



ETAT DE DROIT, RÉFORMES DE LA JUSTICE ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

DOCUMENT CONCEPTUEL
DE LA DDC



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC



Etat de droit, réformes de la justice et coopération au développement

Document conceptuel de la DDC

Résumé

A l'instar d'autres bailleurs de fonds, la DDC traite les questions touchant à l'état de droit depuis de nombreuses années. Dans plusieurs pays, elle soutient les réformes du système judiciaire et œuvre à l'amélioration du cadre juridique du développement économique et social. Ce document conceptuel s'attache à fournir informations et conseils aux collaborateurs et collaboratrices ainsi qu'aux partenaires de la DDC à la Centrale et dans les pays partenaires. Dans un premier temps, il s'emploie à identifier les éléments essentiels de l'état de droit. Malgré l'absence d'une définition internationalement reconnue de l'état de droit, l'on peut citer d'une manière générale la non-discrimination et l'égalité devant la loi, la hiérarchie des normes et la cohérence du cadre normatif, l'action gouvernementale conforme à la loi, la séparation des pouvoirs, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, ainsi que le respect des droits humains.

L'état de droit est intimement lié à d'autres concepts utilisés dans la coopération internationale: c'est un moyen de concrétiser les droits humains et l'égalité des genres, de même qu'il est un élément clé de la bonne gouvernance, de la décentralisation, de la lutte contre la pauvreté, du développement économique et de l'instauration de la paix. Eu égard à ces diverses perspectives, l'état de droit présente de multiples facettes, d'où l'existence d'approches et de priorités différentes et parfois conflictuelles face aux réformes de la justice et du système judiciaire. La DDC utilisera le concept d'état de droit comme un moyen de concrétiser les droits humains et appliquera ses principes avec flexibilité, en tenant compte du contexte donné et des points d'ancrage potentiels pour une coopération.

Le deuxième volet de ce document conceptuel est consacré

à la tendance croissante d'intégrer la dimension de l'état de droit dans les projets de réforme de la justice et du secteur judiciaire. La performance des institutions judiciaires ne dépend pas seulement de leur efficacité opérationnelle, mais aussi de leur accessibilité aux groupes vulnérables et de leur capacité de concrétiser les droits humains. Les réformes de la justice tendent de plus en plus à être abordées sous un angle systémique, comme une série d'institutions et de procédures interdépendantes qu'il convient d'analyser et d'améliorer. De plus, les systèmes juridique et judiciaire, loin de se limiter aux lois et aux institutions formelles et «modernes», comprennent aussi les procédures et le droit informels et coutumiers.

Enfin, la troisième partie contient des exemples illustrant l'engagement et l'expérience de la DDC en matière d'état de droit, tant pour ce qui est des réformes de la justice et du secteur judiciaire que pour d'autres domaines de la coopération au développement. Les cas présentés montrent que la dimension juridique du développement peut être abordée dans une multitude de contextes et selon des approches les plus diverses, avec différents partenaires et points d'ancrage.

Table des matières

Introduction	5	Troisième partie: quelques enseignements tirés de l'engagement de la DDC	17
Première partie: l'état de droit: définitions et liens	5	1 L'engagement de la DDC	17
1 Eléments clés	5	2 Garantir l'accès à la terre grâce à l'état de droit: le code pastoral au Niger	17
2 Etat de droit et droits humains	6	3 La dimension juridique de la gestion des ressources rares: le programme «Green Gold Pasture Ecosystem Management (PEM)» en Mongolie	18
3 Etat de droit et principes de gouvernance	7	4 Aide juridique aux paysans au Kirghizistan	19
4 Etat de droit et égalité des genres	7	5 Programme «Shirkat Gah's Women Law and Status» au Pakistan	19
5 Etat de droit et démocratisation	8	6 Les rôles complémentaires de la justice formelle et informelle: encourager l'accès égal à la justice au Pérou	20
6 Etat de droit et décentralisation	8	7 Affronter les défis après une guerre civile: l'exemple du Rwanda	21
7 Etat de droit et réduction de la pauvreté	9	8 Protection juridique pour les personnes déplacées à l'intérieur des frontières et les réfugiés: le «Network of Humanitarian Legal Offices (NHLO)» en Serbie et Monténégro	22
8 Etat de droit et développement économique	9	9 Traiter les inégalités à différents niveaux: le «Centre for Social Justice» au Gujarat, en Inde	22
9 Etat de droit et sécurité	10	10 Faire des droits humains une réalité: Defensoría del Pueblo en Bolivie	23
10 Etat de droit et instauration de la paix	10	11 Réformer le système judiciaire et carcéral en Ukraine	24
11 Conclusions: l'état de droit au service d'un Etat qui fonctionne et d'une société pacifique	11	12 Aide juridique destinée aux pauvres au Vietnam	24
Sources bibliographiques	11	13 Action pénale et police communautaire en Bosnie-Herzégovine	25
Deuxième partie: application de l'état de droit dans les réformes de la justice: tendances et défis	12	Sources bibliographiques	25
1 Approches en évolution	12		
2 Mise en œuvre de programmes axés sur l'état de droit: enseignements	13		
3 Harmonisation et alignement: l'influence des nouvelles modalités de l'aide	13		
4 Adoption d'une perspective plus systémique	14		
5 Focalisation croissante sur l'accès à la justice pour les défavorisés	14		
6 Intégration des droits humains au secteur de la justice: l'approche fondée sur les droits humains	15		
7 Appréhension de la complexité des cadres juridiques	15		
8 D'une orientation sur la justice formelle vers une approche plus flexible	16		
9 Comprendre les défis plus larges	16		
Sources bibliographiques	16		



Introduction

Avec la paix, les droits humains et la démocratie, l'état de droit fait partie des principaux buts et valeurs défendus par la politique extérieure de la Suisse. Depuis le début des années 1990, la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'état de droit forme l'un de cinq objectifs explicites qu'elle poursuit – un état de fait confirmé par son ancrage dans la nouvelle Constitution fédérale adoptée en 2000.

Si la Constitution considère l'état de droit comme une valeur en soi, c'est aussi un moyen important de concrétiser les droits humains et la démocratie. Il s'agit de l'un des éléments clés de la bonne gouvernance, laquelle définit la manière dont les affaires publiques doivent être gérées dans un pays. La bonne gouvernance et l'état de droit habilite l'Etat à assurer la coexistence pacifique des groupes sociaux qui le composent ainsi qu'une qualité de vie sûre et décente à ses citoyens et citoyennes, de même qu'à garantir le respect des droits humains pour tous. Le droit est l'un des principaux instruments de l'Etat dans l'exercice du pouvoir. L'état de droit définit et légitime l'action des autorités publiques et les relations qu'elles entretiennent avec les citoyens. Il établit des règles pour l'accès aux ressources ainsi que pour les interactions politiques, économiques et sociales. A l'instar d'autres bailleurs de fonds, la DDC traite les questions touchant à l'état de droit depuis de nombreuses années et, à ce titre, soutient les réformes de la justice dans plusieurs pays. En 1999, la DDC a publié un document sur l'état de droit afin d'en expliquer le concept à ses collaborateurs et partenaires. La Stratégie 2010 de la DDC inscrit explicitement l'état de droit comme un axe opérationnel de la priorité thématique de la DDC qu'est la bonne gouvernance. Après avoir procédé à une analyse approfondie de son portefeuille, la DDC a décidé en 2006 d'inclure à l'avenir l'état de droit et la démocratisation, y compris les questions relatives à la réforme de l'Etat, la décentralisation, la gestion économique, les droits humains et le système juridique, parmi ses dix priorités thématiques. L'égalité des genres et la gouvernance ont été définies comme thèmes transversaux pour l'ensemble de ses activités. Sur le plan stratégique, la DDC a choisi d'encourager la bonne gouvernance comme thème tant sectoriel que transversal. Fondé sur le Roadmap for the Implementation of Transversal Themes, le document intitulé «La gouvernance comme thème transversal: guide d'orientation pour sa mise en œuvre» et publié en 2007 fournit une liste de questions d'orientation pour le personnel opérationnel de la DDC, ainsi qu'un fil conducteur pour la promotion de l'état de droit.

En 2005, une évaluation portant sur les lignes directrices de la DDC sur les droits humains et sur son document conceptuel sur l'état de droit a révélé la nécessité de clarifier et d'actualiser la position de la DDC. Une version révisée de sa politique des droits humains a été publiée en 2006. Le présent document conceptuel sur l'état de droit tient compte des enseignements tirés sur le terrain, reflétant les tendances et les priorités récentes dans la coopération au développement.

Ce document conceptuel s'attache à fournir informations et conseils aux collaborateurs et aux partenaires de la DDC à la Centrale et dans les pays partenaires. Dans un premier temps, il s'emploie à identifier les éléments essentiels de l'état de droit. Le deuxième volet est consacré à la tendance croissante d'intégrer la dimension de l'état de droit dans les projets et les programmes de réforme de la justice et du système judiciaire. Enfin, la troisième partie contient des exemples illustrant, au travers de l'expérience acquise par la DDC, la dimension de l'état de droit dans les réformes de la justice et de l'appareil judiciaire ainsi que d'autres domaines de la coopération au développement.

Première partie: l'état de droit: définitions et liens

1 Eléments clés

L'état de droit trouve ses racines historiques dans la pensée libérale qui répondait au pouvoir absolu détenu par le roi; depuis lors, il a été appliqué de maintes manières, dans les systèmes juridiques ainsi que dans les contextes économiques et politiques les plus divers. Eu égard aux différentes histoires et fonctions des Etats, le sens du terme peut varier selon les langues («rule of law», «estado de derecho», «Rechtsstaat»). Dans le contexte de régimes autoritaires par exemple, le droit a été et est souvent perçu par l'élite comme un moyen d'imposer son pouvoir et de défendre ses intérêts économiques, sous le couvert légitime de lois étatiques et d'institutions judiciaires formelles: pour les personnes au pouvoir, l'état de droit peut ainsi signifier «régner par le droit». Dans des systèmes politiques plus pluralistes, l'état de droit assure le fonctionnement indépendant des institutions publiques et, d'une manière générale, la sauvegarde des intérêts à long terme de l'Etat tels que définis par la Constitution et la législation.



Malgré l'absence d'une définition internationalement reconnue de l'état de droit, l'on peut citer d'une manière générale:

- **La non-discrimination et l'égalité devant la loi:** les lois à tous niveaux traitent tous les individus sur un pied d'égalité et ne pratiquent aucune discrimination envers certains groupes.
- **La primauté de la Constitution, la hiérarchie des normes et la cohérence du système juridique:** la Constitution prime sur les autres lois, et il existe une hiérarchie des normes juridiques.
- **Le gouvernement et l'administration agissent en conformité avec la loi:** la politique et le processus décisionnel respectent les limites et les lignes directrices prévues par la loi.
- **La séparation des pouvoirs entre les autorités législatives, exécutives et judiciaires:** les trois organes du gouvernement remplissent des fonctions à la fois indépendantes et interdépendantes qui doivent rester séparées, avec l'existence de mécanismes d'équilibre des pouvoirs.
- **L'indépendance et l'impartialité de l'organe judiciaire:** le judiciaire ne peut pas être contrôlé par les autres organes du gouvernement, en particulier par l'exécutif, afin de prévenir tout abus de pouvoir.
- **Le respect des droits humains:** les normes en matière de droits humains forment la base de la législation et du système politique de l'Etat et sont une condition sine qua non à la mise en œuvre de procédures judiciaires équitables.

L'état de droit est intimement lié à d'autres concepts en cours dans la coopération internationale. Les chapitres suivants abordent plus en détail les liens complexes qui existent entre l'état de droit et d'autres concepts appliqués dans la coopération au développement, ce dans le but d'expliquer les différentes priorités fixées par les bailleurs de fonds dans divers contextes, ainsi que les approches variées en matière de réformes du système juridique et judiciaire (voir deuxième partie).

2 Etat de droit et droits humains

L'état de droit est lié de manière intrinsèque aux droits humains. Il constitue un moyen important de les concrétiser, si bien que nombre de concepts d'état de droit incluent explicitement cette dimension. Pour la DDC, le respect des droits humains fait partie intégrante d'un Etat qui fonctionne et qui est à même de garantir un développement centré sur l'être humain pour tous. Tant les droits humains que l'état de droit sont essentiels à l'organisation de la justice et pertinents pour tous les secteurs d'activité de l'Etat. Ces deux principes devraient guider l'action des autorités publiques dans la conception et l'application des lois et des politiques, de même que dans la fourniture de services à la population. Par conséquent, l'état de droit doit être entendu comme comprenant le respect, la protection et la concrétisation des droits humains.

De fait, les instruments internationaux des droits humains (parmi lesquels le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

(PIDCP) et la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales)) comportent des éléments essentiels de l'état de droit: les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement forment le noyau dur des droits humains, au même titre que le droit de chacun d'être reconnu comme une personnalité juridique. Les **instruments** des droits humains contiennent des normes détaillées relatives aux procédures judiciaires et à l'action pénale, y compris des standards minimaux pour le traitement des détenus. Ils fixent des droits à un procès équitable, y compris le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Ces instruments sont contraignants pour de nombreux Etats, dont la Suisse, lesquels doivent par conséquent rendre des comptes sur le respect, la protection et l'application de tels standards dans leurs législations et politiques nationales. Les droits humains confèrent donc une légitimité internationale aux appels à une réforme de l'état de droit.

Encadré 1: Standards internationaux pour le système judiciaire et l'action pénale

Une série d'instruments internationaux et régionaux des droits humains fixent des standards minimaux pour l'organe judiciaire. L'un des principaux d'entre eux est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par 160 pays. Il comprend les droits et les devoirs suivants:

Art. 2: Interdiction de toute forme de discrimination

Art. 6.1: Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.

Art. 7: Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Art. 9.1: Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi.

Art. 9.3: Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré.

Art. 10.1: Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Art. 14.1: Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi.

Art. 14.2: Présomption d'innocence.

Art. 14.3: Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit à des garanties minimales.

Art. 14.7: Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par



un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.

Art. 16: Chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

Art. 26: Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi.

3 Etat de droit et principes de gouvernance

Même s'il existe différentes définitions de la «gouvernance» ou de la «bonne gouvernance», les divers concepts se réfèrent toujours aux règles, processus et actions au travers desquels les intérêts sont formulés, les ressources sont gérées et le pouvoir est exercé dans un Etat ou dans une société. Les principes de l'état de droit comptent parmi les éléments clés de la bonne gouvernance. Le cadre juridique et judiciaire joue un rôle critique dans la détermination de la nature de la gouvernance publique, en particulier en ce qui concerne la manière dont l'Etat exerce son pouvoir régulateur et dont les fonctions publiques sont exécutées.

Encadré 2: Définition de la gouvernance par la DDC

«La bonne gouvernance et le respect des droits humains jouissent d'une reconnaissance croissante comme conditions indispensables à un développement durable et équilibré. La gouvernance, c'est-à-dire la manière dont les institutions étatiques opèrent et dont l'Etat agit envers les citoyens, la société civile et le secteur privé, joue un rôle clé dans l'élaboration du cadre de développement. La bonne gouvernance signifie que le système politique fournit des opportunités à *tout le monde* d'influencer la politique et l'action du gouvernement. Elle requiert un gouvernement honnête et responsable qui soit en mesure de gérer les ressources publiques de manière responsable, de lutter contre la corruption et de garantir l'accès équitable aux services de base et à la justice pour tous. L'expérience montre que tous ces éléments doivent être présents pour pouvoir éradiquer la pauvreté.»

Auteur: DDC, Section Gouvernance, Stratégie d'orientation à moyen terme 2008-2011, Gouvernance.

L'état de droit est lié de manière intrinsèque aux principes de gouvernance:

- L'état de droit est associé au principe de **redevabilité**. Des règles contraignantes définissent les responsabilités des autorités à différents niveaux. Elles sont à la fois des facteurs et des indicateurs du degré de redevabilité. Les procédures judiciaires et l'indépendance du système judiciaire constituent d'importants instruments pour obliger les détenteurs du pouvoir à rendre des comptes pour tout comportement irresponsable.
- L'état de droit et le principe de **non-discrimination** vont de pair. L'égalité des droits pour tous et l'application non-

discriminatoire des normes sont essentielles à l'état de droit.

- L'état de droit vise à la **transparence** pour tous les membres de la société et à l'éradication de la corruption. Les décisions sont prises en fonction de règles prédéfinies plutôt que sur la base de l'argent ou de privilèges offerts aux décideurs.
- Un système judiciaire opérationnel qui protège l'espace juridique permettant aux voix critiques de s'exprimer est déterminant pour une **participation** effective au processus décisionnel.
- En accroissant la transparence et la redevabilité, l'état de droit contribue à l'**efficacité** de la gestion publique. Le cadre juridique doit être cohérent, le secteur judiciaire indépendant et impartial, de manière à ce que les autres organes gouvernementaux aient à rendre des comptes sur leurs actions.

4 Etat de droit et égalité des genres

En général, les systèmes normatifs ne sont pas perçus comme étant sensibles à la dimension du genre. Si l'état de droit prône l'égalité des genres et la non-discrimination dans l'application de la loi, force est d'admettre que les normes juridiques et les mécanismes judiciaires ont été élaborés pour l'essentiel par des hommes, et ce souvent sous un angle qui ne tient pas compte de manière adéquate des intérêts des femmes. La prédominance des hommes dans le processus législatif, au sein des institutions administratives et judiciaires ainsi que dans les professions juridiques perdure. En plus des divers obstacles auxquels les pauvres font face lorsqu'ils tentent de recourir aux instruments légaux, les femmes doivent surmonter des barrières spécifiques si elles veulent accéder au système judiciaire et faire valoir leurs droits. Dans les cas qui relèvent du droit de la famille par exemple, il est difficile pour les femmes de porter plainte pour violence ou abus si elles dépendent financièrement de leur mari. En outre, la nature confrontative des procédures civiles signifie que les deux parties doivent défendre leurs propres intérêts. Or il n'est pas rare que les femmes soient moins en mesure de se défendre. Elles sont par ailleurs confrontées au défi particulier de l'application des lois. Là où les femmes n'ont pas accès aux instruments judiciaires, toute législation non discriminatoire est superflue et non appliquée dans la pratique. Enfin, maints domaines qui occupent une grande place dans la vie quotidienne des femmes sont souvent considérés comme informels ou relevant de la sphère privée et, partant, non soumis à la réglementation de l'Etat. Ainsi, les normes en matière de travail et la sécurité sociale, par exemple, ne couvrent souvent pas les activités professionnelles «informelles» et le travail domestique, lesquels sont pour la plupart exécutés par des femmes.

Si l'on veut que les réformes de la justice se répercutent positivement sur l'égalité des genres, il ne suffit pas que le cadre normatif prévienne toute discrimination formelle à l'égard des femmes; il doit également répondre de manière cohérente aux besoins et aux intérêts tant des femmes que des hommes. De même les mécanismes de redevabilité, y compris le système de justice formel, doivent être accessibles également aux



hommes et aux femmes. C'est à cette seule condition que le cadre juridique et judiciaire peut contribuer avec efficacité à l'autonomisation des femmes et à la concrétisation des droits de la femme.

Encadré 3: L'état de droit, pour ou contre l'égalité des genres?

L'analyse des réformes de l'état de droit engagées en Afrique subsaharienne dans l'ère post-guerre froide montre que les avancées en faveur de l'égalité des genres sont restées limitées et ont été âprement disputées. De vastes pans de la question de l'égalité des genres sont restés ignorés des réformes juridiques et institutionnelles entreprises jusqu'à présent. Voici quelques-unes des principales lacunes identifiées:

Les droits garantis par la Constitution n'ont qu'une portée limitée, en particulier dans les domaines où le droit coutumier et religieux règle non seulement les questions ayant trait à la famille mais prime également sur les lois anti-discrimination.

Les réformes du droit de la propriété ont au pire aggravé l'inégalité et au mieux maintenu les biais existants.

L'agenda de réforme de l'état de droit manque de tout engagement sérieux avec des institutions informelles ou quasi formelles, alors que celles-ci jouent un rôle clé dans la prise de décisions et la résolution des litiges (en particulier des litiges intrafamiliaux) et qu'elles ont bien plus de poids que les organes de justice formels dans la dynamique des relations entre les genres.

Les réformes du secteur judiciaire ont privilégié la résolution des litiges commerciaux et négligé certaines branches judiciaires telles que les tribunaux de la famille et le conseil juridique pour les affaires familiales.

L'étude parvient à la conclusion que même dans les pays où les gouvernements se sont engagés en faveur de l'égalité des genres, cet engagement ne s'est pas traduit par la fixation de priorités ou l'allocation de fonds destinés aux réformes des autorités législatives, judiciaires et pénales. Si les défenseurs de l'égalité des genres n'ont pas hésité à mettre l'accent sur la «règle démocratique» inscrite à l'agenda de l'état de droit pour favoriser les droits constitutionnels des femmes, ils ont été moins enclins à s'engager sur les questions juridiques liées aux réformes économiques. Il est temps pour eux de remettre en cause de manière cohérente et directe la logique de l'économie de marché qui oriente les réformes légales et génère ou creuse les inégalités entre les genres.

Voir: Celestine Nyamu-Musembi, *For or Against Gender Equality? Evaluating the Post-Cold War "Rule of Law" Reforms in Sub-Saharan Africa*, UNRISD Occasional Paper No. 7, 2005

5 Etat de droit et démocratisation

Le développement est une question éminemment politique. La politique fait référence aux processus au travers desquels s'exerce le pouvoir en matière d'utilisation, de production et de distribution des ressources. Il est important de rappeler que le

cadre juridique n'est pas politiquement neutre. Il fixe les règles de distribution du pouvoir et des ressources, des relations et des interactions entre l'Etat et ses citoyens, entre les individus, les groupes et les acteurs économiques, tant au plan central que local. Dans la majorité des systèmes politiques, un parlement élu démocratiquement, représentant les divers groupes de citoyens et leurs intérêts conflictuels, légitime pour l'essentiel le processus législatif. En se concentrant sur la hiérarchie des normes (c'est-à-dire en faisant primer la Constitution sur les lois ordinaires, et les lois sur les décrets promulgués par l'exécutif), l'état de droit peut **renforcer le rôle du parlement** en tant que législateur dans la définition des principales orientations de l'action des pouvoirs publics.

Plusieurs principes de l'état de droit sont particulièrement pertinents pour une **participation politique effective**. L'indépendance de l'organe judiciaire de toute manipulation de la part de l'exécutif est un important garde-fou pour garantir la liberté d'expression ainsi que l'intégrité et la sécurité personnelle, y compris des personnes qui sont en désaccord avec le pouvoir de l'Etat et qui le contestent à travers un processus judiciaire. Lorsque le judiciaire est prisonnier de l'exécutif, la liberté d'expression n'est plus protégée, et les institutions démocratiques tournent à la farce.

Le principe de la hiérarchie des normes fixe aussi des limites importantes au processus politique décisionnel à l'échelle centrale et locale. Par exemple, les gouvernements et les administrations à tous niveaux doivent se conformer à la Constitution et à la législation applicable. Ainsi, toute décision qui viole les normes constitutionnelles ou les normes internationales en matière de droits humains sont contraires à la loi, même si elle est prise par le président ou par un parlement légitimement élu.

6 Etat de droit et décentralisation

Dans de nombreux pays en développement et en transition, la décentralisation constitue un aspect important de la réforme du secteur public. D'une manière générale, l'on attend des autorités locales qu'elles améliorent leurs actions et qu'elles fournissent des services locaux de meilleure qualité et plus accessibles, tout cela avec une plus grande efficacité que des entités centralisées. Par ailleurs, les processus décisionnels au niveau local sont jugés plus participatifs que ceux au plan national, du fait que les personnes élues entretiennent un contact plus étroit avec leurs électeurs et électrices. Un cadre juridique et judiciaire qui fonctionne est indispensable au succès des stratégies de décentralisation et au fonctionnement de la gouvernance locale. Si le système juridique **ne définit pas clairement les responsabilités des entités décentralisées et des autorités centrales** en matière de prise de décisions et de financement de ces dernières, il en résulte un flou en termes de redevabilité et, partant, une détérioration de la qualité du service public. De plus, le cadre normatif national (y compris la Constitution) fixe des **limites importantes à l'étendue du pouvoir local**, par exemple en interdisant toute forme de discrimination fondée sur le genre ou sur l'appartenance ethnique. L'existence d'un organe judiciaire indépendant et impartial est aussi requise à l'échelle



locale pour sanctionner la corruption et l'abus de pouvoir pratiqués par les autorités locales, et pour garantir un accès égal aux services pour tous. Dans de nombreux pays, les autorités locales sont confrontées directement à des règles informelles ou coutumières qui régissent le comportement des citoyens et qui jouent un rôle important dans la définition des relations entre les mécanismes judiciaires formels et informels.

Les autorités locales sont perçues comme favorisant la redevabilité de l'Etat envers la population dans la mesure où des institutions décentralisées lui sont plus proches, plus visibles et plus aisément accessibles que des entités centralisées. Le cadre juridique crée la base de cette redevabilité en octroyant des droits aux citoyens et en prévoyant des mécanismes pour leur sauvegarde. Le fait que les autorités locales puissent être tenues responsables de leurs actes peut instaurer la confiance dans les mécanismes de redevabilité en général – une étape importante pour améliorer la responsabilisation et le respect de l'état de droit même au niveau central. Dans nombre de cas, du fait de leur proximité avec la population et de leur connaissance des questions locales, les institutions locales sont plus ouvertes à la participation directe des citoyens à la prise de décisions et à l'exploration d'approches et de mécanismes innovants, lesquels pourraient être repris par la suite à l'échelle nationale.

7 Etat de droit et réduction de la pauvreté

Pendant longtemps, la réduction de la pauvreté et les objectifs visant à améliorer le sort des pauvres ont occupé une place centrale sur l'agenda de l'aide au développement. En 2000, ils ont été repris dans la Déclaration du Millénaire et dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, et depuis lors, dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et dans les programmes de développement de la plupart des agences de coopération. Les objectifs fondamentaux des réformes en faveur des pauvres sont la rupture du cercle vicieux de la pauvreté, qui revêt un caractère multidimensionnel et qui peut devenir intergénérationnelle, ainsi que la promotion de l'autonomisation des pauvres. Ils ciblent aussi les femmes et d'autres groupes qui parce qu'ils sont exclus ou font l'objet de discriminations, font souvent partie des plus défavorisés.

Les principes de l'état de droit peuvent servir à rompre le cercle vicieux de la pauvreté multidimensionnelle:

- Le principe de l'**égalité** donne aux citoyens le droit à un accès égal aux services publics (p. ex. l'éducation, la santé) et aux ressources (la terre, l'eau). Dans nombre de pays où les ressources publiques sont distribuées selon les intérêts de groupes au pouvoir, le principe de l'égalité crée la base nécessaire pour aider les pauvres à s'affranchir du cercle vicieux de la pauvreté. Des mécanismes judiciaires conformes à l'état de droit peuvent leur fournir des instruments juridiques pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits.
- Dans une société fondée sur l'état de droit, les normes et les règles sont édictées et appliquées à toute personne, indépendamment de son statut économique ou d'autres

conditions. Les institutions étatiques appliquent ces règles non seulement dans les cas impliquant des personnes dépourvues de tout pouvoir, mais aussi lorsque des individus et des groupes en situation de pouvoir sont concernés, protégeant de ce fait les gens moins puissants contre les abus (pratiqués par les autorités publiques ou par des acteurs privés), et leur garantissant une sécurité minimale. Si le cadre normatif ne privilégie pas les riches et les puissants, l'état de droit contribue à **l'autonomisation légale des pauvres ainsi que des individus et des groupes marginalisés**.

- En agissant sur les pratiques corrompues des autorités publiques, l'état de droit rend **les services publics plus accessibles** aux individus et aux groupes pauvres qui n'ont pas les moyens financiers de verser des pots-de-vin aux fonctionnaires, aux fournisseurs de services et aux juges.

8 Etat de droit et développement économique

Dans l'histoire de l'Europe, l'état de droit était lié au développement de l'économie de marché, réduisant le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques de s'immiscer dans l'activité économique privée. Aujourd'hui, les principes de l'état de droit sont considérés comme des facteurs positifs pour un développement économique et orienté vers le marché. Les règles juridiques formelles relatives au marché et systématiquement appliquées par des institutions judiciaires, indépendamment des parties concernées, contribuent à **rendre** les conditions cadres de l'activité économique plus transparentes et plus fiables. Les décisions judiciaires portant sur des litiges privés – et donc sur le comportement privé – sont ainsi **plus prévisibles et placent les concurrents sur un pied d'égalité**, même si leur pouvoir économique diverge.

Le concept de l'état de droit a occupé un rôle de premier plan dans les processus de transition politique et économique dans les pays post-communistes et en développement. Dans les Etats communistes, l'Etat était un acteur important dans la gestion de l'économie, tant dans la production de biens que dans la fourniture de services. Durant la transition, son rôle a changé; il a perdu sa place – ou son aspiration à l'occuper – de principal producteur de biens et fournisseur de services, sa nouvelle responsabilité étant d'**assurer un environnement propice à un marché opérationnel à travers l'instauration d'un cadre juridique et judiciaire sain à même de garantir la marge de manœuvre nécessaire à l'activité économique privée**. Sous le régime de l'état de droit, l'on a assisté à l'élaboration de nouvelles lois et de nouveaux mécanismes institutionnels dans l'optique d'une réglementation de la propriété privée, de la production, de l'activité contractuelle, des services financiers ainsi que de la taxation fiscale. Dans le cadre de la privatisation des entreprises étatiques, l'élaboration d'un cadre juridique sain et sa mise en œuvre revêtent une importance particulière pour prévenir d'immenses pertes pour les finances publiques et des gains disproportionnés pour certains acteurs privés. Dans de nombreux pays, le système juridique et judiciaire n'est pas encore



en mesure – et de loin – de garantir un espace d'action équitable à tous les concurrents.

Il faut toutefois noter que dans le domaine de la coopération économique en particulier, les politiques internationales ne tiennent pas toujours compte des principes majeurs de l'état de droit. Par exemple, à l'heure actuelle, la coopération économique multilatérale repose pour l'essentiel sur l'idée d'un marché libre des biens et des services – les questions des droits humains, de l'égalité de traitement et de la non-discrimination, à l'instar de l'accès restreint voire inexistant des groupes pauvres ou marginalisés aux ressources de base ainsi qu'aux services publics de santé et d'éducation, étant souvent jugées non prioritaires dans les faits.

9 Etat de droit et sécurité

A l'instar de l'état de droit, le concept de la sécurité comporte de multiples facettes et a évolué au fil du temps, au gré des changements de perception des risques et des menaces sécuritaires. L'état de droit garantit **l'application de règles et de normes juridiques dans les relations sociales et économiques**, ce qui est un aspect important de la sécurité. Avec les standards des droits humains, l'état de droit contribue à l'intégrité et à la sécurité des individus, leur fournissant des instruments juridiques et des mécanismes judiciaires destinés à les protéger contre les abus de pouvoir.

Si les autorités étatiques jouent un rôle important dans la protection des individus et des groupes vulnérables face aux abus commis par d'autres acteurs civils, elles peuvent elles-mêmes être une source importante d'insécurité. Lorsqu'un Etat fort fait régner «l'ordre et la justice» en recourant à la répression et au contrôle social, certains individus ou groupes peuvent certes vivre sans craintes, mais pour nombre d'autres personnes, l'omnipotence de l'Etat constitue un risque sécuritaire important. L'état de droit fournit un cadre propice à l'instauration d'un équilibre entre le besoin de recourir à la force publique pour faire appliquer la loi en cas de violations et le besoin de **limiter le risque d'abus de pouvoir public**. La loi légitime l'existence et les actions des forces de sécurité intérieures, tout en garantissant que leurs interventions respectent les normes minimales en matière de droits humains. L'état de droit et la séparation des pouvoirs sont deux instruments importants pour garantir la redevabilité des forces de sécurité envers le public.

L'état de droit garantit que la **force publique est utilisée dans l'intérêt du public et que la sécurité individuelle est définie par la loi**, évitant ainsi que des individus et des groupes ne cherchent à obtenir justice par leurs propres moyens, une situation qui conduit souvent à l'abus de pouvoir, à la violence et à des risques sécuritaires.

10 Etat de droit et instauration de la paix

L'effondrement de l'ordre et de la justice est l'un des aspects caractéristiques de tout conflit ou situation post-conflit. Dans maintes situations de conflit, la violence armée extrême domine

l'environnement politique pendant de longues années, et la violence criminelle devient fréquemment la norme, la loi n'étant plus appliquée. Parmi les caractéristiques de la phase consécutive à un conflit figurent des infrastructures dévastées, des institutions détruites ou dysfonctionnantes, une absence de capacité professionnelle et administrative, une culture politique marquée par l'attisement des tensions et la violence ainsi qu'une société traumatisée et profondément divisée. Dans de nombreux cas, la confiance du public envers le gouvernement et les institutions publiques est très faible, il n'existe aucun système judiciaire indépendant et les mécanismes de redevabilité ne fonctionnent pas correctement.

Dans d'autres cas, les mécanismes judiciaires continuent de fonctionner durant le conflit, du moins dans certains domaines (au Sri Lanka ou en Colombie, par exemple). Si le respect de l'état de droit subsiste, le **système judiciaire peut être utilisé pour maintenir un certain degré de redevabilité de l'Etat**, pour remettre en cause le recours généralisé à la violence, pour protéger les droits des victimes et pour empêcher l'effondrement total des institutions.

Encadré 4: L'état de droit est essentiel à l'instauration de la paix

«Il ressort clairement de notre expérience de ces 10 dernières années qu'il n'est possible de consolider la paix dans la période qui suit immédiatement la fin d'un conflit, et de la préserver durablement, que si la population est assurée d'obtenir réparation à travers un système légitime de règlement des différends et d'administration équitable de la justice. Dans le même temps, la vulnérabilité accrue des femmes, des enfants, des prisonniers et détenus, des personnes déplacées, des réfugiés et autres minorités, que l'on constate dans toutes les situations de conflit ou postérieures à un conflit, fait du rétablissement de l'état de droit un impératif urgent.»

Source: Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 23 août 2004, S/2004/616, p. 5

L'état de droit est un élément essentiel de la **restauration de la paix** après un conflit violent. Les sociétés et les gouvernements disposent de différentes options pour faire face à leur passé violent, allant de la garantie de l'impunité et de l'amnistie générale à l'instauration de commissions ou de tribunaux de réconciliation nationale et de cours internationales de justice. Les opérations de maintien de la paix à court terme hésitent souvent à désigner les personnes coupables, lesquelles jouent peut-être encore un rôle important dans la situation post-conflit.

Toutefois, si l'on vise une transition durable vers la paix, il convient d'éviter le recours à l'impunité. Il y a lieu de répondre au besoin de justice en choisissant soigneusement un calendrier et un processus adéquats qui tiennent compte des coutumes et besoins locaux. La justice transitionnelle est essentielle, tant pour **répondre à la culture de la violence**, de l'impunité et des violations massives des droits humains souvent commises durant un conflit, que pour amorcer un processus de guérison au sein de la communauté à travers la recherche de la vérité et la réconciliation, la redevabilité et la réparation. Les gens doivent



regagner confiance envers leurs voisins et dans les institutions étatiques. L'Etat doit être (re)construit et ses capacités renforcées, dans le but de restaurer l'ordre et la justice, ainsi que de traiter les anciens et les nouveaux conflits de manière pacifique. Force est de reconnaître que les élections, les réformes du secteur public et d'autres approches formelles sont insuffisantes. Il importe de se concentrer clairement sur l'établissement et le renforcement de l'état de droit, le fonctionnement effectif du système judiciaire, ainsi que sur l'action pénale.

11 Conclusions: l'état de droit au service d'un Etat qui fonctionne et d'une société pacifique

Eu égard à des contextes et à des besoins de réforme variables, l'état de droit a été utilisé dans la coopération au développement selon différentes approches:

- L'état de droit est un moyen de concrétiser les **droits humains** et un élément clé pour la **bonne gouvernance et la démocratie** en ce sens qu'il protège les droits humains et les libertés fondamentales nécessaires à une participation politique effective et qu'il veille à la redevabilité des personnes au pouvoir.
- L'état de droit est pertinent pour parvenir à l'**égalité des genres**. Si le système juridique et judiciaire n'est pas sensible à la dimension du genre, il privilégie souvent les hommes par rapport aux femmes et renforce la discrimination.
- L'état de droit est nécessaire au succès des stratégies de **décentralisation** et au fonctionnement de la gouvernance locale, en particulier au travers de l'attribution des tâches et des responsabilités ainsi que de la garantie d'un contrôle juridique.
- L'état de droit est essentiel à la **lutte contre la pauvreté**, en ce sens qu'il permet aux pauvres de faire valoir leurs droits et leur garantit l'accès à la justice sur la base de l'égalité de traitement, et qu'il réduit le risque qu'ils soient exploités et abusés par les personnes plus puissantes et plus riches.
- L'état de droit est important pour le **développement économique** parce qu'il rend les décisions de l'Etat prévisibles et les contrats privés applicables à tous les concurrents.
- L'état de droit est nécessaire à l'**instauration de la paix** parce qu'il fournit les bases d'une gestion non violente des conflits fondée sur des règles applicables à tous, et qu'il peut restaurer la confiance en rendant les décisions prévisibles.

Eu égard à ces diverses perspectives, le concept d'état de droit comporte de multiples facettes, si bien qu'il en résulte des approches et des priorités différentes et parfois conflictuelles face aux réformes de la justice et du système judiciaire.

La DDC considère l'état de droit comme un moyen de rendre les autorités étatiques redevables de l'utilisation du pouvoir, de promouvoir les relations pacifiques, la sécurité et la confiance entre tous les groupes sociaux, de garantir les droits humains pour tous, y compris les femmes, ainsi que de favoriser le

développement humain et économique pour tous, y compris les pauvres. Le soutien de la DDC aux réformes intégrant l'état de droit sera guidé par sa **vision d'un Etat qui fonctionne et d'une société qui résout ses conflits par des moyens légaux** au lieu de recourir à la violence. La DDC utilisera le **concept de l'état de droit comme un moyen de concrétiser les droits humains et appliquera ses principes avec flexibilité**, en tenant compte du contexte en question et des points d'ancrage potentiels pour une coopération.

Sources bibliographiques

- Brian Z. Tamanaha, *On the rule of law: History, politics, theory*, Cambridge/UK, 2004
- Samuels Kirsti, *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries: Operational Initiatives and Lessons Learnt*, The World Bank Social Development Paper No. 37/octobre 2006
- Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, 23 août 2004, S/2004/616
- The World Bank Legal Review: *Law, Equity, and Development* (volume 2), The World Bank/Martinus Nijhoff 2006, avec des contributions sur divers aspects
- Rachel Kleinfeld, 'Competing Definitions of the Rule of Law,' in Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (NY: Carnegie Endowment for International Peace, 2006)
- Celestine Nyamu-Musembi, *For or Against Gender Equality? Evaluating the Post-Cold War «Rule of Law» Reforms in Sub-Saharan Africa*, UNRISD Occasional Paper No. 7, 2005
- Stephen Golub, 'Beyond Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative,' *Carnegie Endowment for International Peace, Rule of law Series*, 41, octobre 2003
- Thomas Carothers, 'The Rule of Law Revival,' in Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (NY: Carnegie Endowment for International Peace, 2006)
- Laura Nader, *Promise or Plunder? A Past and Future Look at Law and Development*, in: *The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development* (Volume 2), The World Bank/Martinus Nijhoff 2006, p. 87 ss.

Deuxième partie: application de l'état de droit dans les réformes de la justice: tendances et défis ¹

1 Approches en évolution

Si la question des réformes de la justice n'est pas nouvelle pour la coopération au développement, les priorités et les approches ont changé au fil du temps. Dans les années 1960 et 1970, l'aide apportée au secteur de la justice se focalisait sur l'administration de la justice, en particulier de la justice criminelle, ainsi que sur la formation juridique et la réforme législative. Cette approche axée sur la «loi en développement» reposait sur le postulat que la réforme de la justice et les améliorations des institutions judiciaires pouvaient favoriser le développement économique. La nécessité de renforcer la capacité des individus, en particulier des personnes défavorisées, d'accéder aux institutions juridiques faisait partie de ces premiers programmes. L'accès à la justice était alors mis en relation étroite avec l'aide juridique, la procédure représentative (collective) et la résolution alternative des différends.

Le développement des politiques d'ajustement structurel dans les années 1980 et leur expansion (et échecs) dans les années 1990 ont conduit la communauté internationale à adopter une vision de l'état de droit, en tant que fondement des réformes structurelles et fiscales favorables aux investissements étrangers et au commerce extérieur et, partant, à la croissance économique nationale et à l'intégration dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, l'applicabilité des lois sur la propriété et les contrats, la régulation du secteur bancaire et des entreprises privées ainsi que la poursuite des cas de corruption revêtaient une importance particulière.

Dans le même temps, les défenseurs des droits humains et de la justice sociale ont mené une série d'interventions parallèles axées sur l'état de droit et ciblées sur les organisations de la société civile. De la même façon, un groupe séparé de mouvements et d'institutions indigènes a mis l'accent sur la justice transitionnelle (efforts en vue d'obtenir justice pour les victimes de violations des droits humains commises durant des conflits ou perpétrées par des régimes autoritaires, à l'instar de la Commission Vérité et réconciliation en Afrique du Sud).

La fin de la guerre froide a signifié l'apparition de nouveaux défis et a nécessité de restructurer les systèmes juridiques, de réécrire des lois, de créer de nouveaux tribunaux et de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire dans les Etats post-

soviétiques et démocratiques «de la troisième vague». Dans les années 1990, suite à l'effondrement de la Somalie, aux guerres civiles et aux génocides au Rwanda et dans les Balkans, et à la lumière de la persistance de la violence et des violations de droits dans les nouveaux pays démocratiques, la protection des droits civils et politiques a pris une place plus importante sur l'agenda international.

Toute une série de programmes axés sur l'état de droit, financés par la Banque mondiale, des bailleurs de fonds bilatéraux comme la DDC, le PNUD et des banques régionales de développement et implémentés par des ONG spécialisées locales et internationales ou des experts techniques, ont vu le jour partout dans le monde au début des années 1990. Quelques années plus tard, des mesures relatives à la bonne gouvernance, dont certaines portaient sur l'état de droit, ont été promues au rang de «piliers» centraux du développement dans certains documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les programmes relatifs à l'état de droit étaient centrés sur la loi, les institutions judiciaires et le respect de la loi par le gouvernement. Voici quelques exemples:

- formation des professionnels de la loi, en particulier des avocats et des juges;
- amélioration de l'infrastructure physique des institutions judiciaires (p. ex. bâtiments abritant les tribunaux, structures policières, prisons);
- réforme du fonctionnement des institutions, par exemple les services judiciaires et la police, y compris les réformes législatives et constitutionnelles;
- mesures destinées à renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire et d'autres organes de surveillance et de contrôle, y compris des mesures anti-corruption;
- renforcement de la société civile et promotion des droits humains;
- soutien des activités liées à la justice transitionnelle.

Les activités axées sur l'état de droit visaient aussi à atteindre un certain nombre d'objectifs – pas nécessairement complémentaires, à l'instar de la promotion de la démocratie, des droits humains et de la justice sociale, de l'intégration dans l'économie mondiale, du soutien à l'action pénale internationale, p. ex. lutte contre les stupéfiants, ainsi que de la sécurité internationale. Ce dernier point s'est profilé plus particulièrement depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, le langage de l'état de droit devenant partie intégrante de la «lutte internationale contre le terrorisme».

En 2000, la communauté internationale a reconnu que son agenda pour le développement, en particulier les politiques d'ajustement structurel, n'avait pas contribué à améliorer la vie des pauvres dans de nombreuses régions de la planète. Forte de ce constat, elle a reciblé son action et défini formellement la réduction de la pauvreté comme son objectif premier. Il s'ensuivit l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement et de la Déclaration du Millénaire, par laquelle la communauté internationale s'est engagée explicitement en faveur des droits humains, de la démocratie et de l'état de droit.

¹ Cette partie est basée sur le Issues Paper SDC Rule of Law and Access to Justice de Diana Cammack et Tammie O'Neil, Rights in Action, Overseas Development Institute, juillet 2006 (non publié)

2 Mise en œuvre de programmes axés sur l'état de droit: enseignements

Le succès des approches centrées sur l'état de droit dans la coopération au développement a été limité et l'aide en matière d'état de droit n'a souvent pas atteint les résultats escomptés.

A l'heure actuelle, la théorie moderne du développement fait écho aux critiques adressées aux premiers programmes axés sur l'état de droit, comme le «Law and Development Movement» aux Etats-Unis dans les années 1960. Ces réformes n'ont eu qu'un impact limité car elles n'étaient pas «détenues» par les autorités légales dans les pays bénéficiaires et n'étaient pas ancrées dans les systèmes socio-économiques et politiques locaux; la durée du programme du «Law and Development Movement» (seulement une décennie) était trop courte pour produire un changement considérable, et il consistait simplement en une tentative de transposer un système juridique étranger directement à une société différente. De plus, les initiatives pour améliorer l'accès des citoyens à la justice associaient étroitement l'accès à la justice avec l'accès aux tribunaux, même dans les pays où la législation en vigueur favorisait la discrimination sociale et économique et où des solutions extérieures au système juridique offraient parfois davantage de justice.

Plus récemment, des critiques ont été formulées à l'encontre des interventions axées sur l'état de droit. Premièrement, l'absence de consensus sur la signification de l'état de droit dans la pratique et les préjudices que cela porte aux programmes. Deuxièmement, et en lien direct avec le premier point, les hypothèses causales qui sous-tendent l'aide axée sur l'état de droit ont été remises en question. Un argument en particulier portait du constat que même si l'état de droit, le développement économique et la démocratie étaient liés, la communauté des donateurs faisait fausse route en admettant l'existence d'un «lien impératif mécanique et causal» entre eux. Conjugué à l'absence de consensus, le «contexte flou» de ces hypothèses a conduit à l'élaboration d'une «liste ad hoc d'institutions à réformer, associée à une rhétorique flamboyante sur les objectifs que l'état de droit est censé atteindre» (Carothers, 2006).

L'orientation problématique des interventions a aussi été évoquée. L'accent placé sur la réforme des institutions judiciaires plutôt que sur d'autres organes, tels que le législatif ou l'exécutif, a été critiqué parce que les décisions de collaborer avec certaines institutions plutôt que d'autres ont trop souvent été prises sans réelle compréhension des mécanismes favorisant et empêchant l'instauration de l'état de droit dans un pays. Par ailleurs, la question de savoir s'il appartenait aux agences de créer des institutions a également été soulevée. Définir un Etat de droit par ses institutions a conduit de nombreux praticiens vers un modèle de réforme technocratique tout en ignorant que les institutions informelles, la culture et l'opinion publique ont un pouvoir de résistance tout aussi efficace. Les approches institutionnelles ont vu le jour en partie parce que les programmes axés sur l'état de droit ont été planifiés et mis en œuvre par des spécialistes tels que des juristes, des policiers et des militants de la société civile. La coordination est rare, alors que le recours à des modèles institutionnels du pays d'origine du praticien reste monnaie

courante. Un appel a été lancé en faveur d'un renforcement de la participation civique – créatrice de demande – en lieu et place d'initiatives lancées par les fournisseurs de l'aide.

Typiquement, les pourfendeurs des programmes adoptant une approche directive (top-down) se sont focalisés sur l'absence, dans les agendas de réforme axés sur l'état de droit, de tout lien avec la réduction de la pauvreté et les bénéfices pour les individus. Plus récemment, des voix se sont fait entendre pour reprocher aux programmes axés sur l'état de droit un manque de concentration, certains étant jugés trop peu clairs, mal ficelés et incohérents. Enfin, les progrès en vue d'accomplir les objectifs fixés en matière d'état de droit ont été lents, nombre d'efforts restant superficiels, en partie parce qu'ils ne répondaient pas suffisamment à la nécessité d'entreprendre des réformes.

3 Harmonisation et alignement: l'influence des nouvelles modalités de l'aide

Ces dernières années, mue par le désir de créer des programmes d'aide plus efficaces et plus efficaces, la communauté des donateurs s'est attachée à revoir les modalités de son aide au développement, les bailleurs de fonds abandonnant, lorsque possible, le modèle d'assistance par projets au profit de nouveaux modes centrés sur des programmes. Parmi les nouvelles approches figurent l'appui budgétaire général (ABG) et les approches sectorielles (*sector-wide approaches*, SWAp). Si ces dernières sont utilisées depuis le milieu des années 1990 comme une alternative à l'aide par projets, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée début 2005 a réaffirmé la nécessité d'améliorer la fourniture de l'aide en harmonisant le soutien des bailleurs de fonds et en l'alignant sur les stratégies de développement globales, nationales et sectorielles des pays bénéficiaires. La mise en œuvre réussie d'une approche sectorielle requiert l'existence d'un cadre national solide pour le secteur concerné, ainsi que d'une politique nationale de développement clairement formulée et d'un cadre opérationnel, fourni dans l'idéal par une stratégie de réduction de la pauvreté. Des arrangements fiscaux élaborés et gérés avec minutie sont aussi requis.

Les approches sectorielles ont été utilisées pour apporter une aide au secteur de la justice. Cependant, bien que souhaitable dans de nombreux cas, la gestion d'une approche sectorielle axée sur la justice est un exercice plus difficile que la réalisation de la réforme d'une seule institution, les objectifs du programme étant plus complexes. Une telle approche nécessite une politique et une application communes et coordonnées, ainsi que l'adoption d'une approche systématique par diverses parties prenantes dans différentes institutions. C'est la raison pour laquelle l'adoption d'une approche sectorielle n'est peut-être pas toujours une option pour certains bailleurs de fonds et dans certains pays; cependant lorsqu'il existe déjà une approche sectorielle axée sur la justice, il y a lieu de s'employer à trouver des projets qui s'inscrivent dans ce cadre-là.

4 Adoption d'une perspective plus systémique

Le secteur de la justice, loin de se composer d'institutions isolées ou formelles, comporte un nombre de procédures et d'organes formels et informels, étatiques et non étatiques qui sont reliés entre eux. L'interdépendance de ces institutions a pour conséquence que les améliorations apportées à une institution peuvent être affectées par des inadéquations dans d'autres. Plutôt que de travailler sur des institutions isolées, l'adoption d'une perspective systémique implique de comprendre les liens entre les institutions et les procédures dont elles dépendent.

Il est important de relever qu'une perspective systémique ne signifie pas qu'il est impératif de cataloguer ou de traiter tous les problèmes qui touchent le secteur de la justice ou d'opérer à l'échelle de toutes les institutions. Elle implique cependant que toutes les interventions soient fondées sur une analyse et une évaluation systémiques qui identifient les différences et les liens entre les parties qui composent le système, ainsi que des points d'ancrage appropriés. Ces évaluations devraient inclure la prise en compte d'aspects tels que le contexte politique, la demande de sécurité et d'accès à la justice (par divers groupes), la présence de systèmes de justice informels et non étatiques et leur lien avec des institutions formelles, ainsi que l'influence et le rôle d'autres acteurs extérieurs au sein du secteur.

L'adoption d'une perspective systémique doit aussi être différenciée du recours à des modalités d'aide spécifiques, en particulier des approches sectorielles. Une perspective systémique peut – mais ne doit pas nécessairement – conduire à la formulation d'un programme d'aide sectoriel.

5 Focalisation croissante sur l'accès à la justice pour les défavorisés

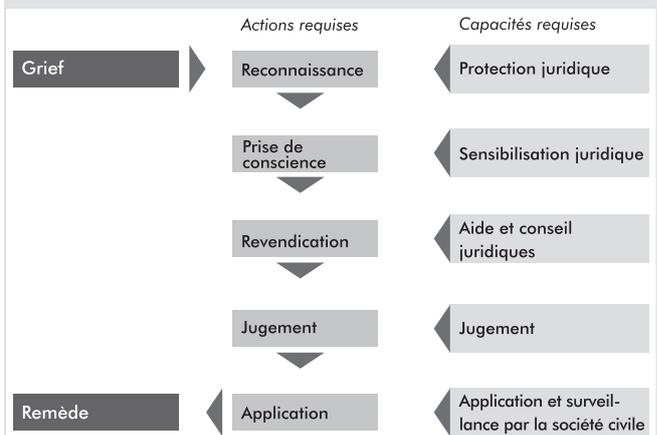
Dans de nombreux cas, le système juridique est un instrument de pouvoir détenu par les élites, lesquelles peuvent actionner les leviers politiques pour façonner le cadre normatif en leur faveur, et faire appel aux connaissances et aux ressources pour utiliser les mécanismes judiciaires si nécessaire. La perspective des utilisateurs les plus pauvres et les plus défavorisés devrait servir de point de départ à toute analyse et élaboration de programme. Cette approche ascendante (bottom-up) résulte du consensus plus large en faveur des pauvres et nécessite de chercher à comprendre comment les pauvres perçoivent et vivent le secteur de la justice, y compris les facteurs qu'ils ressentent comme les empêchant d'obtenir justice et les stratégies auxquelles ils recourent pour surmonter de tels obstacles. Une approche participative est requise pour comprendre les priorités et les expériences des individus, en particulier des personnes pauvres et marginalisées qui n'ont souvent aucune confiance dans le système judiciaire formel.

Si la révision des lois et la mise en place d'institutions judiciaires gardent toute leur importance, cela ne suffit pas, sachant que le cadre normatif peut répondre aux besoins des riches et des

puissants, leur conférant du pouvoir au lieu d'aider les personnes pauvres et marginalisées. L'appareil judiciaire est souvent dominé par des professionnels de la loi qui appartiennent à l'élite du pays, et le recours aux instruments judiciaires est un privilège pour un nombre très restreint de personnes. Une approche qui favorise l'accès à la justice vise à renverser cette logique, rendant la justice accessible pour tous. Elle comprend les éléments clés suivants:

Encadré 10: Accès à la justice: capacités et actions requises

Le diagramme analytique ci-dessous présente les différents éléments constitutifs de l'accès à la justice, ainsi que les actions et capacités requises pour trouver une solution à un problème spécifique.



Sources: Michael R. Anderson, 'Access to Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Responsive to Poor People in LDCs' in IDS Working Paper No. 178. (Brighton, Institute of Development Studies at the University of Sussex, 2003); UNDP, Access to Justice. Practice Note (UNDP, New York, 2004)

L'encadré 10 montre que l'accès à la justice ne se réduit pas au seul accès aux tribunaux, et qu'il n'est pas assuré au travers d'un conseil juridique fourni à des personnes confrontées à un tribunal. Pour qu'une plainte individuelle puisse réussir, plusieurs facteurs sont décisifs, à commencer par la reconnaissance du problème par les lois et la réglementation en vigueur (protection juridique) et pour finir par l'application de la décision judiciaire même en cas d'opposition d'autres personnes concernées. Dans les cas de polygamie non reconnue par le droit formel par exemple, le conseil juridique et l'accès aux tribunaux ne peuvent pas résoudre le problème du versement d'une pension alimentaire pour les enfants si leur statut n'est pas reconnu par la loi et qu'il n'existe aucune base légale à une telle prétention.

6 Intégration des droits humains au secteur de la justice: l'approche fondée sur les droits humains

Une approche fondée sur les droits humains met en lumière l'obligation de l'État de garantir un accès à la justice égal pour **tous**. Elle place au cœur des programmes du secteur judiciaire la capacité des titulaires de droits de demander des solutions et l'obligation ainsi que la capacité des institutions tant formelles qu'informelles de les fournir. En d'autres termes, elle propose que le volet «offre» et le volet «demande» du système de justice soient traités ensemble, soulignant que le soutien aux institutions étatiques continuera d'être une composante importante des programmes mais qu'il doit être complété par des interventions qui habilite davantage les personnes pauvres et défavorisées à accéder à ces institutions.

Si les *principes* des droits humains peuvent guider le *processus* de programmation, les *normes* des droits humains confèrent une légitimité internationale à l'engagement des bailleurs de fonds dans le secteur de la justice, aident à la définition des objectifs supérieurs des programmes et à l'élaboration d'indicateurs de référence pour évaluer les *résultats* obtenus. Par exemple, un certain nombre de droits civils inscrits dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC, voir encadré 3) peuvent fixer les résultats et les indicateurs de référence de programmes dans le secteur de la justice. D'autres conventions internationales (p. ex. la Convention sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)) peuvent aussi fournir des éléments pertinents pour la programmation.

7 Appréhension de la complexité des cadres juridiques

Tous les cadres juridiques forment des systèmes complexes de normes substantielles et de règles procédurales. Dans la majorité des cas, un système juridique sera né d'un nombre de coutumes et, partant, tirera sa légitimité de différentes sources. Cela signifie aussi que, selon l'histoire d'un pays, un tel système peut se révéler plutôt incohérent dans les faits.

Dans les pays au passé colonial, le pouvoir colonial a imposé ses propres textes de loi et traditions juridiques tout en maintenant, la plupart du temps, les règles et les institutions coutumières locales qui ne portaient pas atteinte à ses intérêts. Même après l'accès à l'indépendance, nombre de pays n'ont pas changé le système juridique dont ils ont hérité. En Afrique par exemple, les systèmes et organes juridiques des anciennes colonies françaises diffèrent toujours considérablement de ceux des anciennes colonies britanniques, reproduisant les différences européennes entre la common law britannique et l'approche juridique continentale fondée sur le droit civil (voir tableau 1).

Tableau 1: Principales différences entre la common law et le droit civil

Common law	Droit civil
Appliquée au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans plusieurs pays qui étaient sous domination britannique par le passé.	Appliqué dans la majorité des pays d'Europe, d'Amérique centrale et du Sud et dans les pays qui n'étaient pas sous domination britannique.
Fondée sur le droit non écrit/jurisprudentiel résultant de la tradition, des coutumes et des précédents. Ce corpus de décisions judiciaires est alors transcrit dans des codes.	Système de droit codifié qui tire ses origines du droit romain. Souvent développé dans un seul projet.
La décision judiciaire joue un rôle prépondérant dans le processus législatif. Les juges y sont impliqués.	La décision judiciaire joue un rôle mineur dans le processus législatif. Les juges appliquent la loi.
Les avocats se fondent sur une argumentation inductive fondée sur la jurisprudence.	Les avocats recourent à une argumentation déductive fondée sur la loi.
Les tribunaux sont généralement dotés d'une structure intégrée (avec la capacité d'appliquer tant le droit pénal que le droit civil).	Le système judiciaire prévoit des tribunaux spécialisés qui s'appuient sur des codes distincts pour les différents domaines du droit (p. ex. constitutionnel, pénal, commercial, privé, etc.)
Les procès uniques sont la norme.	Les procès élargis avec une série d'interrogatoires sont la norme.
Les juges sont généralement sélectionnés dans le cadre d'un processus politique.	Les juges font généralement partie de l'administration publique.

Ces dernières années, le droit international a gagné en importance, y compris dans les systèmes juridiques nationaux. La majorité des pays ont ratifié les principales conventions sur les droits humains, acceptant ainsi librement de respecter, de protéger et de promouvoir les droits humains sur leur territoire. Celles-ci incluent les standards internationaux les plus importants pour le fonctionnement de l'organe judiciaire et l'action pénale. Bien que ces normes internationales ne soient pas toujours applicables directement dans les pays signataires, elles sont juridiquement contraignantes et l'Etat est tenu de façonner son système juridique national et ses politiques de manière à s'y conformer.

8 D'une orientation sur la justice formelle vers une approche plus flexible

Malgré la tendance, dans les États modernes, de s'appuyer sur des textes de loi écrits et adoptés dans le cadre d'une procédure législative formelle, tout pays dispose aussi de règles et de normes non écrites, en particulier ceux qui connaissent une forte tradition orale. En tant que droit coutumier, ces règles tirent souvent leur légitimité de la tradition et de la culture mais elles peuvent évoluer, réagissant rapidement aux besoins changeants en termes de réglementation. De plus, nombre de pays sont dotés de mécanismes parallèles informels de résolution des différends qui reposent pour l'essentiel sur le droit coutumier. Là où les institutions judiciaires formelles ne fonctionnent pas correctement ou sont inaccessibles, ces mécanismes informels jouent souvent un rôle important dans le maintien de l'ordre et de la justice dans le pays.

Une approche flexible se fonde sur les avantages comparatifs des organes de la justice formelle et informelle. Les entités informelles peuvent intégrer des mécanismes et systèmes basés sur la tradition, les coutumes et les pratiques religieuses mis en place par l'Etat parallèlement au système de justice formel. Parmi les mécanismes non étatiques figurent les pratiques communautaires relativement séparées de l'Etat, ainsi que des systèmes créés ou soutenus par des ONG. La justice traditionnelle et informelle est souvent perçue comme la plus adaptée à la résolution des conflits et à la réconciliation de la communauté. Les tribunaux étatiques formels sont, pour leur part, les mieux à même de garantir la certitude juridique et procédurale requise en cas d'application de peines lourdes ou lorsque les parties ne sont pas disposées ou aptes à parvenir à un compromis.

Les gens pauvres sont plus enclins à faire appel aux institutions informelles pour la résolution des litiges du fait de leur meilleure accessibilité et capacité à rendre justice de manière plus rapide et, dans certains cas, plus adéquate. Toutefois, il est tout aussi important de reconnaître que, à l'instar des institutions formelles, les mécanismes de la justice informelle peuvent ne pas donner des résultats justes et équitables pour tous. Ainsi, les systèmes informels peuvent manquer de transparence et de contrôle, de même que faire preuve de discrimination à l'égard de certains groupes, tels les femmes. En outre, le recours à la justice informelle peut refléter un manque d'accès à des systèmes formels

plutôt qu'un choix actif de la part des utilisateurs. De ce fait, il convient d'analyser soigneusement les situations dans lesquelles et les modalités selon lesquelles il est approprié de faire appel à des institutions informelles, y compris pour l'établissement de liens entre les organes formels et informels. Le système de la justice opère de manière optimale lorsque les institutions formelles et informelles sont complémentaires. Cela implique que les procédures informelles et formelles soient clairement définies et délimitées, et que les institutions tant formelles qu'informelles fonctionnent en toute transparence et en conformité avec l'état de droit et les principes des droits humains.

9 Comprendre les défis plus larges

La mise en œuvre effective d'un programme de réforme du cadre juridique et judiciaire exige la prise en compte d'un ensemble plus vaste de défis. Ainsi, il importe par exemple d'avoir une compréhension approfondie du contexte politique. Les réformes du cadre juridique et judiciaire dépendent de décisions relatives à des lois et à des politiques qui sont prises par des parlementaires et des ministres, et l'on peut être confronté à de nombreux personnages politiques, officiels ou même des juges qui ne sont pas encore convaincus de l'utilité de telles réformes. La réorganisation de la justice remet souvent en cause des relations de pouvoir et des pratiques illégales, telles que le patronage politique et la corruption, qu'il faut résoudre pour rendre toute mesure de réforme efficace et durable.

La réussite d'une réforme de la justice, à l'instar de tout programme de développement, dépend par ailleurs de son « appropriation » par le gouvernement et par la société. L'appropriation est la plus forte dans les cas où la population locale est à l'origine des programmes, ce qui exige souvent des mesures spécifiques pour encourager le débat public, pour stimuler l'engagement des principales parties prenantes et pour former un consensus autour d'une politique de réforme. Il peut s'avérer nécessaire d'établir un dialogue politique international afin de garantir que les autorités concernées fassent preuve de la volonté politique nécessaire pour améliorer la justice au profit des pauvres et d'autres groupes défavorisés.

Sources bibliographiques

- Banque mondiale, *Legal Services for the Poor: Best practice handbook*, Washington 2003
- Banque mondiale, *Justice Sector Assessment Handbook*, Washington 2006
- ONU/DAES, *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*, Nations Unies New York 2006 (en particulier p. 23 ss.)
- ONU/Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Cartographie du secteur de la justice*, Nations Unies New York/Genève 2006
- ONU/Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Supervision des systèmes judiciaires*, Nations Unies New York/Genève 2006
- ONU/Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: les commissions de vérité*, Nations Unies New York/Genève 2006
- ONU/Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rule of law tools for post-conflict states: Vetting: an operational framework*, Nations Unies New York/Genève 2006
- PNUD, *Asia-Pacific Rights and Justice Initiative, Programming for Justice: Access for All, A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, Bangkok 2005
- DFID, *Non-state Justice and Security Systems*, DFID Briefing, DFID, Londres, mai 2004



Conseil international pour l'étude des droits humains, Perspectives locales: l'aide internationale au secteur judiciaire, Genève 2000

Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law: In Search of Knowledge*, Washington DC: Carnegie Endowment, 2006

Stephen Golub, 'A House without a Foundation,' in Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (NY: Carnegie Endowment for International Peace, 2006)

Banque mondiale, 'Reforming Laws: What works, what hasn't', citant l'évaluation du projet de réforme judiciaire au Pakistan de la Banque asiatique pour le développement, <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/reform.htm>

Caroline Sage and Michael Woolcock, *Breaking legal inequality traps: new approaches for building justice systems for the poor in developing countries*, Brooks World Poverty Institute Working Paper no. 17, Manchester 2007

Laure-Hélène Piron, 'Human Rights and Justice Sector reform in Africa: Contemporary Issues and Responses', *Justice Initiatives*, février 2005

PNUD, *Access to Justice*. Practice Note (PNUD, New York, 2004);

DFID, *Justice and Poverty Reduction: Safety, Security and Access to Justice for All*. (DFID, Londres 2000)

Penal Reform International, *Access to justice in sub-Saharan Africa: the role of traditional and informal justice systems* (janvier 2001)

Laure-Hélène Piron et Tammie O'Neil, *Integrating Human Rights into Development: A Synthesis of Donor Approaches and Experiences* (OCDE, Paris, 2005)

Julio Faundez, *Should Justice Reform Projects Take Non-State Justice Systems Seriously? Perspectives from Latin America*, in: *The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development* (Volume 2), The World Bank/Martinus Nijhoff 2006, p. 113 ss.

Franz von Benda-Beckmann, *The Multiple Edges of Law: Dealing with Legal Pluralisms in Development Practice*, in: *The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development* (Volume 2), The World Bank/Martinus Nijhoff 2006, p. 51 ss.

Chidi Anselm Odinkalu, *Poor Justice or Justice for the Poor? A Policy Framework for Reform of Customary and Informal Justice Systems in Africa*, in: *The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development* (Volume 2), The World Bank/Martinus Nijhoff 2006, p. 141 ss.

David Trubek, *The "Rule of Law" in Development Assistance: Past Present and Future*, in: David Trubek / Alvaro Santos (eds.), *The new law and economic development: a critical appraisal*, Cambridge/UK (Cambridge University Press) 2006

Troisième partie: quelques enseignements tirés de l'engagement de la DDC

L'engagement de la DDC

A l'instar de nombreuses autres agences de développement, la DDC a inscrit la bonne gouvernance sur son agenda dans les années 1990, prévoyant une série de mesures incluant la promotion de l'état de droit, la démocratisation, la décentralisation, la participation des médias, la lutte contre la corruption, la promotion des droits humains et l'amélioration de l'administration publique. Une évaluation conduite en 2004 a montré que les projets de la DDC ne prévoyaient généralement pas la participation de la société civile et n'associaient pas les activités axées sur l'état de droit à l'agenda plus vaste de la réduction de la pauvreté². Bien que la DDC ait publié des lignes directrices sur les droits humains en 1998 et un document conceptuel sur l'état de droit en 1997, ses propres conseils

en matière de bonnes pratiques n'étaient pas correctement appliqués à ses actions. Cette évaluation est en outre parvenue à la conclusion que la DDC adoptait une approche au coup par coup des programmes axés sur l'état de droit.

Mue par la volonté d'en apprendre davantage de sa propre expérience, la DDC a organisé en 2006 une **conférence de capitalisation** sur l'intégration des droits humains dans la coopération au développement. La manifestation se fondait sur les enseignements tirés de l'expérience de la DDC dans le soutien de programmes et projets axés sur l'état de droit. Elle a confirmé qu'il était difficile de mesurer l'efficacité de l'appui aux réformes de la justice et de l'accès à la justice. Cependant, plusieurs exemples illustrent que les actions ayant pour but de réformer le cadre normatif sont les plus efficaces lorsqu'elles s'appuient sur des expériences faites sur le terrain. L'existence de systèmes dualistes (justice formelle et droit coutumier) représente un défi et est à l'origine de tensions dans certains pays. Le soutien aux programmes axés sur l'état de droit devrait se fonder sur les réalités des groupes pauvres et marginalisés, de même que remettre en question les cadres juridiques qui ne répondent pas aux besoins des personnes démunies. L'accès à la justice devrait être vu à la fois comme un secteur à part entière et comme un moyen d'obtenir d'autres droits, et devrait donc être promu dans d'autres secteurs. Il est aussi considéré comme un point d'ancrage pour thématiser l'abus de pouvoir et la corruption. La conférence a mis en relief le rôle des droits humains, lesquels remettent en question les systèmes juridiques répressifs au profit des groupes vulnérables, et fixent des standards minimaux pour la réconciliation des perceptions traditionnelles de la justice avec le système de justice formel.

Les exemples de projets ci-après tirés de programmes mis en œuvre par la DDC montrent que la dimension juridique du développement peut être abordée dans une multitude de contextes et de différentes manières, avec divers partenaires et points d'ancrage. Ils ont été choisis parmi une liste bien plus longue de projets qui traitent des questions axées sur l'état de droit dans la pratique. Si cette présentation succincte ne permet pas de couvrir toutes les dimensions des projets concernés, de telles illustrations donnent une idée de la manière dont la DDC et ses partenaires locaux ont fait face aux tendances et aux défis identifiés dans le chapitre précédent, et mettent en relief la dimension de l'état de droit dans des contextes plus concrets.

Garantir l'accès à la terre grâce à l'état de droit: le code pastoral au Niger

Si le Niger dispose d'un grand potentiel grâce à ses terres agricoles, la pression foncière s'y est considérablement accrue au cours de la dernière décennie en raison du changement climatique et de la croissance démographique, avec pour corollaire d'innombrables conflits entre les différents utilisateurs, en particulier dans les régions du pays les plus densément peuplées et les plus fragiles sur le plan écologique. Bien que

² Laure-Hélène Piron et Julius Court, *Evaluation indépendante des Lignes Directrices de la DDC «Promotion des droits humains et coopération au développement» et du concept «Etat de droit et ses implications pour la coopération au développement»* (DDC, 2004)

l'élevage de bétail reste le secteur phare de la production agricole, les éleveurs traditionnels nomades et semi-nomades sont de plus en plus confrontés à une population sédentaire qui investit dans une agriculture plus intensive. Les traditionnelles routes de transhumance sont coupées par des champs cultivés, et l'accès aux points d'eau est bloqué. Dans les années 1990, le gouvernement nigérien s'est rendu compte de la nécessité de se doter de règles juridiques pour résoudre le nombre croissant de litiges fonciers qui, chaque année, causait la mort de nombreux paysans et bergers. Les principes pour la formulation d'un nouveau code rural ont été formulés en 1993, et un décret sur le statut des territoires pouvant être utilisés par les bergers a été édicté en 1997. Ces textes ont toutefois omis de tenir compte de la dimension de la propriété et des registres fonciers, du mode de vie et des routes de transhumance des communautés de bergers et, partant, n'ont pas réussi à résoudre les antinomies entre les besoins de l'agriculture sédentaire et ceux des éleveurs de bétail nomades.

La DDC participe depuis longtemps au débat portant sur les besoins des éleveurs de bétail et sur la législation entourant le code rural. En 2005, elle a aidé le Ministère des ressources animales à formuler de nouveaux textes de loi venant compléter la législation existante du code rural, en veillant à prendre en considération les besoins spécifiques de la population bergère nomade. Un débat national prévoyant l'implication de toutes les parties prenantes concernées a été planifié pour préparer cette nouvelle législation. En outre, le programme s'est attelé à développer des mécanismes de mise en œuvre tels que l'identification des routes de transhumance (couloirs de passage) et des zones de repos afin qu'elles soient cartographiées et identifiées sur le terrain à l'aide de bornes clairement visibles (balisage).

- Cet exemple illustre plusieurs éléments:
- Le cadre normatif est un moyen important pour réglementer l'accès à des ressources naturelles rares et pour résoudre des conflits. **L'absence de règles adéquates conforte les puissants dans leur position de force** et laisse les moins bien lotis dépourvus de toute protection.
- Même en présence de règles juridiques adéquates, **l'application est souvent déficiente, dénuant les moins puissants de toute protection** et empêchant leur développement. Souvent, l'application ne se réduit pas à une simple question de fonctionnement du système judiciaire mais implique aussi des mesures concrètes prises par l'administration. Si les autorités étatiques font preuve d'engagement et de volonté à investir les ressources nécessaires, de nombreuses **mesures pratiques et efficaces peuvent être prises** pour faire connaître les règles à la population et pour démontrer la volonté de les appliquer en cas de violation.
- La participation des bailleurs de fonds à la réforme juridique est vue d'un bon œil par les pays bénéficiaires et elle est, de ce fait, **efficace dans des secteurs où les bailleurs de fonds sont actifs depuis longtemps**, faisant du donateur un partenaire compétent et fiable, non seulement pour le financement de la réforme juridique et des mesures d'application, mais aussi pour le débat politique sur les

réformes juridiques et politiques. **L'alignement** sur la politique normative du pays bénéficiaire est ainsi largement facilité.

La dimension juridique de la gestion des ressources rares: le programme «Green Gold Pasture Ecosystem Management (PEM)» en Mongolie

La transition démocratique et le passage à l'économie de marché ont amené des changements profonds dans la société mongolienne, dans son économie et dans son environnement naturel. Adoptée en 1992, la Constitution de la Mongolie garantit aux citoyens et citoyennes du pays le droit au libre choix du lieu de domicile, lequel forme la base légale pour de nouveaux schémas de mobilité spatiale dans les zones rurales et pour un important processus de migration domestique entre les régions rurales et les zones urbaines. Dans le sillage de la cessation d'activité de la plupart des exploitations agricoles et des entreprises étatiques ainsi que de la privatisation des coopératives d'élevage de bétail (*negdel*) au début des années 1990, la grande majorité de la population rurale s'est retrouvée sans emploi. De nombreuses familles rurales ont reçu un nombre relativement faible d'animaux, d'où une forte augmentation des ménages nomades se consacrant à l'élevage de bétail. La plupart de ces «nouveaux nomades» ont adopté un mode de vie semi-nomade, concentrant souvent leurs animaux à proximité immédiate des campements. En raison des frais de transport élevés et de leur grande proximité avec la population sédentaire, ils se déplacent moins fréquemment vers des pâturages saisonniers, causant de ce fait d'importants dégâts à la végétation et aux terres, tandis que des terrains éloignés restent sous-exploités.

En 2004, la DDC a lancé un programme intitulé «Green Gold Pasture Ecosystem Management Programme (PEM)», dont le but est d'accroître l'autonomie économique des bergers pauvres et vulnérables, ainsi que de maintenir leurs modes de vie à travers une utilisation plus productive et plus durable des pâturages. Dans le cadre de ce projet, il s'agit aussi de tester des technologies appropriées, d'introduire la cogestion des pâturages en impliquant les bergers, les autorités locales et d'autres parties prenantes et, point intéressant dans ce contexte, de tester l'instauration d'un environnement juridique, plus précisément de vérifier la faisabilité d'une nouvelle loi foncière, d'identifier les contraintes en termes d'application et de formuler des recommandations pour la réforme du cadre normatif à l'intention des autorités compétentes.

Selon l'évaluation à mi-parcours réalisée en 2006, l'expérience a montré les points suivants:

- Le cadre juridique pour l'utilisation des terres et sa mise en œuvre revêtent une importance capitale pour la gestion réussie et durable des terres et, partant, pour le succès des projets de développement dans ce domaine. Le **cadre**

normatif n'est plus considéré comme un facteur invariable «externe» aux projets, mais comme un objectif qu'il convient de traiter directement dans ce contexte.

- Même dans les pays dotés d'un cadre juridique et réglementaire passablement correct pour la répartition des terres et des pâturages qui tient compte des besoins et des intérêts divergents des différents groupes de population, **il existe d'importants défis en ce qui concerne la législation** (dans le présent exemple, il s'agit de l'introduction de nouveaux droits d'utilisation pour la population bergère nomade et semi-nomade, de leur recensement et de leur relation avec les droits d'utilisation coutumiers).
- **L'application déficiente des règles juridiques existantes est considérée comme l'une des causes premières d'évolutions négatives** telles que l'accélération de la dégradation des pâturages. Les conflits et chevauchements de compétences de diverses institutions étatiques, lesquels génèrent une **mauvaise gouvernance**, aggravent encore le manque d'application.
- S'il est relativement aisé et normal pour une équipe de projet d'aborder des questions de technologie et de gestion, la **capacité de traiter la dimension juridique du projet**, en particulier l'analyse des contraintes qui empêchent l'application des normes légales, est souvent plus difficile à développer.

Aide juridique aux paysans au Kirghizistan

La réforme agraire est un thème majeur dans nombre de pays en transition. En 1991, le Kirghizistan s'est lancé dans un tel programme de réforme. En 1998, les citoyens se sont vu octroyer le droit à la propriété foncière, lequel reposait sur le postulat que la propriété privée conduirait à une meilleure productivité agricole et, partant, à une réduction de la pauvreté en milieu rural. Maintes nouvelles lois, réglementations et règles ont été adoptées depuis lors dans le but d'établir et d'encourager un marché foncier basé sur la propriété privée. Du fait de la culture nomade et d'une tradition juridique communiste reposant sur la propriété étatique et l'utilisation collective des terres, les organes gouvernementaux centraux et locaux ainsi que la population rurale ont continué et continuent à faire face à de nombreux problèmes liés à l'application du nouveau cadre juridique et au traitement des droits de propriété privée. Il arrive parfois que des réglementations existantes se contredisent ou ne résolvent pas des questions importantes.

Fondée en 2003, l'organisation non gouvernementale «Legal Assistance for Rural Citizens (LARC)» dispose d'un réseau de 21 bureaux à travers tout le pays. Elle vise à renforcer les droits de la propriété dans les régions rurales en vue de faciliter le développement agricole. LARC met à disposition des citoyens de ces régions (en se concentrant sur ceux qui travaillent dans l'agriculture) une aide juridique et du personnel

administratif, proposant des services de consultation juridique, de sensibilisation, de représentation en cas de litige et d'autres solutions, et apporte son soutien à la réforme législative. Les conseillers juridiques de LARC traitent en première ligne les questions liées à la distribution et au recensement des terres, à l'utilisation des terrains (en particulier les baux), à la succession, à l'achat et à la vente, aux hypothèques, à l'accès aux ressources d'eau, aux dettes et aux crédits, à la fiscalité foncière, ainsi qu'à la création et à l'enregistrement d'entreprises de production agricole.

Ce projet met en lumière plusieurs points:

- Une réforme juridique ne peut réussir que si **les droits et les responsabilités ont été clairement formulés**: les responsabilités des institutions étatiques pour l'application de mesures et leur suivi doivent être clairement définies, et les institutions doivent être en mesure de remplir leurs obligations. Les citoyens doivent connaître leurs droits et leurs devoirs en ce qui concerne l'utilisation des terres. En particulier, les autorités administratives et judiciaires locales **(en tant que détentrices d'obligations) doivent exiger d'être investies de pouvoirs institutionnels** afin de faire respecter le cadre juridique. Dans le même temps, il convient de sensibiliser les **titulaires de droits** et de les habiliter à les exercer (propriétaires et utilisateurs fonciers, petites et moyennes entreprises).
- La sensibilisation accrue des différents acteurs aux règles juridiques liées aux questions et aux litiges fonciers contribue à **réduire la corruption** et à garantir l'accès aux ressources foncières, même pour les moins privilégiés. Les activités d'aide juridique peuvent convaincre et motiver un nombre de citoyens à **prendre des mesures pour contraindre les autorités locales à rendre des comptes** sur la gestion des questions foncières.
- En ciblant plus particulièrement les pauvres, l'aide juridique peut tout au plus atteindre un **niveau modeste d'autofinancement**. Il est vraisemblable qu'il restera nécessaire de recourir à des ressources publiques versées par l'État ou par des bailleurs de fonds. Force est toutefois de constater que les services juridiques ne sont souvent pas considérés comme un élément essentiel de la réduction de la pauvreté et du développement, et ne reçoivent guère d'attention ou de ressources de la part des budgets publics.
- Une organisation non gouvernementale qui se concentre sur les services juridiques ne peut exercer qu'un **effet relativement limité sur les décisions du gouvernement** en matière de propriété foncière au niveau macro (réforme législative, politique).

Programme «Shirkat Gah's Women Law and Status» au Pakistan

Le Pakistan se trouve dans une situation sociopolitique difficile à maints égards. La violence et l'intimidation politiques,

l'extrémisme religieux et les troubles régionaux autour des talibans, un système politique très faible et instable ainsi qu'un organe judiciaire faible sont autant d'aspects qui rendent la vie difficile et tout développement presque impossible, en particulier pour les groupes vulnérables. Dans ce contexte, les femmes sont particulièrement exposées à la souffrance et font l'objet de discriminations à large échelle.

Shirkat Gah est une ONG qui s'engage pour la cause de l'autonomisation des femmes et de la justice sociale depuis 1975. L'un de ses projets est le «Women Law and Status Programme», qui utilise le cadre juridique national et international pour promouvoir le statut de la femme au sein de la société et pour améliorer leurs conditions de vie. Ce programme vise à préserver les droits des femmes à travers la sensibilisation aux normes juridiques liées à des questions touchant les femmes (à l'instar de la violence à leur égard) dans les communautés, la défense contre des lois discriminatoires et un plaidoyer en faveur de nouvelles lois qui tiendraient mieux compte des droits et des intérêts des femmes. Il prévoit des activités à la base, un conseil au niveau politique et un soutien au développement des capacités des femmes à faire valoir leurs droits et à défendre leurs intérêts. Il déploie ses activités au niveau local, national et international et en liant ces différents niveaux. Shirkat Gah opère comme un centre de ressources et s'est doté d'un modèle en cascade, travaillant en partenariat avec des organisations communautaires locales qui ont accès aux communautés. En collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, la DDC soutient le «Women Law and Status Programme» depuis plusieurs années.

Le programme de Shirkat Gah illustre différents aspects:

- Bien que les cadres juridiques soient loin d'être parfaits et que certains sont même ouvertement discriminatoires, il existe, dans la plupart des pays, de nombreuses règles relatives à des questions touchant les femmes et qui visent à protéger leurs droits. Mais souvent, leur **application est déficiente ou discriminatoire**. Dans ce contexte, une application rigoureuse de la loi signifie que l'on oblige les autorités étatiques à **rendre des comptes** sur leurs actes et activités discriminatoires dans le but de faire respecter et d'appliquer activement le cadre juridique pour protéger les femmes.
- Créer **des exemples positifs de femmes qui utilisent les outils juridiques** dans la pratique et se battre publiquement pour leurs droits au niveau politique peut avoir un important **effet capacitant** sur les organisations féminines et de défense de la cause des femmes dans les différents pays.
- Lier **l'expérience au niveau micro à une action au niveau macro** peut servir d'outil important pour créer une légitimité politique et influencer sur le processus politique décisionnel. Travailler à travers des partenaires à la base aide les ONG à acquérir des connaissances importantes sur les réalités changeantes des femmes dans différents contextes ruraux et urbains. Ce savoir et cette expérience pratique donnent de la légitimité et du poids au rôle de défense des organisations et à leurs interventions auprès des autorités.
- Le **cadre normatif international**, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et les contacts avec des

ONG internationales constituent des **points de référence importants pour de nombreuses ONG qui œuvrent dans des contextes politiques difficiles**, les habilitant à exiger de la part des décideurs au niveau national qu'ils rendent des comptes sur leurs actes. La dimension internationale peut aussi être source de motivation, d'input pratique et, parfois, de protection pour les acteurs nationaux qui appellent au changement.

Les rôles complémentaires de la justice formelle et informelle: encourager l'accès égal à la justice au Pérou

La nécessité de réformer le secteur de la justice au Pérou a été reconnue de longue date. Les politiques et les acteurs de la société civile sont d'accord sur le fait que les inadéquations du système judiciaire empêchent le développement socio-économique du pays et qu'elles contribuent massivement à l'exclusion des groupes de population pauvres et vulnérables. En dépit de l'existence de plusieurs projets de réforme, il reste de nombreux obstacles à surmonter. La Constitution péruvienne reconnaît formellement le rôle des communautés rurales traditionnelles dans le système de la justice: les autorités traditionnelles sont autorisées à exercer des fonctions judiciaires au sein de leur territoire en application du droit coutumier, pour autant qu'elles ne violent pas les droits humains. Il n'existe cependant aucune réglementation d'application pour guider la coordination des justices formelle et informelle, en particulier en ce qui concerne les «*juzgados de paz*» (juges de la paix) qui interviennent dans la médiation et la résolution de conflits.

Tirant avantage de sa participation aux processus de développement et de décentralisation au niveau local, la DDC a soutenu un groupe d'ONG qui vise à mettre en oeuvre un modèle de justice locale de base, lequel favoriserait l'accès à la justice pour les habitants des zones rurales, renforcerait le système judiciaire traditionnel et le relierait au système de justice formel du Pérou et aux exigences de réforme qui demeurent. Travaillant directement avec les autorités judiciaires, les ONG analysent les forces et les faiblesses des services judiciaires locaux et favorisent le dialogue et la coopération entre les diverses parties prenantes dans le but d'améliorer l'accès et de promouvoir le respect des droits humains dans les procédures judiciaires formelles et communautaires.

Cette expérience met en lumière les aspects suivants:

- Pour que l'organe judiciaire puisse résoudre les conflits et garantir la sécurité personnelle de tous, les institutions judiciaires doivent être **accessibles aux groupes pauvres et vulnérables**. S'il est important de veiller à ce que les institutions judiciaires fonctionnent de manière conforme au cadre juridique et procédural, il convient de mettre l'accent sur **l'adéquation et l'accessibilité** de leurs services.
- **Les systèmes de justice informels**, qui jouent un rôle

essentiel en particulier dans les régions où le système judiciaire présente des dysfonctionnements, sont très importants: ils sont les plus accessibles aux groupes pauvres et vulnérables, et fournissent des moyens plus rapides et plus avantageux de résoudre les conflits interpersonnels.

- Il existe une sensibilisation croissante au fait que les systèmes «modernes» et «traditionnels», **lorsqu'ils opèrent en parallèle, contribuent parfois à l'insécurité juridique, à l'abus de pouvoir et à la confusion**, de même qu'à l'exclusion et à la marginalisation des habitants des zones rurales dépourvus de pouvoir qui n'ont pratiquement aucun accès au système formel. La relation entre ces systèmes doit être clarifiée afin de prévenir de telles conséquences, et de même il convient de relier les systèmes entre eux.
- Le respect des **normes relatives aux droits humains reconnues** au plan national et international est un point d'ancrage certes difficile mais précieux pour encourager la mise en œuvre de standards minimaux dans les **systèmes de justice formels et informels**.

Affronter les défis après une guerre civile: l'exemple du Rwanda

La guerre civile et le génocide qui ont touché le Rwanda ont profondément traumatisé la population, détruisant le tissu social du pays et rendant tout effort de réconciliation et de développement extrêmement difficile. Lors de son accession au pouvoir en 1994, le gouvernement a institué une procédure judiciaire spéciale appelée *gacaca* afin de traiter un nombre initial de 100 000 cas individuels de prisonniers accusés de crimes commis dans le cadre du génocide, un défi considérable pour les autorités et la société déchirée par la guerre. Les tribunaux *gacaca* sont des instances judiciaires extraordinaires qui reposent sur des éléments de la justice traditionnelle, mais qui ne respectent pas les standards judiciaires internationaux. Leur mise sur pied a été difficile mais ils sont parvenus à traiter le nombre élevé d'accusations et de cas, lesquels avaient augmenté de manière dramatique en cours de procédure. Jusqu'à 2007, près d'un demi-million de cas avaient été traités en première instance (sur plus de 800 000), et certains cas importants avaient été transférés au système de tribunaux ordinaires.

La guerre civile et le génocide ont toutefois aussi eu un impact sur le système judiciaire ordinaire. La grande majorité des professionnels de la loi ont été tués ou ont émigré en 1994. Depuis lors, une réforme complète du système judiciaire a été entreprise, mais il reste bien des obstacles à surmonter, en particulier le manque d'indépendance judiciaire et de ressources financières, la corruption largement répandue au sein de la police, de même que le nombre et les capacités limités des juges, des procureurs et des avocats. L'organe judiciaire ne remplit pas encore son rôle de régulateur des différends de manière pacifique et en conformité avec un cadre juridique adéquat et l'état de droit. Les litiges sont fréquemment résolus

par la violence ou dans l'intérêt des personnes au pouvoir, et l'accès à la justice n'est pas garanti. Les déplacements massifs de populations au sein des frontières, les questions de succession qui font suite aux tueries et la pression croissante sur les ressources foncières limitées contribuent à une fréquence élevée de litiges fonciers, laissant souvent les plus vulnérables (veuves pauvres, orphelins) sans défense. Ces derniers sont ainsi écartés de toute participation effective au processus de développement local.

Dans le but de contribuer au processus de réconciliation et à la lutte contre l'impunité, la DDC soutient et surveille depuis plusieurs années le processus *gacaca*, ainsi que la restauration et la réforme du système de justice formel. En collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, elle a fourni une aide financière aux autorités *gacaca*, et a confié à une ONG internationale le mandat de superviser le processus et son impact sur les droits des personnes accusées et des victimes. Le soutien apporté au système judiciaire ordinaire vise à le rendre plus opérationnel et plus accessible aux populations rurales pauvres, en particulier les femmes. La DDC appuie plusieurs ONG locales et internationales en proposant une aide juridique et des activités de sensibilisation. Par l'intermédiaire de son partenaire, *Avocats sans frontières ASF*, la DDC a contribué au développement d'un système d'aide juridique plus durable fournie par l'Association des avocats du Rwanda.

Cet exemple de projet illustre les points suivants:

- La **stratégie commune des bailleurs de fonds** en matière de soutien financier, conjuguée à une **analyse critique permanente**, a contribué au développement des institutions judiciaires. Il existe cependant des limites claires à la possibilité d'influencer les décisions politiques depuis l'extérieur, dans la mesure où l'organe judiciaire est souvent perçu comme touchant **au cœur même de la souveraineté de l'Etat**.
- Un **organe judiciaire qui fonctionne est crucial pour rétablir la confiance** après une guerre civile violente. Si les auteurs de crimes ne doivent pas rendre de comptes sur les violations les plus graves des droits humains commises avant et pendant la guerre, indépendamment de l'appartenance ethnique des criminels et des victimes, la population ne peut guère avoir confiance dans l'impartialité des lois et des institutions étatiques. La violence et l'abus de pouvoir restent alors la norme, en lieu et place de l'état de droit.
- Il faut un **engagement politique et des ressources financières considérables** pour assurer le fonctionnement efficace et indépendant des institutions judiciaires, et pour garantir l'accès à la justice à ceux qui ont besoin de protection. Eu égard au fait que les investissements dans les mécanismes judiciaires ne sont pas considérés comme économiquement productifs sur le court terme, les budgets publics et les engagements des bailleurs de fonds ne considèrent souvent pas les besoins financiers d'une réforme judiciaire avec le sérieux nécessaire.

Protection juridique pour les personnes déplacées à l'intérieur des frontières et les réfugiés: le «Network of Humanitarian Legal Offices (NHLO)» en Serbie et Monténégro

Suite à la dissolution douloureuse et violente de la Fédération yougoslave et de la guerre au Kosovo en 1999, la Serbie et le Monténégro ont été confrontés à d'innombrables réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur des frontières (PDI). Bien que leur nombre ait diminué au fil des années, on comptait encore en 2005 plus d'un demi-million de personnes pour lesquelles tout retour à leur ancien domicile était impossible ou non souhaité, leur situation demeurant de ce fait incertaine. Dans un premier temps, ces personnes ont été occupées à couvrir leurs besoins fondamentaux tels que la nourriture et le logement, avant de se retrouver rapidement confrontés à des problèmes juridiques complexes comme la perte de documents personnels, l'accès aux services publics (sécurité sociale, éducation, etc.), leur statut légal dans la région d'accueil, ainsi que les droits de propriété et de bail.

Depuis 1997, dans le cadre de ses programmes d'aide humanitaire, la DDC a investi dans l'instauration du «Network of Humanitarian Legal Offices», un réseau qui fournit une aide juridique aux réfugiés et aux PDI en Serbie et Monténégro. Ce soutien a été poursuivi dans une perspective à plus long terme, prenant en considération le besoin continu d'assistance juridique des réfugiés et des PDI, y compris des requérants d'asile de retour d'Europe occidentale. La DDC a aussi aidé le NHLO à adapter ses structures institutionnelles et à adopter une approche fondée sur les droits humains. Celle-ci requiert de la part du NHLO qu'il se focalise sur l'autonomisation des groupes vulnérables, avec pour objectif de les intégrer sur leur lieu d'habitation ou de les aider à retourner dans leur région d'origine. A cette fin, les 21 bureaux juridiques et 34 bureaux satellites du NHLO ont fourni une aide juridique à plus de 100 000 clients au fil des années, améliorant la sensibilisation aux besoins des réfugiés, des PDI et des victimes de la violence, et jouant un rôle important pour les réformes juridiques en la matière.

Cet exemple de projet met en lumière différents aspects:

- **Même en période de conflit et de guerre, la protection juridique et un organe judiciaire opérationnel sont importants**, en particulier pour les groupes les plus vulnérables. Il y a lieu d'utiliser et de renforcer les institutions judiciaires et administratives partout où elles existent.
- Les déplacements de population à l'intérieur des frontières et le retour des réfugiés comportent **d'importantes dimensions juridiques** qui ne peuvent être traitées qu'en application du cadre juridique, judiciaire et administratif national: les droits de propriété et de bail, la succession, l'accès aux registres et la question des documents d'identité sont autant d'aspects essentiels **qui déterminent les possibilités pour les réfugiés et les PDI de s'intégrer ou de retourner chez eux**.

- La fourniture d'une aide juridique aux réfugiés et aux PDI s'est révélée être un important **facteur d'autonomisation ou, tout au moins, un obstacle à une exclusion plus marquée**.
- Les réfugiés et les PDI ne forment pas un groupe homogène, et leurs besoins d'aide varient. La mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits humains permet **d'offrir de manière ciblée des services d'assistance juridique aux groupes vulnérables** qui en ont le plus besoin, ainsi qu'aux minorités locales et aux victimes de la violence.

Traiter les inégalités à différents niveaux: le «Centre for Social Justice» au Gujarat, en Inde

Comparé à d'autres pays de la région, le cadre juridique et judiciaire de l'Inde est relativement bien établi et adéquat du point de vue de l'état de droit. La séparation des pouvoirs et l'indépendance de l'organe judiciaire en constituent d'importants aspects formels. Le système judiciaire est toutefois perçu comme plus ou moins dysfonctionnel quand il est question de la protection et de la défense des droits des groupes et des individus vulnérables face aux intérêts de l'élite au pouvoir. Au Gujarat, les juges à tous niveaux ont la réputation de disposer de compétences professionnelles inadéquates. La corruption est largement répandue, et les tribunaux, les procureurs et les forces de police sont considérés comme favorisant l'élite au pouvoir de maintes façons. Les avocats ne sont pas suffisamment bien formés pour assumer leur rôle de manière efficace, et les personnes vulnérables ne sont pas conscientes de leurs droits ou des procédures à suivre pour les faire valoir. Les décisions judiciaires sont rarement appliquées, et il existe une grande méfiance parmi les gens ordinaires, lesquels ne considèrent pas le système de justice formel comme un moyen éprouvé pour résoudre les différends.

Depuis sa création en 1994 en tant que partie intégrante du réseau d'une ONG au Gujarat, le «Centre for Social Justice» s'est concentré sur la transformation sociale à travers la loi, recourant à des instruments normatifs pour faire valoir les droits juridiques et les droits humains ainsi que l'accès à la justice pour les personnes vulnérables, de même qu'en sensibilisant la population aux questions juridiques. Le centre s'est aussi donné pour objectif de consolider la perspective des droits humains dans le fonctionnement quotidien du système judiciaire, et d'améliorer la formation juridique au Gujarat. Plusieurs centres de district fournissent des services juridiques aux groupes vulnérables, et participent à des cas modèles et à des litiges de haut niveau et d'intérêt public, ce dans le but de mettre un terme à l'impunité largement répandue pour de graves violations des droits humains qui sont commises fréquemment. Le centre sensibilise aussi à la dimension juridique des problèmes sociaux, s'engage en faveur de la formation des professionnels de la loi et des «paralégaux», de même qu'il apporte son soutien aux institutions judiciaires.

Il surveille et analyse la situation générale en matière de droits humains, y compris l'investigation de violations graves des droits humains, et requiert systématiquement des informations sur diverses questions d'intérêt public afin d'instaurer la transparence et la redevabilité des autorités publiques. Le centre plaide activement en faveur d'une réforme du système juridique et judiciaire. En collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, la DDC a soutenu les activités du centre pendant plusieurs années. L'expérience faite par le «Centre for Social Justice» est illustrative à divers égards:

- Bien que le système juridique et judiciaire soit bâti formellement sur l'état de droit et la non-discrimination, il a, en réalité, souvent contribué à renforcer les schémas de discrimination ainsi qu'à accentuer l'exclusion sociale et économique des groupes pauvres et vulnérables. Un **organe judiciaire dysfonctionnel empêche le développement** de tels groupes et **ne parvient pas à les protéger des abus, tout comme il ne leur permet pas de bénéficier de la croissance rapide de l'économie.**
- Une approche globale et systémique doit se fonder sur une **analyse détaillée des différents écarts et obstacles dans la pratique** qui empêchent les groupes vulnérables de recourir au système judiciaire pour faire valoir leurs droits.
- L'utilisation **des instruments juridiques n'est pas une prérogative des avocats** et des juges: des citoyens et citoyennes ordinaires peuvent recourir à de tels outils si on leur donne la possibilité d'accéder aux informations sur les procédures et les droits fondamentaux. **Les «paralégaux»** qui disposent de telles connaissances fondamentales, originaires du même milieu socio-économique et au fait des problèmes et potentiels locaux de par leur pratique, peuvent fournir une meilleure aide juridique de base aux groupes vulnérables que les avocats professionnels.
- Compte tenu du rôle limité des ONG dans le traitement de telles inégalités et impasses, il y a lieu d'aider différentes parties prenantes afin de **développer les capacités tant du côté de l'offre (l'organe judiciaire en tant que détenteur d'obligations) que de la demande (les groupes vulnérables en tant que titulaires de droits)**, et de favoriser le dialogue entre les deux.
- L'aide juridique apportée par une ONG bute contre des limites opérationnelles, un plus grand effet pouvant être atteint en **se concentrant sur les cas modèles** et les provinces plutôt qu'en cherchant à aider tous les gens dans le besoin.
- Face à un environnement conflictuel et/ou autoritaire, le fait d'insister sur l'indépendance du système judiciaire et de thématiser des cas concrets d'abus de pouvoir **peut mettre sérieusement en danger les fournisseurs d'aide juridique.** Ces risques personnels doivent être gérés avec prudence. Par leur soutien explicite, les bailleurs de fonds internationaux jouent souvent un **rôle important dans la thématisation de tels cas sur la scène internationale et dans la protection des ONG et des individus** impliqués face à une réaction répressive.

Faire des droits humains une réalité: *Defensoría del Pueblo en Bolivie*

La Constitution bolivienne a institué la fonction de *defensor del pueblo* (similaire à un ombudsman) en tant qu'institution indépendante mais liée au Parlement. Il incombe à la *Defensoría* de surveiller les activités du secteur public afin de garantir le respect des droits constitutionnels et la promotion des droits humains. Le *defensor* a le droit et l'obligation de recevoir, de traiter et d'examiner des plaintes individuelles portant sur les abus de pouvoir et les violations des droits humains commises par les autorités. Il est aussi habilité à inspecter des lieux de détention et à formuler des recommandations à l'intention des autorités. Le *defensor* est par ailleurs responsable d'évaluer si l'administration publique satisfait à ses obligations envers la population.

Depuis 1998, la *Defensoría* a joué un rôle croissant dans la surveillance des droits humains et de l'état de droit en Bolivie, ainsi que dans la sensibilisation des individus et des autorités à ces questions. Elle a instauré un réseau de 16 antennes régionales et a été mandatée pour examiner les plaintes individuelles. Elle a aussi publié des informations et du matériel pédagogique sur différentes questions touchant aux droits humains, lesquels ont fait l'objet d'une diffusion à large échelle. Elle a contribué au développement des capacités de l'administration (en particulier de la police) en ce qui concerne le respect des droits humains. Elle est soutenue par un fonds alimenté par plusieurs bailleurs de fonds.

L'appui international dont bénéficie la *Defensoría del Pueblo* met en lumière les points suivants:

- La séparation des pouvoirs n'est pas synonyme d'isolation: l'exécutif, le législatif et le judiciaire doivent être considérés comme un **système de contrôle transparent** doté de divers mécanismes de contrôle mutuel.
- Dans la mesure où l'ensemble du secteur public est tenu d'appliquer les principes de l'état de droit, ces éléments sont des caractéristiques importantes de la garantie du service public: la *Defensoría* est fondée sur le postulat qu'en **l'absence de surveillance et de contrôle, la discrimination, la corruption et l'abus de pouvoir sont largement répandus.**
- Les procédures judiciaires ne suffisent pas à elles seules pour concrétiser l'état de droit et les droits humains: bien que l'organe judiciaire joue un rôle important dans le traitement des plaintes individuelles de manière formelle et contraignante, il faut des mécanismes supplémentaires pour faire de l'état de droit une réalité dans la vie quotidienne de tous. La *Defensoría* est un mécanisme de contrôle tant pour traiter les plaintes individuelles de manière plus informelle et accessible que pour examiner et **analyser les problèmes structurels des droits humains et de l'abus de pouvoir au-delà des cas individuels.**
- La *Defensoría* peut formuler des recommandations à l'intention des autorités étatiques en ce qui concerne le respect et la promotion des droits humains. La conformité à l'état de droit et aux droits humains n'est pas une question univoque, mais plutôt **un processus permanent et infini.**

- L'existence d'un **fonds de financement commun** contribue à l'**harmonie entre les bailleurs de fonds et à l'alignement sur les politiques domestiques**. En outre, les bailleurs de fonds soutiennent l'Etat dans son rôle de détenteur d'obligations et dans son **devoir de promouvoir de manière proactive les normes internationales des droits humains** dans tous les domaines d'action publique. Ce fonds répond aussi à l'obligation des bailleurs de fonds d'encourager la promotion des droits humains reconnus à l'échelle internationale dans d'autres pays, partout où cela est possible.
- La mise en œuvre d'une **approche axée sur les droits humains requiert une perspective plus systémique**: des mesures telles que la remise en état des infrastructures carcérales et la formation du personnel pénitentiaire doivent être considérées sous l'angle de leur impact sur les groupes vulnérables ainsi que de leurs droits et intérêts (mineurs, personnes porteuses du VIH/sida, mères avec enfants).
- L'adoption d'une approche axée sur les droits humains nécessite que l'on **s'adresse aux détenteurs d'obligations et aux titulaires de droits du système judiciaire et carcéral**, développant les capacités des premiers (personnel pénitentiaire, juges, police) et permettant aux seconds (femmes détenues et prisonniers mineurs) de faire valoir leurs droits.

Réformer le système judiciaire et carcéral en Ukraine

En tant que membre du Conseil de l'Europe, l'Ukraine est tenue de se conformer à l'état de droit et au principe d'indépendance de la justice. Elle s'emploie à satisfaire à ses obligations internationales, qui résultent de la Convention européenne des droits de l'homme et de la convention internationale éponyme, ainsi qu'à mettre en œuvre les normes juridiques et judiciaires européennes sur son territoire. Bien que l'Ukraine ait déjà procédé à de multiples réformes de son système juridique et judiciaire, il lui reste encore un long chemin à parcourir pour lutter contre le manque de transparence, le faible degré de redevabilité des institutions et la corruption, de même que pour améliorer le respect des droits humains.

La DDC soutient l'Ukraine depuis plusieurs années à travers différentes approches. Partant du constat que les prisons ukrainiennes étaient surpeuplées et délabrées, la DDC a commencé par cibler ses efforts sur la remise en état des infrastructures carcérales et la formation du personnel pénitentiaire. La phase suivante a consisté à analyser les causes les plus pertinentes de la surpopulation carcérale et à identifier les groupes de détenus les plus vulnérables. Par la suite, la DDC a axé son action sur la qualité et la rapidité des décisions judiciaires ayant trait aux délinquants mineurs, ainsi que sur la prévention de la criminalité chez les jeunes. Aujourd'hui, les programmes de la DDC incluent plusieurs projets, tels que le soutien à une réforme de la justice, à un centre de compétences modèle sur les questions de réforme dans le système pénitentiaire, de même que le développement de stratégies policières pour diminuer la criminalité juvénile, la contribution à la réforme de la détention préventive ainsi qu'à l'amélioration des conditions de détention des femmes, en particulier des mères avec enfants.

Cet exemple illustre différents thèmes:

- D'une intervention isolée ciblée sur les prisons, l'approche a été élargie à une **perspective plus systémique** des questions existantes. Il n'en résulte pas nécessairement une forte hausse des activités liées au projet, mais **incite ce dernier à sélectionner des actions plus stratégiques et plus durables** à divers niveaux, tout en restant pragmatique et modeste.

Aide juridique destinée aux pauvres au Vietnam

Voici plus de 20 ans que le Vietnam a entamé une transition économique en profondeur, laquelle s'est traduite par une économie de marché en croissance rapide. Si le système politique est toujours fondé sur un régime strictement unipartite et autoritaire, le système juridique est considéré comme un instrument important pour la gestion de l'Etat et d'une société en pleine mutation. Une réforme globale du système juridique et judiciaire a été lancée, laquelle comprend notamment le développement d'une aide juridique pour les pauvres. D'une part, cette assistance juridique devrait sensibiliser davantage les citoyens et citoyennes aux nouvelles lois, afin qu'ils puissent respecter les nouvelles normes. De l'autre, l'aide juridique devrait garantir les droits et les intérêts légitimes des individus, sur la base du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que le Vietnam a ratifié.

Une agence nationale d'aide juridique a été créée sous les auspices du Ministère de la justice. Des centres provinciaux d'aide juridique ont été instaurés dans les 63 provinces du pays afin de dispenser des services d'assistance juridique aux groupes vulnérables cibles, en particulier les pauvres, les minorités ethniques dans les régions reculées et les enfants des rues. La DDC soutient de longue date le développement d'une aide juridique et la «National Legal Aid Agency NLAA». Depuis quelques années, elle travaille en étroite collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, finançant un projet commun ayant trait au système d'aide juridique.

Ce projet met en lumière plusieurs aspects:

- Dans la mesure où toutes les autorités étatiques sont tenues de respecter l'état de droit, **l'aide juridique va bien au-delà de la promotion de l'accès au système judiciaire formel**, incluant l'assistance apportée aux citoyens de connaître et de faire valoir leurs droits face à toute autorité (y compris celles qui sont responsables des questions foncières, la police et son pouvoir d'arrestation, etc.). Cela signifie aussi que les litiges entre citoyens (p. ex.

divorces ou questions d'héritage, litiges fonciers, différends touchant à l'activité professionnelle) devraient être résolus en conformité avec les lois et les droits inscrits dans le cadre normatif international et national.

- L'impact de l'aide juridique dépend fortement du rôle général du système juridique et judiciaire dans un pays donné. Là où la loi est perçue comme un **outil de gestion pour un gouvernement autoritaire**, il n'est pas facile d'utiliser le système juridique de manière efficace pour concrétiser les droits humains pour les citoyens. **L'indépendance et l'impartialité de l'organe judiciaire sont deux principes clés**, tout comme l'octroi d'une **marge de manœuvre politique aux avocats** pour thématiser des décisions autoritaires.
- L'aide juridique étatique est confrontée au défi de **défendre efficacement les droits des citoyens, lesquels peuvent être contraires aux intérêts des autorités étatiques**. Si les fournisseurs d'aide juridique font partie intégrante de l'administration et de la hiérarchie publiques, ils ne disposent pas nécessairement de la liberté et du pouvoir d'aider les citoyens à remettre en question les décisions prises par d'autres autorités étatiques.
- La qualité de l'aide juridique devrait être mesurée à l'aune de son accessibilité pour les groupes vulnérables. Il n'est toutefois **guère aisé de définir qui fait partie des plus vulnérables**. Même parmi les groupes vulnérables, la manière dont les gens peuvent utiliser le système juridique pour défendre efficacement leurs droits et leurs intérêts varie considérablement selon les cas.
- Les standards judiciaires inscrits dans la législation internationale et nationale forment une **base stable et légitime à un projet commun de plusieurs bailleurs de fonds dans un domaine politiquement délicat**. Le fait qu'une agence nationale gère le projet favorise **l'harmonisation entre les bailleurs de fonds et l'alignement** sur les politiques du pays bénéficiaire.

Action pénale et police communautaire en Bosnie-Herzégovine

La réforme du secteur de la sécurité demeure une composante majeure du processus de transition dans les anciens pays socialistes d'Europe de l'Est et des Balkans. Après la guerre en Bosnie-Herzégovine, il s'agissait d'une question particulièrement délicate. Alors que les forces armées ont été intégrées dans une structure d'armée nationale conformément aux Accords de Dayton, la compétence des forces de police reste détenue par les entités fédérales, la *Republika Srpska* (République serbe de Bosnie, pour l'essentiel peuplée de Serbes) et la *Fédération de Bosnie-Herzégovine* (principalement habitée par des Croates et des Bosniaques). Cette dernière a même délégué la responsabilité des forces de police aux dix cantons qui la composent. L'instauration d'une police nationale a été posée

par l'Union européenne (UE) comme condition à la signature d'un accord de préadhésion, mais pendant longtemps les décideurs politiques ne sont pas parvenus à s'accorder sur une telle réforme. Les principales caractéristiques de cette réforme et de sa mise en œuvre continuent de faire l'objet d'âpres débats. Toutefois, il ne faut pas seulement procéder à une réforme au plan organisationnel, mais aussi au niveau des approches et des méthodes utilisées par la police, ainsi que de la relation qu'elle entretient avec la population. Dans le cadre de son programme régional sur la réforme de la police, la DDC a soutenu l'élaboration d'une stratégie nationale *sur une police communautaire* et sa mise en œuvre dans deux projets pilotes dans les deux entités, l'idée étant de l'étendre à l'ensemble du territoire.

Cette expérience montre que les méthodes et les approches appliquées par la police sont les mieux à même de concrétiser l'état de droit pour tous, indépendamment de la nationalité ou de l'origine ethnique:

- Dans le débat permanent autour de la question du partage du pouvoir politique, les forces de police – et leur contrôle politique – restent des facteurs décisifs pour concrétiser l'état de droit. En veillant à l'application des décisions prises par les décideurs politiques et les autorités judiciaires, les **forces de police déterminent effectivement en dernier lieu les règles qui sont appliquées** – et les groupes de population qui peuvent compter sur la protection de leurs droits et de leurs intérêts.
- La police communautaire se fonde sur une approche ascendante qui met l'accent sur les **besoins de sécurité des citoyens, y compris ceux qui appartiennent à des minorités ethniques ou à des groupes vulnérables**. Elle met en avant la prévention des abus au lieu de se contenter de réprimer tout comportement contraire à la loi et, partant, contribue à l'application des normes juridiques d'une manière plus constructive.
- Dans une société déchirée par la guerre où il s'agit de rétablir la confiance mutuelle, il est particulièrement important de montrer que les forces de police doivent non seulement faire respecter l'autorité, mais également assurer la sécurité de tous les citoyens et citoyennes dans le respect des droits humains.
- Et, fait des plus importants, la police communautaire peut **favoriser la confiance** des individus qui appartiennent à différents groupes envers une institution commune qui bénéficie d'une grande visibilité.

Sources bibliographiques

Politique de la DDC en matière de droits humains: Pour une vie dans la dignité. Promouvoir et concrétiser les droits des pauvres, Berne 2006

DDC, La gouvernance comme thème transversal: guide d'orientation pour sa mise en œuvre, Berne 2007

Laure-Hélène Piron et Julius Court, Evaluation indépendante des Lignes Directrices de la DDC «Promotion des droits humains et coopération au développement» et du concept «Etat de droit et ses implications pour la coopération au développement» (DDC, 2004)

DDC, Human Rights and Development: Learning from Experience, Results of the Capitalization Conference at Thun 2006, Berne 2007





**Etat de droit, réformes de la justice et
coopération au développement**

Document conceptuel de la DDC

Editeur:

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
3003 Berne
www.deza.ch

Division Gouvernance, DDC

Auteurs:

Erika Schlaeppli, Berne
en collaboration avec Chantelle McCabe, Genève

Illustration:

Raoul Delafontaine

Commandes:

Tél. + 41 31 322 44 12
Fax + 41 31 324 13 48
info@deza.admin.ch

© DDC 2008

