie du fait que les coutumes, les traditions et la religion ne compromettent pas les droits de certains groupes.

Bien qu'il soit difficile de mener une analyse quantitative qui repose sur des preuves documentaires et des statistiques, il demeure possible d'évaluer ou d'estimer:

- a) le nombre et le volume d'affaires traitées;
- b) les domaines abordés;
- c) le pourcentage des différents types d'affaires;
- d) la rapidité avec laquelle les décisions sont rendues;
- e) l'identité des parties (genre, âge, origine ethnique, etc.);
- f) le pourcentage de décisions archivées.

Cependant, la plupart des indicateurs sont selon toutes probabilités qualitatifs. Il s'agit par exemple de s'interroger sur:

- a) l'efficacité de l'organisation des procédures;
- b) le parcours et les qualifications des décideurs;
- c) la satisfaction des parties quant à la décision et leur acceptation de celle-ci;
- d) le respect de la décision par les parties;
- e) le taux de retour à la procédure juridictionnelle officielle, pour quelque raison que ce soit.

Il est également important d'apprécier les relations entre la justice officielle et la justice informelle. Les meilleurs sources d'information consistent à observer directement les comportements, à interroger les parties (si possible), à consulter les chefs des communautés et certains experts extérieurs, ainsi qu'à mener des recherches.

⁽¹⁸⁾ Pour un recueil d'études et d'approches comparatives en matière d'ADR compilé par la Banque mondiale, voir: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20745989~menuPK:1990313~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

8. Les institutions et les processus de justice transitionnelle et réparatrice

Les institutions de justice transitionnelle a) ont des objectifs spécifiques et b) exercent leur mission dans des délais limités.

Les circonstances qui donnent lieu à leur instauration, tels que les conflits sociaux, les violations flagrantes des droits de l'homme, les exécutions extra-judiciaires, l'impunité ou l'effondrement des institutions de justice officielle, font naître certaines responsabilités ainsi que certains objectifs institutionnels spécifiques. Dans ces circonstances, les indicateurs typiques peuvent être:

- a) le nombre d'enquêtes ouvertes;
- b) le nombre d'enquêtes réalisées;
- c) la durée moyenne des enquêtes;
- d) le nombre d'affaires portées devant les organes gouvernementaux;
- e) le nombre d'affaires portées devant la justice;
- f) le nombre de poursuites menées;
- g) le nombre de rapports publiés;
- h) le nombre de lois ou d'amendements proposés;
- i) le nombre d'amendements aux procédures administratives proposés;
- j) le nombre d'audiences tenues; etc.

Les informations relatives à bon nombre de ces critères sont disponibles auprès de ces institutions elles-mêmes, des médias, de l'administration ou de sources publiques ou officielles. Il est également possible d'obtenir des informations qualitatives, concernant le niveau de satisfaction généré par ces institutions, en sollicitant ceux qui ont réclamé l'appui apporté.

Les institutions de justice transitionnelle sont temporaires et destinées à remplir une fonction spécifique en un temps limité. Bien que cette durée varie selon les missions à remplir et selon le contexte national, elles se doivent de toujours veiller à préparer la période post-transitionnelle, celle qui succèdera à leur mandat. De plus, les institutions temporaires qui remplacent ou qui complètent les institutions officielles doivent collaborer au développement des capacités de ces dernières, afin qu'elles puissent remplir à nouveau correctement leurs fonctions.

Dans ces circonstances, les indicateurs peuvent concerner:

- a) la planification en vue de parvenir à une situation durable;
- b) le nombre et la nature des actions de renforcement des capacités;
- c) les réformes préparant le terrain pour l'amélioration du fonctionnement du secteur de la justice;
- d) le développement des ressources humaines et la collaboration avec les professionnels du droit;
- e) le renforcement des mécanismes de protection des droits de l'homme, etc.

9. Les acteurs non étatiques et les organisations de la société civile

Il existe divers types d'ANE et d'OSC, qui remplissent différentes fonctions en matière de justice. Ainsi, un grand nombre d'indicateurs peuvent être mis en place. Tout dépend de la question de savoir si les ANE et les OSC sont engagés dans a) la collecte et la gestion d'informations, b) la fourniture de services généraux, c) l'assistance juridique, d) la protection des droits de l'homme, e) la protection des droits des minorités, f) le suivi et la dénonciation des violations des droits de l'homme, g) le lobbying, h) la communication et la sensibilisation, i) l'élaboration des lois, j) la conception de politiques publiques, k) la formation, l) la résolution des conflits et litiges, etc. Dans chacun de ces domaines, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs spécifiques peuvent être mis au point. La meilleure pratique consiste à collaborer directement avec les ANE et les OSC, individuellement ou en groupe, afin de définir des indicateurs et des stratégies de collecte de l'information et de suivi de la conformité au droit.

Annexe 4: Principales institutions et principaux bailleurs de fonds multilatéraux

- **Le Conseil de l'Europe** (CdE) est une institution multilatérale, fondée en 1949, qui comprend 47 États membres, dont le siège est situé à Strasbourg, en France, et dont l'action consiste à défendre la démocratie et à assurer le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En 2002, le CdE a créé la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), dont le but est d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement de la justice dans les États membres, ainsi que de mettre en œuvre les instruments adoptés par le CdE à cette fin. Voir: www.coe.int
- **Les banques pour le développement**, telles que la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque interaméricaine de développement, financent le développement et la croissance économique et luttent contre la pauvreté, en participant à des investissements, à des prêts, à la mise en œuvre de programmes et autres mécanismes du même type. Voir www.afdb.org, www.adb.org, www.ebrd.com et www.iadb.org
- **L'Union européenne** (UE), et notamment la Commission européenne, qui exécute le budget de l'aide au développement, constitue l'un des premiers soutiens au secteur de la justice à travers le monde. Elle met en œuvre de nombreux projets, directement et par l'intermédiaire d'institutions internationales comme le Conseil de l'Europe, l'OCDE, le FMI, l'OIM, l'ONU, la Banque mondiale et les autres banques pour le développement. Elle a publié de nombreuses études. Voir: http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm et <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>
- **Le Fonds monétaire international** (FMI) soutient le système financier international, la coopération monétaire et le développement macro-économique, afin de promouvoir la stabilité financière, les échanges commerciaux, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Voir: <http://www.imf.org/external/index.htm>
- **L'Organisation internationale pour les migrations** (OIM) est une organisation internationale fondée en 1951 pour protéger les droits des migrants à travers le monde. Voir: www.iom.int
- **Le Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies** (UNHCHR) constitue la principale institution de défense des droits de l'homme des Nations unies. Elle est active au niveau mondial. Voir: www.ohchr.org
- **L'Organisation de coopération et de développement économiques** (OCDE) est une institution multilatérale, fondée en 1961, composée de 34 États membres, basée à Paris, en France, et dont la mission consiste à promouvoir le développement économique et social à travers le monde. Voir: www.ocde.org. Le Soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion (SIGMA), initiative commune de l'UE et de l'OCDE, a donné lieu à un nombre important d'études. Voir: www.sigmaweb.org
- **L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe** (OSCE), avec 56 États membres, est la plus grande organisation de sécurité régionale du monde. Elle participe à la prévention des conflits, à la gestion des crises, ainsi qu'au traitement des situations d'après-conflit. Voir: www.osce.org. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme est un acteur mondial de la réforme de la justice. Voir: <http://www.osce.org/odihr>
- **Le Programme des Nations unies pour le développement** (PNUD) est le réseau international de développement des Nations unies. Il travaille en collaboration avec 166 pays afin de promouvoir tous les aspects du développement socio-économique, par le biais, notamment, d'initiatives et de publications sur la gouvernance démocratique. Voir: www.undp.org

- **L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime** (UNODC), créé en 1997, est dédié à la lutte contre la criminalité transfrontalière (notamment contre le trafic de drogue, le crime organisé, le trafic des êtres humains et le terrorisme), à la promotion de la réforme pénale et à la recherche. Voir: www.unodc.org
- **Le Fonds des Nations unies pour l'enfance** (UNICEF), à travers ses programmes par pays et ses comités nationaux dans 190 pays, a pour mission de promouvoir les droits des enfants et de mettre en œuvre les normes internationales applicables en ce domaine. Voir: www.unicef.org
- **L'entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes** a été créée en 2010, en rassemblant quatre institutions spécifiquement dédiées à la protection des droits des femmes, et notamment le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM). Voir: www.unwomen.org
- **La Banque mondiale** comprend plusieurs institutions dédiées à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration de la qualité de vie à travers le monde. Elle recourt à des prêts, procède à des investissements, donne des conseils politiques et fournit une assistance technique. Ces institutions sont notamment la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Société financière internationale, l'Agence multilatérale de garantie des investissements et le Centre international de règlement des différends sur l'investissement. La Banque mondiale a produit un grand nombre de supports. Voir: www.worldbank.org ⁽¹⁹⁾. L'initiative de la Banque mondiale, Justice pour les pauvres (J4P), a mis l'accent sur la justice sociale pour les plus démunis ⁽²⁰⁾.

Les principales institutions et bailleurs de fonds bilatéraux sont:

- **L'Agence australienne pour le développement international** (AusAID), une entité gouvernementale, responsable de la gestion des programmes d'aide à l'étranger. Voir: www.ausaid.gov.au
- **L'Agence belge de développement** (CTB), une société de droit public, détenue par le gouvernement belge, qui participe au développement durable dans 20 pays. Voir: <http://www.btccctb.org/>
- **Le British Council**, une organisation internationale britannique, à mission éducative et culturelle. Elle est enregistrée comme une fondation en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse. Voir: <http://www.britishcouncil.org/new/>
- **L'Agence canadienne de développement international** (ACDI) est l'institution principale d'assistance internationale du Canada. Voir: www.acdi-cida.gc.ca
- **Le Département pour le développement international** (DFID), créé en 1997 sous la forme d'un département ministériel, lutte contre la pauvreté à travers le monde au nom du gouvernement britannique. Voir: www.dfid.gov.uk/
- **L'Agence danoise pour le développement international** (DANIDA) fournit une assistance à l'étranger, par le biais du ministère des affaires étrangères. Voir: www.um.kk/eng
- **La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (GIZ) est une entreprise fédérale créée en 2011 afin de consolider l'assistance internationale mise en place par l'Allemagne. Voir: www.giz.de. Pour le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement, voir www.bmz.de
- **La Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit** (IRZ) est une fondation qui promeut la réforme juridique et judiciaire au niveau international. Voir: www.irz.de
- **Le Fonds koweïtien pour le développement économique arabe** accorde des prêts ainsi qu'une assistance technique au développement. Voir: www.kuwait-fund.org
- **L'Assistance néerlandaise au développement** (NEDA) gère l'assistance à l'étranger, sous l'égide du Ministère des affaires étrangères et en coopération avec le Ministère de la coopération au développement. Voir: www.minbuza.nl ou www.onderzoekinformatie.nl/en/oi/nod/organisatie/ORG1234952/. Sur l'Organisation néerlandaise de développement, voir www.snvworld.org

⁽¹⁹⁾ Voir par exemple le «Justice Sector Assessment Handbook» de 2007, disponible sur: <http://web.worldbank.org>

⁽²⁰⁾ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,,menuPK:3282947~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3282787,00.html>

- **L'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID)** est une entité publique, gestionnaire de l'aide à l'étranger, en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères et de la coopération. Voir: www.aecid.es
- **L'Agence suédoise de coopération internationale au développement** organise et gère l'aide suédoise à l'étranger, afin de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le développement. Voir: www.sida.se
- **La Direction suisse du développement et de la coopération (SDC)** assure la gestion de l'aide au développement mise en place par le Département fédéral des affaires étrangères. Voir: www.sdc.admin.ch/fr/Acceuil
- **L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)** est l'agence officielle de développement au sein du gouvernement des États-Unis. Elle apporte un soutien important en matière de réforme juridique et judiciaire. Voir: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/ ⁽²¹⁾
- **Le Département de la justice des États-Unis (USDOJ)** aide aux réformes, avec une attention particulière pour la coopération internationale et les affaires criminelles. Voir: www.justice.gov

Outre les institutions gouvernementales nationales, les ambassades et les consulats apportent souvent leur assistance dans le cadre de projets et d'initiatives spécifiques, en fonction du contexte. Il convient de les consulter pour obtenir des informations spécifiques.

Les principales institutions transnationales et organisations indépendantes sont:

- **L'American Bar Association Rule of Law Initiative**, qui est venue en aide aux réformes juridiques et judiciaires menées à travers le monde, au cours de ces vingt dernières années. Elle participe également à l'évaluation exhaustive des réformes entreprises dans de nombreux pays. Voir: <http://apps.americanbar.org/rol/>
- **Amnesty International** est une organisation indépendante dédiée à la promotion des droits de l'homme à travers le monde. Elle est activement engagée dans des activités de plaidoirie, de suivi et de communication. Voir: www.amnesty.org
- **L'Institut danois pour les droits de l'homme (IDDH)**, succédant au Centre danois pour les droits de l'homme, est un fervent défenseur des droits de l'homme à travers le monde. Voir: www.humanrights.dk/
- **La Fondation Ford** est une institution indépendante, fondée en 1936, qui fait preuve d'un engagement actif en matière de réforme démocratique et de lutte contre la pauvreté à travers le monde. Voir: www.fordfoundation.org
- **Le Federal Judicial Centre** est une agence d'éducation et de recherche, établie au sein des tribunaux fédéraux des États-Unis. Elle vient en aide aux réformes judiciaires à travers le monde. Voir: www.fjc.gov
- **Le Freedom House** soutient le développement démocratique à travers le monde et assure la publication de nombreuses évaluations, telles que Freedom in the World, Freedom of the Press, Nations in Transit et Countries at the Crossroads. Voir: www.freedomhouse.org
- **L'Organisation internationale de droit du développement** promeut la bonne gouvernance et l'État de droit dans les pays en développement. Voir: www.idlo.int
- **L'Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT)** œuvre à l'amélioration de la sécurité et de la justice, notamment dans les États fragiles ou sortant d'un conflit, sous l'égide d'autres acteurs comme l'Union européenne. Voir: <http://issat.dcaf.ch/>
- **Avocats sans frontières** est une association à but non lucratif qui œuvre à l'amélioration du fonctionnement juridique des professions du droit. Voir: www.avocatssansfrontieres-france.org/

⁽²¹⁾ Pour consulter un guide de l'évaluation de l'État de droit et du secteur de la justice, voir www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf

- **Les Fondations de la Société Ouverte** forment un réseau d'institutions nationales qui viennent en aide au développement démocratique et à l'État de droit. Elles bénéficient de financements considérables en provenance de George Soros. D'autres institutions apportent également un financement, comme l'Institut de la Société Ouverte, dont les bureaux sont situés à New York et à Budapest. Voir: www.soros.org
- **PILnet** est un réseau mondial d'intérêt général qui soutient la protection des droits et le renforcement de pratiques essentielles comme l'assistance juridique. Voir: www.pilnet.org
- **Transparency International** est une organisation de la société civile basée à Berlin et disposant de 90 antennes nationales qui évaluent et agissent contre la corruption, éditent et publient des ressources informatives et des classements. Voir: www.transparency.org
- **Le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ)** est une organisation internationale principalement centrée sur les processus de justice transitionnelle. Voir: www.ictj.org
- **Le Consortium international pour la coopération juridique (ILAC)** est un rassemblement d'associations d'aide à la réforme juridique. Voir: www.ilac.se
- **Le RCN Justice & Démocratie** est une organisation non gouvernementale belge active dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'État de droit dans les pays en situation d'après-conflit. Voir: www.rcn-ong.be
- **Search for Common Ground (SFCG)** est une ONG internationale de résolution des conflits et de construction de la paix, qui vise faire émerger une action collaborative des divers antagonismes. Voir: www.sfcg.org
- **Penal Reform Worldwide** est une ONG internationale qui œuvre à la réforme de la justice pénale à travers le monde. Voir: www.penalreform.org
- **Human Rights Watch (HRW)** est une organisation internationale qui œuvre à la protection des droits de l'homme à travers le monde. Voir: www.hrw.org
- **La Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)** est une ONG internationale qui défend tous les droits, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels tels qu'ils figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir: www.fidh.org

Un important soutien aux réformes juridiques et judiciaires est également apporté par des institutions régionales, telles que:

- **L'Union africaine;** voir www.au.int
- **L'Association des nations d'Asie du sud-est (ASEAN);** voir www.asean.org
- **la Ligue arabe;** voir www.arableagueonline.org
- **L'Organisation des États américains;** voir www.oas.org

Enfin, un grand nombre de sociétés de conseil privées mettent en œuvre des projets pour le compte de bailleurs de fonds, notamment en participant à des procédures d'appel d'offres.

Pour d'autres institutions internationales et des ressources de référence supplémentaires sur les droits de l'homme, se référer à l'annexe 2.

Il est essentiel de tenir compte de l'ensemble des bailleurs de fonds et fournisseurs d'assistance susceptibles de contribuer ou de participer aux initiatives de soutien destinées au secteur de la justice et à sa réforme.

Annexe 5: Ressources et liens

La liste des institutions internationales et des sources d'informations relatives à la réforme du secteur de la justice et aux droits de l'homme a pour vocation de compléter la liste des bailleurs de fonds et institutions présentée au chapitre IV (E). Elle propose un échantillon des institutions et des supports disponibles. Cette liste n'est pas exhaustive et d'autres liens peuvent être collectés en parcourant ces références.

1. Le Centre de ressources anti-corruption vient à l'appui des initiatives de lutte contre la corruption, à travers ses activités de recherche et de formulation de stratégies. Voir: www.u4.no

Pour trouver un guide d'évaluation de la corruption au sein du système judiciaire, voir <http://www.cmi.no/publications/file/3483-monitoring-judicial-integrity.pdf>

Transparence Internationale – La Coalition contre la corruption formule des recommandations en matière de lutte contre la corruption à travers le monde et publie un indice annuel de perception de la corruption. Pour plus de détail, voir <http://www.transparency.org/>

2. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples œuvre à la défense et à la protection des droits de l'homme en Afrique, conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et sous l'égide de l'Organisation de l'Unité africaine. Voir: <http://www.achpr.org/fr/>

Pour trouver des informations concernant le statut actuel de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, voir www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html

Pour consulter des documents contextuels et de référence sur les droits de l'homme en Afrique, voir: <http://library.stanford.edu/depts/ssrg/africa/hurights.html>

3. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) est une division du Conseil de l'Europe, consultée sur les questions relatives à l'indépendance, à l'impartialité et aux compétences des juges. Voir: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default_FR.asp

4. L'Académie européenne pour le droit et la législation (EALL) dispense un grand nombre de cours sur la rédaction législative. Voir: <http://www.eall.eu/>

5. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) œuvre, au sein du Conseil de l'Europe, à l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice des États membres, à l'application des meilleures pratiques et au développement des ressources d'information. Voir: http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/default_FR.asp?

Pour accéder à la liste de contrôle de la CEPEJ pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux, voir <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1183417&SecMode=1&DocId=1281484&Usage=2>

6. Le Département du développement international (DFID) a publié un rapport sur la justice non étatique et les systèmes de sécurité destinés à garantir la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice. Voir: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/non-state-justice.pdf>

7. L'Union européenne propose une vaste série de ressources et de rapports sur les droits de l'homme. Voir: http://eeas.europa.eu/human_rights/index_fr.htm et http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/index_en.htm

Le Conseil de l'Union européenne a mis en place toute une série de documents cadres et de ressources d'informations. Voir: www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1&lang=FR

Pour consulter des études et des évaluations sur les droits de l'homme, voir http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/studies_evaluations_fr.htm

Pour plus d'informations sur les indicateurs mis en place dans le cadre de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, voir: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/impact_indicators_channel_en.pdf

8. Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées est une fondation internationale qui traite des questions de sécurité relatives aux forces armées. Voir: www.dcaf.ch

9. Human Rights Watch est une organisation indépendante qui travaille à la promotion et à la protection des droits de l'homme à travers le monde. Voir: www.hrw.org

10. Human Rights Web dresse la liste complète des organisations de défense des droits de l'homme aux niveaux international, régional et national. Voir: www.hrweb.org/resource.html

11. La Commission interaméricaine des droits de l'homme est un organe autonome, intégré à l'Organisation des États d'Amérique (OEA) et qui s'inscrit dans le cadre du système interaméricain de promotion et de protection des droits de l'homme. Voir: www.cidh.org/DefaultE.htm

12. La Cour interaméricaine des droits de l'homme est une institution judiciaire autonome, intégrée à l'Organisation des États d'Amérique (OEA) et dont l'objectif vise à interpréter et appliquer la Convention interaméricaine des droits de l'homme ainsi que les traités qui lui sont liés. Voir: www.corteidh.or.cr/index.cfm?&CFID=1012740&CFTOKEN=72514740

13. Le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) aide les pays en développement ou sortant d'un conflit à déterminer les responsables de violations des droits, ainsi qu'à surmonter les injustices et les abus. Voir: www.ictj.org

14. La Commission internationale de juristes (CIJ) est une institution indépendante qui, au cours des 50 dernières années, est venue au soutien du droit international et des droits de l'homme, et a œuvré au développement d'un grand nombre de ressources d'information. Voir: www.icj.org

La CIJ assure la publication de documents traitant d'un grand nombre de sujets liés au droit. Pour consulter la publication intitulée «*International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors*» voir www.unhcr.org/refworld/type,HANDBOOK,ICJURISTS,,4a7837af2,0.html

15. Le Conseil international sur les politiques des droits humains procède à des recherches et à des analyses qui viennent au soutien des initiatives menées en matière de droits de l'homme à travers le monde. Voir: www.ichrp.org

16. La Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) consiste en un regroupement d'organisations fondé en 1922 et qui comprend aujourd'hui 164 membres. Elle œuvre à la promotion et à la protection des droits de l'homme au niveau mondial. Voir: <http://www.fidh.org>

17. L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) est une organisation intergouvernementale qui vient en aide au développement démocratique par le biais de processus politiques et électoraux justes et participatifs. Voir: www.idea.int

IDEA exerce également des activités de communication et assure un grand nombre de publications. Voir: www.idea.int/publications/

18. Le Consortium international pour la coopération juridique (ILAC) est un rassemblement d'ONG dont la mission consiste à mener des évaluations dans les situations d'après-conflit et de produire des rapports relatifs à la reconstitution de systèmes de justice. Voir: <http://www.ilac.se/>

19. Le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme à l'ONU (UNHCHR) met à disposition un vaste ensemble de traités et d'instruments relatifs aux droits de l'homme. Voir: <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>

Pour des informations complètes sur les institutions et les mécanismes de suivi de la situation des droits de l'homme, voir <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>

Pour plus d'informations concernant la cartographie du secteur de la justice dans les États en situation d'après-conflit, rassemblées par les instruments de l'UNHCHR relatifs à l'État de droit, voir <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf>

20. L'Organisation de coopération et de développement économiques et sa direction pour la coopération pour le développement publient de nombreux documents.

Pour consulter le Manuel de l'OCDE-DCD sur la réforme des systèmes de sécurité, voir: http://www.oecd.org/document/6/0,3746,fr_2649_33693550_38497151_1_1_1_1,00.html

Pour plus d'informations concernant le Réseau international de l'OCDE pour les conflits et les situations de fragilité, voir http://www.oecd.org/document/57/0,3746,fr_2649_33693550_42234419_1_1_1_1,00.html

21. Réforme Pénale Internationale est une ONG internationale qui œuvre à la réforme de la justice pénale en participant au développement de sanctions alternatives, à l'abolition de la peine de mort, etc. Voir: www.penalreform.org

Pour consulter un document sur l'accès à la justice en Afrique subsaharienne intitulé «*The role of traditional and informal justice systems*», voir: <http://www.penalreform.org/files/rep-2001-access-to-justice-africa-en.pdf>

22. Le site des **Nations unies** sur les droits de l'homme propose un lien vers les traités, les instruments, les ressources et les forums mis en place par les organismes internationaux. Voir <http://www.un.org/fr/rights/>

Pour plus d'informations sur l'ONU et l'État de droit, voir: <http://www.un.org/fr/ruleoflaw/> et www.unrol.org

Pour consulter les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature formulés en 1985 par les Nations unies, voir <http://www2.ohchr.org/french/law/magistrature.htm>

Pour consulter les Lignes directrices sur le rôle des procureurs formulées en 1990 par les Nations unies, voir <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>

Pour consulter les Principes de base relatifs au rôle du barreau formulés en 1990 par les Nations unies, voir <http://www2.ohchr.org/french/law/barreau.htm>

Pour consulter l'ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus, voir <http://www2.ohchr.org/french/law/detenus.htm>

Pour consulter les règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté, voir <http://www2.ohchr.org/french/law/mineurs.htm>

Pour consulter l'Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), voir http://www2.ohchr.org/french/law/regles_beijing.htm

Pour consulter les règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), voir http://www2.ohchr.org/french/law/regles_tokyo.htm

Pour consulter la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voir <http://www2.ohchr.org/french/law/cat.htm>

Pour consulter les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions, voir http://www.observatoire-avocats.org/wp-content/uploads/2009/09/legislation_francais_administration_de_justice/principes-relatifs-a-la-prevention-efficace-des-executions-extrajudiciaires_1989.pdf

Pour consulter le Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois, voir http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_fr_part_04_01.pdf

Pour consulter la Note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies: une approche de la justice des enfants (2008), voir http://www.unrol.org/files/ApprocheJusticeEnfants_Final.doc

Pour consulter la Note pratique des Nations unies sur l'accès à la justice, voir http://www.unrol.org/files/Access%20to%20Justice_Practice%20Note.pdf

Pour consulter le Programme des Nations unies pour le développement des systèmes de justice informelle, voir <http://www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf>

Pour consulter les ressources de l'UNHCR sur l'État de droit et la justice transitionnelle, voir www.unhcr.org/4a2cc2e26.html

Pour consulter le Manuel de l'UNODC sur les programmes de justice réparatrice, publié dans le cadre de sa série de manuels sur la réforme de la justice pénale, voir http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Programme_justice_reparatrice.pdf

Pour consulter l'ensemble des règles et normes adoptés par les Nations unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, voir http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/peacekeeping_leaflet_F.pdf

Pour consulter les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire adoptés en 2002 par l'UNODC, voir http://www.deontologie-judiciaire.umontreal.ca/fr/textes%20int/documents/bangalore_FR.pdf

Pour consulter les Outils d'évaluation de la justice pénale mis en place par l'UNODC, voir <http://www.unodc.org/unodc/fr/justice-and-prison-reform/criminal-justice-assessment-toolkit-french.html>

Pour consulter le Manuel de mesure des indicateurs de la justice pour mineurs publié par l'UNODC, voir http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/08-55686_Ebook_french.pdf

23. L'Institut de justice VERA combine recherches, projets expérimentaux et assistance technique, afin de venir en aide aux dirigeants et à la société civile et d'améliorer les secteurs de la justice et de la sécurité. Voir: www.vera.org

24. Le World Justice Project (WJP) est une organisation indépendante dédiée au renforcement de l'État de droit. Voir: www.worldjusticeproject.org

Pour consulter l'Index de l'État de droit publié par le WJP, voir <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

Annexe 6: Table des acronymes et des abréviations

ACRONYMES

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADR	Mécanismes alternatifs de résolution des conflits
CdE	Conseil de l'Europe
CRIS	Consolidated Relax Information System (système intégré de gestion des informations)
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
OSC	Organisation de la société civile
CSP	Country Strategy Paper (document de stratégie par pays)
DCI	Development and Cooperation Instrument (instrument de financement de la coopération pour le développement)
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
CE	Commission européenne
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
FED	Fonds européen de développement
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
UE	Union européenne
GBS	General Budget Support (appui budgétaire général)
HRBA	Human Rights-Based Approach (approche fondée sur les droits de l'homme)
CPI	Cour pénale internationale
IdS	Instrument de stabilité
MCL	Matrice du cadre logique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework (cadre des dépenses à moyen terme)
ONG	Organisation non gouvernementale
PIN	Programme indicatif national
NAO	National Authorising Officer (ordonnateur national)
ANE	Acteur non étatique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
IOV	Indicateur objectivement vérifiable
APC	Accord de partenariat et de coopération
GCP	Gestion du cycle de projet
UEP	Unité de mise en œuvre du projet
PSC	Project Steering Committee (comité directeur du projet)
ROM	Results Oriented Monitoring (suivi orienté vers les résultats)
MIR	Mécanisme d'intervention rapide
CAGS	Cadre d'analyse de la gouvernance sectorielle
PAPS	Programme d'appui aux politiques sectorielles
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
TACIS	Programme d'assistance technique à la Communauté des États indépendants
ONU	Organisation des Nations unies
UNCRC	Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

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) – « Lignes directrices pour l'intégration de l'environnement et des changements climatiques dans la coopération au développement » (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)
- Document de référence (n° 9) – « Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP » (2010)
- Document de référence (n° 10) – « Trade and private sector policy and development : support programmes financed by EU external assistance » (2010)
- Document de référence (n° 11) – « Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector » (2010)
- Document de référence (n° 12) – « Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide – Pour améliorer les programmes de développement et la gouvernance » (2011)
- Document de référence (n° 13) – « Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities » (2011)
- Document de référence (n° 14) – « Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim : Un instrument de référence pour les praticiens du développement » (2012)
- Document de référence (n° 15) – « Le soutien à la justice et à l'État de droit - Analyse des expériences acquises et lignes directrices pour les futurs programmes européens de coopération au développement » (2012)
- Document de référence (n° 16) – « Sector Wide Approach (SWAP) Study in the Water Sector »

Documents de réflexion

- Document de réflexion (n° 1) – « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)
- Document de réflexion (n° 2) – « Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries – Concepts, Tools and Areas for Action » (2011)
- Document de réflexion (n° 3) – « Mappings and Civil Society Assessments – A study of past, present and future trends »

Commission européenne

Document de référence N°15: Le soutien à la justice et à l'État de droit - Analyse des expériences acquises et lignes directrices pour les futurs programmes européens de coopération au développement.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 124 p. — 21x29.7 cm

ISBN 978-92-79-26080-3

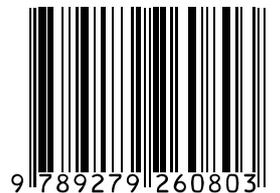
ISSN 1977-642X

doi: 10.2841/93965



Office des publications

ISBN 978-92-79-26080-3



9 789279 260803

doi: 10.2841/93965