



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

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 et Genève, 2006

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés dans la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Palais des Nations, 8-14, avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

*

Cette publication a été réalisée avec le concours financier de l'Union européenne. Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent en aucune façon l'opinion officielle de l'Union européenne.

HR/PUB/06/3

TABLE DES MATIERES

Page

Avant-propos	v
Introduction	1
I. MÉTHODES DE SUPERVISION	5
A. Objectif de la supervision des systèmes judiciaires des pays en situation postconflictuelle	5
B. Utilisation d'une analyse fondée sur les droits de l'homme	7
C. Normes internationales et régionales	8
D. Identification et supervision de la législation nationale en vigueur	10
E. Activités de supervision visant à identifier les tendances et les problèmes structurels rencontrés en pratique	12
II. CAPACITÉ DE SUPERVISION	15
A. Mandat	15
B. Qualifications requises pour les activités de supervision	17
C. Rôle des activités de supervision	18
D. Situations d'urgence, mesures prises dans des cas spécifiques	21
E. Manuels et formation interne	21
F. Contrôle de durabilité et stratégies de départ	22
G. Création de ressources cognitives et informationnelles	23
III. PROGRAMME DE SUPERVISION	27
A. Début des activités de supervision	27
B. Sélection et actualisation des priorités des tâches de supervision	29
C. Développement et maintien des relations	32
D. Suivi des affaires et élaboration d'indicateurs	34
E. Systèmes de supervision	35
F. Protection et partage de l'information	37

IV. SUPERVISION DES AFFAIRES	39
A. Stratégie de supervision des affaires	39
B. Interviews	40
C. Visites des lieux de détention	42
D. Examen des dossiers et collecte de données	44
E. Observation des procédures en première instance et des procédures d'enquête	45
V. ANALYSE, ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS.....	47
A. Intérêt des rapports.....	47
B. Publication et diffusion de rapports à l'extérieur.....	47
C. Rapports internes.....	48
D. Rapports ponctuels sur certaines affaires ou sur certains problèmes.....	49
E. Rapports thématiques.....	50
F. Bilans périodiques.....	52
G. Formulation de recommandations.....	52
H. Mesures de suivi et de soutien liées à d'autres aspects de l'état de droit dans le cadre du maintien de la paix.....	54
Annexe :	
Propositions de directives de supervision du système judiciaire dans le cadre d'une opération de maintien de la paix.....	57

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) admet de plus en plus la nécessité de soutenir davantage les efforts déployés au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies pour parvenir rapidement et concrètement au rétablissement de l'état de droit et de l'administration de la justice grâce aux missions menées dans les pays sortant d'un conflit. À l'issue des conflits et des crises, les pays se trouvent exposés à la faiblesse ou à l'inexistence de l'état de droit, à l'insuffisance des moyens en matière d'application des lois et d'administration de la justice, ainsi qu'à la multiplication des violations des droits de l'homme. Cette situation est souvent aggravée par le manque de confiance de la population à l'égard des autorités publiques et par la pénurie de ressources.

En 2003, le HCDH, en tant qu'organe des Nations Unies chargé de coordonner à l'échelle du système les initiatives concernant les droits de l'homme, la démocratie, et l'état de droit, a entrepris de créer des instruments dans le domaine de l'état de droit en vue d'assurer à long terme et de façon durable la capacité des institutions à répondre à ces besoins dans le contexte des missions des Nations Unies et des administrations de transition. Ces instruments pour un état de droit fourniront des conseils pratiques aux missions de terrain et aux administrations de transition dans des domaines critiques tels que la justice de transition et l'état de droit. Chacun de ces instruments peut être utilisé de façon indépendante, mais s'inscrit par ailleurs dans une perspective pratique cohérente; ils sont censés exposer les principes fondamentaux dans les domaines suivants : cartographie du secteur de la justice, poursuites judiciaires, commissions de vérité, assainissement et supervision des systèmes judiciaires.

La présente publication traite spécifiquement de la supervision du système judiciaire du point de vue des droits de l'homme, grâce à la création de méthodes conçues à cet effet. Cet instrument est censé apporter une synthèse globale des principes, des techniques et des approches liées à la supervision des systèmes judiciaires; il se réfère aux principes recueillis essentiellement à la faveur des expériences précédentes et des enseignements des programmes de supervision des systèmes judiciaires conduits par l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et des ONG. L'objectif ici poursuivi consiste à offrir un cadre d'élaboration d'un programme de supervision permettant d'analyser les institutions et le système judiciaire comme un tout, pour ensuite renforcer les bonnes pratiques et remédier aux pratiques défectueuses ou aux carences.

Bien évidemment, ce document ne saurait dicter le choix des stratégies et des programmes, lequel doit se faire sur le terrain à la lumière des circonstances propres à chaque situation post-confliktuelle; il est néanmoins conçu pour fournir aux missions de terrain et aux administrations

de transition les données de base requises pour mettre au point une méthode de supervision des systèmes judiciaires, qui soit conforme aux normes et aux meilleures pratiques internationales en matière de droits de l'homme.

La création de ces instruments n'est que le début d'un engagement de fond du HCDH de formuler des politiques dans le domaine de la justice de transition. Je souhaite exprimer ma reconnaissance et remercier tous ceux qui ont participé à la préparation de cette importante initiative.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louise Arbour', with a large, sweeping initial 'L'.

Louise Arbour,
Haut-Commissaire des Nations Unies
aux droits de l'homme

REMERCIEMENTS

Le HCDH souhaite remercier les personnes et les organisations qui ont contribué à l'élaboration du présent instrument par leurs observations, leurs suggestions et leur soutien. Il souhaite en particulier exprimer sa reconnaissance à la consultante principalement chargée de cette tâche, Shelley Inglis.

La Commission européenne, dont la contribution financière a permis de mener à bien ce projet et de publier ces instruments de l'état de droit, mérite d'être tout particulièrement remerciée.

Dans les situations postconflituelles, l'appareil judiciaire souffre de graves dysfonctionnements, de limitations en ressources humaines et matérielles, de destructions d'infrastructures et de l'absence de confiance de la population. Le fait que le système judiciaire a échoué dans le passé à protéger les droits de la personne, à poursuivre les auteurs de violations de droits de l'homme et à faire contrepoids au pouvoir exécutif, est souvent une cause directe, ou un important facteur, du conflit. Ainsi, des antécédents de corruption, de discrimination et d'abus de pouvoir au sein des institutions du secteur de la justice risquent de détruire la confiance de la population et de perpétuer un état de non-droit et le chaos.

Aspect essentiel de la consolidation de la paix et de la prévention de nouveaux conflits, la création d'un système de justice¹ qui protège les droits de l'homme et renforce l'état de droit² peut, en tant que telle, constituer une composante fondamentale de toute opération de maintien de la paix et de son mandat. La transformation effective d'un système ou d'un appareil judiciaire en proie aux dysfonctionnements en un système conforme aux normes internationales fondamentales est une tâche extrêmement longue et délicate. Une réforme réelle exige une évaluation détaillée continue du fonctionnement du système, ainsi qu'un tableau clair de ses problèmes. Une supervision systématique de la conformité du système judiciaire au droit national, ainsi qu'aux normes internationales en matière d'équité, fournit aux autorités responsables les informations précises et spécifiques dont elles ont besoin pour décider d'un ciblage stratégique des ressources permettant de réaliser une réforme fondée sur des défis réels et non apparents.

La transformation de systèmes judiciaires en proie à des dysfonctionnements exige un processus complet de renforcement des institutions et de réformes. La supervision des appareils judiciaires repose nécessairement sur une approche holistique qui réfléchit sur le fonctionnement global

¹ Le terme « justice » désigne un « idéal de responsabilité et d'équité en ce qui concerne la protection et la revendication des droits et la prévention et la punition des violations. La justice implique la prise en considération des droits de l'accusé, des intérêts de la victime, et du bien-être de la société tout entière. C'est un concept enraciné dans toutes les cultures et les traditions nationales, et même si l'administration de la justice nécessite habituellement des mécanismes judiciaires formels, les mécanismes traditionnels de règlement des différends n'en sont pas moins eux aussi pertinents. La communauté internationale s'efforce depuis plus d'un demi-siècle de définir collectivement les conditions de fond et de procédure que requiert une bonne administration de la justice. » Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616, par. 7)

² Le concept d'« état de droit » ou de « légalité » ... « désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. » (S/2004/616, par. 6)

du système et de ses institutions. La police, les prisons, les juristes et les tribunaux, entre autres, ont chacun un rôle crucial à jouer, et de façon autonome pour garantir l'équité et l'efficacité de la justice : chaque institution doit fonctionner efficacement et fournir des résultats équitables, mais en interdépendance avec toutes les autres. L'échec d'une institution ou d'un intervenant porte préjudice au système; il faut alors des mécanismes de compensation pour garantir les possibilités de recours et de réparation.

La supervision du système judiciaire vise à mettre en évidence les caractéristiques ou les tendances générales en matière de violations des normes internationales, ainsi que les problèmes structurels qui vont à l'encontre de la conformité à ces normes, de façon à faciliter la mise en œuvre de véritables réformes. Afin d'évaluer la conformité à la législation internationale des droits de l'homme et aux normes correspondantes, il est indispensable d'analyser le droit national et sa pratique quotidienne dans le traitement des affaires. Le droit à une procédure judiciaire équitable, l'accès à la justice et à un traitement impartial, l'indépendance de la magistrature et la bonne administration de la justice sont les caractéristiques fondamentales d'un système judiciaire juste et efficace.

Un haut niveau d'insécurité, tel qu'on l'observe dans des situations postconflituelles ou des périodes de transition, risque de compromettre dans sa totalité l'effort de reconstruction et de maintien de la paix. L'instauration des fondements de l'état de droit, à commencer par la sécurité publique et l'obligation de rendre des comptes, est une préoccupation de première importance. Par conséquent, la supervision du système judiciaire peut porter en priorité sur le processus de justice pénale, en particulier au cours des premières phases d'une opération de maintien de la paix. Certains aspects de la protection du droit civil sont par ailleurs, en règle générale, indissociables d'un développement juste et équitable. Un code de la propriété et une réglementation des relations familiales, et notamment la protection de l'enfance, peuvent avoir une importance particulière dans les situations postconflituelles où règne l'insécurité, tandis que le recours à des méthodes et pratiques traditionnelles informelles ou de rechange (généralement non réglementées), pour résoudre d'une autre façon les litiges à caractère pénal et civil, est parfois omniprésent.

Il peut s'avérer essentiel, non seulement pour cibler les réformes et les moyens, mais aussi pour susciter l'intervention des responsables politiques dans ce sens, de faire largement connaître les préoccupations et les problèmes systémiques concernant les droits de l'homme. Le programme de supervision doit donner une image détaillée des points forts et des faiblesses du fonctionnement du système judiciaire et évaluer l'incidence, tant positive que négative, des réformes réalisées. Dans ces conditions, les autorités, la société civile et l'opération de maintien de la paix seront davantage en mesure d'évaluer les progrès accomplis en matière d'instauration de l'état de droit et de protection des droits de l'homme.

La supervision des systèmes judiciaires a pour objectif d'analyser globalement le fonctionnement des institutions et du système, de façon à pouvoir renforcer les bonnes pratiques et remé-

dier aux mauvaises pratiques ou aux carences. La supervision est un moyen et non une fin en soi. Son intérêt dépend de la qualité et de la cohérence des informations utilisées, de la pertinence et de la profondeur de l'analyse, ainsi que de l'intérêt et du caractère réaliste des recommandations. Celles-ci doivent énoncer de façon détaillée les moyens de résoudre réellement les problèmes auxquels le système judiciaire se trouve confronté, par exemple par des réformes du cadre légal et des politiques menées, par la création et le développement d'institutions, y compris de mécanismes obligeant à rendre des comptes, par la mise en place de recours, par la formation et le renforcement des capacités, par un soutien administratif et logistique et, enfin, par l'attribution de moyens.

La présente publication couvre les aspects suivants de la supervision des systèmes judiciaires, en particulier dans le contexte du maintien de la paix :

- Méthodes et objectifs de supervision, application d'une analyse fondée sur les droits de l'homme, sur la base des normes juridiques nationales et internationales et identification des tendances et des problèmes généraux rencontrés dans la pratique;
- Création d'une capacité de supervision, notamment mandat et rôle du personnel de supervision, qualification et formation, ressources cognitives et informationnelles;
- Mise en place d'un programme de supervision, notamment fixation des priorités et choix des approches, entretien de relations, suivi des affaires, et systèmes contribuant à l'efficacité de la supervision exercée;
- Supervision des affaires, notamment élaboration d'une stratégie, collecte et vérification des informations au moyen d'interviews, examen des dossiers et présence au tribunal ou à l'occasion d'autres procédures judiciaires;
- Analyse, établissement de rapports et recommandations, notamment création de rapports externes et internes, formulation de recommandations et mise en place d'un suivi et d'un soutien appropriés des autres activités de la composante état de droit de l'opération de maintien de la paix.

Il ne faut pas perdre de vue que la présente publication donne un aperçu général des principes, des techniques et des approches suivies en matière de supervision des systèmes judiciaires. Bien qu'elle porte essentiellement sur la supervision d'un appareil judiciaire considéré comme un tout, les principes, les techniques et les approches dont elle fait état sont applicables à un mécanisme judiciaire particulier, par exemple le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, le Tribunal spécial iraquien ou la Chambre extraordinaire du système judiciaire cambodgien. L'application ou l'observation de toutes ces directives dans chaque situation ou dans le cadre de chaque programme de supervision ne sont pas toujours possibles, mais il y a lieu de s'efforcer véritablement de se conformer à ces différentes normes. En définitive, les responsables des programmes de supervision de l'appareil judiciaire dans les situations postconflituelles devront fixer leurs priorités et leurs objectifs en fonction de la situation présente et les mettre en application dans un esprit de professionnalisme, d'intégrité et de respect du contexte national.

I. MÉTHODES DE SUPERVISION

A. Objectif de la supervision des systèmes judiciaires des pays en situation postconflictuelle

L'objectif des activités de supervision consiste à rendre le système judiciaire plus conforme à la loi, notamment aux normes internationales et régionales en vigueur, et à renforcer l'état de droit. Les différentes règles internationales et régionales, conventionnelles ou non, définissent les critères légitimes d'évaluation des progrès accomplis en matière d'établissement (ou de rétablissement) ou de renforcement d'un système judiciaire dans un contexte postconflictuel. En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, les règles universellement applicables adoptées sous ses auspices doivent constituer la base normative des activités visant à promouvoir la justice et l'état de droit³. Parmi les principes fondamentaux figurent la non-discrimination et l'égalité de traitement, notamment l'accès à la justice et le traitement équitable des victimes, l'accès aux recours judiciaires et/ou aux réparations fixées par la loi et à un traitement conforme au droit national, l'équité en matière de fond et en matière de procédure, l'absence d'immunité pour les crimes relevant du droit international et l'administration indépendante et impartiale de la justice.

Les environnements postconflits souffrent de la détérioration et du dysfonctionnement ou du caractère discriminatoire souvent systématique des cadres juridiques et des institutions judiciaires. Dans de nombreux cas, les institutions judiciaires, la police, la magistrature comme les services chargés des poursuites et de la défense peuvent devoir faire l'objet d'une réorganisation complète ou peuvent devoir être créés en partant de zéro. Dans toute situation postconflictuelle, il est irréaliste de s'attendre à ce que les institutions judiciaires ou les mécanismes informels soient conformes aux normes internationales. Toutefois, le gouvernement et la

³ Comme l'indique le Secrétaire général dans son rapport : « Le fondement normatif de nos efforts pour promouvoir l'état de droit est la Charte des Nations Unies elle-même, que complètent les quatre piliers du système juridique international moderne : la législation internationale en matière de droits de l'homme; le droit international humanitaire; le droit pénal international; et le droit international des réfugiés. Ces sources comprennent les nombreuses normes relatives aux droits de l'homme et à la justice pénale qui ont été élaborées au cours des 50 dernières années par l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit là de normes d'application universelle qui ont été adoptées sous les auspices de l'ONU et qui doivent donc constituer le fondement normatif de toutes les activités entreprises par elle en vue de promouvoir la justice et l'état de droit. » (S/2004/161, par. 9).

société peuvent réellement chercher à évoluer vers cette conformité et vers l'intégration de ces règles au programme de réforme de la législation et de la justice. La supervision des systèmes judiciaires est un instrument permettant conjointement d'attirer l'attention des autorités, de la société et des différents groupes intéressés sur les points donnant lieu à des problèmes particuliers de conformité aux règles, et par ailleurs d'évaluer l'authenticité et le caractère effectif des efforts déployés pour y remédier. Les conclusions d'un processus fiable de supervision visent à aider les gouvernements et les autorités compétentes à réaliser des changements ciblés et significatifs qui rendront le système judiciaire globalement plus équitable et plus efficace. Sans avoir une idée précise, complète et cohérente du fonctionnement réel du système, il est difficile de formuler des stratégies de réforme, ciblées et efficaces, tout en mettant pleinement à profit des ressources limitées.

Le présent ouvrage consiste en partie à identifier les obstacles auxquels se heurtent les efforts des systèmes judiciaires des pays sortant d'un conflit pour se mettre en conformité avec les normes juridiques nationales et internationales. En effet, des difficultés institutionnelles ou administratives structurelles, telles que l'insuffisance ou la mauvaise utilisation des ressources matérielles ou financières, peuvent effectivement entraver cette mise en conformité. L'amélioration des infrastructures, des télécommunications et des moyens humains et matériels, ne garantit certes pas que le système sera équitable et efficace, mais elle est nécessaire; une administration efficace et équitable exige, par exemple, le concours de greffiers et de différents personnels dotés des compétences voulues pour gérer les dossiers, tenir à jour des archives appropriées, signifier en temps voulu les citations à comparaître, etc., de façon à garantir qu'une affaire passe en jugement dans un délai raisonnable, que les éléments de preuve sont transmis à la défense en temps opportun et que les témoins comparaissent au procès pour déposer leur témoignage et être interrogés par le défendeur. Les rémunérations exagérément faibles des juges sont un facteur de corruption qui affecte l'impartialité des procédures judiciaires et illustre également les difficultés rencontrées dans ce domaine.

La supervision du système doit donc couvrir toute la gamme des problèmes liés à l'établissement d'institutions judiciaires capables de fonctionner conformément au droit national et dans le respect des normes internationales de base en matière de justice. Cela implique une supervision des crédits budgétaires et financiers, le contrôle et la responsabilisation de l'administration ou des mécanismes disciplinaires, des procédures de nomination des personnels judiciaires, des politiques de gestion des ressources humaines, ainsi que d'affectation et de formation du personnel, la publication générale de lois et leur diffusion auprès des auxiliaires de justice, des méthodes garantissant une interaction appropriée entre les institutions et les intervenants dans le secteur de la justice, notamment la police, les magistrats du parquet, les conseils judiciaires et les juges, ainsi que les institutions et groupes connexes, notamment les réseaux de référence à l'intention des victimes et des témoins, les hôpitaux et les programmes de protection. Tous ces facteurs affectent la capacité du système judiciaire officiel d'offrir à la population la possibilité de traiter les dossiers de façon équitable, efficace et juste.

Dans nombre de situations postconflituelles, la résolution des conflits s'appuie couramment sur des pratiques traditionnelles; le personnel de supervision du système judiciaire doit être en mesure d'évaluer leur efficacité, leur domaine d'application, ainsi que les finalités et les modalités correspondantes, et enfin la nature des normes et des règles utilisées. Il doit leur consacrer un rapport et formuler des recommandations quant à la façon dont les autorités et la communauté peuvent trouver une réponse aux sujets de préoccupation, notamment quant à la possibilité de légaliser lesdites pratiques en tant que mécanismes de remplacement pour le règlement des conflits, en l'absence de réglementation, ou s'il est possible de les mettre en conformité avec les protections et les garanties juridiques nationales et avec les principes de justice fondamentaux au niveau international. Bien qu'il s'agisse de problèmes complexes, certes susceptibles d'être soulevés dans le cadre d'un programme de supervision, il faut savoir que les modifications de pratiques traditionnelles profondément ancrées ne pourront sans doute intervenir qu'à la suite d'une consultation à grande échelle auprès de la population et des communautés (notamment auprès de groupes traditionnellement marginalisés, par exemple les femmes) et d'un engagement ferme de la part des autorités, de la communauté et des chefs religieux et enfin de la société civile.

B. Utilisation d'une analyse fondée sur les droits de l'homme

La supervision des systèmes judiciaires selon une approche fondée sur les droits de l'homme implique une analyse de la conformité aux normes internationales, aussi bien de la pratique que du droit national. L'attention doit porter sur la conformité de la pratique effective au droit national lorsque celui-ci est conforme aux normes internationales.

1. Analyse de la conformité aux normes du droit (*de jure*). Il s'agit en l'occurrence de déterminer si :

- Les garanties fournies par la loi sont conformes aux normes internationales ou régionales. Par exemple, la procédure de droit pénal du pays stipule qu'un accusé peut être détenu pendant trois mois avant de comparaître devant un juge ou une autorité judiciaire; or, ce délai n'est pas conforme aux exigences du droit international quant au délai d'examen par une autorité judiciaire. Par ailleurs, la loi nationale peut exiger la nomination des juges par le pouvoir exécutif, pour une période de temps limitée, ce qui constitue une violation des normes internationales en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire.
- La loi ne comporte pas les garanties ou les recours exigés par les normes internationales en matière de droits de l'homme. Il en est souvent ainsi par exemple si la loi ne prévoit pas un mécanisme d'habeas corpus garantissant le droit de contester la détention d'une personne.

2. Analyse de la pratique du droit (*de facto*), ou de son application à un cas particulier; cette analyse peut notamment porter sur les points suivants :

- Un défaut d'application du droit national constitue une violation des normes internationales en matière de droits de l'homme. Tel serait le cas, par exemple, si la procédure nationale de droit pénal prévoyait l'obligation pour les témoins d'être présents au procès pour que leurs témoignages puissent servir de preuve et si elle habilitait par ailleurs le défendeur à les examiner, alors qu'en pratique aucun témoin n'aurait été cité au procès, et que seules leurs déclarations extrajudiciaires seraient prises en compte par le tribunal et utilisées contre le défendeur. Cette pratique est un cas de non-application du droit national et peut constituer une violation du droit du défendeur à contester le témoignage des témoins de l'accusation en vertu des normes internationales des droits de l'homme.
- Une mauvaise application du droit national constitue une violation des normes internationales en matière de droits de l'homme. Par exemple, si la loi exige la présence du procureur et du défendeur pour l'examen des ordres de mise en détention et qu'en pratique la seule présence du procureur est suffisante, il peut en résulter une violation du principe d'égalité des parties en vertu du droit international.

C. Normes internationales et régionales

La supervision du système judiciaire peut se référer à quatre types de normes internationales et régionales : les normes conventionnelles internationales; les normes conventionnelles et non conventionnelles régionales; le droit coutumier international et les normes non conventionnelles internationales.

Normes conventionnelles internationales. À cet effet, il est nécessaire d'identifier les traités auxquels le pays hôte est partie – ce qui signifie que le Gouvernement ou les personnes qui agissent en son nom sont tenus de faire respecter les obligations établies en vertu de ces normes⁴. En outre, il importe de définir le rôle du droit international dans le cadre du système juridique national, c'est-à-dire dans quelle mesure les traités une fois ratifiés font partie intégrante du droit national.

Le droit humanitaire international, ainsi que la législation internationale en matière pénale et dans le domaine des droits de l'homme sont tous pertinents à des fins de supervision du système judiciaire. Les équipes de supervision sont parfois en mission dans des zones où persistent des conflits, auxquelles le droit humanitaire international s'appliquera. Il est particulièrement important de signaler que la législation internationale des droits de l'homme s'appliquera tou-

⁴ Les normes conventionnelles internationales comprennent notamment :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- la Convention relative aux droits de l'enfant;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

jours, notamment pendant les conflits, bien qu'en pareille circonstance de nombreux droits puissent faire l'objet de dérogations.

Nombre des instruments des droits de l'homme et des articles dont ils se composent se renforcent mutuellement; aussi incombe-t-il à l'équipe chargée de superviser l'appareil judiciaire de se référer à toutes les sources d'informations pertinentes, afin de mieux déterminer l'existence d'une violation des droits de l'homme. Les principaux traités internationaux des droits de l'homme instituent des comités chargés de contrôler leur application par les États qui y sont parties. Les *observations générales* de ces comités énoncent des directives qui font autorité quant à l'interprétation des normes détaillées dans les conventions. En tant que telle, la connaissance de ces observations et des conclusions des comités peut s'avérer utile à la compréhension des normes et à l'élaboration d'une analyse détaillée permettant de conclure à l'existence d'une violation. Outre, les conventions primaires des droits de l'homme utilisées à des fins de supervision, d'autres conventions, telles que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles, doivent être connues et utilisées lorsqu'il y a lieu.

Les normes régionales conventionnelles et non conventionnelles. Des instruments régionaux sont applicables à l'Afrique, aux Amériques et à l'Europe, mais – il est significatif de le signaler – non à l'Asie⁵. Des tribunaux et des commissions ont été créés afin d'interpréter les instruments régionaux et de prononcer des jugements ou des opinions sur leur application. Le cas échéant, la jurisprudence de ces organes peut s'avérer extrêmement utile pour expliquer précisément la signification de ces normes régionales et leurs modalités d'application à des séries de faits particuliers. Cette jurisprudence peut faciliter la tâche de l'équipe de supervision dans son analyse sur le fond de la conformité du système judiciaire aux différentes normes de ce type. Il est également possible d'utiliser des normes et des principes non conventionnels régionaux – par exemple, en Asie, la Déclaration de Beijing sur les principes relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire adoptée en août 1995.

Droit coutumier international. Le personnel de supervision du système judiciaire peut également se référer à une autre source d'obligations, au cas où le gouvernement n'est pas lié par d'autres obligations conventionnelles. Le droit coutumier international comprend des normes censées être reconnues de façon suffisamment générale par la communauté des nations pour être réputées contraignantes à l'égard de tous les États. Certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme – qui, aux articles 7 à 11, énonce les droits à l'égalité devant la loi, à un recours efficace en cas de violation et à un procès équitable – sont assimilés par certains spécialistes du droit international à des normes coutumières. Parmi les autres normes

⁵ Les instruments régionaux primaires sont les suivants :

- la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;
- la Convention américaine relative aux droits de l'homme;
- la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

coutumières figurent l'interdiction du génocide, l'interdiction de l'esclavage et l'interdiction des crimes de guerre.

Normes non conventionnelles internationales. Celles-ci ne sont pas ratifiées par les États mais sont censées fournir certaines garanties essentielles en matière d'administration de la justice et d'équité des procédures. Du fait de leur adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, elles ont une importante signification politique. Le personnel de supervision doit se référer aux normes non conventionnelles pour approfondir son analyse des violations éventuelles. Étant donné que lesdites normes contiennent souvent des directives plus spécifiques par comparaison à celles qui figurent dans les conventions relatives aux droits de l'homme, elles peuvent servir utilement à la mise au point de mesures concrètes que les autorités peuvent prendre pour améliorer la conformité du système judiciaire. Par exemple, les normes non conventionnelles spécifient la nature des garanties nécessaires en matière d'indépendance de la magistrature, de procédures, de services et de mesures, pour répondre aux besoins des victimes des infractions, les mesures d'hygiène et de sécurité à prendre en ce qui concerne les détenus et, enfin, les devoirs des avocats à l'égard de leurs clients. À cet égard, ces normes peuvent en outre fournir de précieuses indications pour la formulation de recommandations spécifiques à l'intention des autorités, dans le but d'améliorer la conformité aux normes des droits de l'homme⁶. Les principes de base relatifs au rôle du barreau, par exemple, peuvent servir à recommander la création d'un code d'éthique et à définir en détail les principes qu'il doit contenir.

D. Identification et supervision de la législation nationale en vigueur

À la suite d'un conflit, il est parfois difficile de savoir quel est le droit national en vigueur. Les accords de paix conclus, les résolutions du Conseil de sécurité et différents documents cadres provisoires donnent généralement des indications quant au droit applicable. Toutefois, les questions difficiles ne sont généralement pas résolues, par exemple le choix des versions ou des

⁶ Les normes non conventionnelles importantes relatives à la supervision du système judiciaire sont les suivantes :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes;
- la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir;
- l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement;
- l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus;
- les Principes de base relatifs au rôle du barreau;
- les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature;
- les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet;
- les Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort;
- les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile;
- les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté;
- les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté;
- l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs;
- les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois;
- le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois.

amendements particuliers des lois et des règlements qu'il convient de considérer comme étant en vigueur. L'équipe de supervision, ainsi que l'opération de maintien de la paix doivent avoir une position claire sur le droit applicable.

En dépit des difficultés potentielles soulevées par la détermination du droit national applicable, celui-ci doit constituer la base du travail de supervision. Le traitement des personnes conformément à la loi est un principe fondamental inscrit dans les normes internationales. Dans maintes situations postconflituelles, les lois nationales peuvent être relativement conformes aux normes internationales, du moins sur le papier. Les problèmes importants apparaissent souvent dans la pratique, l'application erronée ou le défaut d'application de la loi.

Dans nombre de cas, les pays qui sortent d'un conflit pâtissent de l'absence de système judiciaire officiel, uniforme et intégré. Trois sources de droit national peuvent s'avérer pertinentes du point de vue de la supervision du système judiciaire. Certains systèmes peuvent être en fait le produit hybride de deux ou trois sources de droit. Il s'agit notamment des systèmes suivants :

- *Constitutions, droit statuaire ou civil.* Une constitution peut définir le cadre général du système judiciaire et du processus législatif, tout en explicitant le statut du droit international dans le cadre du système judiciaire national. En ce qui concerne le système de justice pénale, les principaux textes de loi en cause sont la loi pénale (ou code pénal), le code de procédure pénale et la loi sur les sanctions pénales. De plus, il existe généralement un certain nombre de lois spéciales concernant les principaux aspects du processus pénal, notamment les codes des mineurs, les lois sur le maintien de l'ordre, les lois concernant l'instruction et les lois spéciales sur la sécurité. En droit civil, les lois de procédure civile et les lois administratives jouent un rôle essentiel, de même que les lois sur la propriété, les lois sur la propriété foncière et sur la gestion, le droit familial, les lois en matière de contrats, d'emploi et de main-d'œuvre. La supervision du processus judiciaire exige la connaissance de l'organisation et des pouvoirs des tribunaux et des différents intervenants. Généralement des lois définissent de façon détaillée les compétences et l'administration de l'organisation judiciaire, ainsi que les rôles respectifs et les droits des parties aux affaires, de la police, des magistrats du parquet, des avocats et des juges.
- *Droit religieux.* Des formes de droit religieux sont parfois intégrées au cadre juridique ou peuvent être utilisées en dehors du contexte juridique. Le recours au droit religieux, tant au niveau de la procédure que sur le fond, doit être contrôlé et justifié dans les affaires où son application n'est pas compatible avec les codes statutaires et constitue une violation des normes internationales des droits de l'homme.
- *Lois et pratiques traditionnelles.* Les pratiques ou traditions coutumières sont répandues dans beaucoup de pays; elles prennent une forme différente selon l'appartenance ethnique, l'affiliation tribale et l'emplacement de la communauté considérée. En dépit de la grande diversité des pratiques générales, ces normes traditionnelles s'emploient généralement à préserver la cohésion et l'organisation communautaires, et ce en portant

préjudice de façon disproportionnée aux groupes moins puissants, en particulier aux femmes. Les mécanismes traditionnels de résolution des conflits, souvent sous la forme d'un conseil des anciens ou des chefs tribaux, peuvent être mis à profit dans le cas de litiges et de conflits, qualifiés sinon en droit d'infractions pénales ou de questions de droit civil. Ils peuvent, mais souvent cela n'est pas le cas, bénéficier d'un statut juridique officiel. Leur utilisation est parfois très répandue et davantage que le système judiciaire officiel, ils peuvent être invoqués plus souvent par telle ou telle communauté et à l'intérieur de celles-ci. Il y a lieu de contrôler la conformité de ces pratiques aux normes internationales, tout comme celle de tous les processus de règlement des litiges. En particulier, en l'absence de réglementation desdites pratiques, il y a lieu de contrôler régulièrement dans quelle mesure les instances gouvernementales et les intervenants officiels participent à leur utilisation ou la sanctionnent. Il est essentiel que, en dépit des difficultés pratiques, le personnel de supervision intègre le contrôle des lois et des pratiques traditionnelles à son programme, afin d'obtenir une image exhaustive du degré d'observation des principes fondamentaux de justice dans le cadre de la résolution des litiges ou des conflits au sein des communautés.

E. Activités de supervision visant à identifier les tendances et les problèmes structurels rencontrés en pratique

La supervision des systèmes judiciaires est un aspect essentiel de l'étude du respect des droits de l'homme. Il est impossible de contrôler tous les aspects de la pratique juridique, en particulier en ce qui concerne les affaires. L'approche consiste à identifier les pratiques emblématiques, les procédures, les dispositifs ou les affaires traitées dans le cadre du système judiciaire, puis à essayer de les analyser. Dans le cas des affaires, il faut adopter une méthodologie qui ne se contente pas de contrôler certaines affaires considérées isolément pour identifier les violations des droits de l'homme commises dans tel ou tel cas particulier et valider des recours individuels. Les violations associées à des affaires individuelles peuvent être le résultat d'un incident isolé ou du comportement de certains intervenants, par exemple d'un juge corrompu ou d'un policier insensible. Si l'on veut identifier de manière crédible les problèmes structurels auxquels il y a lieu de s'intéresser ou qui peuvent faire l'objet de réformes, il faut superviser des groupes d'affaires et identifier parmi elles des tendances et des caractéristiques communes afin de pouvoir dégager des conclusions générales quant au fonctionnement du système et formuler des recommandations en matière de réformes générales.

L'identification des tendances ou des pratiques en matière de violations exige une supervision des affaires similaires, en procédant de manière exhaustive, puis en les comparant pour identifier les abus ou les problèmes communs. Suivant ce processus, il faut analyser chaque affaire individuellement en recueillant une quantité suffisante d'informations fiables pour pouvoir dégager une conclusion quant à la conformité aux normes internationales et établir des comparaisons. Ce type de supervision peut avoir une incidence sur le traitement des affaires examinées, parce

que la présence et l'attention portée par un spécialiste de la supervision du système judiciaire à une affaire précise peuvent modifier l'attitude des responsables à cet égard. En s'intéressant aux problèmes structurels, l'équipe chargée du contrôle du système judiciaire peut avoir un impact nettement plus étendu sur la situation générale des droits de l'homme et de l'état de droit, tout en ayant un effet positif sur des affaires particulières. De cette façon des violations analogues peuvent être évitées à l'avenir.

De façon générale, pour mener à bien des analyses de ce type, il faut procéder à une supervision complète de chaque affaire. Dans les affaires impliquant une étude de l'équité du procès, on entend par procès l'ensemble du processus juridique, depuis le début de l'affaire jusqu'à son règlement final. Il ne s'agit pas seulement du déroulement public de la procédure lors de la présentation des éléments de preuve. Le simple fait d'assister effectivement à une audience du tribunal, sans étudier l'affaire dans sa totalité, permet rarement d'identifier les violations des droits de l'homme, sauf lorsque le déroulement de la procédure comporte des violations flagrantes, nettes et manifestes. Ce type d'approche restrictive omet par ailleurs de s'intéresser aux droits préalables au procès et peut mettre en cause le caractère exhaustif de la supervision entreprise. Si l'on veut obtenir des résultats concrets et crédibles, il importe donc de superviser une affaire depuis son tout début par exemple, depuis les arrestations dans le cas des affaires pénales.

Il est essentiel de comprendre que ce type de supervision du système judiciaire implique une étude des affaires, tant au niveau de la procédure que sur le fond, pour pouvoir évaluer le caractère équitable de leur traitement global. Cela comporte notamment, dans le cas des affaires pénales et dans celui des affaires civiles respectivement, l'évaluation d'une part, de l'efficacité de la défense et de l'accusation, à la lumière des éléments de preuve présentés et, d'autre part, des réparations proposées, ainsi que, dans un cas comme dans l'autre, l'évaluation de l'indépendance et l'impartialité du tribunal. Autrement dit, il importe à l'équipe chargée de la supervision d'évaluer jusqu'à un certain point, la portée des preuves, leur caractère suffisant et les options de l'enquête ou les options juridiques propres à l'affaire. Une telle approche procède de la reconnaissance de la nécessité d'une supervision quant au fond, pour pouvoir analyser réellement les affaires impliquant d'éventuels manquements ou carences de l'accusation, des fonctionnaires chargés de l'application des lois, un défaut de partialité de l'accusation ou du juge, un manquement professionnel et différents facteurs subjectifs susceptibles d'affecter l'équité de la procédure. Bien que ces affaires soient plus difficiles à superviser et à documenter, elles peuvent souvent se trouver à l'origine d'un dysfonctionnement structurel et d'un défaut d'équité de l'administration de la justice dans les situations postconflituelles. Cette approche doit faire l'objet d'un programme élaboré de supervision du système judiciaire, bénéficiant du concours de personnes parfaitement formées et dotées d'une riche expérience, compte tenu du fait que leurs conclusions sont par nature particulièrement exposées aux critiques.

II. CAPACITÉ DE SUPERVISION

A. Mandat

Différentes formes de supervision du système judiciaire, notamment de certains aspects tels que l'observation du principe d'équité des procès, ont été réalisées dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. On a constaté l'existence d'une capacité de supervision au sein de différentes institutions de maintien de la paix, par exemple à l'intérieur de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), pilier de la mission d'administration provisoire des Nations Unies au Kosovo et à l'intérieur du programme d'évaluation du système judiciaire au sein de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine et, enfin, dans une organisation non gouvernementale hybride nationale et internationale, le Programme de contrôle du système judiciaire à Timor-Leste. Dans des missions antérieures, les composantes des droits de l'homme des opérations de maintien de la paix devaient procéder à une certaine supervision du système judiciaire dans le cadre de leur mandat plus général de surveillance du respect des droits de l'homme. Dans des missions récentes, par exemple à Haïti et au Liberia, l'équipe de supervision du système judiciaire a toutefois été nommément désignée et créée à l'intérieur de l'opération de maintien de la paix proprement dite. On s'accorde ainsi à reconnaître que les activités de supervision et d'établissement de rapports dans les situations postconflituelles figurent parmi les mesures clés de soutien à la création d'un système de justice propre à protéger les droits de l'homme et à promouvoir l'état de droit.

Le mandat est le point de départ de tout programme de supervision du système judiciaire. Idéalement, il doit être énoncé dans la résolution du Conseil de sécurité établissant l'opération de maintien de la paix, affirmé à nouveau et rendu plus spécifique dans le cadre du système juridique ou réglementaire national, soit par la promulgation d'une nouvelle loi, soit par la signature de mémorandum d'accord entre l'équipe de supervision et les autorités compétentes (généralement les institutions judiciaires, le ministère de la justice, etc.). Contrairement à l'utilisation de lettres des ministres ou d'autres moyens spéciaux, cette solution offre au personnel investi de ce mandat, une justification cohérente et fiable de leur habilitation à superviser le système judiciaire.

Le mandat de supervision doit couvrir un certain nombre de points clés, par exemple les paramètres du programme vis-à-vis d'autres équipes de supervision, son indépendance relative, ses prin-

cipaux objectifs et l'obligation de diffuser des rapports publics, sa liberté d'accès, etc. Le mandat conditionnera naturellement l'élaboration et la mise en place du programme de supervision.

Le principal aspect du mandat réside dans la nature et l'importance des possibilités d'accès offertes au personnel de supervision. La qualité du travail accompli par ce dernier – possibilité de recueillir des informations exactes et détaillées – peut exiger l'accès à certains lieux (par exemple les prisons), à certaines personnes (des détenus), à certains documents (fichiers des tribunaux/de la police) et à des procédures (procès à huit clos impliquant des détenus mineurs), rarement, sinon jamais ouverts au public. Dans la mesure du possible, cet accès ne doit pas être gêné ou limité.

L'accès aux procédures d'enquête et aux données connexes, dans le cadre d'affaires qui sinon ne sont pas publiques, risque de soulever des problèmes particuliers et l'on peut s'attendre à ce que le principe de l'accès illimité puisse faire l'objet d'exceptions justifiées. Par exemple, les accords conclus en matière d'accès peuvent stipuler que les juges sont habilités à refuser au personnel de supervision la possibilité d'assister aux audiences, lorsque l'une des parties oppose une objection justifiée à leur présence ou lorsque, au cours de la procédure, des informations susceptibles d'être divulguées risquent de compromettre le secret de l'enquête, le déroulement d'opérations militaires, ou encore la vie et la sécurité de l'une des parties ou des personnes impliquées dans l'affaire. Les exceptions au principe du libre accès doivent être strictement définies et prévoir pour le personnel de supervision d'autres possibilités d'accès aux informations appropriées. Les décisions en matière d'exceptions doivent être notifiées et justifiées de manière appropriée au personnel de supervision, lequel est par ailleurs tenu de respecter les obligations correspondantes de veiller à la protection des données confidentielles.

Le principe de la liberté d'accès s'avère particulièrement important dans le cas des prisons ou de tout lieu de détention (officiel ou non), étant donné que les détenus sont exposés à un risque accru de torture et de traitement inhumain et dégradant. Le mandat doit stipuler la possibilité pour l'équipe de supervision d'avoir accès à toutes les parties des lieux de détention et à tous les détenus et s'entretenir avec chacun d'eux séparément et de manière confidentielle. Plus les possibilités de l'équipe de supervision sont définies clairement, plus elle sera en mesure de faire valoir ces droits en présence d'un obstacle. De fait, même lorsque des documents contraignants spécifient précisément de larges possibilités d'accès, le personnel de supervision risque encore d'être confronté à des refus d'accès ou à des limitations indues. De tels incidents doivent être signalés au responsable de l'équipe, lequel doit y remédier immédiatement.

Une grave limitation des possibilités d'accès risque de compromettre l'efficacité globale du programme de supervision et peut donner à penser que l'opération de maintien de la paix devrait concevoir différemment ses programmes, par exemple en consacrant davantage de ressources à l'encadrement et non à la supervision ou bien créer une capacité d'observation du système judiciaire plus restreinte, par comparaison à un programme de supervision à part entière.

B. Qualifications requises pour les activités de supervision

La fiabilité des conclusions reflète la qualité du programme et du personnel de supervision; celui-ci doit avoir un certain niveau de légitimité et de crédibilité aux yeux de ceux qu'il supervise et des responsables de l'administration de la justice. Il importe que les administrations locales (ou les autorités responsables) ne puissent ignorer l'intérêt des conclusions et des observations ou écarter les initiatives ciblant des réformes visant à remédier à des problèmes spécifiques, pour des raisons ayant trait à l'équipe de supervision. Simultanément, il incombe au programme de supervision de choisir le personnel affecté à cette tâche et de veiller à son perfectionnement professionnel.

La pertinence et l'efficacité de la supervision du système judiciaire exigent un ensemble cohérent de connaissances, d'expérience et de qualifications :

- connaissance dans une série de domaines techniques liés au droit, en particulier le cadre juridique national, l'administration du système judiciaire, les dispositions légales particulières de procédure et de fond, le cadre juridique international et les normes correspondantes, en particulier les normes des droits de l'homme et les modalités concrètes d'application des normes internationales;
- expérience concrète des systèmes judiciaires en particulier du travail au sein d'un système à un certain niveau et avec un système judiciaire en proie à des dysfonctionnements, expérience professionnelle et doigté en présence de situations postconflituelles; doigté à l'égard de communautés et de personnes traumatisées, comme à l'égard des communautés, des cultures et des différents contextes en cause;
- compétences particulières en matière de collecte de l'information par des interviews constructives, par l'analyse juridique, par des qualités rédactionnelles homogènes et par un réel savoir-faire en matière de diplomatie et de communication de façon à pouvoir s'adresser pertinemment et efficacement à des victimes, à des prévenus, ainsi qu'à des agents de l'État ou à des fonctionnaires de la justice.

Le programme de supervision peut faire appel à une équipe dont la composition est internationale, nationale ou mixte; il est essentiel d'associer au programme des juristes nationaux, même si la composition de l'équipe est par ailleurs internationale. Dans certains cas où l'on se trouve en présence d'une capacité nationale, la présence de collaborateurs internationaux peut même s'avérer inutile par exemple, dans le cadre du programme de supervision de l'OSCE, en Bosnie-Herzégovine. L'importance de la participation nationale aux activités de supervision dépendra d'aspects tels que la capacité de l'équipe de supervision, les conceptions en vigueur en matière d'objectivité et d'impartialité, de sécurité et de garanties de confidentialité. L'approche suivie dépendra du contexte particulier au pays hôte ou au territoire dans lequel se déroule l'opération de maintien de la paix.

Si le personnel international de l'équipe de supervision ne parle pas la langue, les assistants linguistiques ou les interprètes en constituent souvent un élément essentiel et de la plus haute

importance. Le langage juridique présente généralement un caractère technique, et dans les situations postconflituelles il est normalement réservé à une élite. Le concours de personnes dotées d'une connaissance particulière de la terminologie juridique technique, par exemple les étudiants en droit, est souvent indispensable à une interprétation pertinente liée aux activités de supervision du système judiciaire. Afin d'optimiser les résultats escomptés, le choix des interprètes doit également intégrer différentes considérations, lesquelles peuvent être étendues au choix du personnel national et international. Parmi ces considérations figurent les antécédents personnels, ainsi que les liens avec des groupes armés ou des auteurs d'infractions au cours du conflit, les opinions préconçues et le degré d'ouverture à l'égard de différents modes de vie, notamment ruraux, et les attitudes discriminatoires à l'égard des femmes. Pour établir des rapports de confiance avec toutes sortes de victimes et de prévenus, il importe de ménager un équilibre des sexes et des appartenances ethniques (entre groupes religieux ou autres groupes de la société) au sein de l'équipe de supervision, en rapport avec l'équilibre qui prévaut au sein des communautés locales.

C. Rôle des activités de supervision

Le principe fondamental de la supervision du système judiciaire consiste à le renforcer dans son rôle et dans son action, afin d'encourager ses membres et ses responsables à s'acquitter de leurs obligations. Cette tâche de supervision ne consiste cependant pas à se substituer au système judiciaire là où son action est inadéquate. La justification de ce principe est normalement évidente : or, ses implications particulières pour l'équipe de supervision risquent de l'être moins, notamment en ce qui concerne le comportement de ses membres. Dans les situations postconflituelles, les membres de l'équipe de supervision peuvent ressentir naturellement le besoin de corriger directement les injustices constatées, devant un système inéquitable et souffrant de graves dysfonctionnements : ils risquent donc de bricoler des solutions provisoires « ad hoc » à des problèmes particuliers, ce qui contribue à aggraver l'échec du système; ainsi ils peuvent chercher à « corriger » les conclusions d'un procès qu'ils jugent injuste et compromettre inopinément l'indépendance et l'impartialité du tribunal. Enfin, ils peuvent établir des rapports étroits avec un procureur et fournir une assistance juridique dans certains affaires, ce qui met en cause l'impartialité et l'objectivité du programme de supervision. Quelles que soient les bonnes intentions du personnel de supervision, ses initiatives inopportunes risquent d'avoir de graves conséquences pour le programme de supervision, le système de justice et les attentes de ceux qui espèrent obtenir réparation.

Les responsables de l'équipe de supervision doivent aborder de façon dynamique les problèmes en mettant au point des protocoles de supervision ou des codes de conduite pendant la phase initiale de mise en place du programme. Les protocoles ou les principes clairs ainsi définis serviront non seulement à préserver l'intégrité du processus de supervision, mais en maintes circonstances pourront en outre contribuer à garantir la sécurité des membres de l'équipe et des personnes qui sont en contact avec eux.

Chaque situation postconflictuelle ou chaque opération particulière de maintien de la paix aura son contexte propre et les situations exigeant une réponse sur le plan réglementaire du programme de supervision seront évolutives. Il convient donc de réexaminer et de mettre à jour les protocoles et les codes de conduite pour tenir compte des changements observés sur le terrain.

Sur la base des précédentes expériences de supervision, les problèmes particuliers à résoudre au niveau du protocole ou des codes de conduite sont notamment les suivants :

- *Réglementation des rapports avec les médias.* Cet aspect peut impliquer une limitation des échanges du personnel de supervision avec la presse à des informations générales et à des informations normalement publiques, par exemple l'état d'une affaire, une sentence ou un témoignage, ou encore des informations recueillies dans le cadre d'une audience publique. La divulgation aux médias d'informations confidentielles ou inopportunes risque de compromettre gravement la crédibilité de l'équipe de supervision et son droit à un accès libre et non restreint.
- *Interdiction de fournir une assistance juridique à une partie quelconque à une affaire, notamment aux agents de l'État.* En effet, la fourniture d'une assistance juridique compromettra non seulement la crédibilité du programme de supervision mais, plus grave encore, les chances de réussite d'une partie ou l'intégrité du processus judiciaire. Il est particulièrement important que l'équipe de supervision s'abstienne d'assister le prévenu. Les représentants de la police, les procureurs ou les juges demandent souvent au personnel de supervision ses suggestions concernant telle ou telle affaire. Or, ils ne doivent jamais participer à une affaire ou à une procédure en donnant des informations, ni en formulant une opinion au cours d'une procédure ou concernant une affaire ou encore assister à une délibération, même si on leur demande. Toute initiative de ce genre met en cause leur objectivité et leur neutralité et peut être interprétée comme une ingérence inopportune. Il leur incombe par contre de renforcer le rôle et la responsabilité des agents de l'État auxquels il appartient de prendre des décisions fondées sur leur jugement professionnel. En ce qui concerne les prévenus, les victimes ou les autres parties, les membres de l'équipe de supervision doivent toujours les renvoyer aux instances compétentes appropriées et les aider à contacter les services dont ils ont besoin.
- *Limitation des formes et des schémas d'interview des prévenus aux faits relatifs au procès, et non aux circonstances réelles de l'affaire, ni aux victimes/témoins susceptibles de fournir des preuves au tribunal.* Cela évite au personnel de supervision d'être cité éventuellement en tant que témoin, en particulier dans les systèmes reconnaissant la preuve par ouï-dire. Il ne doit jamais poser de questions sur les circonstances (par exemple du meurtre), l'identité du coupable ou le détail des faits, mais plutôt sur la date de l'arrestation, les déclarations faites par la police au moment de l'arrestation du prévenu, le traitement du suspect une fois arrêté, le lieu de sa détention. Dans certains cas, l'examen des circonstances du crime présumé peut s'avérer nécessaire, mais non ses particularités propres, afin

d'évaluer les justifications apportées à la défense de l'accusé ou d'apprécier dans quelle mesure l'infraction trouve sa source dans une victimisation antérieure. Par exemple, dans des affaires mettant en cause des femmes accusées de violences familiales, le crime peut avoir son origine dans leur propre victimisation antérieure, du fait de violences familiales ou d'agressions sexuelles. Si de telles affaires sont traitées par le système judiciaire officiel, le personnel de supervision ne doit généralement pas s'adresser à des témoins officiels et doit limiter ses échanges avec les victimes.

- *Fixation de limites à la confidentialité des interviews avec le prévenu et avec les agents de l'État.* En général, il convient d'assurer la confidentialité vis-à-vis des victimes présumées des violations des droits de l'homme. Toutefois, il faut définir des limites précises à cet égard. Par exemple, le personnel de supervision doit informer le prévenu qu'il ne préservera pas la confidentialité des informations au sujet des procédures criminelles en cours ou prévues. Il est dans l'obligation de faire état de sa connaissance des procédures criminelles en cours ou prévues. Vis-à-vis des agents de l'État, la règle générale consiste à n'associer aucune garantie de confidentialité aux interviews. Il peut y avoir des exceptions à cette règle si un agent de l'État prétend être victime d'une ingérence ou d'une inconduite liée à sa situation. Par exemple, un procureur peut prétendre avoir reçu des menaces de mort pour avoir travaillé sur un dossier après avoir refusé un dessous de table. De telles accusations doivent être examinées séparément; il est parfois nécessaire de garantir le caractère confidentiel de ce type d'accusation.
- *Limitation des rapports avec les fonctionnaires de la justice (juges, procureurs, avocats, etc.).* Les membres de l'équipe de supervision passeront beaucoup de temps avec certains fonctionnaires de la justice et devront maintenir de bonnes relations de travail avec eux. Simultanément, ils doivent renforcer leur indépendance en maintenant une distance professionnelle et en veillant à ne pas compromettre leur position. Leur indépendance et leur objectivité sont sujettes à caution s'il se crée une relation étroite avec un fonctionnaire ou un groupe de fonctionnaires; aussi est-il essentiel pour eux de ne pas perdre de vue qu'ils ne sont ni des maîtres à penser, ni des conseillers.
- *Définition des règles régissant les rapports, les communications et le partage des informations avec les instances disciplinaires, les mécanismes de règlement des affaires internes ou d'autres institutions des droits de l'homme.* Bien que la supervision des systèmes judiciaires constitue un mécanisme assurant l'obligation de rendre des comptes, cette activité n'est pas en elle-même un mécanisme de ce type ou un mécanisme disciplinaire. Pour préserver la légitimité de son action, en particulier à l'égard des agents de l'État, le personnel de supervision doit jouir du niveau d'indépendance requis et notifier aux différents intervenants, notamment aux agents de l'État, le moment et les circonstances dans lesquelles les informations ne figurant pas dans les rapports ou ailleurs, seront partagées avec ces différents mécanismes de reddition de comptes. Le personnel de supervision doit référer directement à ces mécanismes les personnes qui portent plainte pour manquement professionnel d'un agent de l'État. La réponse des autorités aux plaintes déposées auprès des mécanismes d'inspection et de règlement des affaires

internes, en particulier au sein des forces de police, doit être suivie (comme le sont les affaires) pour vérifier le caractère approprié des investigations effectuées et des mesures adoptées.

D. Situations d'urgence, mesures prises dans des cas spécifiques

Le programme de supervision devra avoir établi une stratégie indiquant si et dans quelles circonstances il faut prendre des mesures visant à modifier le déroulement d'une affaire particulière, après avoir été instruit d'une violation flagrante des droits d'une personne. Les interventions dans les affaires judiciaires doivent toutefois s'effectuer avec prudence et professionnalisme, tout en respectant dûment les principes d'indépendance et d'intégrité du système judiciaire.

Le programme de supervision doit définir des directives quant à la conduite à adopter par chacun de ses membres en pareille circonstance, directives qui seront intégrées au code de conduite. Les directives doivent indiquer si un membre de l'équipe de supervision peut agir immédiatement en déposant une plainte auprès des autorités compétentes lorsqu'il observe ou révèle une violation flagrante. L'équipe de supervision doit au moins se trouver en mesure de prouver rapidement ce type de violation et de veiller à ce que les autorités compétentes en soient saisies pour y donner suite. Cela peut se faire au moyen d'un rapport spécial d'intervention, rédigé après vérification de toutes les preuves possibles et aisément accessibles de la violation, puis adressé aux autres personnes concernées. Ces interventions spécifiques doivent cibler les autorités de supervision appropriées, par exemple le juge en chef du tribunal compétent, un juge de tutelle de la Cour suprême ou le procureur en chef, mais non les juges d'instance ou les procureurs. La réponse des autorités compétentes, de la direction de la mission et des autres destinataires, doit être immédiate, afin de confirmer que lesdites autorités compétentes ont reçu l'information et en ont pris connaissance. Il convient de suivre et de recueillir les données appropriées concernant toute mesure adoptée par les autorités.

E. Manuels et formation interne

Compte tenu de la réalité à laquelle se trouve confronté le personnel de maintien de la paix, notamment l'absence de personnel local à la suite d'un conflit prolongé ou dévastateur, la plupart des membres de l'équipe de supervision n'auront pas toutes les connaissances, l'expérience ou les qualifications requises pour mener à bien cette tâche. Les programmes de supervision peuvent mettre au point des manuels spécifiques, couvrant par exemple le code d'éthique à l'intention du personnel de la mission, les institutions et le cadre juridique national, le droit national et sa pratique, ainsi que les méthodes et les priorités en matière de supervision. Le programme de supervision dirigé par l'OSCE en Bosnie-Herzégovine a mis au point un manuel de ce type.

Les programmes de supervision peuvent remédier aux carences de cet ordre et renforcer les capacités au sein de l'équipe en mettant sur pied un programme interne de formation ou de renforcement des capacités destiné à l'ensemble du personnel (national et international). Pour qu'un programme de formation soit particulièrement profitable, il doit résulter d'une évaluation spécifique des points forts et des points faibles du personnel et de la mise au point des techniques et des stratégies permettant d'y remédier.

Le programme doit si possible mettre à profit les points forts de chaque individu et s'employer à faciliter la mise en commun, sur un pied d'égalité et en faisant abstraction des niveaux hiérarchiques, des connaissances et de l'expérience disponibles au sein du groupe. Par exemple, le personnel national possède vraisemblablement une très grande expérience du cadre juridique local, des pratiques légales et traditionnelles, du fonctionnement du système avant ou pendant le conflit, des normes culturelles et linguistiques; il peut même suggérer des comportements qui faciliteront une collecte plus efficace de l'information. En ce qui concerne le personnel international, la formation doit porter essentiellement sur le système judiciaire national et sur la culture, les sensibilités et les priorités de la société considérée. Le personnel international est parfois doté d'une plus grande expérience et d'une connaissance plus étendue des lois et des normes internationales, compte tenu des contextes de maintien de la paix, comme des organisations internationales, des approches et des moyens permettant aux systèmes judiciaires de fonctionner dans le respect des normes d'équité et d'efficacité.

Pour certaines qualifications et certaines connaissances, il faudra faire appel à des compétences extérieures. Par exemple, le concours de professeurs d'université ou de juges de la Cour suprême peut s'avérer nécessaire pour exposer les aspects complexes de la loi, comme celui d'experts médico-légaux ou de spécialistes des techniques d'enquête pour expliquer le processus d'obtention de preuves médicales; ou encore de représentants de groupes de femmes et d'autres prestataires de services pour expliquer comment le trauma se manifeste dans certains groupes, et, enfin, des experts internationaux chargés de dispenser une formation sur des techniques particulière de supervision (interviews ou observation des procès par exemple). Une formation particulièrement efficace favorisera l'apprentissage interactif et participatif par l'utilisation d'outils audiovisuels et de différents outils pédagogiques (enregistrements vidéo comparés de procès « équitables » et « inéquitables »).

F. Contrôle de durabilité et stratégies de départ

L'équipe de supervision, comme les responsables et les groupes concernés, doivent se faire une idée de la durabilité à long terme de la supervision du système judiciaire, dans le contexte national, suite au départ d'une opération de maintien de la paix ou à la réduction de ses effectifs. Les programmes de supervision doivent impérativement se représenter la situation future

pour pouvoir élaborer un programme de renforcement des capacités externes et une stratégie de départ. La supervision du système judiciaire peut être menée à bien par toutes sortes de groupes et d'institutions, d'organisations non gouvernementales, d'institutions des droits de l'homme ou par le biais d'autres dispositifs institutionnels quasi gouvernementaux. La création d'une organisation hybride non gouvernementale nationale et internationale devant assurer la supervision à Timor-Leste en est un exemple. La solution la plus appropriée dépendra du contexte particulier, notamment des institutions existantes et du financement disponibles dans le pays ou le territoire hôte.

Lorsqu'un remplaçant a été identifié, l'équipe de supervision de l'opération de maintien de la paix doit faire du développement de la capacité professionnelle de cette institution, de ce groupe ou de ce programme, un de ses principaux objectifs. Une technique importante de création d'une capacité de supervision et de passage à une stratégie de départ du personnel international réside dans le transfert progressif des tâches de supervision du personnel international au personnel national, au sein de la mission proprement dite de maintien de la paix. La décision de transférer ces responsabilités au personnel national doit dépendre du contexte particulier, notamment de l'impartialité et de la crédibilité de l'image pouvant être celle du personnel national. Toutefois, ce processus ne garantit pas en lui-même et de par ses effets la durabilité à long terme de la supervision du système judiciaire.

G. Création de ressources cognitives et informationnelles

L'efficacité d'une équipe de supervision, d'analyse et d'établissement de rapports s'appuie nécessairement sur l'information et sur un certain nombre d'instruments de connaissance. L'ensemble des données et de la documentation peut être classé dans les archives de référence de la mission de supervision, tandis que certains documents devront être disponibles dans les langues appropriées correspondant aux besoins de chacun des membres de l'équipe.

Exemples de documents de référence et d'outils de connaissance qu'il convient de recueillir :

- Documents fondateurs de la mission, par exemple résolutions du Conseil de sécurité, mandats et protocoles d'accord;
- Données générales concernant l'administration du système judiciaire avant et pendant le conflit, que l'on peut trouver dans la législation des droits de l'homme et dans différents rapports ou documents, notamment à caractère juridique;
- Lois internationales dans les langues appropriées, y compris des normes non conventionnelles;
- Compilation de la jurisprudence appropriée des tribunaux ou des comités internationaux et régionaux des droits de l'homme (il est à noter que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies étudie actuellement le texte d'une nouvelle observation générale sur les droits à un procès équitable);

- Documents de la Commission internationale de juristes, manuel d'Amnistie internationale relatif aux procès équitables et diverses aides aux activités de supervision, directives d'interviews et meilleures pratiques⁷;
- Lois nationales, notamment règlements, lois administratives;
- Compilation de la jurisprudence des tribunaux locaux, rapports juridiques, procès ou autres analyses de l'appareil judiciaire dans le contexte national;
- Rapports, travaux de recherche ou études portant sur la situation dans le pays et en particulier sur certains thèmes tels que la violence sexospécifique, la santé, etc.;
- Politiques, codes de conduite et règlements des institutions compétentes dans le secteur de la justice;
- Comptes rendus et articles des médias et de la presse consacrés au système judiciaire.

La mise en place d'une capacité de supervision exige également la création à l'intention du personnel de terrain de ressources cognitives et informationnelles. Lorsque ces ressources n'existent pas encore, ou ne sont pas créées par les autres composantes de l'opération de maintien de la paix, il peut alors incomber à l'équipe de supervision de les réunir elle-même. On peut citer à ce titre :

- Cartes du pays, localisation des centres de détention, des tribunaux, des postes de police, des universités et de différentes institutions;
- Informations concernant les services disponibles, les refuges, les services d'orientation et les infrastructures sanitaires et médicales;
- Listes des organisations de droits de l'homme, des groupes de femmes et autres organisations concernées de la société civile, personnes à contacter et adresses;
- Organigramme de la police, des tribunaux, du ministère public et des associations d'avocats et listes du personnel (classification, rang hiérarchique, attributions, rémunération, etc.);

⁷ L'équipe de supervision devrait notamment avoir accès aux différents documents suivants portant notamment sur le respect des droits de l'homme :

- Lawyers Committee for Human Rights, *What is a fair trial? A basic guide to legal standards and practice*, New York, 2000;
- Commission internationale de juristes, *Manuel d'observation des procès de la Commission internationale de juristes*, Châtelaine, 2002;
- Institut des droits de l'homme de l'Université d'Oslo, *Manual on human rights monitoring: an introduction for human rights field officers*, 2^e édition, Oslo, 2001;
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Manuel de la formation sur la surveillance des droits humains*, séries sur la formation professionnelle n° 7, Genève, 2001;
- Kathryn English et Adam Stapleton, *The human rights handbook, a practical guide to monitoring human rights*, Colchester, University of Essex, Human Rights Centre, 1995;
- Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme, *Human Rights Monitoring*, Varsovie, 2001;
- Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, *Guide for policy makers on the implementation of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power and Handbook on Justice for Victims on the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Vienne, 1999.

- Description des différentes autorités institutionnelles du gouvernement;
- Coordonnées des médias.

Dans les situations postconflituelles, il faudra régulièrement mettre à jour et améliorer ces ressources, au fur et à mesure de la promulgation de lois et de politiques nouvelles, de la nomination de nouveaux juges et de nouveaux fonctionnaires et, enfin, de la création de services et de programmes. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que le personnel de supervision connaisse bien la région à laquelle il est affecté, il n'est pas nécessairement au courant de tous les changements et faits nouveaux qui surviennent dans le secteur de la justice et dans les domaines connexes. Aussi, les responsables de l'équipe de supervision doivent-ils veiller à ce que, dans la mesure du possible, chacun des membres de l'équipe dispose des informations nécessaires pour assurer un suivi effectif du système judiciaire.

III. PROGRAMME DE SUPERVISION

A. Début des activités de supervision

Le lancement d'un programme de supervision des systèmes judiciaires peut poser des problèmes particulièrement ardues, en particulier dans les situations postconflituelles marquées par une absence totale de ressources, des infrastructures détruites, des capacités réduites, l'absence de système judiciaire homogène et nombre de difficultés concernant la législation applicable. Par où commencer ? Telle est souvent la première question simple qui vient à l'esprit. Il est généralement impossible de superviser toutes les affaires et tous les tribunaux, notamment ceux dont les décisions prises résultent de processus judiciaires informels. Dans les opérations de maintien de la paix, on dispose rarement des ressources en personnel et des moyens financiers nécessaires pour mener un programme de supervision exhaustif. En pareille circonstance, il ne faut pas chercher à superviser simultanément un grand nombre d'affaires ou de questions, parce qu'il en résultera une analyse superficielle et moins crédible des problèmes et des questions relatives aux droits de l'homme.

Les programmes de supervision doivent être établis, lorsque les circonstances le permettent, au cours des phases initiales de la mission et ce pour différentes raisons : premièrement, le programme de supervision revêt une importance décisive pour l'observation et la divulgation du fonctionnement réel des tribunaux, de façon à pouvoir prendre des décisions judicieuses et réfléchies en matière d'affectation des ressources et de réformes; deuxièmement, les responsables et les autres intervenants doivent impérativement accepter la mise en place du programme de supervision et l'intégrer dans leur travail.

Si le système judiciaire fonctionne de façon minimale au début de l'opération de maintien de la paix, l'équipe chargée de la mission de supervision peut souhaiter s'installer en menant une évaluation globale ou une cartographie du système, et en identifiant les intervenants, l'état des infrastructures et des ressources, le contrôle administratif exercé, le degré de diffusion des lois applicables auprès des fonctionnaires de justice et le niveau global de fonctionnement; cette façon de procéder permet d'atteindre simultanément un certain nombre d'objectifs. Cela aidera le personnel de supervision à créer les relations et à constituer les ressources cognitives nécessaires pour s'acquitter proprement de sa tâche. Cela peut également donner une image positive

et coopérative du programme de supervision auprès des responsables et des intervenants du système. De plus, les résultats obtenus peuvent fournir aux donateurs et aux responsables de l'opération les informations requises pour définir les premiers projets ciblés ou les premiers projets à impact rapide. Avant de lancer cette évaluation, l'équipe de supervision doit vérifier qu'aucun travail similaire n'a été réalisé auparavant. Les évaluations antérieures doivent être utilisées et mises à profit; il convient d'éviter les doubles emplois.

Comme il importe de le signaler, une fois entreprise l'évaluation initiale des problèmes administratifs et structurels, leur supervision doit se poursuivre dans le cadre d'affaires et non isolément, dans la mesure où l'appareil judiciaire traite les affaires correspondantes. En s'intéressant plus particulièrement au traitement des affaires, l'équipe de supervision renforce l'idée selon laquelle l'amélioration des ressources disponibles, des technologies mises en œuvre et des infrastructures contribue à rendre le système plus rationnel, plus efficace et plus équitable. Le lien ainsi établi doit se traduire dans l'approche suivie par l'équipe de supervision qui doit déterminer, en examinant le traitement des affaires, si le système dispose des ressources et des équipements nécessaires pour s'acquitter correctement de sa tâche.

Un autre instrument constitue un auxiliaire précieux au cours des phases initiales; il s'agit des sondages menés dans la population pour évaluer l'idée que l'on se fait généralement et les opinions les plus répandues au sujet des institutions de la justice et du fonctionnement de l'appareil judiciaire. Ces sondages peuvent en outre déterminer dans quelle mesure la population ou du moins certains groupes utilisent les mécanismes officiels ou sinon font appel aux pratiques traditionnelles pour tel ou tel type de litige et de problème. Les résultats de ces premiers sondages peuvent alors constituer une base de référence à des fins de comparaison et d'évaluation au fur et à mesure que le programme se développe et s'emploie à vérifier le caractère effectif des réformes et l'évolution de son image auprès du public, ainsi que la fiabilité et l'utilisation de l'appareil judiciaire et des institutions de la justice. (La section III D ci-dessous traite de l'utilisation des statistiques et de la collecte des données.)

Tous les systèmes de justice en place dans les États sortant d'un conflit souffrent d'un certain nombre de maux : ils sont généralement en butte à une administration défailante, à la corruption, aux ingérences du pouvoir exécutif ou à l'absence d'indépendance et/ou à l'attitude discriminatoire de la magistrature. Ces problèmes endémiques compromettent gravement la légitimité de l'état de droit et risquent d'être à l'origine d'un dysfonctionnement des institutions. Dans la mesure où le caractère inadéquat de la législation ou les carences en matière d'administration et de gestion financière sont des facteurs contributifs, il est possible de les identifier, de les analyser et de les diagnostiquer relativement rapidement en supervisant les crédits budgétaires, les actions et les poursuites en justice, ainsi que les mécanismes de nomination, les lois et les règlements administratifs. Toutefois, si ces problèmes sont endémiques au niveau de la pratique individuelle observée dans des affaires particulières, il peut être alors très difficile de mettre en place une supervision systématique.

Le personnel de supervision peut être saisi de plaintes individuelles concernant des problèmes de ce type dans le cadre de certaines affaires, qu'il conviendrait d'examiner et de vérifier. Toutefois, il est rare qu'il soit possible de réunir assez d'affaires de ce type par le biais de plaintes individuelles afin de témoigner de l'existence d'une tendance ou d'une pratique. Ces problèmes peuvent être révélés de façon plus systématique par la supervision régulière des affaires prioritaires, tel qu'indiqué ci-dessous, en particulier des infractions « ordinaires ». Une fois identifiés, les cas de corruption et les diverses ingérences indues, notamment celles du pouvoir exécutif, doivent être examinés au cas par cas puis comparés pour dégager des conclusions quant à l'existence d'une pratique systémique.

B. Sélection et actualisation des priorités des tâches de supervision

L'équipe de supervision n'est pas dans l'obligation de superviser chaque affaire ou de contrôler chaque loi pour pouvoir dégager des conclusions utiles et valides quant à l'existence de problèmes systémiques de respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Il importe avant tout d'identifier judicieusement et de classer par ordre de priorité les types d'affaires et de problèmes juridiques à suivre, puis de procéder à une supervision approfondie pour découvrir la réalité des affaires en question et pour savoir dans quelles conditions la loi est appliquée.

L'identification et le classement par ordre de priorité des affaires renforce le programme de supervision de plusieurs façons. Le choix même de priorités permet de regrouper les affaires suivies pour comparer, identifier et signaler les problèmes, types ou tendances systémiques dans les violations des droits de l'homme. Le classement des affaires par ordre de priorité permet de concentrer l'action du personnel de supervision, lequel risquerait sinon d'être submergé par le nombre d'affaires, ainsi que les problèmes particuliers de respect des droits de l'homme à prendre en considération. La fixation de priorités claires pour la répartition du temps et des moyens dont il dispose lui permet d'établir des informations complètes et plus fiables, et d'améliorer ainsi la cohérence et la pertinence de ses conclusions. De façon générale, le choix de priorités permet de garantir une supervision plus efficace et la fixation d'objectifs clairs en termes d'établissement de rapports et de suggestions de changements.

Le choix des affaires et des questions prioritaires dépendra d'un certain nombre de facteurs propres à chaque contexte de maintien de la paix, notamment la charge de travail et le fonctionnement du système judiciaire, comme des moyens dont dispose le programme de supervision. De plus, la mise en place de certains mécanismes de la justice de transition⁸, par exemple

⁸ Voir le rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et la justice de transition (S/2004/616, par. 8). Le concept d'« administration de la justice pendant la période de transition » englobe « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures. »

les tribunaux mixtes, les commissions de vérité ou les programmes de réparations peuvent avoir une incidence sur les priorités du programme de supervision. Il est également possible de superviser et de rapporter la conformité des mécanismes non judiciaires, par exemple des commissions de vérité, à leurs statuts et aux normes internationales (traitement équitable, protection des témoins, désignation nominale des auteurs d'infraction). De plus, l'utilisation plus ou moins répandue des mécanismes informels, traditionnels ou coutumiers de justice, dépendra du contexte de maintien de la paix. Lorsque ces pratiques sont largement répandues, par exemple les mécanismes traditionnels de règlement des litiges de type *gacaca* au Rwanda, leur supervision doit être prise en considération dans le classement des priorités.

Il convient de tenir compte et de faire la synthèse d'un certain nombre de facteurs avant d'élaborer une liste des priorités de la supervision. Ces facteurs constituent parfois des indicateurs de probabilité accrue de violation des droits de l'homme. Ils se rapportent tous à des situations postconflituelles.

- *Appartenance à un groupe vulnérable victime ou accusé ou partie à une affaire.* L'expression « groupe vulnérable » désigne les populations particulièrement exposées aux violations des droits de l'homme dans toutes les sociétés, en particulier dans celles qui sortent d'un conflit. Il s'agit généralement des enfants, des minorités ethniques ou religieuses, des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des frontières et des handicapés mentaux; il s'agit aussi des immigrés, des personnes âgées et des personnes caractérisées par une orientation sexuelle non traditionnelle. En raison des disparités entre les sexes, les femmes en tant que groupe peuvent être considérées comme un groupe vulnérable à des violations particulières liées à leur sexe, par exemple l'exploitation sexuelle ou la violence sexospécifique. De plus, les femmes qui font partie de groupes vulnérables sont davantage exposées (deux fois plus) aux violations des droits de l'homme. Du fait de leur vulnérabilité ou de leur statut, ces groupes font généralement l'objet d'une discrimination et doivent susciter un intérêt accru ou spécifique de la part des autorités en vertu des principes de défense des droits de l'homme. Cette discrimination joue fréquemment dans le cadre d'affaires de droit pénal, de droit de la propriété et de droit familial. Pour nombre de ces groupes, le gouvernement peut être débiteur de certaines obligations internationales de respect des droits de l'homme.
- *Affaires issues des antécédents des pays en matière de droits de l'homme.* L'identification des affaires relevant de cette catégorie dépendra du contexte particulier des antécédents nationaux en matière de violations du droit humanitaire et de violations flagrantes des droits de l'homme. Les affaires les plus claires sont celles concernant l'obligation de rendre des comptes pour des violations antérieures, par exemple les affaires de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité, notamment les violations ayant affecté en particulier les femmes. D'autres affaires de ce type sont parfois plus difficiles à identifier et peuvent impliquer des violations des droits de l'homme actuellement commises par des personnes soupçonnées de figurer parmi les auteurs d'infractions antérieures, des poursuites judiciaires motivées par des considérations politiques, des

conflits de propriété liés au retour de réfugiés et des violences ethniques contre les groupes de retour. Ce type de problème peut apparaître aussi bien en droit pénal qu'en droit civil. Naturellement, il peut y avoir des recoupements entre ces catégories selon l'appartenance à un groupe vulnérable, par exemple dans le cas de minorités ethniques liées au régime précédent.

- *Types d'infractions/affaires civiles.* Pour se faire une idée claire des violations systématiques dans le cadre du système judiciaire, il est généralement indispensable de suivre les affaires « ordinaires », c'est-à-dire celles qui ne dénotent pas nécessairement des problèmes particuliers de respect des droits de l'homme. Suivant cette approche, les affaires impliquant certains types d'infractions d'une gravité particulière – par exemple meurtres, agressions caractérisées ou blessures, viols, traite ou autre comportement criminel grave – peuvent être désignées à l'attention des activités de supervision. En droit civil, certains types d'affaires, par exemple les litiges touchant à la propriété ou à la propriété foncière, les problèmes de divorce ou de garde des enfants peuvent être retenus parmi les affaires à étudier en priorité. Certaines des infractions désignées à ce titre se recoupent manifestement avec celles liées aux groupes vulnérables et, dans certains cas, reflètent les antécédents des pays en matière de droits de l'homme. Le viol dont les femmes sont généralement les victimes, est souvent une arme de guerre, tandis que la traite des personnes touche les femmes et les enfants pendant et après le conflit.
- *Classification en fonction des normes des droits de l'homme.* Il peut être utile de hiérarchiser les affaires à des fins de supervision en fonction d'une norme particulière des droits de l'homme. Cette approche peut être retenue de préférence au cours de la phase initiale de la mise en place du programme et/ou dans une première étape du fonctionnement du nouveau système judiciaire. Tel est particulièrement le cas en ce qui concerne les droits à l'équité au cours de l'instruction; ces aspects s'avèrent, dans nombre de cas, particulièrement préoccupants au lendemain immédiat d'un conflit et font l'objet d'un certain nombre de garanties spécifiques dont il est facile de vérifier le respect. Par exemple, on peut aisément superviser un certain nombre d'affaires de détention quant à l'observation des droits au cours de l'instruction – par exemple, interdiction des arrestations et des détentions illégitimes, droit à comparaître rapidement devant un juge, droit à l'assistance d'un avocat et à la préparation de sa défense et, enfin, droit de ne pas être exposé à la torture et à un traitement inhumain et dégradant.

Il convient de réexaminer et mettre à jour régulièrement les tâches de supervision prioritaires afin de garantir que le programme tient compte des changements survenus dans le système, des faits nouveaux et des mesures adoptées par le Gouvernement et par différents intervenants, en particulier des programmes de formation et du contexte des droits de l'homme. La supervision des affaires prioritaires ne doit pas prendre fin avec une intervention ou avec la publication d'un rapport ou encore la défense de recommandations particulières. L'efficacité des mesures prises par les autorités en réponse aux préoccupations soulevées par l'équipe de supervision crée de nouvelles priorités dans ce domaine. Cette approche garantira que l'équipe de supervision suit

en permanence et évalue les améliorations ou les modifications consécutives aux réformes en termes d'équité et d'efficacité du système.

C. Développement et maintien des relations

Le succès de la supervision du système judiciaire dépend largement du maintien de relations et de contacts réguliers avec les principaux intervenants et les principaux responsables du système. Ces relations doivent être mutuellement bénéfiques, pour que l'équipe de supervision puisse accomplir son travail et pour que les intervenants puissent s'employer à l'amélioration du fonctionnement du système; elles doivent être entretenues à tous les niveaux par l'équipe de supervision.

Au niveau central, ces intervenants sont les dirigeants et les responsables (ministres de la justice, de l'intérieur et de la défense), les juges en chef et les présidents de juridiction, les commissaires de police et les procureurs en chef, les principaux groupes de défense des droits de l'homme et des victimes, les associations d'avocats et les chefs de services médicaux et les professionnels œuvrant dans des domaines connexes, et, s'il y a lieu les chefs religieux et tribaux. Pour le personnel de supervision opérant sur le terrain, il faut ajouter les enquêteurs de police, les militaires ou différents groupes ou agents de l'État chargés d'appliquer les lois, les procureurs, les juges, les gouverneurs de prison et, s'il y a lieu, les sages des communautés ou autres acteurs politiques œuvrant dans la zone géographique couverte par le programme. Il faut également y ajouter les avocats de la défense, les ONG de défense et d'action en faveur des victimes, les groupes communautaires et les professionnels de la santé. La qualité des relations de travail avec ces intervenants non gouvernementaux peut s'avérer essentielle du point de vue de la collecte des informations que les agents de l'État ne sont pas désireux de fournir, comme pour évaluer la perception de l'appareil judiciaire par la société civile.

Les acteurs officiels, par exemple, la police, les procureurs et les juges, sont à l'origine d'informations décisives pour le processus de supervision; ils sont par ailleurs responsables du respect de la loi et des normes internationales. De manière analogue, leurs dirigeants ou les autorités publiques ne sont pas seulement responsables du bilan global du système en matière de droits de l'homme, mais sont également des dirigeants de premier plan et des alliés dans les efforts engagés pour mettre en œuvre les réformes et les changements visant à améliorer le respect des normes internationales, notamment par la défense des principes de base tels que la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Cette dualité de leurs fonctions peut créer une certaine tension dans leurs relations avec les équipes de supervision. La supervision dépend tout particulièrement des agents de l'État directement impliqués dans une affaire et qui, à l'instar des témoins, peuvent fournir des informations pertinentes, mais aussi jouent généralement un rôle dans les violations particulières considérées. Par conséquent, le maintien de bonnes relations de travail avec les agents de l'État à tous les niveaux exige un sérieux degré de subtilité,

de diplomatie et de discernement de la part des membres et des cadres du programme de supervision.

Afin de maintenir ces bonnes relations avec toutes les institutions et tous les intervenants du système, tout en supervisant effectivement le comportement des agents de l'État, il est essentiel pour l'équipe de supervision d'avoir une connaissance précise des conditions idéales de fonctionnement des institutions et du système, comme des caractéristiques propres au rôle de chaque agent de l'État. Il incombe à l'équipe de supervision d'évaluer correctement la tendance générale des responsables, dans un appareil judiciaire qui fonctionne mal à l'issue d'un conflit, à exagérer les limites de leur propre rôle et à blâmer les autres composantes du système. Cette tendance sévit habituellement dans tout le système; elle concerne aussi bien la police et le ministère public, le ministère public et les juges, les juges et les présidents de juridiction, etc.

Le programme de supervision doit également contribuer à renforcer le fonctionnement intégré de l'ensemble du système, plutôt qu'à évaluer des culpabilités spécifiques et ciblées. Par exemple, un juge peut à juste titre déclarer que les manquements observés dans une enquête sont imputables au procureur, dont l'action doit être supervisée et analysée. Simultanément, l'équipe de supervision doit admettre que la responsabilité peut aussi être celle du juge, lorsqu'il a le pouvoir de remédier aux carences, par exemple en renvoyant l'affaire pour complément d'instruction ou en libérant le prévenu si l'instruction n'est pas menée à bien au bout d'un certain temps.

Le personnel de supervision doit également reconnaître les bonnes pratiques et les domaines dans lesquels des progrès ont été enregistrés, et le faire savoir régulièrement aux autorités, aux agents de l'État et aux différents intervenants. Cette attitude peut répondre à différents objectifs. Elle démontre l'impartialité et l'objectivité du programme de supervision et prouve que celui-ci existe à des fins d'assistance et non pour faire obstruction. Le fait de vanter les bonnes pratiques renforce la crédibilité du programme de supervision et peut faciliter la sensibilisation aux mauvaises politiques ou aux mesures rétrogrades.

Le rôle essentiel du maintien de bonnes relations de travail avec les principaux intervenants consiste pour le personnel de supervision à avoir une attitude cohérente et claire à l'égard des responsables et des groupes non gouvernementaux, en ce qui concerne ses activités, ses évaluations et ses rapports. En particulier, les fonctionnaires qui sont directement liés à une affaire particulière ou qui en assurent le suivi doivent être informés, à l'occasion de réunions et par des moyens analogues, du processus de supervision, des interventions éventuelles, de la date de publication et de la teneur des rapports et de toute autre mesure importante. L'encadrement du programme de supervision doit veiller à organiser des réunions régulières avec les autorités de l'appareil judiciaire, les juges en chef, les ministres de la justice, les commissaires de police, les procureurs en chef, entre autres, afin d'examiner les points soulevés dans le cadre du processus

de supervision et pour vérifier le suivi des recommandations formulées et des mesures adoptées pour s'y conformer.

D. Suivi des affaires et élaboration d'indicateurs

Le suivi statistique des affaires, des tendances ou de différentes informations peut constituer un élément essentiel d'un programme de supervision couronné de succès. Ce suivi doit servir à étayer une supervision et une évaluation crédibles et pertinentes, et non à recueillir des données et des informations pour le système proprement dit. La collecte et la tenue à jour des données, ainsi que l'établissement de statistiques sur les affaires, le nombre de détenus, le nombre et la nature des infractions, etc., doivent incomber au ministère de la justice, à la police et aux différentes autorités, notamment celles des services carcéraux. Les besoins éventuels, les problèmes ou les obstacles auxquels les autorités sont confrontées pour s'acquitter de ces obligations (besoins de renforcement des capacités de gestion des données et de l'information) peuvent être mis en évidence, et les changements nécessaires peuvent être suggérés, grâce à l'efficacité de la supervision mise en œuvre.

Dans le cadre du programme de supervision, la collecte de données et le suivi des affaires peuvent s'attacher à un certain nombre de principaux objectifs suivants :

- Se faire une idée précise du nombre et de la nature des affaires supervisées. Cela permet de faire ressortir le nombre d'affaires supervisées à la lumière de la charge totale et de montrer dans quelle mesure les questions préoccupantes identifiées reflètent éventuellement des problèmes structurels, en raison de leur fréquence.
- Étayer les déclarations faites quant aux tendances et aux préoccupations systématiques relatives aux droits de l'homme. La collecte et l'analyse de statistiques sur les affaires peuvent donner une idée quantitative du fonctionnement du système judiciaire. Des chiffres indiscutables peuvent servir à réfuter les allégations selon lesquelles chaque affaire est différente ou l'absence prétendue de caractère critique de certains problèmes. Les statistiques peuvent jouer un rôle particulièrement important pour les institutions publiques et pour les donateurs qui ne souhaitent pas attribuer des moyens sur la base de données isolées; en tant que telles les statistiques aident à cibler les ressources de façon à répondre aux préoccupations établies de façon claire et indiscutable grâce au programme de supervision.
- Évaluer l'impact de la supervision et des améliorations éventuelles observées au fil du temps en matière de conformité de l'appareil judiciaire. D'emblée, le programme de supervision doit chercher à évaluer son impact sur la conformité du système aux normes internationales. La mise au point et l'utilisation d'indicateurs permet de le faire. Il convient d'utiliser des grappes d'indicateurs, notamment des indicateurs quantitatifs, par exemple des données de suivi des affaires, ou encore des chiffres concernant les salaires et les affectations de ressources, et par ailleurs des données qualitatives ou subjectives, afin de contrôler des groupes de résultats particuliers. L'accès à différentes informations s'avère souvent difficile dans des contextes de rareté des données, par exemple dans les situa-

tions postconflituelles. Si l'équipe de supervision dispose de ressources supplémentaires, et de la capacité nécessaire, elle peut alors prévoir de réaliser des sondages, de faciliter la création de groupes thématiques, et de recourir à différentes techniques afin d'évaluer l'impact et le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Ces techniques doivent être mises en œuvre dans différents groupes cibles, dans la population en général, parmi les intervenants officiels et parmi ceux qui opèrent au sein de l'appareil judiciaire et, enfin, parmi d'autres intervenants tels que les partis, les accusés, les victimes et les témoins.

Le suivi – comme la supervision – de chaque affaire est extrêmement difficile. Aussi est-il sans doute préférable de suivre uniquement les affaires qui sont également considérées prioritaires au titre des activités de supervision. Un système de suivi des affaires peut prendre différentes formes. Toutefois, la solution la plus simple peut consister à créer une base de données où figurent les informations élémentaires concernant les affaires supervisées impliquant des détenus. Cette information peut être recueillie et mise à jour à l'occasion du contrôle régulier des installations carcérales, ainsi que des fichiers de détenus et de prévenus. Par exemple, les informations ainsi suivies peuvent comporter l'identité du prévenu ou de la partie en question (indiquée par un nombre ou par un code), sa date de naissance, son sexe, son domicile, son avocat, la date de l'infraction présumée ou de la plainte, le type d'infraction et de plainte, la date d'arrestation ou d'incarcération, le lieu d'incarcération, la date des prolongations de détention, l'autorité carcérale, la date de condamnation ou d'inculpation, la date des audiences ou du procès, le verdict, la condamnation et le résultat de l'appel.

On peut ensuite compiler et analyser statistiquement les données recueillies pour dégager un certain nombre de problèmes relatifs aux droits de l'homme et d'indicateurs correspondants. Par exemple, sur la base des données ci-dessus, des rapports peuvent déterminer la durée de la détention préventive, les taux de condamnation exagérément élevés, l'adéquation et la proportionnalité des condamnations, ainsi que des pourcentages et des tendances à l'intérieur des groupes de détenus ou d'inculpés (par exemple, nombre de mineurs faisant l'objet d'accusations graves ou de femmes détenues pour des infractions à caractère sexuel), ou de groupes vulnérables qui déposent différents types de plaintes touchant notamment à la propriété; des pourcentages et des tendances peuvent également être établis parmi les infractions et les plaintes – par exemple, le nombre élevé de poursuites pour agression sexuelle ou enlèvement, ou le nombre élevé de plaintes portant sur des biens. Différents types de données peuvent être recueillies par un ensemble de moyens, notamment des sondages, des groupes thématiques, des recherches isolées, etc., si l'équipe de supervision a accès aux compétences spécialisées et aux ressources particulières nécessaires.

E. Systèmes de supervision

Les premières phases des opérations de maintien de la paix ou dans les pays sortant d'un conflit se caractérisent généralement par la situation chaotique des institutions, l'affaiblissement des

infrastructures et des réseaux de télécommunication et, enfin, l'insécurité. Dans ce type d'environnement, il importe que l'équipe de supervision établisse des systèmes garantissant qu'elle dispose des informations de base nécessaires pour s'acquitter de sa tâche. Par exemple, il lui faut être au courant de toutes les actions en justice, de leur nature, des dates et des délais, bien que dans nombre de cas, soit il n'existe aucun processus d'inscription des causes aux rôles des tribunaux, soit aucun tribunal ne fonctionne. Pour remédier à ces difficultés, il faut mettre en place un système autant que possible cohérent et clairement défini, pour que l'équipe de supervision puisse être au courant des actions en justice. Le type de système mis en place dépendra des circonstances (tel fonctionnaire convient de contacter l'équipe ou encore l'équipe vérifie régulièrement auprès d'un fonctionnaire, d'un greffier ou d'un autre auxiliaire quelles sont les actions en cours).

L'équipe de supervision doit régler systématiquement la question de l'identification des affaires, des visites aux prisons ou aux locaux de garde à vue de la police, la méthode de collecte des données de suivi des affaires, l'inscription des causes aux rôles des tribunaux, avant le procès ou au stade du procès, la fréquence des règlements à l'amiable, le cas échéant; si le recours au règlement à l'amiable des litiges, fondé sur le droit ou les pratiques coutumières traditionnelles est répandu, l'équipe de supervision peut alors devoir mettre au point une stratégie spécifique garantissant l'accès aux processus engagés et aux informations correspondantes : en l'occurrence elle doit être tenue au courant à l'avance des actions en justice ou des rencontres éventuelles. Il peut s'avérer nécessaire de faire appel à des ressortissants nationaux pour former l'équipe de supervision. Si l'accès à ces pratiques traditionnelles de prise de décision s'avère extrêmement difficile pour tous les membres de l'équipe, celle-ci peut alors devoir mettre en place un système de supervision et de notification avec le concours d'organisations non gouvernementales nationales.

Les visites de prisons ou de locaux de garde à vue de la police s'avèrent parfois essentielles dans le cadre des enquêtes sur le respect des droits des personnes en détention préventive. Elles peuvent en outre constituer une importante source d'information et une possibilité d'identification de nouvelles affaires, notamment celles dont le tribunal n'a pas encore été saisi. Les visites régulières et systématiques des locaux de détention, en particulier dans les premières étapes de la mise en place d'un programme, permettent de recueillir nombre d'informations de suivi des affaires. Il importe que les visites soient régulières (hebdomadaires, bihebdomadaires, etc., selon les circonstances), mais en principe non prévues à l'avance de concert avec les autorités carcérales. Les visites des lieux de détention effectuées en compagnie d'autres personnes peuvent susciter des attentes et provoquer une confusion et des troubles notables parmi les détenus. Les équipes de supervision de l'appareil judiciaire peuvent renoncer aux interviews individuelles des détenus lorsqu'elles ont la possibilité de recueillir l'information nécessaire auprès d'autres sources, par exemple auprès des spécialistes du contrôle des droits de l'homme, des avocats de la défense ou des organisations non gouvernementales.

F. Protection et partage de l'information

L'équipe de supervision de l'appareil judiciaire doit pouvoir protéger ses données confidentielles et sensibles. Cela prévaut d'autant plus lorsqu'elle a une grande liberté d'accès à des documents et à des informations qui autrement ne sont pas publics. Cela exige l'établissement d'un système de suivi et de protection des dossiers et des différentes informations.

Les informations recueillies dans le cadre de la supervision de l'appareil judiciaire, notamment les rapports, sont des produits de l'opération de maintien de la paix. Elles peuvent s'avérer extrêmement intéressantes pour la direction de la mission, notamment le Représentant spécial du Secrétaire général, et peuvent contribuer à améliorer l'image politique des efforts entrepris dans le secteur de la justice et afin de promouvoir l'état de droit. Il peut s'avérer particulièrement important de veiller à ce que le Représentant spécial dispose d'informations fiables, sur les problèmes et les affaires susceptibles d'avoir un grand impact politique et social pour le pays d'accueil comme pour l'action menée par ses communautés, en faveur d'une paix durable. De plus, les évaluations de l'équipe de supervision concernant le développement du système judiciaire et l'action en faveur de l'état de droit peuvent fournir des informations déterminantes au Secrétaire général et au Conseil de sécurité, par exemple à l'occasion de l'examen du mandat de la mission. L'équipe de supervision doit s'employer à garantir le fonctionnement d'un mécanisme approprié de prise en compte de ses informations et de ses analyses par le Représentant spécial et dans les rapports du Secrétaire général sur la mission auprès du Conseil de sécurité. Pour déterminer le type d'information utilisé à cet effet, l'encadrement du programme de supervision doit tenir compte de l'incidence de toute publication sur les possibilités d'accès dont jouissent les membres de l'équipe et sur la politisation du programme de supervision.

En outre, dans le cadre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, les informations issues du programme de supervision peuvent faire l'objet d'accords de mise en commun, conclus avec d'autres institutions internationales, en particulier la Cour pénale internationale. En vertu du principe de complémentarité, la Cour a besoin parfois d'établir des évaluations spécifiques de l'aptitude ou de la disposition du système judiciaire national du pays hôte d'une opération de la paix, à engager des poursuites contre des personnes accusées de crimes en vertu du droit international, de façon compatible avec les normes internationales de procédure régulière. En pareille circonstance, les informations et les analyses du programme de supervision peuvent s'avérer particulièrement intéressantes pour le bureau du procureur de la Cour. L'encadrement du programme de supervision du système judiciaire doit être au courant des accords conclus par les Nations Unies avec la Cour pénale internationale; lorsque le contexte propre à l'opération de maintien de la paix le permet, cet encadrement doit établir un contact avec un représentant approprié de la Cour.

IV. SUPERVISION DES AFFAIRES

A. Stratégie de supervision des affaires

Il n'y a pas de règles strictes en matière de supervision des affaires : de fait, il est impossible de prévoir les spécificités et les différences propres à chaque cas. Les affaires supervisées présenteront des différences considérables à tous égards : au niveau des faits, du stade de traitement, du régime juridique concerné, de l'importance et du caractère approprié de la réponse de l'appareil judiciaire, etc. Tous ces facteurs détermineront les sources d'information disponibles et le choix des techniques de collecte de l'information. Le personnel de supervision devra donc décider dans chaque cas de la stratégie à suivre. Les différents éléments de cette stratégie doivent être les suivants : identification des sources d'information disponibles, ordre dans lequel ces sources doivent être utilisées, choix des techniques de collecte de l'information, choix des faits à sélectionner, nature des actions en justice à observer, etc. La formulation de la stratégie pour une affaire particulière dépendra du personnel de supervision et de ses éventuelles contraintes de travail; elle doit être mise à jour et modifiée tout au long de son intervention, par exemple à la suite d'interviews importantes, d'un examen du dossier de l'affaire et après avoir assisté à des audiences ou à des procédures judiciaires critiques.

La supervision effective des affaires est une tâche particulièrement délicate et implique la collecte d'informations importantes auprès de sources multiples, l'évaluation de la crédibilité des déclarations et des éléments de preuve, ainsi que la synthèse et l'analyse des informations obtenues. La cohérence du travail d'une équipe de supervision repose essentiellement sur la précision et la véracité de ses informations et de ses conclusions. Des conclusions quant à l'existence de violations des normes internationales par les autorités ou par des personnes qui agissent en leur nom, reposant sur des informations insuffisantes ou partiellement fiables, risquent de compromettre gravement la crédibilité du programme proprement dit. Les conclusions du programme de supervision quant à l'existence de violations de la loi ont d'autant plus de chances d'amener des changements positifs qu'elles sont plus crédibles.

Le fait de collecter les informations auprès de plusieurs sources renforce le caractère exhaustif du travail de supervision et permet de vérifier les sources individuelles. La fiabilité de l'information recueillie dépend de son degré de cohérence avec les données obtenues auprès de sources

indépendantes ou sans rapport. Il existe essentiellement trois possibilités pour recueillir l'information nécessaire afin de superviser efficacement les affaires traitées par un système judiciaire : les interviews, l'examen des dossiers et la collecte d'autres documents; et, enfin, la présence aux procès ou à d'autres procédures.

Dans certains cas, ces différentes approches ne seront pas toutes envisageables et seules certaines techniques permettront de recueillir l'information, par exemple, l'interview des victimes et des témoins et l'évaluation de la crédibilité du récit des victimes d'après celui des témoins. Toutefois, en présence d'un certain nombre de sources, il est important pour les membres de l'équipe de supervision d'obtenir des informations auprès de chacune d'elles. Par exemple, il convient de vérifier les dossiers individuels des prisonniers qui contestent la légitimité de leur détention. De manière analogue, il faut vérifier et corroborer les déclarations des responsables officiels, par exemple des procureurs, des membres de la police et des juges. En maintes circonstances, le plus simple à cet effet est de consulter le dossier du tribunal ou de la police et d'étudier les documents à l'appui des faits évoqués par la personne.

Dans la mesure du possible, le personnel de supervision doit faire de son mieux pour recueillir toutes les informations disponibles auprès de sources différentes, en faisant appel à une série de techniques d'enquête, avant de formuler toute conclusion quant à la conformité de déroulement d'une affaire. Il doit toujours être en mesure d'identifier la source de son information et la procédure suivie pour la vérifier.

B. Interviews

La collecte de l'information au moyen d'interviews est une technique fondamentale de supervision de l'appareil judiciaire. L'interview des victimes, notamment des prévenus et des témoins, représente le moyen le plus répandu pour recueillir des informations de première main au sujet d'une affaire impliquant des violations des normes internationales. L'interview des agents de l'État directement associés à une affaire, par exemple les procureurs, les juges, les avocats de la défense et les fonctionnaires de police, présente une importance non moins grande. Parmi les personnes interrogées peuvent figurer d'autres intervenants, notamment les anciens de certaines communautés pour les affaires dont le traitement fait l'objet d'un processus traditionnel. L'interview d'autres personnes détentrices d'informations de seconde main concernant l'affaire, par exemple les avocats des victimes ou les ONG, peuvent servir à évaluer la fiabilité des autres informations recueillies et à ouvrir la voie pour d'autres interviews.

La supervision de l'appareil judiciaire exige l'observation des normes les plus strictes d'exactitude et de fiabilité des informations utilisées. Lors du choix des personnes interviewées et du mode d'évaluation des informations, les membres de l'équipe de supervision de l'appareil judiciaire ne doivent pas oublier la moindre fiabilité des informations indirectes par comparaison aux témoignages directs; ils doivent bien se garder de considérer les témoignages sous forme de

oui-dire ou les données indirectes comme des faits. Les accusations généralisées dénonçant des violations ou telle ou telle cause des dysfonctionnements du système, sur la base de rumeurs, de oui-dire et d'hypothèses, sont un phénomène largement répandu dans les situations post-confliktuelles. Si cette information est reprise par un certain nombre de sources indépendantes, il peut en résulter une fiabilité accrue. Toutefois, les témoignages indirects doivent toujours être confirmés par d'autres techniques d'enquête, notamment par l'examen du dossier ou par des enquêtes policières, sauf si cela est impossible.

L'obtention d'informations précises et dignes de foi est tributaire de l'utilisation de bonnes techniques d'interview. Celles-ci facilitent le choix des informations nécessaires, la vérification interne des déclarations de l'interviewé, la confirmation des informations sans lien particulier et la création de liens vers d'autres sources d'information. Le choix de la technique employée dépendra du contexte et de l'identité de la personne concernée : il existe certes des directives générales, mais les victimes, les témoins et les prévenus, les agents de l'État (juges, procureurs et fonctionnaires de police notamment) et différents spécialistes ou intervenants ayant connaissance du dossier (par exemple, experts médicaux, médecins, avocats de la défense ou autres et ONG) font l'objet de techniques particulières⁹. Des considérations spéciales entrent en ligne de compte dans le cas des interviews de victimes, de témoins et de prévenus membres de groupes vulnérables, par exemple les femmes victimes de violences ou d'exploitation sexuelle, les enfants ou les malades mentaux.

L'équipe de supervision peut envisager la mise au point de formules standards pour certains types d'interviews réalisées dans toutes les affaires ou sur certains thèmes. Par exemple, cette solution peut être intéressante pour interroger des détenus ou lorsqu'il s'agit de chercher des informations portant uniquement sur la légitimité des conditions d'arrestation et de détention. Bien qu'il soit impossible de suivre à la lettre ces modèles en raison des spécificités imprévisibles propres à chaque interview, ils peuvent contribuer à préserver la cohérence des informations recueillies dans des affaires similaires. Or, cette cohérence est importante en vue de l'intégration, de la synthèse et de l'analyse des informations, puis de l'élaboration de conclusions quant aux tendances ou aux grandes caractéristiques des pratiques observées.

En faisant appel ou non à des formules standards, le personnel de supervision doit être formé aux bonnes pratiques d'interviews notamment auprès des groupes vulnérables, afin de garantir la fiabilité de l'information sollicitée et la cohérence du processus de supervision. Il existe un certain nombre de guides en matière de contrôle du respect des droits de l'homme, dans lesquels figure l'exposé de bonnes pratiques d'interview¹⁰. La supervision de l'appareil judiciaire porte essentiellement sur le mode de fonctionnement de cet appareil et des institutions qui

⁹ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Training manual on human rights monitoring...*

¹⁰ Ibid.

le composent; aussi exige-t-elle un contrôle strict des faits et leur vérification par rapport aux dossiers, aux documents, aux témoignages ou aux autres éléments de preuve quant à l'action ou à l'absence d'action du système ou des divers intervenants.

C. Visites des lieux de détention

Les visites des prisons ou des lieux de détention peuvent être un aspect essentiel de la supervision de l'appareil judiciaire. Elles ont pour objectif d'évaluer la légitimité de l'arrestation et de la détention des prisonniers, ainsi que les possibilités qui leur ont été données d'accéder à la justice dans les conditions prévues par les dispositions légales nationales et internationales en matière de droits de l'homme. Parmi les droits des prévenus préalablement à leur procès figure le droit à des conditions humaines de détention et à ne pas faire l'objet de torture ou de traitement inhumain et dégradant. Il peut y avoir un lien direct entre l'enquête sur l'utilisation de la torture ou le recours à un traitement inhumain et le dossier judiciaire du détenu, par exemple si une confession obtenue dans le cadre de l'instruction a été le résultat du traitement en question.

Néanmoins, la supervision des conditions de détention et de traitement constitue généralement un aspect spécialisé du contrôle du respect des droits de l'homme, qui ne fait pas spécifiquement l'objet du présent document. Souvent, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) effectuera des visites pour évaluer les conditions de détention et de traitement, à l'instar d'autres composantes de l'opération de maintien de la paix chargées de contrôler le respect des droits de l'homme. Il incombe à l'équipe de supervision de se pencher sur le problème des chevauchements de mandats, en procédant de façon concertée pour utiliser au mieux les ressources limitées de la mission et réduire autant que possible les ambiguïtés et les désagréments pouvant en résulter pour les détenus et les autorités pénitentiaires.

Dans de nombreux cas cependant, il sera indispensable de visiter les centres de détention pour recueillir les informations. La première étape consiste alors à examiner le registre de la prison. Les registres doivent contenir des informations importantes, telles que la date de détention, l'instance qui a ordonné la détention, les dates prévues pour décider de prolonger ou non la détention, les dates éventuellement prévues du procès ou d'autres audiences; de plus, les registres doivent mentionner les informations concernant les examens médicaux des détenus. Le personnel de supervision souhaitera en outre probablement examiner à nouveau le registre après avoir interrogé certains détenus afin de relever les informations concernant leurs affaires respectives.

L'interview d'une autorité pénitentiaire par le personnel de supervision doit porter sur le fonctionnement de la prison et sur les liens de l'établissement avec les autres composantes du système judiciaire, telles que la police, d'autres instances ordonnatrices de détention, le ministère public, etc. Il y a lieu également de demander si les juges ou d'autres autorités responsables visitent les locaux et, dans l'affirmative, quels sont la fréquence et l'objet des visites. Des questions spécifiques doivent concerner la fréquence des différentes visites, notamment familiales,

l'accès du détenu au monde extérieur et la fourniture de soins médicaux. Les coordonnées des médecins ou des autres professionnels qui visitent la prison doivent être relevées. Le personnel de supervision doit également poser des questions sur l'accès aux services d'un avocat, sur les possibilités de communication avec ce dernier et sur son comportement. Les déclarations particulières des fonctionnaires de la prison doivent toujours être vérifiées à l'occasion des interviews des détenus. Il convient généralement de procéder à une évaluation du nombre, du comportement et de la conduite des gardiens de prison.

Les interviews avec les détenus ne doivent avoir lieu que dans des conditions de confidentialité (de façon à ne pas être entendus des gardiens, sans toutefois devoir nécessairement être à l'abri de leur regard). Le personnel de supervision doit veiller tout spécialement à ce que le fait d'avoir parlé avec les détenus n'expose pas ces derniers à des représailles de la part des agents de l'administration pénitentiaire. Un contrôle régulier de la situation doit permettre de suivre constamment l'évolution de cet aspect important.

Lorsqu'il y a des accusations de torture ou de traitement inhumain ou dégradant de personnes en détention, le personnel de supervision ne doit pas oublier de poser certaines questions quant aux soins éventuellement fournis, notamment quant aux soins médicaux, comme au sujet des personnels de santé concernés. Les accusations de ce type doivent être immédiatement vérifiées et, le cas échéant, donner lieu à des mesures conformément aux protocoles d'action du programme de supervision. Si les accusations concernent d'autres victimes, il convient de chercher immédiatement à contacter ces personnes.

L'interview des prévenus doit porter sur leur dossier pénal pour évaluer la légitimité de leur détention et vérifier le respect de leurs droits à un procès équitable. La plupart d'entre eux souhaitent convaincre de leur innocence le personnel de supervision, et donc de l'entière justification de l'aide dont ils ont besoin. Il y a lieu de leur expliquer qu'indépendamment de leur culpabilité éventuelle, ces droits sont garantis à tous les prisonniers et à tous les prévenus.

Il faut par ailleurs poser des questions spécifiques sur les modalités détaillées de l'arrestation, de l'interrogatoire réalisé par la police et de la détention des personnes, sur les accusations criminelles dont elles font l'objet, sur les informations qu'elles ont reçues et sur les possibilités dont elles disposent pour rencontrer leur avocat dans un cadre confidentiel et/ou élaborer une défense appropriée. À l'occasion de ces investigations, il y a lieu de demander aux détenus de montrer les documents écrits susceptibles de leur avoir été remis. Leur description des événements doit toujours être vérifiée avec leur avocat et comparée, d'une part, aux informations du registre de la prison et, d'autre part, aux dossiers du tribunal ou de la police. Il convient par ailleurs de poser des questions afin de déterminer si le détenu, sa famille ou d'autres personnes ont fait l'objet de pressions, de tentatives de corruption, ou de demandes de « faveurs » ou toute autre conduite inadéquate de la part d'un membre quelconque du personnel judiciaire (y compris des gardiens de prison) ou d'un avocat de la défense.

Un rôle important est celui qui consiste à communiquer avec les autorités afin de soutenir la libération d'une personne dont la détention est illégale. Le personnel de supervision doit donc entreprendre immédiatement de corroborer les allégations fiables et sérieuses d'arrestation et de détention illégitimes, en réexaminant le dossier de l'affaire; il doit, si nécessaire, selon les prescriptions des protocoles du programme de supervision, prendre les dispositions adéquates pour attirer l'attention des autorités sur l'affaire, dans le but de soutenir la libération de la personne concernée.

D. Examen des dossiers et collecte de données

Parmi les nombreuses raisons de réexaminer les dossiers détenus par la police, le tribunal et la défense en ce qui concerne les affaires traitées par l'appareil judiciaire officiel, il y a notamment les suivantes :

- Confirmer les faits et les déclarations des interviewés, par exemple des prévenus et des fonctionnaires de la justice;
- Vérifier la conformité de l'appareil judiciaire au droit national et aux normes internationales, notamment les droits des prévenus au cours de l'instruction dans les affaires pénales (tels qu'indiqués de façon détaillée à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, pour les mineurs, à l'article 37 de la Convention sur les droits de l'enfant);
- Apprécier si les autorités enquêtent sur des crimes ou traitent des dossiers dont elles ont été saisies à la suite d'indications de traitement inéquitable. (Il peut y avoir de nombreuses explications à l'absence d'enquête, notamment les carences en termes d'éthique professionnelle, la corruption, la discrimination ou des ingérences indues dans le déroulement du processus : il convient de rechercher et d'analyser toutes les éventualités.);
- Obtenir des informations auprès d'autres personnes au courant de l'affaire et susceptibles d'être interviewées;
- Se préparer à assister aux audiences ou à un procès.

Les dossiers comporteront généralement toute une série de documents, notamment des ordonnances du tribunal ou d'autres représentants officiels, des décisions officielles, des documents ayant valeur de preuve, par exemple des déclarations ou des rapports médicaux. Le personnel de supervision doit examiner les dossiers des affaires pénales afin de vérifier la conformité aux garanties procédurales offertes au prévenu en vertu du droit national, la conformité au principe du droit positif, par exemple le bien-fondé et la légitimité de l'enquête menée par les autorités et la rapidité des mesures adoptées et, enfin, la conformité aux principes de l'égalité des parties et du droit à la défense.

Il convient de rechercher, dans les fichiers de la police ou dans les archives d'autres instances habilitées à procéder à des arrestations, les éléments propres à justifier une telle mesure, les circonstances de l'arrestation proprement dite et les garanties éventuelles fournies à la personne arrêtée ou tout autre acte d'instruction réalisé dans le cadre de la police. Les dossiers de la po-

lice peuvent jouer un rôle décisif dans les affaires où il n'y a eu aucune poursuite officielle. Le dossier de la police doit indiquer quelle information ou quel élément de preuve détenu par la police a pu conduire à une poursuite et comment l'affaire s'est terminée. Ces informations sont parfois essentielles pour le suivi des affaires dans lesquelles les autorités ont omis d'enquêter adéquatement et de poursuivre les coupables présumés. L'instruction et la poursuite des cas de violences familiales dans les situations postconflituelles ont tendance à présenter des carences. Il est possible de contrôler l'existence de tendances de ce type tant en examinant les dossiers afin d'y rechercher les plaintes déposées à la police et les enquêtes menées par cette dernière, qu'en interrogeant les victimes, les ONG et différents intervenants le cas échéant.

En fonction du mandat du programme et des possibilités d'accès, le personnel de supervision peut sans doute examiner les dossiers du tribunal ou de la police, mais non en faire des copies. Il lui faudra prendre de nombreuses notes de leur contenu, en particulier des noms, des coordonnées des personnes et des principales dates, ainsi que des ordonnances et des décisions de justice. Ces notes ou ces copies de dossiers doivent alors être structurées, et toute lacune doit être comblée par des interviews auprès des agents de l'État, des experts médicaux ou des autres intervenants concernés.

Dans certaines affaires, le recueil d'autres pièces du dossier est possible mais peu courant. Le personnel de supervision a parfois l'occasion de recueillir des documents critiques ou d'accéder aux lieux réels d'une violation présumée, par exemple un domicile privé ou une cellule de prison où l'on suppose que des actes de torture ont été commis, et d'observer dans quelle mesure le contexte physique (matériel) corrobore le témoignage de la victime ou des témoins; en particulier, cette situation peut se produire lorsque l'appareil judiciaire omet de donner suite à une affaire; toutefois, étant donné que la supervision des appareils judiciaires a pour objectif d'observer le caractère approprié de la réponse du système proprement dit (ou de son absence de réponse), il faut éviter de recueillir et de garder par-devers soi des données confidentielles qui constitueraient autrement des éléments de preuve dans une affaire, ou encore de modifier tout élément de preuve sur un lieu pouvant faire l'objet d'une enquête judiciaire.

E. Observation des procédures en première instance et des procédures d'enquête

Lorsque les instances judiciaires officielles assurent le traitement des affaires, il est essentiel d'observer directement les procédures afin de pouvoir conclure quant à la conformité du système au droit national et aux normes internationales.

Il y a lieu de suivre et de superviser toutes les procédures pour vérifier leur conformité aux principes de procédure et aux principes de fond d'une justice fondée sur le droit national et sur les normes internationales. Il est possible de superviser les procédures pénales afin d'évaluer le respect d'un certain nombre de principes des droits de l'homme, notamment, en règle générale,

la conformité au droit national et aux normes de procès équitable telles qu'énoncées à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, pour les mineurs, à l'article 40 de la Convention sur les droits de l'enfant. L'observation des procédures peut porter sur d'autres aspects, notamment le manquement à mener une action en justice adéquate à l'encontre du prévenu, dénotant un défaut d'objectivité et un problème d'impunité. Ces préoccupations peuvent également porter sur un traitement inapproprié ou inégalitaire des victimes et des témoins par le tribunal, notamment dans les affaires de violences sexuelles. Dans les procédures pénales et civiles, l'égalité devant la loi et l'égalité de traitement figurent parmi les principes fondamentaux; en particulier dans les affaires impliquant des femmes, il convient d'évaluer la conformité des procédures à ces principes. Dans les affaires civiles, l'indépendance et l'impartialité du tribunal sont non moins impératives.

Toutes les procédures sont importantes. Le personnel de supervision doit prévoir d'être présent à chacune d'elles, notamment aux éventuelles audiences préalables au procès et aux audiences suivantes. Toutefois, dans les affaires complexes, il peut y avoir plusieurs audiences préalables au procès et il s'avère parfois impossible d'assister à toutes. En fonction de l'information dont il dispose, le personnel de supervision doit prendre certaines décisions, telles que le choix des audiences susceptibles d'être importantes, par exemple comportant la comparution de témoins clés ou de la victime et la décision d'y assister : ces choix devraient faire partie intégrante de sa stratégie de supervision. Avant d'assister à ces audiences, il lui appartient d'avoir auparavant recueilli les informations significatives concernant l'affaire, au moyen d'interviews des parties concernées, du prévenu et de l'accusation, ou par un examen du dossier, etc.

Lorsqu'il assiste à une procédure, son attitude doit toujours exprimer son indépendance et son impartialité, c'est-à-dire démontrer clairement qu'il n'y est pas partie; le cas échéant, il peut souhaiter que son rôle soit décrit à l'ensemble des personnes présentes, en particulier lors des audiences à huis clos préalables au procès. Il doit veiller à ce que rien ne lui échappe du déroulement de l'audience ni des propos qui y sont tenus.

Il doit prendre des notes de tous les échanges verbaux et des présentations faites au cours des procédures. Cette pratique démontre son professionnalisme et témoigne de l'existence d'un compte rendu indépendant des audiences. Étant donné qu'il n'existe pas nécessairement de compte rendu officiel dans le cadre des systèmes judiciaires des pays sortant d'un conflit, il doit s'assurer de l'exactitude et du caractère exhaustif des notes qu'il a prises.

Les comportements en dehors du tribunal, avant et après le procès ou l'audience, peuvent jouer un rôle important du point de vue de l'évaluation globale de l'affaire. Ces comportements comprennent notamment les échanges entre le ministère public et les témoins, les avocats de la défense, les fonctionnaires de police, les victimes et les témoins, les prévenus, les membres des familles, entre les juges et le ministère public. Le personnel de supervision doit observer en permanence ces échanges et noter tout élément pouvant constituer un sujet de préoccupation.

V. ANALYSE, ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS

A. Intérêt des rapports

L'information ne présente guère d'intérêt tant qu'elle n'est pas diffusée. Dans le cadre de la supervision des appareils judiciaires, il convient de recueillir les actes de procédure, d'analyser l'action des autorités par rapport au droit national, puis d'examiner une affaire dans son ensemble, par rapport aux normes internationales appropriées. Ces différents aspects du travail de supervision doivent tous être consignés dans un rapport qui présente clairement les éléments sur lesquels s'appuient les conclusions quant aux violations éventuelles des normes internationales par le système judiciaire ou par ses institutions; des recommandations spécifiques doivent être formulées afin d'y remédier et d'éviter leur répétition à l'avenir. L'intérêt des rapports de ce type dépend évidemment de l'intégrité et de la cohérence des informations présentées, de l'exactitude et de la force de leur analyse. Et, enfin, de la pertinence et de la possibilité d'application des recommandations.

Les rapports doivent présenter une image globale des points forts et des points faibles du fonctionnement du système judiciaire. Autrement dit, ils doivent présenter clairement et de façon détaillée les mesures concrètes prises par les autorités ou les domaines particuliers dans lesquels la conformité aux normes reconnues est relativement bonne. La reconnaissance des résultats ainsi obtenus ou des bonnes pratiques témoigne bien de l'intégrité et de la sincérité du travail de supervision, et contribue à entretenir les bonnes pratiques du système. Un exemple de cette attitude consiste à inscrire, dans un rapport faisant état de violations généralisées des droits préalables au procès, la conclusion selon laquelle les détenus ont régulièrement accès, de façon généralement libre, au monde extérieur et à leur famille, conformément aux normes internationales.

B. Publication et diffusion de rapports à l'extérieur

La publication des rapports de supervision externes peut constituer un processus délicat. Le choix de publier un rapport ou de le conserver en tant que document interne (confidentiel) doit faire l'objet de considérations particulières, dans la mesure où il est distribué uniquement au Gouvernement et aux autres autorités ou acteurs concernés du secteur de la justice. Le mandat

de supervision doit indiquer si la publication de rapports publics lui incombe. Cette option peut conférer à l'équipe une certaine influence auprès des autorités et, surtout, elle peut constituer un précieux instrument permettant de sensibiliser davantage l'opinion au processus judiciaire et aux droits de l'homme. Pour remplir correctement ces différentes fonctions, les rapports publics doivent être formulés soigneusement et différemment des divers documents réservés à l'usage du Gouvernement. En particulier, ils doivent être conçus dans une perspective de sensibilisation, en exprimant les données et les analyses techniques dans une langue simple et sous une présentation visuelle qui ne rebute pas le profane. Tous les rapports publics doivent être adressés aux institutions concernées de l'État, pour action et commentaire préalablement à la publication; s'il y a lieu, des modifications doivent alors être introduites.

Il importe le cas échéant que les rapports externes (publics ou non) soient communiqués à tous les acteurs et à toutes les institutions concernées au sein du système judiciaire et en rapport avec celui-ci, par exemple le ministère de la justice, la Cour suprême, le ministère de l'intérieur, le ministère de la défense, le procureur général, le bureau du président ou du premier ministre – si les rapports ne concernent pas directement des violations commises par certaines de ces composantes particulières du système. Il importe par ailleurs de les communiquer à la communauté des donateurs. La diffusion à grande échelle des rapports peut en elle-même renforcer conjointement le caractère interdépendant d'un système qui fonctionne bien et l'engagement de tous les intervenants du système à garantir l'observation des normes internationales. Le calendrier de publication et de diffusion doit être établi avec soin et prendre en considération l'impact potentiel sur les affaires évoquées, lorsque l'action en justice correspondante se poursuit.

Il convient d'établir une procédure simple pour la diffusion des rapports aux institutions en question et pour les réunions de suivi. Il est en effet essentiel d'assurer le suivi des rapports et en particulier de l'application des recommandations auprès de tous les intervenants et de toutes les institutions concernées dans le contexte de l'opération de maintien de la paix. Cet aspect peut conditionner le succès global du programme de supervision.

C. Rapports internes

Les méthodes d'établissement de rapports internes dans le cadre du programme de supervision et de l'opération de maintien de la paix doivent en général être conçues pour garantir que les membres de l'équipe de supervision recueillent les mêmes types d'information, vérifient ces mêmes données et procèdent à une analyse juridique cohérente. La normalisation des exigences contribue à l'homogénéité des approches, à la cohérence et à l'exactitude de l'information; de façon déterminante, elle facilite ainsi la comparaison d'affaires similaires pour pouvoir dégager des tendances. Les rapports internes de l'équipe de supervision jouent un rôle essentiel étant donné qu'ils constituent le point de départ des rapports des programmes diffusés à l'extérieur.

Le programme de supervision doit établir un calendrier de publication régulière de rapports internes. Le personnel de supervision est néanmoins tenu de rédiger uniquement des rapports susceptibles d'être utilisés et de ne pas créer une somme importante de documents inutiles que personne ne lira. Les rapports de supervision du système judiciaire ne doivent pas se réduire à une récapitulation des affaires comme c'est souvent le cas des programmes de suivi du respect des droits de l'homme; ils doivent être consacrés spécifiquement au respect par le système des lois et des normes, sur la base d'un examen exhaustif des faits, des témoignages et des procédures, etc. Le personnel de supervision a tout intérêt à terminer ses rapports internes immédiatement après avoir recueilli et vérifié les informations sur lesquelles il s'appuie.

Quant à la supervision des affaires, il est conseillé de tenir à jour des dossiers complets contenant les analyses de dossiers, les observations de déroulement des procédures et différents documents ou éléments d'information, ainsi qu'un rapport interne (ou une série de rapports) consacrés à l'affaire en question.

On peut citer à titre d'exemple de rapport interne un rapport de supervision d'une affaire qui rend compte de l'ensemble du suivi dont elle a fait l'objet et comporte une analyse globale de son traitement sur la base de tout le travail d'enquête effectué. Un compte rendu d'affaire doit contenir des éléments fondamentaux, tels que les données générales, les faits proprement dits, l'analyse judiciaire du dossier, les conclusions, les interventions éventuelles, ainsi que les commentaires ou les recommandations. L'analyse judiciaire doit mentionner la législation nationale (règles présentes ou non dans la législation nationale) applicable à l'affaire, et doit associer l'exposé des faits aux règles nationales en vigueur. (Les faits considérés justifient-ils le recours à la loi ? La loi a-t-elle été ignorée ou enfreinte ? etc.), de façon à pouvoir conclure qu'il y a violation des normes internationales ou défaut d'observation de ces mêmes normes. Évidemment, la teneur du rapport variera considérablement selon le cas d'espèce et dépendra des spécificités de l'affaire comme de son caractère général (à savoir si elle a été traitée par le système de justice officiel ou par des mécanismes informels ou encore si le système judiciaire n'a pas réussi à la prendre en charge). On peut rédiger un rapport de supervision avant la conclusion définitive d'une affaire, par exemple de façon à couvrir les violations des droits préalables au procès jusqu'à la mise en accusation. Une fois approuvés par l'encadrement de l'équipe de supervision, ces rapports peuvent être diffusés à l'extérieur du programme, s'il y a lieu dans le cadre des interventions concernant telle ou telle affaire auprès des autorités.

D. Rapports ponctuels sur certaines affaires ou sur certains problèmes

Il convient d'établir un rapport externe dans le cas d'affaires particulièrement importantes ou de questions de fond et de le publier rapidement après sa conclusion ou à un autre stade spécifique (par exemple, à la suite du verdict, au cours d'une séance d'examen parlementaire d'un nouveau texte de loi). Ces rapports étudient l'observation des normes internationales des droits de l'homme par les autorités dans une affaire particulière.

Ils sont éminemment utiles dans les affaires spécialement importantes pour la société, généralement qualifiées d'affaires types, et reflétant les défis que représente la garantie de la justice dans les périodes de transition ou à la suite d'un conflit. Parmi les exemples qui viennent naturellement à l'esprit, figurent les poursuites pour génocide, pour crimes de guerre, ou pour crimes contre l'humanité ou encore les premières poursuites pour des cas graves de traite des personnes, d'inceste, ou de litiges touchant à la propriété.

Les rapports ponctuels sur certains problèmes peuvent mettre en lumière des violations *de jure* de lois existantes ou à l'état de projets. Par exemple, le rapport peut analyser une loi soumise au Parlement, du point de vue de sa conformité aux normes internationales et montrer comment elle viole les normes en matière de droits de l'homme.

Compte tenu de la nature même des rapports ponctuels, l'indication de noms et la mention des caractéristiques spécifiques de l'affaire leur donnent du poids. Les recommandations peuvent être axées sur les recours possibles aux violations propres à cette affaire ou le cas échéant à des affaires similaires. Dans le cas des rapports sur des projets de loi, les recommandations doivent définir par quels moyens le projet peut être mis en conformité avec les normes internationales. Le choix du calendrier de publication de ces rapports est important et devrait tenir compte de l'impact potentiel sur le processus considéré, en particulier sur les affaires qui passent en jugement, dans l'éventualité de procédures en appel.

Ces rapports s'apparentent à ceux qui portent sur une seule affaire et sont établis par la personne chargée de la superviser, si ce n'est qu'ils procèdent à une synthèse beaucoup plus importante, à une analyse plus détaillée et à la formulation de recommandations. Un rapport externe sur une affaire particulière ou sur un problème suit un modèle différent du rapport interne en exposant dans un premier temps les normes internationales, puis la législation nationale en question. Dans les rapports concernant des affaires, ces sections doivent être suivies de l'exposé des faits, puis de l'analyse de l'affaire en question et, enfin, de recommandations.

E. Rapports thématiques

Il existe un type courant de rapport de supervision des appareils judiciaires : il s'agit des rapports thématiques portant essentiellement sur la comparaison des conduites suivies dans des affaires similaires et tirant des conclusions vis-à-vis d'un ensemble de problèmes structurels ou de violations (par exemple, droits des prévenus, droits des mineurs dans les affaires pénales graves, femmes accusées, déroulement des affaires liées à des infractions sexuelles, administration de la justice, traitement des conflits de propriété concernant des réfugiés de retour au pays). Les rapports de ce type peuvent être établis à tout moment, lorsque un nombre suffisant d'affaires similaires a été supervisé et lorsque les violations sont dûment documentées. Les rapports thématiques exigent une analyse plus sophistiquée que les rapports ponctuels, et leur élaboration

peut s'avérer plus difficile. Celle-ci comporte en effet non seulement l'examen de nombreuses affaires dont chacune exige une analyse propre des violations du droit et de la pratique suivie, mais aussi l'identification des tendances communes.

Les rapports de ce type ne consistent pas essentiellement à désigner des noms, mais à examiner la conduite générale de certaines catégories d'affaires et les grandes lignes mises en évidence. En conséquence, ils peuvent convenir davantage à des groupes d'affaires particulièrement sensibles ou comportant des exigences très strictes en matière de sécurité. Bien que les faits impliqués conservent toute leur importance, il convient d'utiliser des pseudonymes pour les victimes et pour les titres officiels des divers intervenants (par exemple, fonctionnaire de police, procureur, juge, sage de la communauté ou gouverneur). Dans la plupart des cas, d'autres éléments d'identification — notamment le lieu géographique de certaines affaires — doivent figurer de manière à faire apparaître différents types de similitudes et de distinctions d'ordre régional ou autre.

Ces mêmes rapports peuvent s'avérer particulièrement intéressants pour attirer l'attention sur des violations aussi bien *de jure* que *de facto*. On peut citer les différents exemples suivants de violations susceptibles d'être traitées par des rapports thématiques : caractéristiques générales des affaires dans lesquelles l'appareil judiciaire n'a pas réussi à apporter une réponse satisfaisante (par exemple, des réfugiés de retour saisissent la justice pour atteinte à leurs droits de propriété et pour des affaires civiles, mais le système s'abstient de les instruire, de les poursuivre ou de les traiter); possibilités de mettre en évidence des problèmes à grande échelle de garantie de certains droits (par exemple, absence d'assistance juridique et aucune disposition permettant aux détenus d'établir leur défense); absence de législation permettant de poursuivre une infraction courante (par exemple, la loi ne prévoit pas la poursuite des violences familiales); il existe une loi, mais elle ne permet pas de lutter contre une infraction fréquemment observée (par exemple, la loi couvre la contrebande, mais non la traite); pratique généralisée consistant à ne pas appliquer la loi (par exemple, absence de vérification par les tribunaux de la justification de la détention préventive prévue par la loi); recours à d'autres pratiques qui se substituent à la loi pour certaines catégories d'affaires (par exemple, règlement des problèmes de violences familiales par le recours au droit coutumier informel et non en faisant appel au système judiciaire); généralisation des arrestations et des détentions illégales, etc.

Le suivi des affaires peut constituer un aspect important des rapports thématiques et contribuer à en étayer les conclusions. Par exemple, si le rapport est consacré aux droits des prévenus, les statistiques sur la durée des détentions préventives doivent soutenir des allégations de durée excessive des détentions préventives.

Les conclusions des rapports thématiques s'appuient sur les tendances, les caractéristiques et les pratiques communément observées. En conséquence, les recommandations figurant dans les rapports thématiques doivent être plus générales que celles des rapports ponctuels et indi-

quer des moyens de remédier systématiquement aux violations, aux problèmes rencontrés et aux préoccupations.

F. Bilans périodiques

Il est possible de publier des bilans périodiques de supervision de l'appareil judiciaire, afin de couvrir une période de temps déterminée (par exemple de six ou douze mois), d'obtenir ainsi une image globale du fonctionnement de la justice et des systèmes connexes, et de suivre son évolution dans le temps. Ce type de rapport peut constituer un outil précieux pour mettre en évidence les progrès accomplis ou les domaines dans lesquels on observe une détérioration de la conformité aux normes internationales, l'incidence de différentes initiatives en matière d'élaboration des politiques, de droits, etc., au cours de la période observée, et le degré de mise en application des recommandations formulées par l'équipe de supervision dans des rapports précédents. La présentation d'indicateurs et de données statistiques, notamment de données quantitatives et qualitatives, ainsi que de résultats d'enquêtes, joue un rôle de premier plan dans ce genre de publication.

Ces bilans couvrent généralement le travail accompli par l'équipe de supervision au cours de son mandat et font état de ses conclusions quant à la conformité générale du système aux normes internationales. Leur élaboration s'apparente à celle des rapports thématiques, mais prend davantage de temps en raison de leur caractère exhaustif.

Les bilans périodiques doivent porter notamment sur les points suivants :

- Évolution générale du système judiciaire, par exemple lois ou politiques nouvelles, tribunaux récemment créés, juges récemment nommés;
- Suivi des affaires au cours de la période de temps considérée, évolution éventuelle qui se dégage des statistiques;
- Affaires supervisées et questions observées et documentées au cours de la période considérée (éléments extraits essentiellement de la matière des rapports thématiques);
- Examen des réformes et des mesures adoptées par les autorités ou par d'autres intervenants suite aux préoccupations soulevées par le personnel de supervision;
- Évaluation de l'incidence de ces mesures, tant pour les affaires individuelles que pour les problèmes structurels;
- Évaluation des progrès accomplis par le système judiciaire en matière d'observation des normes internationales, au moyen d'indicateurs et de différents critères;
- Nouvelles initiatives recommandées.

G. Formulation de recommandations

Des recommandations qui exposent des solutions réalistes potentielles aux problèmes mis en évidence peuvent constituer l'élément essentiel des rapports de supervision de l'appareil judiciaire.

En bref, ils doivent être constructifs et concrets. Idéalement des recommandations spécifiques devraient être formulées pour chaque type de préoccupations ou de problèmes évoqués dans le rapport. En règle générale, les recommandations doivent être de portée suffisamment générale pour couvrir tous les aspects indissociables de la mise en conformité du secteur judiciaire avec les normes internationales. Par exemple, les recommandations peuvent être axées sur les points suivants :

- Recours face aux violations flagrantes ou aux comportements contraires à l'éthique, dans des affaires ou des catégories d'affaires particulières;
- Réformes juridiques qui mettent le droit national en conformité avec le droit international ou qui instaurent des recours juridiques offrant une solution (formulation de nouvelles lois ou modification de lois anciennes ou de réglementations internes et de cadres administratifs);
- Réforme des orientations, programmes et stratégies des pouvoirs publics, création de structures administratives et de postes, de groupes d'étude et de groupes de travail, axés sur des domaines à réformer dans le secteur de la justice;
- Création d'institutions, de programmes, de nouveaux tribunaux (par exemple, tribunaux pour mineurs, tribunaux de la famille) et institutions et mécanismes différents de règlement des conflits (direction chargée des questions immobilières et du logement), ministères et départements, institutions sanitaires et médico-légales, institutions sociales et économiques, installations spécialisées de détention, notamment centres pour mineurs et infrastructures ou programmes de protection des témoins;
- Mécanismes de reddition de comptes, discipline, éthique professionnelle (par exemple, composantes, chargés des affaires internes, services d'inspection de l'appareil judiciaire, commissions anticorruption), mécanismes internes de reddition de comptes et de supervision, associations d'avocats, codes d'éthique, normes de pratique;
- Formation et sensibilisation, conception de programmes d'études universitaires, initiatives de renforcement des capacités, programmes de formation aux droits de l'homme, campagnes d'information publique, actions de plaidoyer et institutions médiatiques;
- Création de services et de mise au point de traitements (psychologique, juridique, social et médical), financement et soutien de services et de réseaux gouvernementaux ou non gouvernementaux d'action sociale et de protection de l'enfance, refuges et solutions de rechange à la détention;
- Systèmes de soutien administratif, mécanismes structurels ou développement et attribution de ressources afin de surmonter les obstacles au respect des droits de l'homme (services de transcription, rénovation des prisons, des tribunaux, des postes de police, embauche et formation d'employés, greffiers, services de sécurité, etc.);
- Enseignement du droit et formation au maintien de l'ordre, programmes et institutions de renforcement des capacités et de formation à l'intention du personnel de l'appareil judiciaire, des fonctionnaires de police et des différents intervenants officiels afin d'améliorer la connaissance du droit national et de la législation internationale;
- Tribunaux spéciaux ou mixtes, institutions ou mécanismes (tribunaux, commissions) qui prêtent leur concours au système judiciaire, ou le complètent, et améliorent ainsi sa conformité aux normes.

Les recommandations peuvent être adressées à tous les secteurs de la société et à tous les intervenants, notamment aux intervenants non gouvernementaux, aux intervenants intergouvernementaux, aux gouvernements donateurs et aux différentes communautés. Il importe qu'elles concernent également des composantes indépendantes essentielles du système qui contribuent à son fonctionnement, par exemple en favorisant l'existence d'un barreau dynamique, la création et le financement d'un vaste éventail de services aux victimes et, enfin, un développement des compétences dans le domaine médical et médico-légal.

Les recommandations doivent être claires et compréhensibles. Elles doivent s'adresser nommément à chaque autorité ou à chaque intervenant, en décrivant les mesures qu'il convient d'adopter et en indiquant un échéancier précis. En raison du caractère holistique des systèmes judiciaires, il devrait y avoir des recommandations correspondant à chacune des composantes, de façon à améliorer le fonctionnement global du système.

Pour présenter un intérêt, les recommandations doivent refléter la réalité de la situation et tenir compte des besoins concrets des responsables du point de vue de l'observation des normes reconnues. Bien que les recommandations sur des questions telles que les affectations de ressources et les besoins concrets (reconstruction de bâtiments, moyens informatiques, archives, etc.) n'améliorent pas directement la conformité aux normes internationales, elles contribuent de manière décisive à la rendre plus probable.

L'impact et les conséquences des recommandations doivent être examinés par le menu, de façon claire et complète, en tenant dûment compte de toutes les exigences éventuelles quant à leur mise en place et aux résultats obtenus. Cela implique une évaluation réaliste des implications financières et budgétaires des recommandations, individuellement et globalement.

Qui plus est, les normes internationales concernant les droits de l'homme et l'administration de la justice sont complexes; ce qui peut sembler une solution dans une situation donnée peut très bien soulever d'autres problèmes. Par exemple, si l'on recommande la création d'un tribunal spécial, les aspects connexes – tels que l'égalité devant la loi, le traitement des affaires et les procédures d'appel – doivent être pris en compte. De manière analogue, en ce qui concerne l'élaboration de recommandations pratiques, il faut prévoir les conséquences potentielles. Par exemple, il s'est avéré que l'imposition de mesures plus strictes aux frontières pour contrôler la traite des personnes avait des conséquences potentielles en termes d'atteintes aux droits des femmes de voyager et à leur liberté de mouvement. En bref, l'élaboration de recommandations doit anticiper toutes les conséquences possibles en rapport avec les droits de l'homme.

H. Mesures de suivi et de soutien liées à d'autres aspects de l'état de droit dans le cadre du maintien de la paix

La publication de rapports et de recommandations exige des consultations de suivi avec les autorités et avec les différents intervenants concernés, notamment la société civile, les médias,

les institutions d'enseignement et les donateurs. Ce suivi permet d'expliquer le processus de supervision et ses résultats aux intervenants concernés, notamment à la population s'il y a lieu, et par ailleurs de faciliter la mise en œuvre des recommandations en matière de réformes. Tel qu'indiqué plus haut, il convient d'intégrer progressivement aux priorités du programme de supervision le degré de prise en compte du rapport et de mise en œuvre des recommandations.

Un programme de supervision de l'appareil judiciaire a essentiellement pour mission de superviser le fonctionnement de la justice, d'établir des rapports et de formuler des recommandations. Le programme est au demeurant particulièrement bien placé pour soutenir d'autres aspects de la mission de la paix dans ses efforts déployés de concert avec le Gouvernement pour réformer le secteur de la justice. Les possibilités offertes dans ce sens sont les suivantes : communication aux autres composantes de l'opération et à ses partenaires de données à jour sur l'appareil judiciaire, participation aux groupes de travail, aux groupes d'étude et aux différents mécanismes de coordination, plans stratégiques et plans d'action et, s'il y a lieu, établissement de politiques, aide aux efforts de formation, en particulier par la présentation d'exemples concrets d'affaires et données permettant de mettre au point des approches et des outils pédagogiques opérationnels et bien conçus et, enfin, observation concernant les projets de législation et de règlements pour veiller à leur conformité aux normes internationales et à leur compatibilité avec la législation et la pratique nationales. L'encadrement de l'équipe doit prévoir la participation de ses membres à ces activités, si nécessaire et s'il le juge opportun, et veiller conjointement à y affecter assez de temps et de moyens matériels, sans incidence notable susceptible de compromettre le succès du programme de supervision.

ANNEXE

PROPOSITIONS DE DIRECTIVES DE SUPERVISION DU SYSTÈME JUDICIAIRE DANS LE CADRE D'UNE OPÉRATION DE MAINTIEN DE LA PAIX

Ci-dessous figurent des directives à l'intention du personnel des opérations de maintien de la paix chargé de superviser le système judiciaire local et d'établir un rapport à ce sujet. Il ne s'agit pas de règles rigides, puisqu'elles visent davantage à orienter et à guider une équipe de supervision de l'appareil judiciaire et ses rapports avec les représentants de ce système et les donateurs internationaux. Suivant le principe à la base de ces directives, l'objectif fondamental de l'opération en matière de réforme judiciaire est de renforcer le système dans son fonctionnement et non de chercher à y substituer les interventions du personnel de supervision.

1. Il doit y avoir des représentants du programme de supervision au niveau du quartier général et de chaque bureau régional ou local. Au niveau du quartier général, il doit y avoir le chef du programme et au moins un spécialiste de l'établissement de rapports et de l'analyse; quant à l'équipe de supervision de chaque bureau régional ou de terrain, elle doit comporter une personne désignée responsable de l'évaluation des résultats de l'appareil judiciaire dans le secteur géographique qui lui est affecté. Le personnel de supervision doit être constitué de juristes, en principe praticiens expérimentés au sein d'un système judiciaire, et ayant déjà travaillé dans un environnement postconflictuel.

2. Le chef du programme et chacun des collaborateurs de terrain doivent rencontrer tous les officiers de justice et les intervenants légaux du secteur qui leur est affecté, pour se présenter et leur expliquer qu'ils vont observer le fonctionnement du système judiciaire dans le but d'identifier les moyens d'améliorer et de renforcer l'administration de la justice. Le mandat du programme de supervision doit être clairement expliqué à toutes les parties prenantes locales; sur cette base, il convient de déterminer alors les possibilités nécessaires d'accès aux dossiers et aux informations. La rencontre doit se faire non dans un climat d'affrontement et de subjectivité, mais plutôt de sollicitude, d'intérêt, et de bonne volonté. Le personnel de supervision doit en outre s'informer régulièrement de l'opinion des différentes organisations locales, notamment en matière de droits de l'homme, quant au mode de fonctionnement de l'appareil judiciaire : ses points faibles et ses difficultés ou ses points forts et ses bons résultats.

3. Le chef du programme doit veiller à ce que chacun des membres de l'équipe dispose des textes juridiques de base et possède une bonne connaissance de la législation en vigueur comme de l'historique du système judiciaire. Dans son analyse du système, l'équipe de supervision doit se fonder sur la conformité au droit national ainsi qu'aux normes internationales en matière d'administration de la justice. Des dispositions doivent être adoptées

au niveau du quartier général de la mission et sur le terrain pour prendre en charge un programme régulier d'identification et de suivi des affaires, saisies puis traitées par l'appareil judiciaire, de participation aux audiences et d'entretiens avec les fonctionnaires de justice et les intervenants légaux locaux.

4. Il faut également intégrer au programme de travail la détermination de la légalité des arrestations, du statut judiciaire des prisonniers et de leur accès à la justice. Si l'opération comprend une composante internationale de maintien de l'ordre [forces civiles de police des Nations Unies (CIVPOL)] et/ou des personnels pénitentiaires, il faut alors mettre en place et entretenir des liaisons avec eux, notamment pour mettre régulièrement en commun les informations disponibles.

5. L'équipe de supervision, après s'être fait une idée générale du système, doit choisir des priorités en ce qui concerne les types d'affaires, les thèmes à étudier ou la mise en place progressive des dispositions légales, dont le suivi systématique incombera à tous les membres. Le choix des priorités doit reposer sur une analyse des principales difficultés décelées au sein du système, notamment le maintien de l'ordre dans un environnement postconflictuel, ainsi que la situation politique et les ramifications des affaires dans la perspective du processus de paix ou de transition. Les affaires de ce genre peuvent donner lieu à des poursuites pour violations graves des droits de l'homme ou pour violations des droits de la guerre. Les priorités retenues doivent être régulièrement réexaminées et modifiées afin de tenir compte des changements survenus sur le terrain et d'axer l'attention du programme sur d'autres problèmes. L'équipe de supervision ne doit pas chercher à couvrir simultanément tous les tribunaux et toutes les affaires traitées par le système.

6. Le personnel de supervision opérant sur le terrain doit être chargé d'envoyer régulièrement des informations et des analyses normalisées au quartier général. L'utilisation de modèles de comptes rendus peut faciliter la collecte normalisée de l'information. Le quartier général doit faire la synthèse des rapports, mettre en évidence les problèmes majeurs, les tendances et l'évolution, puis intégrer ces éléments aux rapports périodiques de l'opération (quotidiens, hebdomadaires ou mensuels). Lorsque les informations recueillies sont suffisantes pour dégager des conclusions globales concernant certaines affaires, certains problèmes, ou certains thèmes, alors l'équipe de supervision doit assurer la publication de bilans thématiques ou périodiques, à l'intention soit du système judiciaire, du gouvernement et de la communauté internationale des donateurs, soit du public en général s'il y a lieu.

7. Le chef du programme doit rencontrer régulièrement le juge en chef, le ministre de la justice, et différents représentants du gouvernement afin d'évoquer les problèmes soulevés par le personnel de supervision de l'appareil judiciaire. Celui-ci doit s'employer à fournir immédiatement des informations en retour aux ministres et aux juges en chef, sur la base des informations de terrain. Sur le terrain, il incombe au personnel de supervision, aux moments

opportuns jugés par le chef de la mission et par le responsable du bureau local, d'organiser des réunions avec les responsables et les intervenants locaux du système judiciaire pour leur faire part des préoccupations, des questions, des suggestions de l'opération. Cette démarche doit s'effectuer en s'inspirant de la volonté de renforcer l'application correcte de la loi.

8. L'équipe de supervision doit être en mesure d'évaluer, pour le compte de l'opération de maintien de la paix et de la communauté internationale des donateurs, si les problèmes actuels rencontrés dans l'administration de la justice viennent essentiellement d'une absence de volonté, d'ingérences ou de manœuvres extérieures ou encore de l'absence de connaissances ou de moyens indispensables aux juges et aux intervenants du système judiciaire pour s'acquitter de leurs obligations. Cette capacité d'évaluation est d'autant plus précieuse que les différents efforts de formation s'emploient avant tout à renforcer les capacités et à améliorer les résultats des fonctionnaires de la justice et des intervenants légaux. Le personnel de supervision sera particulièrement bien placé pour évaluer ou pour juger de l'assimilation effective de la formation reçue par les juges et les procureurs ou de la nécessité éventuelle d'apporter des modifications.

9. Il importe de relever tout progrès accompli dans l'administration de la justice : si les tribunaux travaillent plus efficacement, si les juges sont effectivement libres de statuer sur le fond et si les procureurs et la police procèdent aux arrestations et aux détentions dans le respect de la loi, alors l'opération de maintien de la paix doit le faire savoir. Si le système s'est amélioré à certains égards, cette reconnaissance renforcera la crédibilité de l'opération, améliorera ses rapports : elle ne saura alors être accusée de s'intéresser uniquement aux problèmes ou de critiquer le gouvernement hôte. De façon plus importante, l'opération doit s'employer à soutenir les personnes au sein du gouvernement, du système judiciaire ou de la communauté juridique, désireuses de changement et à les encourager à adopter de nouvelles mesures pour améliorer l'administration de la justice.

10. Les rapports périodiques de l'opération sur le système judiciaire doivent rendre compte de son évaluation des besoins de l'appareil judiciaire, du personnel et de l'impact tant négatif que positif de l'aide fournie. Les rapports doivent être axés sur les questions de fond et s'employer à mettre en évidence les obstacles au bon fonctionnement du système judiciaire dans chacune des régions. Les rapports doivent contenir des exemples spécifiques qui décrivent de façon aussi détaillée que possible la situation réelle de l'appareil judiciaire. Dans le cadre des priorités du programme de supervision, les problèmes potentiels à mettre en évidence dans les rapports périodiques ou thématiques peuvent être les suivants :

- i) Absence de fonctionnaires de justice dûment formés; évaluation de l'impact de toute formation dispensée aux fonctionnaires de justice : amélioration, stagnation, dégradation des résultats. Comment ? Pourquoi ? Chercher à identifier les raisons du changement (ou de l'absence de changement) observé.

- ii) Manque d'infrastructures, de moyens ou d'équipements nécessaires à l'appareil judiciaire pour s'acquitter de sa tâche. Les matériels utilisés sont-ils adaptés à l'environnement ? Par exemple des ordinateurs ont-ils été expédiés à un tribunal qui n'a pas l'électricité ? Dispose-t-on de véhicules ou ces derniers doivent-ils être réparés ?
- iii) Absence de volonté de s'acquitter des obligations, de mener des enquêtes, de créer des dossiers, de se présenter à l'heure au travail.
- iv) Ingérence de l'armée, de la police, des responsables locaux ou d'autres agents de l'État dans les affaires judiciaires.
- v) Corruption/extorsion, pots de vins ou autres incitations visant à modifier une décision de justice.
- vi) Preuves de discrimination dans une décision de justice (discrimination ethnique, religieuse, raciale, nationale ou sociale). Les personnes issues de différents groupes font-elles l'objet de traitements différents pour les mêmes actes/infractions ?
- vii) Menaces portées contre des fonctionnaires de justice : provenance ? raisons ?
- viii) Accès des avocats à leurs clients : rapidité, confidentialité.
- ix) Les mandats d'arrêt sont-ils émis et exécutés conformément à la loi ? Est-il possible de contester une décision de mise en détention préventive prise par un tribunal et d'obtenir l'examen de cette décision par une instance supérieure. La durée des périodes de détention préventive préalable à la mise en accusation est-elle supérieure à la durée autorisée par la loi et, si tel est le cas, pour quelle raison ?
- x) Ponctualité et conduite des procès et des autres procédures judiciaires.
- xi) Nombre de juges et de procureurs en fonctions, postes vacants, mutations, rémunérations et conditions de travail et nombre d'avocats commis d'office disponibles (structures d'assistance juridique ?).
- xii) Utilisation appropriée des ressources de l'État pour les besoins des tribunaux et analyse comparée des crédits budgétaires alloués au ministère de la justice et au système judiciaire par opposition aux autres fonctions de l'État.
- xiii) Participation des autorités et supervision exercée par exemple par le ministère de la justice ou le juge en chef. Un représentant quelconque de la justice est-il jamais venu inspecter les tribunaux, le bureau du procureur ou les prisons ? L'inspecteur

général du ministère de la justice donne-t-il un signe quelconque de contrôle ou de supervision des résultats des fonctionnaires de justice ? Des juges, des procureurs ou des juristes ont-ils été sanctionnés pour manquement à s'acquitter de leurs obligations professionnelles ?

11. L'équipe de supervision doit autant que possible recueillir et utiliser des statistiques pour illustrer les problèmes, les tendances ou les améliorations dont ses rapports font état. Idéalement, elle devrait définir des indicateurs spécifiques pour mesurer les éventuels progrès réalisés dans l'administration de la justice. Les enquêtes publiques peuvent s'avérer très utiles pour évaluer et suivre l'image de l'appareil judiciaire dans la population en général.

12. Les rapports devraient être associés à un diagnostic fondé sur la comparaison d'un certain nombre d'affaires ou de problèmes semblables, suivant une approche dynamique de résolution des problèmes, et inclure des recommandations réalistes et appropriées afin de remédier aux problèmes mis en évidence. Il convient de privilégier la mise en évidence des causes profondes des carences et non de s'intéresser en priorité aux manifestations anecdotiques de malversation. Les recommandations énoncées dans les rapports exigent un suivi de la part de l'équipe de supervision. La qualité des rapports a notamment pour autre conséquence de permettre l'élaboration par l'opération de maintien de la paix, par la communauté des donateurs et par les organisations techniques, de programmes viables et réalistes fondés sur les moyens disponibles.

