



HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME



LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

*Cartographie du secteur
de la justice*



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

Cartographie du secteur de la justice



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/06/2

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Avant-propos	v
Introduction et généralités	1
I. APERÇU DES PRINCIPALES INSTITUTIONS DU SECTEUR JUDICIAIRE	7
A. Les tribunaux	8
B. Les services de police et les différentes autorités de police (douanes, garde-côtes, gendarmerie)	19
C. L'administration pénitentiaire	23
II. INSTANCES OU MÉCANISMES CONNEXES	29
III. QUESTIONS IMPORTANTES ET PRIORITAIRES POUR LE SECTEUR DE LA JUSTICE PÉNALE ET LES INSTITUTIONS CONNEXES	41
A. Liens entre les institutions de base	41
B. Renforcement des institutions	42
IV. CONDUITE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	53
Conclusion	54
Annexes	59
I. Propositions de directives pour la collaboration avec les agents de la force publique / fonctionnaires de police	59
II. Propositions de directives concernant les activités liées aux prisons et aux centres de détention	63
III. Directives spécifiques d'enquête sur les allégations de traitements cruels, inhumains ou dégradants infligés par la police ou pendant une période d'incarcération	69

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 s'employer 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 le manque 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 l'élaboration d'instruments 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 de l'état de droit fourniront des conseils pratiques aux missions de terrain et aux administrations de transition dans des domaines critiques liés à la justice de transition et à 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 de base dans les domaines suivants : *cartographie du secteur de la justice, poursuites judiciaires, commissions de vérité, assainissement et supervision des systèmes judiciaires*.

La présente publication porte spécifiquement sur la description détaillée du secteur de la justice et de plusieurs autres grandes institutions connexes; elle vise à aider le personnel de terrain des Nations Unies à comprendre le fonctionnement réel du secteur de la justice au sein de l'État avant et pendant le conflit, et comment il devrait fonctionner pour que l'état de droit puisse s'instaurer. Elle donne un aperçu des institutions clés, des entités ou des mécanismes connexes et définit les thèmes prioritaires tels que les liens entre les principales institutions et l'intérêt des organes de contrôle.

Les principes invoqués dans ces instruments ont été pour l'essentiel tirés de l'expérience antérieure et des enseignements recueillis à la faveur des missions de terrain des Nations Unies. 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 postconflictuelle. Les instruments sont néanmoins conçus pour fournir aux missions de terrain et aux administrations de transition les données de base requises afin de cibler leurs interventions en

matière de réforme de la justice, conformément 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 pour la formulation de politiques en matière de justice de transition. Je souhaite exprimer ma reconnaissance et remercier tous ceux qui ont participé à la préparation de cette initiative importante.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louise Arbour', written in a cursive style.

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 de cet instrument par leurs observations, leurs suggestions et leur soutien. Je souhaiterais en particulier exprimer ma reconnaissance au consultant chargé d'élaborer cet instrument, William G. O'Neill. Le HCDH souhaite par ailleurs rendre hommage au programme qui a fourni un soutien de première importance au consultant, le Human Rights Law Centre de l'Université de Nottingham.

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

INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

Les conflits résultent souvent de l'incapacité du système juridique d'un État à protéger les droits et à sanctionner les auteurs de violations des droits de l'homme. Comportements discriminatoires, corruption et abus de pouvoir de la part de responsables de l'application de la loi et de membres de l'armée, dans de nombreux cas alimentent et exacerbent les conflits et rendent ensuite encore plus difficile la réconciliation. L'injustice, au sens propre, pousse la population à prendre les armes.

Toute opération de maintien de la paix devrait s'appuyer sur la connaissance du mode réel de fonctionnement du secteur de la justice au sein de l'État avant et pendant le conflit et de ses modalités idéales de fonctionnement pour que l'état de droit puisse s'instaurer. Puisqu'il s'agit d'un domaine extrêmement complexe, toute mission de maintien de la paix devrait comporter des spécialistes capables d'analyser les rôles des différents acteurs clés du secteur de la justice – juges, procureurs, avocats, greffiers, policiers, agents de l'administration pénitentiaire et différents ministères, notamment de la justice, de l'intérieur et de la défense. Avec beaucoup de modestie, les spécialistes internationaux de l'état de droit peuvent alors évaluer objectivement ce qu'ils peuvent offrir à leurs principaux homologues nationaux dans le cadre d'un exercice nécessairement entrepris à l'initiative de chaque pays, tout en évaluant non moins objectivement les faiblesses et les carences véritables qui ont contribué avant tout à l'apparition des injustices et au déclenchement des conflits. Pareille attitude permettra à l'opération de maintien de la paix de contrôler l'impact des tentatives de réformes tout en encourageant les initiatives visant à renforcer la capacité des institutions locales d'administrer la justice de manière équitable, de protéger les droits de l'homme et d'instaurer l'état de droit. La plupart des missions de maintien de la paix poursuivent désormais cette double finalité : superviser l'état de droit et l'observation des droits de l'homme d'une part et renforcer les institutions d'autre part. L'observation et l'évaluation de l'ensemble du secteur constitué par le système judiciaire sont donc décisives pour la réussite de toutes les opérations de maintien de la paix.

Le droit est au cœur même de la mission et du travail proprement dit d'une opération de maintien de la paix. La législation internationale des droits de l'homme, ainsi que les lois de la guerre, définissent les règles auxquelles un État doit se conformer pour traiter les personnes à l'intérieur de ses frontières pendant et après un conflit. Les lois locales et les systèmes juridiques nationaux doivent garantir et protéger les droits de l'homme internationaux. Pour la plupart des opérations modernes de maintien de la paix, la tâche consistant à superviser l'administration de la justice s'avère prioritaire.

Par exemple, la résolution du Conseil de sécurité n° 1542 (2004) du 30 avril 2004 établissant la mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti spécifie que la mission surveillera et rendra

compte de la situation des droits de l'homme, recréera le système carcéral et enquêtera sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, participera à la reconstitution, à la réforme et à la réorganisation de la police nationale haïtienne, en menant à bien les procédures d'habilitation de ses membres et en certifiant qu'ils n'ont pas commis de graves violations des droits de l'homme, élaborera une « stratégie de réformes et de renforcement des institutions judiciaires » et « [aidera] au rétablissement de l'état de droit, de la sécurité publique et de l'ordre public ».

Ce mandat reflète les principaux aspects du travail consacré à la justice de transition et à la réforme de l'état de droit dans une situation postconflictuelle : il concerne simultanément les principales institutions telles que la magistrature, la police et les services carcéraux, et consiste en outre à mener à bien des procédures d'habilitation du personnel en tant que méthode de réforme des institutions, tout en garantissant que les auteurs de violations passées n'exercent plus le pouvoir et en élaborant des stratégies générales de réforme de ces institutions.

La méthode adoptée également un rôle décisif. La résolution du Conseil de sécurité concernant Haïti intègre un enseignement de nombreuses expériences de situations postconflictuelles dans les années 1990 : il y a un lien étroit entre la supervision et le renforcement/la réforme des institutions. Bien que le personnel chargé de contrôler le respect des droits de l'homme soit tenu d'examiner et de vérifier le bon fonctionnement de la police, des prisons et des tribunaux, son objectif essentiel ne consiste pas à amasser des preuves contre les responsables d'éventuelles violations; une supervision effective est nécessaire à la mise en évidence des points forts et des faiblesses du système judiciaire, de façon à ce que les projets de réforme s'appuient sur une connaissance approfondie de la pratique actuelle, notamment des faiblesses et des problèmes persistants. Les tentatives de réforme du système judiciaire sont condamnées à l'échec, à moins que l'opération de maintien de la paix ne soit parfaitement au courant des points forts et des faiblesses des tribunaux, de la police, du ministère public et des services carcéraux, de l'influence exercée par le Ministre de la justice sur la nomination des juges, des causes profondes de la corruption ou du simple dysfonctionnement de l'administration des tribunaux. Cette connaissance est le résultat du travail intense et permanent d'observation et de coordination réalisé par le personnel civil de maintien de la paix dont la tâche consiste à connaître et à suivre de près les activités des principaux intervenants dans le secteur de la justice.

Un groupe d'experts des droits de l'homme, de la réforme des institutions et du maintien de la paix a dégagé la conclusion suivante :

Sans doute le principal enseignement des expériences recueillies dans le cadre de missions sur le terrain tient-il à la complémentarité fondamentale entre contrôle du respect des droits de l'homme et renforcement des institutions. Grâce aux activités de surveillance, les missions ont pu identifier l'origine et l'ampleur des problèmes liés aux droits de l'homme dans tout le pays; il a ensuite été possible de mettre à profit cette information

pour concevoir des mesures de réforme et des programmes de formation. Enfin, le suivi sur le terrain a fourni des informations directes en retour quant à l'efficacité des stratégies de réforme ou des programmes au fur et à mesure de leur mise en œuvre¹.

La supervision de l'administration de la justice est non moins importante en tant que moyen d'éprouver la bonne foi et les intentions d'un gouvernement. Considérons par exemple une mission de maintien de la paix, qui présente aux autorités une analyse du système judiciaire, mettant en évidence un problème particulier : la détention prolongée d'un suspect avant sa comparution devant un juge. La mission de maintien de la paix organise nombre d'ateliers à l'intention des juges, des procureurs et de la police, distribue des exemplaires des textes de lois appropriés (du droit international et du droit national), traduit dans les langues locales et propose même d'utiliser ses propres véhicules pour emmener les suspects au tribunal afin qu'ils puissent comparaître à temps de façon à respecter les délais fixés par la loi. Or, après tous ces efforts, le Gouvernement persiste dans sa pratique et nie même l'existence d'un problème. La mission de maintien de la paix peut alors présumer à coup sûr le caractère purement rhétorique de toute déclaration de gouvernement faisant état de l'existence d'un système juridique libre et équitable, respectueux des droits de l'homme. L'acceptation ou le refus de mettre en œuvre la meilleure façon de déterminer la sincérité de l'engagement d'un Gouvernement à reconnaître les garanties juridiques est parfaitement illustrée par son acceptation ou son refus de mettre en œuvre les réformes juridiques présentées par la mission de maintien de la paix lorsque ces réformes s'appuient sur des informations sérieuses et des recommandations dûment étayées et apportent des solutions viables au problème.

Un autre moyen important dont disposent les spécialistes du rétablissement de l'état de droit consiste à aider leurs homologues nationaux à se consulter et à examiner quelles devraient être leurs priorités et leurs stratégies. Ce rôle de facilitateur des consultations nationales qui consiste à réunir les représentants de nombre des institutions mentionnées dans la présente publication s'avère éminemment utile et particulièrement bien adapté aux acteurs internationaux opérant dans le secteur de la justice d'un pays en situation postconflictuelle. Aider à identifier et à encourager les acteurs locaux en faveur de la réforme figure parmi les grandes tâches incombant aux acteurs internationaux. La création et la responsabilisation d'une base de soutien nationale en faveur de la réforme de l'état de droit doit constituer l'une des toutes premières priorités d'une opération de maintien de la paix.

Dans le cadre de cette consultation nationale axée sur la réforme, les spécialistes internationaux de l'état de droit doivent encourager leurs homologues nationaux à élaborer leurs propres stratégies, notamment le classement des priorités. Par exemple, les questions touchant au choix de la date des élections, aux modalités d'application des différents éléments d'un accord de

¹ Alice Henkin (dir. publ.), *Honoring Human Rights: From Peace to Justice* (Washington, D.C., Aspen Institute, 1999), Summary edition, p. 19.

paix ou au moment de la mise en place des mécanismes de la justice de transition (par exemple commission de vérité, poursuite des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ou encore mesures de réparation pour les victimes) devront dans tous les cas être soigneusement examinées et discutées. Idéalement, les dirigeants nationaux devraient fixer la stratégie à suivre et les priorités, avec l'aide, les conseils et le soutien de la mission de maintien de la paix. Cela contribuera à résoudre le problème de l'ordre optimal de réalisation des réformes, toujours difficile à établir et pour lequel il n'y a pas de solution toute faite. L'un des paradoxes majeurs du travail de rétablissement de l'état de droit tient au fait qu'il prend du temps, alors que le temps risque souvent de jouer contre lui parce que l'insécurité persistante, le manque aux règles et la corruption compromettent tous les efforts de maintien de la paix.

De même que les choix stratégiques déterminent la façon dont les ressources financières disponibles seront dépensées, les discussions budgétaires concernant le secteur de l'état de droit définiront la politique suivie et pourront constituer par ailleurs un instrument de coordination. La difficulté de coordination de tous les donateurs impliqués dans des projets de rétablissement de l'état de droit suscite de nombreuses doléances. En moyenne, on compte au moins une demi-douzaine de donateurs bilatéraux, outre les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et les Nations Unies proprement dites. Le fait d'encourager l'État hôte à élaborer un plan et un budget permet dans une certaine mesure d'atténuer ce problème et de limiter les gaspillages et les doubles emplois. Le Gouvernement du Rwanda par exemple a présenté aux donateurs une stratégie judicieusement conçue et leur a demandé d'indiquer les composants auxquels ils souhaitaient apporter leur soutien. La coordination n'a pas posé de problème. À Haïti, par contre, il n'y avait aucun plan et les donateurs ont comblé ce vide en y introduisant leurs priorités et leurs intérêts spécifiques, rendant impossible toute coordination.

La réforme de l'état de droit exige un soutien politique. Le fait de veiller à ce que le grand public comprenne la nature des réformes renforce l'idée selon laquelle la réforme de l'état de droit a une dimension politique. Certaines personnes figureront nécessairement parmi les perdants si la réforme se réalise. Les rapports de force seront modifiés. Les personnes ayant l'habitude de contrôler la police et de l'utiliser pour exécuter leur volonté, contrôler la population ou voler les biens, verront une menace dans la réforme. Tel sera également le cas de ceux qui utilisaient les tribunaux pour asseoir leur domination économique ou politique. Le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur l'état de droit et la justice de transition dans les sociétés en proie à des conflits et dans les situations postconflituelles représente un progrès notable en termes de soutien public et politique en faveur de l'état de droit, ainsi que l'accueil enthousiaste que le Conseil de sécurité a réservé au rapport². Auparavant, le Conseil de sécurité s'est souvent abstenu de s'attaquer aux questions d'état de droit, pour ne pas risquer de donner l'impression de s'ingérer dans les affaires internes d'un État membre. Le soutien du représentant spécial du

² S/2004/616.

Secrétaire général et de différents responsables davantage concernés par les questions purement politiques est également essentiel.

Correctement menée à bien, la réforme de l'état de droit prendra des années et exigera un financement important, toutefois nettement moindre par comparaison aux opérations militaires. Si le respect des droits de l'homme et la capacité de prévenir leur violation ne sont pas enracinés dans les institutions locales, alors tous les moyens financiers et tous les efforts déployés par les opérations de maintien de la paix seront perdus. La diffusion de l'état de droit et l'approfondissement du respect des droits de l'homme sont à présent considérés non seulement comme la seule chose juste à faire, mais aussi comme l'élément essentiel d'une paix et d'une sécurité internationale durables dans le monde de l'après-guerre froide.

I. APERÇU DES PRINCIPALES INSTITUTIONS DU SECTEUR JUDICIAIRE

Il est devenu banal d'affirmer le caractère spécifique de chaque société sortant d'un conflit. Il est non moins vrai que certains défis et certains problèmes apparaissent régulièrement dans la plupart des opérations de maintien de la paix de telle sorte que l'analyse de ces situations nous permet de dégager des principes généraux dont l'application avec discernement et souplesse peut guider d'une certaine façon l'action des personnes chargées de la tâche énorme et complexe de soutien de l'état de droit dans des sociétés déchirées jusqu'à une date récente par la violence et l'intensité des conflits. Souvent, les défis en présence portent notamment sur les points suivants :

- dysfonctionnement de l'appareil judiciaire dont les membres ont quitté le pays ou bien sont complètement discrédités aux yeux de la population;
- la police a été un élément du problème : au lieu de veiller à l'observation des droits de l'homme, les policiers ont été les auteurs des principales violations; eux aussi se sont enfuis ou sont complètement rejetés par la population;
- les prisons sont des lieux surpeuplés, insalubres, qui ont été le siège de brutalités et dans lesquels des personnes ont dépéri pendant des années sans avoir été inculpées ou condamnées;
- la société civile locale est déchirée; elle est terrifiée après avoir subi de plein fouet la répression pendant des années, dépourvue de ressources de toutes sortes tandis que ses dirigeants les plus utiles ont été tués ou contraints à l'exil;
- la corruption est répandue et la criminalité organisée contrôle une grande partie de ce qui subsiste de l'économie, tandis que la traite des personnes, le trafic de médicaments et la contrebande sévissent;
- les mines terrestres constituent un danger permanent, une entrave à la liberté de mouvements ainsi qu'à l'activité économique, en particulier dans les zones rurales où les terres agricoles de première qualité sont souvent minées.

Le personnel de maintien de la paix œuvrant dans le domaine du rétablissement de l'état de droit doit être sérieusement informé de l'historique du conflit, de ses causes profondes et du rôle joué par les différentes institutions. Dans certains cas, les instances de traité des droits de l'homme des Nations Unies auront publié des rapports et des conclusions susceptibles d'être

utiles; de manière analogue, des organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples peuvent posséder de précieuses informations.

Le travail de recherche à la base de la présente publication a permis d'identifier 42 institutions concernées en matière de rétablissement de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Bien que chaque opération de maintien de la paix pose des problèmes spécifiques, trois de ces 42 institutions correspondront systématiquement aux priorités de toute opération de maintien de la paix : les autorités judiciaires, la police et le service carcéral. Les initiatives visant à les réformer toutes les trois doivent être engagées simultanément et de concert, de préférence de façon jumelée, de façon à ce qu'aucune d'elles ne soit trop en avance par rapport aux autres.

Des institutions différentes ne poseront pas les mêmes problèmes selon leur histoire et la pratique en vigueur dans l'État ou le territoire hôte : l'armée, lorsqu'elle a exercé des fonctions de police (Bosnie-Herzégovine, El Salvador, Guatemala, Haïti, Rwanda, ex-République yougoslave de Macédoine, Kosovo, Serbie et Monténégro), les milices et les forces armées privées lorsqu'elles doivent être intégrées aux services nouveaux ou réformés chargés de l'application des lois (Angola, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, République démocratique du Congo, El Salvador, Liberia, Sierra Leone, Timor Leste), les institutions nationales des droits de l'homme, telles que commissions nationales et médiateurs (Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, El Salvador, Guatemala, Haïti, Kosovo), les moyens d'information, le Parlement et les organisations professionnelles (avocats, comptables, professeurs de droit, officiers de police, médecins). Dans de nombreux pays, les procédures et le droit coutumier ou traditionnel jouent parfois un rôle important dans la réforme judiciaire engagée à l'issue d'un conflit (Afghanistan, Burundi, Guatemala, Rwanda, Sierra Leone, Timor-Leste). Dans chaque cas particulier, il incombe toutefois à une opération de maintien de la paix de consacrer suffisamment de temps, d'attention, d'effectifs et de moyens matériels à la magistrature, à la police et au système pénitentiaire.

A. Les tribunaux

Bien que les principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, les principes de base relatifs au rôle du barreau et les principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet soient des outils essentiels, aucune marche à suivre universellement admise n'a été définie pour renforcer l'indépendance et l'efficacité de la magistrature dans une société postconflictuelle. Il incombera au personnel de maintien de la paix chargé du rétablissement de l'état de droit d'aider la magistrature de différentes façons, notamment : en améliorant la gestion et l'administration des tribunaux, en aidant au recrutement des juges, des procureurs et du personnel des tribunaux; en assurant la formation de l'ensemble du personnel judiciaire; en instaurant ou en renforçant un contrôle indépendant des mécanismes disciplinaires; en rassemblant et en distribuant les ressources matérielles supplémentaires nécessaires au fonctionnement d'un système judiciaire; et en renforçant la capacité des facultés de droit des

universités de former les juges et les avocats futurs. Le personnel civil de maintien de la paix devra souvent participer à des enquêtes d'habilitation afin d'examiner les qualifications et les activités passées du personnel judiciaire de manière à garantir qu'il présente les qualifications et l'intégrité professionnelles requises et n'a pas été complice de violations passées des droits de l'homme ou de crimes contre l'humanité. Il faut affecter du personnel au contrôle du système judiciaire pour identifier tout problème éventuel tel que défaut d'observation des normes de droits de l'homme, corruption, ingérence politique ou intimidation, absentéisme et manque de moyens.

Les juges, les greffiers, les notaires, les huissiers, toutes les catégories de personnel du système juridique de l'État seront des interlocuteurs essentiels. L'observation des procès et la surveillance des procédures préalables, afin d'assurer l'application des garanties nationales et internationales en matière de limitation de la détention préventive, d'accès à un avocat et de rapidité des procédures font partie intégrante du travail d'une mission. La recherche de ces informations doit cependant tenir compte de certaines contraintes affectant la possibilité pour le système judiciaire de lever le secret de l'instruction. Par ailleurs, l'instauration de bons rapports de travail avec les fonctionnaires de la justice, depuis le ministre de la justice, jusqu'au juge de première instance et aux greffiers est importante pour toute mission de maintien de la paix à mener à bien dans le domaine judiciaire.

Certains membres des opérations de maintien de la paix doivent être affectés au contrôle du fonctionnement du système judiciaire, afin de noter les problèmes, les cas d'ingérence ou d'intimidation d'intervenants extérieurs cherchant à influencer l'attitude d'un juriste ou l'issue d'un procès. Corruption, pots de vins, extorsions de fonds compromettent l'état de droit : de tels cas doivent faire l'objet d'enquêtes et être attestés par des preuves. Il convient également de mener une enquête approfondie et de signaler toute menace, agression ou autre violence dirigée contre une personne qui travaille au sein du système judiciaire. Par exemple, lorsqu'un procureur fut battu et fut l'objet d'une mesure de suspension pour n'avoir pas suivi l'ordre d'un politicien local d'arrêter certaines personnes sans aucun motif à cet effet, les membres de la mission des droits de l'homme des Nations Unies au Rwanda ont enquêté sur cette affaire et publié une déclaration exigeant une enquête officielle. Le magistrat en a su gré à la mission estimant que son cas aurait été ignoré sans son intervention. De manière analogue l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) au Kosovo a dénoncé des cas d'ingérence dans le système judiciaire pour des raisons de haine ethnique, ce qui a entraîné un renforcement de la participation internationale et, dans certains cas, une meilleure protection des juges et des magistrats du parquet.

Il peut également être demandé au personnel affecté au secteur de la justice de faciliter par leurs conseils ou leur aide l'instauration de mécanismes chargés d'examiner les allégations de crimes de guerre passés, de crimes contre l'humanité et de violations graves des droits de l'homme. Il peut également fournir des renseignements concernant les mesures prises par d'autres

États confrontés à des problèmes similaires et proposer des options envisageables telles que tribunaux spéciaux, commissions de vérité et de réconciliation, programmes de réparation et procédures de justice traditionnelles. De concert avec leurs collègues nationaux, le personnel de maintien de la paix peut participer au réexamen et à la modification des lois pénales et civiles du pays. Dans une opération de maintien de la paix, les experts des droits de l'homme dans le cadre d'une opération de maintien de la paix peuvent contrôler la conformité des lois existantes ou des lois nouvelles aux obligations définies dans les principaux traités, tels que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits sociaux et culturels*, la *Convention sur les droits de l'enfant* et la *Convention contre la torture et autres peines, ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*³. Dans le cadre des opérations d'administration provisoire, dotées d'une autorité de tutelle (Timor-Leste, Kosovo), le personnel de maintien de la paix participera un certain temps à l'administration effective de la magistrature, de la police et des prisons.

L'accès à la justice est souvent réservé aux riches, à ceux qui ont des relations politiques et aux citoyens. Dans nombre de cas, la grande majorité de la population d'une société sortant d'un conflit n'a jamais eu véritablement accès aux tribunaux. En fait, le pouvoir judiciaire est considéré comme une institution étrangère dont la langue reste incomprise des gens ordinaires (le français à Haïti où tout le monde parle créole) et il s'avère impossible, pour des raisons financières ou autres, de recourir à un avocat. Le fait de rapprocher les tribunaux de la population, en particulier des groupements marginalisés (en fonction du sexe, de l'appartenance ethnique, de la zone géographique, de la religion, de la race, du revenu) de sorte que les conflits soient résolus rapidement, équitablement et de manière économique, introduira un changement nécessaire et révolutionnaire. Cela contribuera par ailleurs à empêcher de rallumer le conflit.

1. Justice pénale

La plupart des opérations de maintien de la paix seront axées principalement sur le secteur de la justice pénale au sein du système judiciaire; les raisons en sont évidentes. Dans la plupart des sociétés sortant d'un conflit, l'ordre public a disparu et il est impératif d'assurer la sécurité de populations traumatisées et déchirées par la guerre. Toutes sortes de gens dont on ignore qui les contrôle se promènent avec des armes. De plus, il est nécessaire d'arrêter, d'incarcérer et de mettre à la disposition de toutes procédures conçues pour traiter ces cas, les personnes responsables de crimes de guerre commis dans le passé, de crimes contre l'humanité et de différentes violations graves des droits de l'homme. Aussi, le rôle et la responsabilité du système de justice pénale seront-ils essentiels dans le cadre de toute situation postconflictuelle.

³ Lorsqu'un État a déclaré qu'il dérogeait à certaines de ces obligations au titre de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les agents de terrain doivent connaître l'importance exacte de la dérogation. Le Comité des droits a défini dans une observation générale importante les limitations strictes en matière de recours aux dérogations; les agents de terrain peuvent souhaiter confirmer la validité d'éventuelles dérogations par rapport aux normes et à la jurisprudence instituée par le Comité. [Voir observation générale du Comité n° 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).]

Les domaines du droit pénal les plus concernés dans le cadre du mandat d'une opération de maintien de la paix seront l'arrestation et la détention, le traitement des prisonniers et des détenus, l'accès des avocats à leurs clients, l'accès des professionnels de la santé et des parents aux détenus, les principes garantissant un procès équitable, les pratiques en matière de condamnation, les droits des victimes à participer aux procès, les programmes de réparation et toutes les lois d'amnistie ou de pardon.

Parmi les autres questions juridiques dont il y a souvent lieu de tenir compte figurent les lois et les pratiques qui régissent les manifestations, la liberté de la presse et les lois concernant les moyens d'information en général, les lois portant sur la constitution d'associations ou d'organisations non gouvernementales, la liberté de mouvement et enfin la possibilité d'imposer aux agents de l'État, notamment de la police ou de l'armée, de répondre devant les tribunaux des violations des droits de l'homme.

Plusieurs missions, par exemple, en Bosnie Herzégovine, en République démocratique du Congo et en Sierra Leone, ont observé une aggravation de la traite des femmes et des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle; aussi est-il essentiel de connaître les lois internationales et locales dans ce domaine. De manière analogue, les opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies doivent compter dans leurs rangs des spécialistes dotés des compétences nécessaires pour interroger et conseiller les victimes de la traite, généralement des femmes et les enfants qui ont été victimes de violences sexuelles. Dans un certain nombre de cas, la maladresse et l'absence de tact à l'égard des victimes de violations de droits de l'homme et d'actes criminels, n'ont fait qu'aggraver leurs souffrances. Au lieu d'offrir leur aide et leur compassion aux femmes victimes de la traite, certains juristes tant locaux qu'internationaux, notamment au sein de la police, les ont traitées comme des délinquantes (par exemple en Bosnie-Herzégovine et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine).

La dimension sexo-spécifique de la violence est très marquée dans la plupart des conflits modernes où l'on a constaté une banalisation tragique des viols et des enlèvements de femmes, notamment de femmes âgées et de jeunes filles. Les opérations de maintien de la paix doivent être prêtes à aider les responsables locaux à enquêter sur de tels cas, à diriger les poursuites et, si nécessaire, à porter ce type d'affaires devant d'éventuels tribunaux pénaux internationaux, sous réserve des obstacles juridictionnels.

Des enfants soldats ont participé à de nombreux conflits, en particulier en Afghanistan, en République démocratique du Congo, au Liberia, au Sierra Leone et au Sri Lanka. Des psychologues de l'enfance et des conseillers, tant d'origine locale qu'internationale, devraient être présents sur place pour superviser la façon dont ils sont traités par le système judiciaire local et pour proposer des possibilités d'assistance, de formation et différentes modalités de renforcement des capacités, dans le but d'améliorer le traitement réservé à des enfants qui ont vécu des expériences horribles et éprouvent des difficultés considérables pour se réintégrer à la société.

Le personnel concerné d'une opération de maintien de la paix doit connaître la jurisprudence en cours d'élaboration concernant les enfants soldats ainsi que les solutions de rechange aux poursuites pénales et aux mesures d'incarcération, telles qu'elles sont proposées par les tribunaux pénaux internationaux, la Cour pénale internationale et des institutions hybrides telles que la Cour spéciale pour la Sierra Leone et les nouvelles chambres extraordinaires au Cambodge.

Outre les lois et les normes internationales, le personnel de maintien de la paix opérant dans le secteur de la justice doit se familiariser avec les dispositions de la constitution nationale qui définit les droits fondamentaux ou interdit aux gouvernements ou aux personnes qui agissent en son nom de commettre certains actes. Les dispositions constitutionnelles qui garantissent la liberté de parole, la liberté de réunion ou d'association et qui interdisent la torture, les arrestations sans mandat ou les arrestations préventives prolongées, doivent faire partie intégrante de leurs discussions quotidiennes. Les détentions administratives abusives souvent pratiquées par nombre de gouvernements doivent également figurer sur les listes récapitulatives de la plupart des opérations de maintien de la paix⁴. Le traitement scandaleux et les conditions de vie des malades mentaux dans nombre d'institutions d'État (Haïti, Rwanda, Kosovo) devraient être une des priorités d'action pour la plupart des opérations de maintien de la paix.

Le recrutement de juristes locaux pour conseiller et même pour participer aux tâches concernant toutes ces questions de justice pénale, au niveau national, comme au niveau international, contribue à renforcer l'opération de maintien de la paix quant à ses compétences et à ses connaissances propres des questions nationales, et développe simultanément les capacités locales en offrant aux juristes du pays une ouverture à une pratique et une réflexion juridiques internationales de haute qualité.

Le système de justice pénale d'un pays peut appartenir à l'une des catégories suivantes : anglo-saxon ou de droit coutumier, de droit civil fondé sur le Code Napoléon, selon la loi islamique ou différentes variantes de la charia, et de droit traditionnel (souvent en Afrique et en Asie, mais aussi au Kosovo et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine où un ancien code régit encore nombre d'aspects de la vie de la communauté albanaise de ce pays).

⁴ Le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n° 8 sur le droit à la liberté et à la sécurité des personnes, a souligné que la protection offerte par l'article 9 du Pacte relatif aux droits civils et politiques ne devait pas se limiter aux personnes détenues pour des raisons pénales. Le comité signale que « l'article 9, qui traite du droit à la liberté et à la sécurité de la personne, fait souvent l'objet d'une interprétation assez étroite dans les rapports des États parties, qui, de ce fait, fournissent des informations incomplètes. Le Comité fait observer que le paragraphe 1 s'applique à tous les cas de privation de liberté, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou d'autres cas tels que, par exemple, les maladies mentales, le vagabondage, la toxicomanie, les mesures d'éducation, le contrôle de l'immigration, etc. Il est vrai que certaines dispositions de l'article 9 (une partie du paragraphe 2 et l'ensemble du paragraphe 3) s'appliquent uniquement aux personnes qui sont inculpées pour infraction pénale. Mais les autres dispositions, et en particulier l'importante garantie énoncée au paragraphe 4, c'est-à-dire le droit de demander à un tribunal de statuer sur la légalité de la détention, s'appliquent à toutes les personnes qui se trouvent privées de leur liberté par arrestation ou détention. En outre, les États parties doivent également, conformément au paragraphe 3 de l'article 2, veiller à ce que des voies de recours utiles soient prévues dans les autres cas où un individu se plaint d'être privé de sa liberté en violation du Pacte.

Les agents locaux dans le secteur de la justice doivent avoir une connaissance de base de l'appareil judiciaire national et local, en particulier de sa structure et du personnel. De quel type d'affaire un magistrat local peut-il connaître (c'est-à-dire quelle est la compétence du tribunal) ? Existe-t-il une cour d'appel ? Comment les infractions sont-elles classées (crimes graves, délits) ? Dans quels cas une partie peut-elle se pourvoir en appel contre une décision défavorable ? Dans quelles conditions un juge peut-il être renvoyé ? Quel est le rôle du Ministère public ? Quel est le rôle du procureur dans une enquête ? Les enquêtes doivent-elles se dérouler dans certains délais et des sanctions sont-elles prévues lorsque l'enquête n'est pas achevée à temps ou lorsqu'un rapport n'est pas soumis en temps voulu ? Qui nomme le procureur ? Quel est le rôle du ministre de la justice dans ce cadre ? Existe-t-il une procédure pour déposer une plainte en cas de mauvaise conduite d'un juge, d'un juriste ou d'un autre fonctionnaire de la justice ? Existe-t-il un organisme de contrôle en mesure de sanctionner des juges, des procureurs ou des fonctionnaires de la justice en cas d'abus de pouvoir, de corruption, de mauvaise conduite ou de manquement à un comportement professionnel ?

Les agents d'une opération de maintien de la paix doivent établir un réseau de fonctionnaires de justice (juges, procureurs, directeurs de prison) et chercher à se réunir régulièrement avec eux pour traiter de cas spécifiques, examiner les problèmes rencontrés au niveau de l'ensemble du système, travailler au renforcement des institutions et participer aux efforts d'éducation et de promotion des droits de l'homme. Un fichier de l'ensemble des juges, des procureurs, ainsi que des responsables de l'armée et de la police dans la région doit être tenu à jour. Toute mutation doit être signalée, de façon à pouvoir partager avec les collègues opérant dans la région de destination du fonctionnaire muté les informations concernant un juge ou un procureur particulier. Certains des responsables les plus importants dans le secteur de la justice pénale ainsi que les rôles qu'ils sont appelés à jouer dans une situation postconflictuelle sont présentés ci-après :

- **Les juges.** Dans la plupart des systèmes, les juges sont les gardiens de la liberté et des droits de l'homme. Les juges décideront de l'existence de motifs justifiant l'arrestation et la détention d'une personne, veilleront à ce que la personne en question ait accès à un avocat, présideront aux procès, et lorsqu'il n'y pas de jurés, décideront de l'innocence ou de la culpabilité. Dans les systèmes de droit civil fondés sur le Code Napoléon, le juge d'instruction participera souvent activement à la collecte de preuves nécessaires à la préparation du réquisitoire. La nomination, le maintien en place et le comportement des juges doivent toujours se conformer aux *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*.

- **Greffiers et personnel administratif.** Souvent oubliés, ces fonctionnaires assurent le fonctionnement du système judiciaire. Ils conservent les dossiers des affaires, ainsi que les extraits de jugement, programment les audiences et veillent à ce que l'ordre et la sécurité règnent dans la salle d'audience. Dans la plupart des scénarios postconflituels, l'administration des tribunaux est autant perturbée que le reste de la société; des dossiers ont été perdus ou détruits, l'équipement de bureau de base fait défaut et souvent il n'y a pas d'électricité. On ne saurait

sous-estimer l'importance de ces personnes, qui sont en fait la colonne vertébrale du système judiciaire. Rien ne peut se faire sans eux. En raison de ce pouvoir, et compte tenu de leur manque de prestige et de leur statut social généralement peu élevé, la corruption est répandue et le favoritisme dans le traitement des affaires, outre de nombreux abus de pouvoir, intervient à ce niveau.

• **Procureur/avocat général.** L'homme de loi chargé de représenter l'État dans une affaire pénale revêt une importance évidente pour le fonctionnement du système judiciaire dans une situation postconflictuelle. Leur pouvoir d'apprécier la nécessité de poursuivre une action leur confère un rôle éminent dans l'administration de la justice, en particulier dans les situations postconflituelles, où les pressions exercées pour ignorer ou oublier des crimes antérieurs peuvent être considérables. Les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet* contiennent les normes fondamentales régissant leur travail, ainsi que les protections dont ils doivent disposer pour diriger les enquêtes et les procès de manière impartiale et équitable. Les magistrats du parquet sont tenus de prêter toute l'attention requise aux infractions commises par des agents de l'État, aux cas de corruption, d'abus de pouvoir et aux graves violations des droits de l'homme, c'est-à-dire les différents types d'affaires auxquels ils sont vraisemblablement appelés à faire face, eux-mêmes ainsi que les membres d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Les magistrats du parquet doivent également bénéficier de la formation, des moyens, du matériel et de l'aide nécessaire pour instruire les dossiers et mener les poursuites, souvent dans des cas particulièrement complexes et délicats. L'absence de ces différents moyens a été un problème constamment rencontré dans maintes opérations de maintien de la paix (Afghanistan, Burundi, Cambodge, Guatemala, Haïti, Rwanda). Ils ont été exposés à des interventions abusives, à des menaces et même à des agressions violentes. Une tâche hautement prioritaire doit consister à préserver la compétence, l'indépendance et l'intégrité des magistrats du parquet.

• **Avocats de la défense.** Également oubliés ou ignorés dans le cadre des opérations de maintien de la paix, les avocats de la défense jouent un rôle absolument essentiel pour le bon fonctionnement de la justice. Dans de nombreux États, la simple existence d'un barreau indépendant et dynamique constituera un phénomène inédit. Dans les Balkans, sous le précédent système judiciaire socialiste, les avocats de la défense s'efforçaient simplement d'atténuer la condamnation, sans chercher à défendre l'innocence de leurs clients. En Afghanistan, en Angola, en République démocratique du Congo, au Rwanda et en Sierra Leone, les avocats étaient tout simplement trop peu nombreux et pour la plupart concentrés dans la capitale, de sorte que la plupart des accusés dans une affaire pénale assuraient eux-mêmes leur défense.

Le fait de doter les avocats de la défense de la formation et des moyens permettant d'instaurer un semblant d'égalité des armes dans une procédure pénale est la clé de voûte du renforcement de l'état de droit dans les situations postconflituelles. L'OSCE, dans le cadre de la mission des Nations Unies au Kosovo, a créé un centre de formation et d'information pour

les avocats de la défense et, pour la première fois dans l'histoire du Kosovo, des accusés ont eu des avocats pour récuser des preuves, affirmer les droits de leurs clients et s'efforcer de préserver la neutralité du système. De manière analogue, au Cambodge et au Rwanda, des ONG internationales, avec l'aide des missions des Nations Unies, ont renforcé la capacité de défense des accusés. Les avocats de la défense non seulement améliorent l'administration de la justice en combattant les abus de pouvoir, l'arbitraire et les carences du travail de la police, mais ils renforcent en outre les possibilités d'accès à la justice. En effet, dans la plupart des sociétés sortant d'un conflit, le système juridique était lointain et inaccessible, utilisait un langage et des procédures étranges et semblait systématiquement favoriser les puissants et les riches. Avec le concours d'avocats compétents, il est possible de faire fonctionner le système judiciaire même pour le compte des plus pauvres et des plus faibles, de protéger leurs droits et d'assurer à chacun une égalité de traitement devant la loi. Ce résultat est à lui seul révolutionnaire dans la plupart des situations postconflituelles et représente un élément essentiel pour l'instauration d'une paix durable.

• **Associations de victimes.** Selon la nature du système judiciaire, les victimes de crimes ou de violations des droits de l'homme peuvent participer activement et de façon statutaire aux procès. Tel est notamment le cas dans les pays de droit civil où la victime a souvent le droit d'être représentée par un avocat, qui participe au procès, pose des questions et présente des preuves. La reconnaissance de la souffrance des victimes, tout en cherchant à établir les responsabilités pour mettre un terme à l'impunité, représente l'un des principaux aspects du travail de la justice dans les situations postconflituelles. Que signifie après tout la « justice », sinon expliquer ce qui s'est passé et établir les responsabilités, tout en offrant réparation aux victimes des faits examinés.

La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir des Nations Unies définit des principes de base tels que l'accès à la justice et le traitement équitable des victimes, la restitution, l'indemnisation et l'assistance. Ces mesures peuvent se présenter sous de nombreuses formes et dans certains cas les pratiques traditionnelles ou la coutume, comme nous le verrons ultérieurement, peuvent déterminer leur teneur précise. Les opérations de maintien de la paix doivent s'intéresser davantage à cette question essentielle. Les fonctionnaires du secteur de la justice devront travailler avec les personnes qui aident les victimes, dont certaines sont profondément traumatisées, et assurer la liaison avec les tribunaux, les procureurs, les avocats de la défense et les professionnels de la santé. La réforme de la justice pénale inclut la mise à disposition de manuels, de crédits, de conseils, de refuges, c'est-à-dire de tout ce qui relève de l'aide aux victimes. De telles dispositions sont particulièrement indispensables lorsqu'il s'agit de femmes et d'enfants victimes de la traite, qui ont été pour nombre d'entre eux victimes de toutes sortes de violences, notamment sexuelles, susceptibles d'avoir laissé des blessures psychologiques profondes. Or, les intervenants internationaux n'ont pas pris en compte adéquatement les besoins des victimes et cette lacune doit être comblée. Une étude a constaté que :

« ... les donateurs ont renoncé à financer les projets de justice pénale relatifs aux droits des victimes et à différents besoins des communautés. » ... « la contribution effective des institutions sécuritaires à la protection de la sécurité des personnes – en particulier pour la défense des femmes contre le viol, l'aide aux victimes de crimes violents et le niveau de sécurité des communautés – doit être renforcée⁵ ».

Or, cette attitude va peut-être changer à la faveur de la mise en place de la Cour pénale internationale. Contrairement aux tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale prévoit spécifiquement l'obligation d'offrir une assistance formelle aux victimes dans le cadre d'une action en justice. La Cour peut également prescrire à la personne condamnée des réparations appropriées en faveur de la victime⁶. Il importe de signaler que l'adoption par la Commission des droits de l'homme des *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes de la législation internationale des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, en avril 2005, renforcera encore le caractère essentiel de la reconnaissance du rôle et des revendications des victimes eu égard aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et aux violences similaires. Ce domaine évolutif de la législation doit s'inscrire dans les activités judiciaires des opérations de maintien de la paix, aussi bien dans toute activité de formation et de renforcement des capacités que dans la préparation des poursuites engagées au niveau national ou international.

Toutes ces connaissances au sujet des principaux acteurs de la justice pénale et de leur forte interaction visent en définitive à renforcer le système de justice pénale, mais non à s'y substituer, en l'aidant à fonctionner conformément aux lois du pays considéré et à ses obligations en vertu des normes internationales. Le seul fait de savoir qu'ils sont observés et soutenus a donné à certains le courage de suivre la loi et de résister aux menaces.

2. Tribunaux civils

La justice pénale sera certes au cœur de l'attention de l'opération de maintien de la paix, mais certaines affaires non pénales, traitées par les tribunaux civils ou faisant l'objet de mécanismes d'arbitrage, par exemple les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits, méritent également une attention particulière. Les mêmes thèmes (niveau approprié de rémunération, de dotation en personnel et moyens du système judiciaire, gestion adéquate notamment contrôle

⁵ International Council on Human Rights Policy, *Perspectives locales : L'aide internationale au secteur judiciaire. Résumé des conclusions*, Genève, 2000, p. 65-66.

⁶ Voir le Statut de Rome de la Cour pénale internationale [article 75 (2)]. L'article 75 (1) stipule : « La Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit. Sur cette base, la Cour peut, sur demande, ou de son propre chef dans des circonstances exceptionnelles, déterminer dans sa décision l'ampleur des dommages, de la perte ou du préjudice causé aux victimes ou à leurs ayants droit, en indiquant les principes sur lesquels elle fonde sa décision ».

du personnel, efficacité de la logistique et des procédures d'achat de tous les tribunaux) revêtiront une aussi grande importance dans le domaine du droit civil que dans celui du droit pénal. L'accès de la population à la justice, fonction dans une large mesure des coûts encourus, de la disponibilité des avocats, et de la proximité géographiques des tribunaux ou des médiateurs, mérite une attention non moins grande du personnel de maintien de la paix. On peut citer parmi les principales questions de justice civile examinées dans le cadre des activités de maintien de la paix :

- **Propriété (immobilière et mobilière).** Dans nombre de sociétés sortant d'un conflit, la détermination de la propriété des terres, des habitations, des entreprises commerciales, du bétail et des effets personnels peut devenir un problème majeur des tâches de reconstruction et de réconciliation et de l'instauration d'une paix durable. Il incombera aux agents de terrain de se familiariser avec des problèmes de ce type ou dans certains cas d'aider à mettre en place des institutions propres à les traiter comme cela a été le cas en Bosnie-Herzégovine, à Timor-Leste et au Kosovo.

- **État civil.** Les certificats de mariage, de naissance et de décès font souvent défaut et les registres sont mal tenus ou ont été détruits dans des pays tels que l'Afghanistan, le Cambodge, la République démocratique du Congo et Haïti. Or, ces documents conditionnent beaucoup de choses : la possibilité de fréquenter l'école, les soins de santé, en particulier les vaccins et la situation des maladies transmissibles dans un district, le droit de vote, l'accès aux programmes de sécurité sociale et l'héritage.

- **Citoyenneté.** Quels sont les citoyens ou les résidents d'un pays ? Qui a le statut de réfugié ou de personne déplacée ? Quels sont les droits liés à ce statut ? Telle personne est-elle apatride et quelles en sont les conséquences ? Il s'agit là d'une question de vie ou de mort en Côte d'Ivoire.

- **Justice des mineurs.** Les conflits ont des conséquences particulièrement dures pour les enfants; ils perturbent leur existence et créent toute une série de problèmes que le système judiciaire doit souvent s'efforcer de résoudre. Outre les problèmes liés aux enfants soldats et au traitement dont ils doivent faire l'objet pour faciliter leur réadaptation et leur réintégration dans toute la mesure possible, l'essor de la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation de la main-d'œuvre est une question éminemment difficile à résoudre. Le pays hôte dispose rarement des ressources et des compétences requises, aussi bien en termes d'orientation adaptée que sur le plan médical, pour répondre aux besoins des enfants touchés par le conflit. Certaines opérations de maintien de la paix comptent dans leur rang des agents spécialisés dans la protection de l'enfance, qui sont chargés d'établir de bonnes relations de travail avec les réseaux locaux de protection de l'enfance. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), en tant qu'institution pilote des Nations Unies pour les questions relatives à l'enfance, a mis au point de nombreux modules de formation bien conçus, guides de poche et

instruments de supervision concernant les problèmes posés par la justice des mineurs dans le cadre des opérations de maintien de la paix⁷. Toutefois, l'ensemble du personnel de maintien de la paix doit rester attentif pour identifier les enfants qui ont le plus de difficultés et travailler de concert avec les responsables locaux et les experts internationaux pour créer un réseau prenant en charge les enfants qui ont assisté aux événements les plus horribles. Il convient d'obtenir de préférence des solutions de rechange créatives plutôt que de faire appel à l'incarcération ou à différentes mesures de détention, dans le cas des enfants en difficulté avec la loi.

• **Administration publique.** D'emblée, la réforme de l'état de droit doit impérativement promouvoir une transparence accrue et une obligation renforcée de rendre des comptes dans l'ensemble de l'administration publique (par exemple, immatriculation de véhicules, permis de construire, enlèvement des ordures, inspection de la santé publique, réglementation bancaire, collecte des impôts), étant donné que beaucoup plus de gens sont en contact avec ces administrations, (et leurs antécédents de pratiques discriminatoires et de corruption), qu'avec le système judiciaire officiel. Ainsi, toute perpétuation des mauvaises pratiques de l'administration publique risque d'aggraver rapidement le désordre et de renforcer la constatation/sentiment du fait que la situation est incontrôlée ou n'a aucunement changé. Au Kosovo par exemple, l'échec rencontré par les Nations Unies et par la force de sécurité internationale (KFOR) pour appliquer le règlement de la circulation et le règlement de la construction a répandu largement la crainte selon laquelle les bandes criminelles avaient plus de pouvoir que l'État ou que la communauté internationale, ce qui était effectivement vrai à certains endroits.

3. Droit coutumier et justice traditionnelle

Dans nombre d'États, outre leur système judiciaire officiel, les procédures et les intervenants peuvent s'appuyer sur le droit coutumier et sur les traditions qui ont généralement pour avantage d'être proches de la population, économiques et rapides, tout en bénéficiant d'une grande légitimité.

Toutefois, certains de ces systèmes de justice traditionnelle peuvent comporter de graves imperfections en matière d'égalité des sexes, de droits des enfants et de types de châtiments proscrits par le droit international. Ainsi, les agents de terrain ne sauraient approuver aveuglément en toutes circonstances le recours au droit coutumier. Par exemple, dans certaines régions d'Afghanistan, la coutume pachtoune impose à la famille d'un meurtrier de donner en mariage une jeune fille à la famille de la victime. Cette exigence est manifestement inacceptable en vertu du droit international applicable en Afghanistan, comme en vertu de la loi afghane; le Président conservateur de la Cour suprême a reconnu la nécessité de mettre un terme à cette pratique.

⁷ Voir le rapport final du groupe spécial pour l'élaboration de stratégies globales d'état de droit à l'intention des opérations de maintien de la paix au Comité exécutif sur la paix et la sécurité (août 2002), en particulier l'annexe B.

Le personnel de maintien de la paix des Nations Unies peut aider les réformateurs en désignant les éléments auxquels ils souscrivent et ceux qui présentent des problèmes⁸. Ils peuvent aider les praticiens à prendre conscience des carences des mécanismes de la justice traditionnelle du point de vue des droits de l'homme et s'employer à résoudre le problème, tout en continuant à utiliser le mécanisme local de la justice traditionnelle ou en continuant à faire appel à un médiateur. Simultanément, ils peuvent conseiller la meilleure façon de soutenir les méthodes informelles de règlement des conflits sans compromettre d'autres programmes de promotion des droits de la femme ou d'abolition de pratiques préjudiciables. Cette tâche peut néanmoins constituer une entreprise délicate comportant des risques plus ou moins importants. Le personnel de maintien de la paix doit maintenir de multiples contacts avec les principales ONG locales, les chefs religieux et les dirigeants des associations locales. Le Rwanda propose un modèle prometteur; les spécialistes des droits de l'homme des Nations Unies ont aidé à y adapter le processus traditionnel *gacaca* de justice villageoise aux crimes de moindre gravité associés au génocide de 1994. Cette solution a permis d'atténuer le grave surpeuplement des prisons rwandaises qui constituait en lui-même une grave violation des droits de l'homme, tout en renforçant l'obligation de rendre des comptes et la justice et de favoriser la réconciliation au niveau des villages.

B. Les services de police et les différentes autorités de police (douanes, garde-côtes, gendarmerie)

Quel que soit le contexte, la réforme de la police figure parmi les défis les plus importants et les plus complexes. Cette tâche s'avère particulièrement délicate dans les situations postconflituelles, lorsque la police a perpétré de graves violations des droits de l'homme. Dans une large mesure coupées des populations qu'elles sont censées en principe servir et protéger, et opérant davantage en militaires qu'en fonctionnaires de la sécurité publique, ces forces de police se sont avérées difficilement transformables en organisations respectueuses des droits, assurant simultanément la protection des citoyens et la lutte contre les délinquants. Il en résulte des implications considérables pour le secteur de la justice et pour la protection des droits de l'homme.

La réforme de la police, à l'instar de la réforme judiciaire ou de toute tentative pour transformer une institution, est fortement politique. Compte tenu de la modification des rapports de force qui en résultera, la résistance rencontrée n'est que naturelle et il faut s'y attendre. Nombre des tenants de l'ancien ordre verront dans la réforme une menace directe, un jeu à somme nulle dans lequel ils risquent d'être les perdants, tandis que d'autres seront les gagnants. La réforme

⁸ Xanana Gusmão, Président de Timor-Leste, a résumé dans un discours le caractère complexe des mécanismes de la justice traditionnelle : « Si nous savons comment mettre à profit les aspects positifs de la justice traditionnelle et identifier ses points faibles en tant que mécanisme et les imperfections de ses valeurs, la justice traditionnelle (autrement dit, 'la justice appliquée par les communautés') contribuera de façon décisive à empêcher les problèmes mineurs de persister et de se transformer en conflits majeurs incitant des familles, voire des hameaux entiers à entrer en conflit ». [Discours du 27 juin 2003, que l'on peut consulter sur le site www.asiafoundation.org.]

sous-entend par ailleurs l'échec ou l'imperfection de ce qui existe ou existait. Les personnes participant à l'ancienne structure ne seront guère satisfaites de cette conclusion et on peut s'attendre à ce qu'elles s'opposent au changement. Il y a une contradiction intrinsèque entre, d'une part, l'avis formulé par les Nations Unies selon lequel il importe de « construire sur ce qui existe sur place et de prendre au sérieux la participation nationale » et, d'autre part, la réalité du besoin même de réforme né du caractère inadéquat des structures existantes et de la nécessité d'un changement de fond⁹.

Les Nations Unies et les autres intervenants qui s'engagent dans une réforme de la police doivent comprendre d'emblée que cette tâche représente bien plus qu'une simple « menace technique » ou un simple rafistolage affectant exclusivement les aspects opérationnels d'une force de police. La population locale interprétera tout projet, toute campagne de formation ou de sensibilisation du public comme une initiative politique et fera le calcul politique de ce qu'elle risque de gagner ou de perdre du fait de cette initiative. La réforme de la police transformera inévitablement la société; il s'agit d'un élément majeur du renforcement de l'État exigeant que la population ait confiance dans la police et que celle-ci soit au service du public, indépendamment des ordres du jour politiques et en dépit des expériences récentes. Une telle dynamique constitue une transformation essentielle des modalités de gouvernement d'une société dans la plupart des États en situation postconflictuelle et en crise. « Les dirigeants et les critiques doivent admettre que les missions civiles de la police font partie intégrante d'un vaste et ambitieux projet de gestion des conflits et de développement politique et socio-économique »¹⁰. Ils doivent en outre valider et financer un engagement à long terme puisque ce processus prendra des années et non des mois.

Le personnel de maintien de la paix des Nations Unies doit connaître les traditions, les pratiques et les conditions locales en matière de police et de sécurité. Il est indispensable d'avoir une connaissance approfondie de sa structure et de l'organisation de la police. Les fonctionnaires des Nations Unies doivent également connaître le profil de la criminalité dans le passé, les réseaux et les associations criminelles, à l'intérieur et à l'extérieur de l'ancienne police et leur mode de fonctionnement. De plus, dans la plupart des pays sortant d'un conflit, la police a souvent été un élément du problème. Dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, le Rwanda et la Sierra Leone, elle se comportait généralement comme une puissance occupante, réduisant au silence toute critique apparente des autorités et n'hésitant pas à recourir à la violence pour maintenir son emprise. La plupart des gens ont eu des rapports négatifs avec la police : extorsions, menaces, tabassages, viols, disparitions et meurtres; toutes ces pratiques ont été trop fréquentes.

⁹ Charles Call, *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability* (International Peace Academy, 2003), p. 4.

¹⁰ Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations* (The International Institute for Strategic Studies, 2002), Adelphi Paper N° 343, p. 13-14.

En maintes circonstances, la population n'a jamais eu l'expérience d'une force de police offrant des services et assurant une protection tout en observant les droits de l'homme; aussi les Nations Unies doivent-elles être prêtes à aider les citoyens à exprimer le souhait d'une force de police sensible à leurs attentes et respectueuse des personnes¹¹. Bien qu'il soit difficile de surmonter ce contexte, « il existe une demande cachée souhaitant l'existence d'une force de police sympathique et attentive aux besoins »¹². En dépit du scepticisme compréhensible né de décennies de comportements policiers abusifs, la plupart des gens souhaitent avoir de bons rapports avec la police; ils souhaitent compter sur elle pour les protéger et pour prévenir la criminalité. Tel est particulièrement le cas des survivants des conflits modernes qui ont fait tant de victimes parmi les civils. Plus que quiconque, ils apprécient le besoin d'une force de police respectueuse des droits, qui les protégera, au lieu de s'attaquer à eux.

Les réformateurs de la police ne doivent rien ignorer de cette histoire, même de détails tels que la couleur des anciens uniformes et les noms des unités de police tristement célèbres. La population considère parfois certains postes de police comme des centres de torture et ne souhaite guère s'en approcher. Les initiatives de réforme ne doivent en aucune façon ne serait-ce que suggérer le maintien de symboles, d'unités ou de tactiques discréditées et abusives.

La perception des associations de ce type exige des compétences étendues. En deux mots, l'amélioration du fonctionnement de la police du point de vue des droits de l'homme est trop importante et trop complexe pour être laissée aux seuls spécialistes des droits de l'homme ou de la police. Le succès des initiatives prises dans ce sens exige la participation de personnes imprégnées de connaissances dans des domaines aussi variés que l'administration, la gestion du personnel, la logistique, les approvisionnements, les communications, l'analyse des données, la réforme institutionnelle, la psychologie, la sociologie, la criminologie, les campagnes d'information publiques, l'anthropologie, et les relations communautaires. Il ne suffit pas de demander simplement à un spécialiste des droits de l'homme de venir faire une conférence sur les normes internationales dans ce domaine auprès d'un groupe de cadets d'une académie de police, ou de demander à un spécialiste de la police de faire un exposé sur la façon de procéder à une interpellation avec fouille au corps.

Dans nombre de cas, les forces de police des sociétés postconflituelles comptent peu de femmes dans leurs rangs. Aussi, la dimension sexo-spécifique de la réforme de la police est-elle devenue prioritaire. Au Kosovo par exemple, le fait que la nouvelle force de police compte environ 18% de femmes constitue un événement révolutionnaire pour les Balkans. Dans le cadre d'autres missions, des efforts concertés de recrutement dans ce sens ont permis d'augmenter les effectifs de policiers de sexe féminin. Les violences familiales, longtemps ignorées ou élimi-

¹¹ Charles Call, op. cit., p. 5.

¹² David Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What To Do and How To Do It* (National Institute of Justice), p. 25.

nées en tant que problème relevant de la sphère privée, sont désormais considérées sous un angle entièrement différent à la faveur de l'augmentation du nombre de femmes dans la police. Les forces civiles de police des Nations Unies (CIVPOL) elles-mêmes feraient bien de favoriser les efforts visant à atteindre un meilleur équilibre entre les sexes; la plupart des forces de police des Nations Unies affectées à des opérations de maintien de la paix sont composées d'hommes.

La réforme des forces de police constitue une tâche multidisciplinaire, dont les aspects sont multiples, qui exige une coordination soigneuse entre de nombreux acteurs et demandera beaucoup de temps et d'argent. Garantir un financement public durable et ne dépendant pas des largesses étrangères est un défi majeur. Toutefois, le rôle essentiel et les responsabilités de la police en termes de garantie de l'ordre public et de respect des droits de l'homme signifient que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent concentrer immédiatement leur action sur la réforme de la police. Les spécialistes des Nations Unies dans différents domaines – droits de l'homme, maintien de l'ordre, et réforme administrative – doivent collaborer avec les fonctionnaires locaux pour mettre au point une stratégie de maintien de l'ordre et garantir un financement durable d'origine locale¹³.

1. L'armée

Les opérations de maintien de la paix doivent souvent tenir compte du rôle de l'armée dans l'élaboration des réformes de la justice. Dans les États qui sortent d'un conflit, les forces armées ont participé, généralement de façon négative, à l'administration de la justice. Par des mesures d'intimidation des juges et des procureurs ou en usurpant les fonctions de la police, les forces armées ont commis de fréquentes ingérences dans le déroulement des procès ou à maintes reprises ont arrêté et détenu des civils. De tels épisodes ne doivent pas se répéter et le personnel de maintien de la paix doit établir de bonnes relations de travail avec l'armée pour être sûr qu'elle comprend son nouveau rôle au sein d'une nouvelle démocratie respectueuse des droits de l'homme. Les programmes destinés à faciliter cette transition, généralement sous l'appellation de programmes DDR de démobilisation, de désarmement et de réintégration, devront bénéficier de ressources adéquates pour autoriser le passage d'une situation conflictuelle à une paix durable. L'exemple de l'Afghanistan, du Liberia et de la Sierra Leone démontre actuellement le lien entre le succès des programmes DDR et celui de la réforme de la justice; en revanche, l'échec de ces programmes a entraîné une grave déstabilisation du point de vue de la paix et de la sécurité, comme on a pu le constater au Liberia en mars 2004, lorsqu'un programme mené à la hâte et mal préparé a provoqué des émeutes et failli déclencher une reprise des combats. À Haïti, l'échec du programme DDR de 1994-95 a menacé à nouveau le

¹³ La priorité absolue accordée au suivi et à la formation dans le cadre de la réforme de la police menée par les Nations Unies a compromis l'effort entrepris pour instaurer des services forts, efficaces et respectueux des droits de l'homme dans les situations postconflituelles. Voir William G. O'Neill, « Police reform and human rights », étude pour le Programme commun de renforcement des droits de l'homme, PNUD/HCDH, juillet 2004.

pays neuf ans après, lorsque d'anciens soldats renversèrent violemment un président démocratiquement élu.

Le contrôle des militaires afin d'établir s'ils remplissent les conditions pour servir dans une unité réformée de l'armée ou de la police est apparu comme un enjeu essentiel pour le système judiciaire. L'examen impartial, transparent et dépourvu d'ambiguïté des antécédents des personnels militaires facilitera la réforme de l'institution, tout en signalant que l'impunité pour des infractions passées ne sera pas admise. Le maintien des « mauvais éléments » en dehors des nouvelles unités de l'armée et de la police renforce les chances de succès de la réforme du système judiciaire. Il est intéressant de noter que la résolution du Conseil de sécurité sur Haïti, datée du 30 avril 2004, invite explicitement les Nations Unies à faciliter l'assainissement de la police nationale haïtienne. Des opérations de ce type sont également en cours en République démocratique du Congo et au Liberia.

2. Acteurs non étatiques – Milices et groupes d'insurgés

En Afghanistan, le succès de l'opération de rétablissement de l'état de droit dépendra dans une large mesure du bon déroulement du processus de démobilisation des différentes milices dirigées par des seigneurs de la guerre. On se trouve en présence d'un défi analogue au Burundi, en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo, au Liberia et en Sierra Leone, où certains des éléments de plusieurs armées rebelles seront intégrés aux nouvelles forces armées. Certaines milices non étatiques, à l'instar de leurs homologues du Gouvernement officiel, se sont souvent immiscées dans des domaines relevant de la justice et de la police sur le territoire qu'elles contrôlaient pendant le conflit. L'Armée de libération du Kosovo en est un bon exemple; s'étant substituée à la police, elle arrêta, incarcérait et même jugeait les collaborateurs supposés du régime serbe. Dans les situations postconflituelles, il est essentiel que ces intervenants non étatiques rendent leurs armes et trouvent d'autres activités. Leur intégration effective dans la société, éventuellement au sein des nouvelles unités de police (une fois dûment contrôlés, des membres de l'Armée de libération du Kosovo ont été intégrés aux nouveaux services de police du Kosovo) ou de l'armée (d'anciens membres des milices font actuellement l'objet d'une formation afin de devenir officiers de la nouvelle armée afghane), doit faire partie intégrante d'une stratégie globale concernant le secteur judiciaire.

C. L'administration pénitentiaire

Le système carcéral est un maillon essentiel de la justice pénale, qui comprend la police, les procureurs, les avocats de la défense et la magistrature. Or, cette administration est souvent négligée ou, lorsqu'elle est prise en compte, n'est pas suffisamment financée. Par exemple, en Afghanistan, la communauté internationale a désigné l'Italie en tant que pays pilote de la réforme du système judiciaire, le même rôle étant confié à l'Allemagne pour la réforme de la police. Aucun pays pilote n'a été désigné pour l'administration pénitentiaire. Or, la situation des prisons

en Afghanistan était réellement critique : la vie de centaines de prisonniers y était menacée dans l'immédiat, en raison du surpeuplement, de l'absence de nourriture et des mauvais traitements.

Cela n'est pas rare dans les situations postconflituelles où les prisons et les centres de détention posent souvent des problèmes particuliers; les détenus y sont fréquemment exposés à des risques considérables, coupés de leur famille, de leur avocat et de leur médecin dans de nombreux cas, exposés constamment aux risques de torture et de mauvais traitements. Les conditions dans les prisons sont souvent inhumaines, le surpeuplement, la mauvaise qualité ou l'insuffisance de l'alimentation, l'eau souillée et la maladie étant les principaux dangers pour la santé des prisonniers. Les dangers en présence sont encore plus grands dans des centres de détention secrets ou officieux, où les prisonniers sont détenus au secret. Le risque de torture ou de mauvais traitement est particulièrement élevé lorsque le monde extérieur ne dispose d'aucune information ou d'aucune possibilité d'accès aux détenus. Dès lors qu'ils sont effectivement détenus, les « perdants » d'un conflit sont exposés aux châtiments et à la justice généralement sommaire des vainqueurs. D'après une importante étude des prisons, réalisée dans le cadre des opérations de maintien de la paix :

« En définitive, la légitimité de toute opération de maintien de la paix dépend de sa capacité de modifier de façon concrète l'existence des personnes affectées par un conflit violent. Il importe avant tout d'instaurer les garanties fondamentales de la sécurité humaine... Les structures correctionnelles constituent l'élément du système de justice pénale dont l'impact est le plus considérable sur les libertés et les droits des individus... Elles peuvent jouer un rôle essentiel dans le rétablissement des conditions fondamentales de la sécurité humaine, dans le cadre d'une stratégie globale de primauté du droit :

- en faisant appel à un personnel qualifié pour gérer les prisons et assurer leur entretien dans une première étape;
- en offrant une assistance technique aux actions de réforme des prisons;
- en soutenant les initiatives visant à instaurer ou à réformer l'infrastructure juridique et conceptuelle de l'ensemble du système de justice pénale; et
- en formant le personnel local des prisons »¹⁴.

Dans une opération de maintien de la paix, la définition de limites et de liens clairs et reconnus avec les autres éléments de la chaîne du système de la justice pénale est un défi prioritaire, essentiel à la reconstruction des structures légitimes de l'autorité de l'État. Toutefois, les travaux consacrés au système carcéral sont souvent compliqués par l'arrivée préalable d'autres éléments de l'opération de maintien de la paix, qui ont déjà commencé à œuvrer dans ce domaine, même

¹⁴ International Corrections and Prisons Association for the Advancement of Professional Corrections, *Practical Guidelines for the establishment of correctional services within United Nations peace operations*, p. 16 et 23-24.

à contrecœur, comme au Kosovo. Aussi est-il essentiel de prévoir d'emblée une collaboration et des échanges effectifs entre les spécialistes des prisons d'une opération de maintien de la paix et leurs homologues militaires.

Le travail dans les prisons figure dans les missions du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui sera dans nombre de cas un partenaire essentiel de la réforme du système carcéral. À Haïti et au Rwanda, les missions des droits de l'homme des Nations Unies ont conclu un accord officiel avec le CICR spécifiant leurs jours respectifs de visite des prisons, de façon à ce qu'ils ne se retrouvent pas sur le chemin l'un de l'autre, et précisant leurs thèmes d'action prioritaire respectifs (conditions de détention pour le CICR, et statut juridique du détenu/prisonnier pour les spécialistes des droits de l'homme des Nations Unies).

Dans la plupart des situations postconflituelles, les autorités locales conserveront la responsabilité de l'administration des prisons, tandis que les experts internationaux assureront les tâches de contrôle, de conseil, d'orientation et de formation. Dans certaines opérations de maintien de la paix, par exemple à Timor-Leste et au Kosovo, il y aura une période de juridiction partagée, au fur et à mesure de la transition. En principe, cette période devrait être courte, mais en réalité cela n'est guère probable. Elle peut en effet durer des mois, sinon des années. Un des défis majeurs consiste à coordonner les différentes actions pour que toutes les composantes de la mission de maintien de la paix et les partenaires locaux coopèrent et communiquent sur les questions essentielles telles que l'identité des détenus, la raison de leur incarcération, la nature des politiques et des pratiques de détention en vigueur, les équipements et les moyens susceptibles d'être mis en commun, les capacités d'aide mutuelle et les limites de juridiction à respecter impérativement. Des objectifs professionnels, nationaux ou idéologiques contradictoires risquent de constituer des obstacles et d'aggraver énormément les tensions et le sentiment d'impuissance. Tel a été le cas dans la plupart des opérations de maintien de la paix; il s'agit donc d'un de ces phénomènes qu'il faut envisager, prendre en charge et atténuer, mais qui ne disparaîtra sans doute jamais.

Il convient de prévoir dès que possible la présence sur place d'administrateurs des prisons, à titre de conseillers ou d'administrateurs, pour veiller à ce que les besoins d'un service pénitentiaire soient clairement définis et pris en compte. Si tel n'est pas le cas d'emblée, des choix difficilement réversibles peuvent avoir été faits et les ressources disponibles risquent d'avoir été réparties entre les groupes existants, de telle sorte que les spécialistes des prisons, lorsqu'ils sont effectivement sur place, sont forcés d'expliquer la nécessité d'introduire des changements à des personnes qui ont déjà d'autres priorités. Ils doivent alors quémander des ressources à ceux qui les ont affectées ailleurs. Il peut en résulter des conséquences à long terme, étant donné que les dirigeants risquent dans les années qui suivent de consacrer beaucoup de leur temps à s'efforcer de trouver de l'aide et des sources de financement, alors que leur tâche essentielle devrait être de conseiller les responsables du système pénitentiaire ou de le diriger eux-mêmes dans la phase d'administration provisoire.

L'infrastructure matérielle des prisons (par exemple, en Afghanistan, au Cambodge, au Guatemala, au Liberia et en Sierra Leone) est généralement désespérément inadéquate, au point de compromettre la santé, voire la survie des détenus. L'économie nationale étant généralement totalement délabrée, le fonctionnement des installations carcérales dépend dans une large mesure de l'aide extérieure, ce qui limite sérieusement les possibilités de réforme rapide. L'évaluation des infrastructures, notamment l'identification des besoins urgents et la mise en place de moyens adéquats détourneront le personnel de la tâche consistant à conseiller ou à diriger efficacement un système carcéral; le personnel d'encadrement passe souvent plus de temps à chercher, voire à demander à une série de pays et d'institutions les fonds nécessaires au financement de travaux de construction, de besoins en matériels et de formation, qu'il n'en consacre aux activités de planification, de formation, de conseil ou de gestion du fonctionnement du système.

Le contexte social ne saurait non plus être ignoré. Les prisons sont parfois devenues des symboles d'oppression, de corruption ou des lieux de torture et de répression de la population civile ou de certaines de ses composantes. L'instauration d'un sentiment de légitimité ou de justice sociale liée au système carcéral est un immense défi dans des pays tels que la République du Congo, le Guatemala, le Libéria, le Timor-Leste et le Kosovo. Il faut également tenir compte des valeurs sociales en vigueur dans les pays hôtes : les notions de crime, de sanction, ainsi que le rôle et la nature du pouvoir de l'État d'appliquer des sanctions, varient considérablement; les systèmes de valeurs imposés de l'extérieur et les sanctions correspondantes ne sont guère susceptibles de bénéficier d'une légitimité immédiate, en dépit de la nécessité d'observer les normes internationales en matière de droits de l'homme et de détention inscrits par exemple dans *l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, ou *l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement*, indépendamment des normes culturelles. Qu'ils agissent en tant que conseiller ou comme administrateur, dans le cadre de la refonte ou de la réforme d'un système carcéral, ou lorsqu'ils en créent un de toute pièce, le personnel de maintien de la paix devra concilier ces intérêts parfois contradictoires.

Le personnel d'origine nationale, le cas échéant encore présent au terme du conflit, ne possède pas nécessairement les compétences requises, ni la crédibilité suffisante auprès de ses concitoyens ou auprès des détenus. Lorsque les prisons ont été des lieux de violence et d'oppression, la population n'aura guère confiance dans les personnes qui y travaillent. Dans de nombreux cas (Bosnie-Herzégovine, Guatemala, Rwanda, Kosovo), il y aura un groupe linguistique, religieux ou ethnique dominant. De façon quasi certaine, l'observation des principes d'égalité entre les sexes sera réduite au minimum. L'incarcération des mineurs risque d'être une pratique courante, souvent en violation de la *Convention des droits de l'enfant* et de *l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*. Ainsi, un problème fréquent dans nombre d'opérations de maintien de la paix est celui du mélange des mineurs et des prisonniers adultes, et de l'absence de séparations entre les femmes et les hommes.

Le personnel de maintien de la paix chargé du système pénitentiaire doit immédiatement évaluer les compétences, l'expérience, les valeurs et les résultats du personnel local. Selon ses conclusions, il lui faudra vraisemblablement en remplacer certains, voire les déferer à la police et les poursuivre en justice, et entreprendre pour les autres des programmes de recyclage.

Le personnel de maintien de la paix, qu'il soit chargé de contrôler ou de conseiller les autorités pénitentiaires nationales ou d'exploiter directement les prisons, doit en permanence observer les principes suivants :

- L'incarcération constitue en elle-même la punition; celle-ci ne doit pas être infligée par un personnel pénitentiaire en colère ou qui s'érige en juge.
- Les délinquants conservent tous les droits et privilèges d'un membre de la société, à l'exception des droits nécessairement supprimés ou limités du fait de leur incarcération.
- Aucune punition autre que l'incarcération ne doit être imposée par les autorités pénitentiaires et en rapport avec l'infraction commise. L'administration d'une peine doit faire appel aux mesures les moins restrictives concernant le délinquant, adaptées au risque qu'il représente.
- Toute punition consécutive à une violation du règlement de l'établissement doit être imposée de façon publique, dans le respect de la législation et des droits.
- Tous les délinquants doivent avoir accès à des systèmes équitables de présentation de doléances et de recours.
- La nature et l'objet des pouvoirs des personnels pénitentiaires doivent être établis par la loi et clairement définis. Il convient d'instituer des mesures de contrôle de leurs prérogatives.
- Il ne faut recourir à la force qu'en cas de menace directe pour la sécurité du personnel ou pour la sécurité de l'établissement ou de la communauté. Seule la force strictement nécessaire pour lever la menace doit être utilisée. Les Nations Unies ont défini des directives précises quant au recours à la force et quant à l'utilisation des armes à feu par les autorités de police, directives également contraignantes à l'égard des autorités locales et internationales (CEVPOL et personnel pénitentiaire des Nations Unies). Les professionnels des systèmes carcéraux doivent se référer à la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, aux *Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois* pour définir les stratégies et les orientations dans le cadre de la mise en place d'un établissement pénitentiaire.

Il incombe aux collaborateurs des Nations Unies, qu'ils agissent à titre de conseillers ou d'administrateurs, dans le cadre de la création ou de la reconstruction d'un système carcéral, de bien connaître le système pénal local et de déterminer la meilleure façon d'inculquer les valeurs d'un système moderne et humain. Il s'agit là d'une étape décisive affectant tous les aspects du système carcéral : dimension, fonctionnement, budget et dotation en personnel. Les professionnels des prisons des Nations Unies doivent être conscients du fait que leur attitude, leurs conseils et leurs orientations déterminent pour les années à venir le caractère

du système carcéral mis en place. Cette tâche est particulièrement délicate dans le contexte classique d'une mission, alors qu'il s'agit en priorité de pourvoir à l'essentiel : financement, équipement, personnel, nourriture, eau salubre, soins médicaux – et de mettre en place des installations sûres, des systèmes de recours et une sorte de mécanisme d'inspection ou de contrôle extérieur. Même lorsque le personnel des Nations Unies a du mal à s'en sortir pour mener à bien ces tâches, la façon dont il s'y attelle est un signal clair, porteur de normes, de valeurs et de principes universels.

II. INSTANCES OU MÉCANISMES CONNEXES

Les tribunaux, la police, l'armée et les administrations pénitentiaires jouent un rôle de premier plan dans l'organisation du système judiciaire. Dans les situations postconflituelles, les tâches de rétablissement de l'état de droit et de mise en place d'un système de justice de transition se caractérisent essentiellement par la connaissance approfondie et les liens étroits avec ces institutions. D'autres entités peuvent également jouer un rôle important pour les tâches de maintien de la paix associées à la réforme du secteur de la justice. Ci-dessous, en figure une liste non exhaustive, avec mention des rôles essentiels et des responsabilités en rapport avec l'administration de la justice :

- **Ministères de la justice, des droits de l'homme, de l'intérieur, de la défense et des finances.** Selon le pays considéré, ces ministères contrôlent normalement l'administration des tribunaux, la police, les prisons et l'armée. Lorsqu'il existe un ministère des droits de l'homme, il importe de vérifier qu'il peut agir de façon indépendante et dispose de ressources appropriées, le danger étant que ce ministère puisse servir d'écran contre les critiques. Tous ces ministères doivent promouvoir et soutenir les réformes, bien que leur bonne volonté réelle à cet effet puisse être contestable étant donné le peu d'empressement probable de l'exécutif à renoncer à son contrôle; le Ministère des finances contrôle le budget; or, comme nous l'avons vu, l'insuffisance des ressources risque de compromettre la réforme du secteur de la justice. La difficulté vient du fait que les questions de contrôle et celles de budget sont des jeux à somme nulle.

- **Parlements nationaux.** Souvent ignoré et affaibli du fait de la prédominance du pouvoir exécutif ou de l'armée, le Parlement peut et doit jouer un rôle important dans le cadre de la réforme de la justice. Depuis l'élaboration de nouvelles lois en matière de procédure pénale ou d'administration pénitentiaire, jusqu'à la création de comités spécialisés chargés de contrôler le pouvoir exécutif (comité parlementaire des droits de l'homme, justice des mineurs, droits des femmes, police, justice pénale, etc.), le Parlement doit être un partenaire actif et explicite de la réforme du secteur de la justice. Malheureusement, la plupart des pays qui sortent d'un conflit n'ont guère d'expérience dans ce type d'affirmation de l'autorité du Parlement, de sorte qu'il faudra beaucoup de temps, d'énergie et de moyens pour que celle-ci se mette en place. Cette observation est d'autant plus vraie dans le cas des assemblées locales et décentralisées, telles que les instances parlementaires régionales ou municipales.

En outre, les parlements se composent en très grande majorité d'hommes, et s'apparentent en fait à des clubs de dinosaures peu désireux de remettre en cause, sinon de renverser l'ordre établi. Le Rwanda a instauré un précédent intéressant en prévoyant dans sa Constitution que 30% des sièges du Parlement soient réservés aux femmes. Les femmes représentent 48% de la législature actuelle, soit le pourcentage le plus élevé dans le monde. Ce type d'action de discrimination positive peut servir de modèle à d'autres États qui sortent d'un conflit, dans lesquels les lois et les pratiques en vigueur ont écarté les femmes du pouvoir.

• **Institutions nationales des droits de l'homme.** Ce domaine se développe, en particulier en Europe, où les médiateurs et les commissions nationales des droits de l'homme ont accumulé une expérience de plus en plus vaste et acquis une solide pratique. Elles se présentent sous maintes formes, mais généralement revêtent un caractère non judiciaire, dans la mesure où elles peuvent recevoir des plaintes émanant de citoyens concernant des allégations de faute des services officiels, disposent de certains pouvoirs d'enquête (notamment de forcer les autorités à transmettre les documents dont elles disposent et de contraindre les gens à témoigner), sans toutefois être en mesure de définir l'innocence ou la culpabilité, ni de mettre en application leurs conclusions.

Les instances nationales des droits de l'homme jouent un rôle désormais très important dans le travail de sensibilisation des gens à leurs droits. Dans les Principes de Paris¹⁵, les Nations Unies ont établi certains critères permettant de garantir l'indépendance et l'impartialité des institutions nationales des droits de l'homme, indépendamment des modalités ou de l'origine précise de leur financement.

Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent renforcer l'état de droit en attirant l'attention sur un aspect longtemps méconnu, d'une importance vitale pour la justice : le comportement d'agents de l'État ne présente pas nécessairement la gravité d'un crime, mais peut néanmoins constituer une atteinte aux droits de l'homme. Par exemple, le favoritisme ou la discrimination qu'ils manifestent dans l'attribution des permis de construire ou des autorisations de vente de produits alimentaires; ou encore les agents de l'État qui ferment les yeux quand il le faut lorsqu'ils procèdent à des inspections de sécurité, de salubrité, ou de conformité à d'autres réglementations, ce qui a une incidence sur la vie et sur le bien-être de nombreuses personnes. L'élimination de ce genre d'attitude non seulement protège les gens et leurs droits, mais favorise la bonne gouvernance et renforce la confiance de la population dans ses institutions. Cet aspect de la réforme du secteur juridique mérite une plus grande attention de ceux qui conçoivent et mettent en place les opérations de maintien de la paix.

Les manquements de l'administration peuvent en outre avoir des conséquences catastrophiques : effondrement de bâtiments; mise en marché d'aliments dangereux pour la santé;

¹⁵ Résolution 48/134 du 20 décembre 1993 de l'Assemblée générale.

médicaments périmés inefficaces contre la maladie, tout en permettant à celle-ci de se propager; routes encombrées de véhicules dangereux qui multiplient le nombre de morts et de blessés.

Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent en outre prendre en compte un domaine négligé des droits : les droits économiques, sociaux et culturels. Dans les situations postconflituelles, le respect des droits à l'alimentation, au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à la sécurité sociale fait souvent cruellement défaut. Toutefois, la réalisation de ces droits par le biais d'actions en justice risque souvent d'être délicate, longue et coûteuse. Aussi, des résultats seront-ils plus rapidement obtenus en soulevant ces questions par l'intermédiaire des commissions nationales des droits de l'homme ou du médiateur.

- **Association d'avocats.** Les associations d'avocats, si elles existent, peuvent faciliter la transformation du système judiciaire. Malheureusement, dans des cas tels que le Rwanda et le Kosovo, les avocats faisaient partie du régime répressif qui figure parmi les causes du conflit et des violations des droits. Dans ces deux situations, la plupart des avocats ont quitté le pays. Les opérations de maintien de la paix doivent faciliter la reprise rapide des activités des associations d'avocats. Elles disposent souvent de mécanismes disciplinaires destinés à protéger le comportement professionnel et à sanctionner les manquements. Elles ont en outre souvent institué des systèmes d'aide juridique, de façon à ce que les pauvres aient un avocat, au moins dans les affaires pénales graves. Par exemple, l'association des avocats à Haïti a établi une liste d'avocats qui assurent à tour de rôle la défense gratuite des clients indigents.

Les associations d'avocats peuvent aussi faire office de centres d'accueil de nouveaux avocats. Certains pays exigent des diplômés en droit qu'ils exercent en tant qu'apprentis ou stagiaires pendant une certaine période. Ce rite de passage important permet aux nouveaux avocats de se familiariser avec les bonnes pratiques et avec l'éthique de la profession dès le début de leur carrière. Des associations de femmes avocates se sont par ailleurs créées dans de nombreux pays; elles ont jeté un éclairage opportun sur les graves difficultés auxquelles les femmes sont confrontées, en matière de violences familiales, d'accès au crédit, d'héritage et de propriété des terres. Ces femmes avocats font par ailleurs office de modèles positifs d'identification pour la génération suivante de défenseurs de l'état de droit et des droits de l'homme.

Les *Principes de base relatifs au rôle du barreau* fixent des normes de conduite universelles et constituent un bon point de départ des activités impliquant des organisations nationales d'avocats. Ils prévoient notamment que « toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour les défendre à tous les stades d'une procédure pénale ».

- **Commissions de réforme du droit.** Dans nombre de cas, les lois pénales, les lois sur la propriété, l'héritage, la justice des mineurs et les codes du commerce (notamment en matière de banqueroute, d'investissements étrangers et d'activités bancaires) doivent faire l'objet d'une

révision et d'une mise à jour approfondie. Certaines lois sont parfois en contradiction directe avec les obligations internationales de traité de l'État hôte, spécialement en matière de droits de l'homme. Plusieurs États ont créé des commissions de réforme du droit (Bosnie-Herzégovine, Haïti, Rwanda et Sierra Leone) chargées de cette tâche. Elles sont dans certains cas le résultat d'un acte législatif, et sont parfois composées dans une large mesure de membres du barreau, tandis que d'autres s'apparentent conjointement à une commission parlementaire et à une instance indépendante. Quelle que soit leur forme précise, les conseils judiciaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent être au courant du travail de ces commissions et leur proposer leurs compétences et leur aide. Un domaine dans lequel l'assistance internationale s'est avérée particulièrement précise est l'aide aux États qui ont ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à la rédaction d'une loi d'habilitation ou d'une loi d'application permettant d'activer pleinement les obligations conventionnelles.

• **Facultés de droit.** Il s'agit d'alliés évidents mais souvent oubliés de la réforme du secteur de la justice; étant donné que les facultés ou les écoles de droit sont à l'origine des futurs praticiens d'un pays, il n'y a pas de meilleur endroit pour s'employer à façonner les compétences, l'éthique professionnelle et le sens des responsabilités dans la fonction exercée. Heureusement, les récentes opérations de maintien de la paix ont affecté du personnel à la tâche consistant à établir rapidement des liens étroits avec les facultés de droit.

Au Kosovo, l'OSCE a chargé plusieurs membres de son équipe de renforcement de l'état de droit de travailler avec la faculté de droit de l'Université de Pristina à la modernisation de son programme d'étude et de ses méthodes d'enseignement. Les fonctionnaires de l'OSCE ont même exercé des fonctions de professeur, notamment de législation internationale des droits de l'homme et de droit humanitaire. Des études de droit clinique ont été introduites pour la première fois dans un système qui privilégiait auparavant l'apprentissage par cœur. Les compétences pratiques et l'application des principes du droit ont été privilégiées. Au Rwanda, le personnel des droits de l'homme des Nations Unies a collaboré avec enthousiasme aux activités de la faculté de droit de Butare, en créant de nouveaux cours et en les dispensant lui-même dans plusieurs cas. La collaboration avec les enseignants des facultés de droit a contribué en outre dans une large mesure à assurer la durabilité de la tâche entreprise. Des initiatives analogues ont été observées en Sierra Leone, où le personnel de la mission des Nations Unies a participé au rajeunissement de la jadis prestigieuse faculté de droit du collège de Fourah Bay.

• **Centres de formation judiciaire.** Un pourcentage dérisoire de juges des pays sortant d'un conflit a reçu une formation professionnelle antérieure, du reste limitée. Ainsi, avant le milieu des années 1990, il n'y a jamais eu d'académie des juges à Haïti ou au Rwanda. Dans d'autres pays, en particulier dans les Balkans, les juges étaient bien formés, mais leur expertise était au service d'un système par essence contraire au respect des droits de l'homme. La création ou la réforme des centres de formation des juges et aussi des registraires ou greffiers (*greffiers* dans le cas du système issu du Code civil ou Code Napoléon) doit figurer parmi les principales

priorités de toute opération de maintien de la paix. Il est essentiel de veiller à ce que les compétences pratiques aient plus d'importance que les approches théoriques ou excessivement académiques. Apprendre à diriger un tribunal, à faire avancer les procès, à archiver les dossiers, à rédiger des opinions et à gérer efficacement les fortes charges de travail importent davantage qu'un cours supplémentaire sur des questions juridiques difficiles à comprendre. On ne doit jamais non plus sous-estimer l'importance de la présentation aux juges de la législation internationale des droits de l'homme applicable dans leur pays et de sa mise en œuvre dans des affaires nationales. Par exemple, la plupart des juges en poste dans des États sortant d'un conflit ignoraient complètement que la *Convention contre la torture* leur interdit de présenter comme preuve toute déclaration faite sous la torture (article 15) ou que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit l'emprisonnement pour non-respect d'une obligation contractuelle (article 11).

• **Organismes de recherche, centres universitaires et groupes de réflexion.** Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent faire participer à leurs actions de réforme de la justice des spécialistes universitaires compétents issus de l'intelligentsia du pays. Par exemple, au Guatemala, des spécialistes universitaires en criminologie, anthropologie et disciplines connexes ont participé à la formation de la police, comme à l'élaboration des programmes correspondants. Or, les Nations Unies ignorent souvent les chercheurs et les spécialistes universitaires locaux, lesquels pourraient enrichir tous les aspects des missions de rétablissement de l'état de droit. Il devrait y avoir une collaboration plus poussée entre les universitaires, les établissements d'enseignement supérieur, les centres de recherche et les groupes de réflexion et les missions de réforme menées par les Nations Unies. En fait, les missions des Nations Unies devraient s'employer systématiquement à démarcher les spécialistes universitaires locaux et à rechercher auprès d'eux non seulement des informations et des idées mais aussi leur participation. Cela renforcerait l'un des principes précédemment énoncés : à savoir qu'il est essentiel d'avoir une profonde connaissance des facteurs locaux comme du contexte et de l'historique des crimes, des violences, de la discrimination, du favoritisme, de la répression et des abus divers avant de s'engager dans toute initiative de rétablissement de l'état de droit. Qui est mieux placé pour fournir ces informations et ces analyses que la communauté locale des universitaires et des chercheurs ? En travaillant avec ces derniers, les Nations Unies contribuent par ailleurs à renforcer leur capacité de mener des recherches, de recueillir, d'analyser et d'évaluer des données et, enfin, de faire office de « gardiens » avérés de l'état de droit, qui restent en poste longtemps après le départ du pays du dernier agent de la CIVPOL, du dernier observateur du système judiciaire, inspecteur des prisons ou spécialiste des droits de l'homme.

• **Académies de police.** Comme dans le cas des juges, il n'est pas rare que les forces de police aient reçu une formation officielle limitée pour travailler dans des pays tels que la République démocratique du Congo, El Salvador et la Sierra Leone. Nombre d'entre eux ont des antécédents militaires totalement inadaptés aux rapports avec la population et à l'application des techniques de médiation ou d'usage minimal de la force. De ce fait, plusieurs opérations de

maintien de la paix ont dirigé des initiatives visant à créer des écoles professionnelles de police dans lesquelles tous les agents de police doivent suivre un stage d'initiation. Des spécialistes du maintien de l'ordre et des droits de l'homme ont participé à la mise au point du programme d'étude et aux activités de formation proprement dites.

En Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et au Kosovo, la formation de la police s'est effectuée dans le cadre du précédent système communiste/socialiste; toutefois, ce type de maintien de l'ordre bafouait les droits de l'homme et ignorait complètement les méthodes modernes propres au maintien de l'ordre démocratique ou communautaire. À certains égards, de telles situations se sont avérées particulièrement complexes étant donné que les membres de la police doivent alors désapprendre les pratiques antérieures contraires aux droits de l'homme ou à la primauté du droit.

• **Institutions médico-légales et médicales.** Les sociétés postconflituelles disposent rarement d'un laboratoire médico-légal professionnel en état de fonctionner pour mener à bien des enquêtes pénales ou du personnel qualifié capable de réaliser ce type d'investigation. Le réalisme veut que l'expertise et les moyens internationaux auront initialement une importance prépondérante dans ce domaine critique. Heureusement, les enquêtes complexes consacrées aux génocides et aux crimes contre l'humanité commis au Guatemala, au Rwanda, dans les Balkans et ailleurs, sont à l'origine du développement considérable de l'expertise et de l'expérience correspondante actuellement disponibles. Des groupes tels que « Les médecins pour les droits de l'homme » (*Physicians for Human Rights*) peuvent mettre sur pied des opérations assez rapidement et au moindre coût. Ils privilégient la formation du personnel local de façon à ce que les efforts et les expertises ainsi mises en œuvre ne disparaissent à leur départ.

Parfois, une mission intégrera ce type de compétences à son propre personnel pour mener à bien des tâches spécifiques et pour des périodes déterminées. La mission civile internationale commune Nations Unies/Organisation des États américains à Haïti (MICIVIH) a demandé à plusieurs experts d'une équipe médico-légale argentine de travailler avec elle, puisqu'elle a ensuite aidé le gouvernement d'Haïti à préparer le procès des personnes accusées d'un massacre aux Gonaïves en 1994. Pour la première fois de l'histoire haïtienne, des données médico-légales ont été utilisées dans un procès pour faciliter l'inculpation des criminels. L'utilisation accrue des différentes données scientifiques, notamment médico-légales, permettra de moins s'appuyer sur les confessions ou sur d'autres formes de preuves qui se prêtent davantage aux manipulations ou même créées de toutes pièces par des pratiques policières abusives ou du fait de la corruption. Ainsi, le développement des capacités médico-légales renforce la tendance à la professionnalisation de la police et à un plus grand respect des droits de l'homme. Simultanément, les avocats de la défense peuvent également avoir accès aux données médico-légales susceptibles de disculper leur client; là encore, le principe de l'égalité des armes doit prévaloir, dès lors que des progrès technologiques font leur apparition dans le cadre du système de justice pénale.

• **Association des moyens d'information.** Une presse libre, indépendante et responsable est une alliée vitale dans un processus de réforme du secteur de la justice. Informer la population du comportement du Gouvernement, révéler des informations fondamentales telles que les budgets et les contrats publics, dénoncer la corruption et les manquements divers, sont tout autant nécessaires que la formation des juges et de la police dans les situations postconflituelles. Les journalistes professionnels doivent par ailleurs avoir des codes de conduite parce que leurs droits et leurs privilèges sont indissociables d'un devoir impérieux d'objectivité et d'exactitude. Faire commerce de rumeurs ou les rapporter sans vérifier les faits au préalable risque d'aggraver la violence, d'annuler les progrès réalisés de haute lutte en matière de réforme de la justice.

Un incident survenu récemment au Kosovo illustre parfaitement ce danger; des journalistes de tous les médias (presse, radio, télévision) ont repris une histoire dénuée de fondement selon laquelle un Serbe avait lancé son chien d'attaque sur trois jeunes Albanais qui s'étaient noyés dans un cours d'eau voisin après avoir pris la fuite. Les comptes rendus ainsi présentés dans les médias ont contribué à déclencher une vague de violences en mars 2004 qui a provoqué au moins 19 morts, l'incendie et la destruction de centaines de foyers serbes et de douzaines d'églises orthodoxes, et la ruine d'un semblant de paix provisoire entre les deux groupes ethniques. Quatre années de travail et des millions de dollars voués au développement de la tolérance interethnique sont pratiquement partis en fumée du jour au lendemain.

Plusieurs opérations de maintien de la paix ont dispensé à des journalistes une formation spécialisée en matière de journalisme d'enquête (sur les crimes, les violations des droits de l'homme, la fraude financière, le crime organisé et la contrebande) et de couverture des procès. Ce type de formation a comporté des sessions sur la liberté d'expression, mais aussi sur les limites de ce droit et sur les devoirs des journalistes auprès de la population. Les opérations de maintien de la paix doivent continuer à traiter des problèmes posés par les médias sur différents fronts, notamment la collaboration avec les journalistes pour mener des campagnes de sensibilisation aux droits de l'homme et à la primauté du droit, tout en participant à leur perfectionnement professionnel.

• **Organisations non gouvernementales.** Aucun groupe d'entité ne joue un rôle plus vital dans le secteur de la justice que les ONG. Aucune réforme – justice, police, système carcéral, armée, administration – ne s'enracinera et n'entraînera un réel changement sans le soutien et la compréhension de la société civile. Tel qu'indiqué plus haut, une des erreurs majeures des opérations de maintien de la paix dans le secteur de la justice a consisté à assimiler la réforme à une question exclusivement ou essentiellement technique, impliquant un bricolage de certains textes de lois et la distribution de divers stages et autres « friandises » aux principaux intervenants des institutions clés. Or, la population que ces institutions sont censées servir doit être consultée dès le début et souvent. De plus, les consultations ne doivent pas se réduire à de simples maquillages, mais à de réelles possibilités pour les personnes concernées par la justice

et les droits de l'homme d'avoir leur mot à dire. Il ne suffit pas en effet d'inviter des ONG à une réunion, puis de proclamer qu'elles ont participé. Il faut en fait que les citoyens qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme, de la justice, des droits des femmes, des problèmes liés à l'enfance, des droits des malades mentaux, des handicapés, etc., participent à la planification, aux recherches, à l'élaboration des stratégies, à l'établissement des budgets et à la définition des mécanismes de présentation de comptes et d'évaluation, en rapport avec les initiatives de réforme de la justice.

En Sierra Leone par exemple, le Tribunal spécial (tribunal international hybride créé en vertu d'un accord conclu entre le Gouvernement de la Sierra Leone et les Nations Unies pour juger les personnes « premières responsables » des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis dans ce pays) a mis au point un plan complet d'information du grand public. Un groupement d'ONG locales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme se réunit régulièrement avec des collaborateurs de la justice pour examiner des cas spécifiques et différentes initiatives de réforme de la justice. La participation de la population, sous la forme de fourniture de preuves, de comparution en tant que témoin et d'aide aux enquêteurs, est passée en revue à cette occasion, tandis que les ONG communiquent ensuite ces informations à leurs membres et à la population dans son ensemble. Dans un pays où les tribunaux et la police ont dans le passé réprimé la population et participé à des violations des droits de l'homme, on comprend aisément que la population ait une confiance limitée et soit peu incitée, ou peu habituée, à coopérer avec ces institutions. Pour inverser cette logique, les réformateurs doivent faire un effort pour être à l'écoute de la population et solliciter son opinion et sa participation. Cela s'applique non seulement aux tribunaux, mais aussi à la police, au service carcéral et à la plupart des institutions publiques.

Le personnel de maintien de la paix a appris qu'il lui faut travailler en réseau avec les ONG locales. Le renforcement de leurs capacités de suivi, d'établissement de rapports et de défense de leurs droits est important pour le succès de la réforme de la justice, de même que les efforts déployés pour renforcer les capacités des tribunaux, des avocats, de la police et de l'administration pénitentiaire. Le chapitre suivant traitera des priorités de renforcement des institutions de l'État essentielles pour le secteur de la justice, bien qu'il ne faille pas négliger les méthodes éprouvées de renforcement des capacités des ONG.

Le personnel de maintien de la paix et les spécialistes des questions juridiques opérant dans ce contexte consacrent généralement une part importante de leur temps à la formation des défenseurs locaux des droits de l'homme. Des ateliers sur les droits humains fondamentaux, au niveau international et national, sur les techniques de supervision – notamment comment réaliser des interviews et rédiger des rapports, la négociation, la médiation, la résolution des conflits ; comment visiter une prison et soutenir activement votre cause auprès des responsables locaux – représentent généralement l'essentiel de la formation. Afin que les partenaires locaux puissent dispenser eux-mêmes la plus grande partie de la formation et ce dans les meilleurs délais, la

« formation des formateurs » devrait être une tâche prioritaire. Les opérations de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine, au Guatemala, à Haïti, au Rwanda, à Timor-Leste et au Kosovo ont comporté des séances de formation spécialisées à l'intention des chefs communautaires locaux, des journalistes et enseignants, des exploitants agricoles, des femmes, des enfants et des professionnels de la santé.

L'assistance doit s'adapter aux besoins de la société hôte. Au Rwanda, la plus grande partie de la population est analphabète et ne comprend pas le français. Les séminaires, les ateliers, ainsi que la distribution d'exemplaires de textes importants tels que la Constitution, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention sur les droits de l'enfant ne contribuent guère à la diffusion du savoir et au respect des droits de l'homme. La Mission des Nations Unies a décidé que la meilleure façon d'atteindre son public consistait à s'assurer le concours d'un groupe de théâtre local : en travaillant directement avec les acteurs, elle a mis au point des sketches courts destinés à illustrer un problème des droits de l'homme. Les acteurs les ont ensuite joués dans des villages et des cités en langue kinyarwanda, comprise de tout le monde dans le pays. Ensuite, les acteurs ont dirigé le débat avec le public sur ce que le sketch avait cherché à transmettre et sur les enseignements relatifs aux droits de l'homme qu'ils en avaient tirés. Cette approche a été également suivie dans d'autres pays où le taux d'analphabétisme est élevé, tels que l'Angola, le Burundi et Haïti; elle s'est avérée très concluante.

La radio est également un très bon moyen pour atteindre la société civile là où les communications et les transports sont difficiles. Les émissions téléphoniques, les tables rondes sur les droits de l'homme, la justice et la police, ainsi que les pièces radiophoniques ont atteint un vaste auditoire. De façon plus importante, ces initiatives s'appuient sur des talents locaux et sont relativement peu coûteuses ce qui rend d'autant plus vraisemblable la possibilité de les poursuivre lorsque l'assistance internationale diminue, ce qui doit être forcément le cas.

Le recentrage des activités sur les groupes de jeunes et les enfants d'âge scolaire a pour effet d'inculquer les valeurs des droits de l'homme aux futurs parents et aux dirigeants du pays. Au Kosovo, les spécialistes des droits de l'homme des Nations Unies ont rapidement constaté que les enfants étaient beaucoup plus tolérants que leurs parents et ont compris qu'ils avaient beaucoup de choses en commun avec ceux de leur âge, quelle que soit leur origine ethnique, par comparaison à des gens plus âgés de la même origine. En s'appuyant sur ce sentiment, la Mission de l'administration provisoire des Nations Unies au Kosovo (UNMIK) a parrainé différents types d'activités pour les jeunes axées sur les sports, la musique, les ordinateurs, l'enseignement de l'anglais et les loisirs. Ils ont constaté que les enfants écoutaient tous le même type de musique, suivaient les mêmes équipes de football et, enfin, souhaitaient tous apprendre l'anglais et savoir utiliser Internet. Rapidement, on a souvent constaté que des enfants albanais, serbes, turcs, roms, slaves et musulmans des foyers de jeunes participaient à toutes sortes d'activités.

Dans nombre de situations postconflituelles, les femmes feront l'objet d'une discrimination cachée, que l'on « justifie » souvent, ou du moins que l'on explique, au nom des pratiques culturelles ou du caractère immuable de la tradition. Le Comité des droits de l'homme a publié à ce sujet une observation générale intransigeante, relevant que :

« L'inégalité dont les femmes sont victimes partout dans le monde dans l'exercice de leurs droits est profondément ancrée dans la tradition, l'histoire et la culture, y compris les attitudes religieuses. Le rôle subalterne dévolu aux femmes dans certains pays apparaît dans la fréquence élevée de sélection du fœtus en fonction du sexe et d'avortement quand le fœtus est du sexe féminin. Les États parties doivent faire en sorte que les attitudes traditionnelles, historiques, religieuses ou culturelles ne servent pas à justifier les violations du droit des femmes à l'égalité devant la loi et à la jouissance sur un pied d'égalité de tous les droits énoncés dans le Pacte. Les États parties devraient communiquer des renseignements sur les aspects des pratiques traditionnelles, historiques et culturelles ainsi que des attitudes religieuses qui compromettent ou risquent de compromettre l'application de l'article 3 et faire connaître les mesures qu'ils ont prises ou se proposent de prendre pour surmonter ces facteurs. »¹⁶.

En fait, cela n'est pas si facile. Les ONG, en particulier celles dont l'action est axée sur les problèmes des femmes, et différentes personnalités, en particulier celles qui jouissent de la considération de la société locale, devront prendre en charge la responsabilité des transformations opérées dans ces différents domaines. Et cela peut prendre du temps. Toutefois, cela ne signifie aucunement que les opérations de maintien de la paix doivent se désintéresser des problèmes de discrimination quelle que soit leur nature ou leur origine. En fait, il s'agit de choisir le bon dosage de tactiques propres à obtenir des résultats concrets et à améliorer le sort des personnes victimes d'inégalités de traitement¹⁷. L'expérience a démontré que le renforcement des capacités des organisations de femmes avait un effet multiplicateur considérable garantissant un meilleur respect des droits de l'homme et de l'état de droit.

Le secteur des ONG devrait participer au processus d'élaboration des stratégies; les campagnes d'information du public, expliquant l'importance de la participation de la population à la réforme de la justice, de la police et des prisons, sont essentielles. Elles faciliteront en outre la gestion des attentes; la réforme de la justice est en effet un processus à long terme souvent particulièrement lent.

¹⁶ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 28 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, par. 5).

¹⁷ Le cas de la Sierra Leone en constitue une précieuse illustration; à la suite des nombreux efforts déployés pour éliminer la pratique des mutilations génitales féminines, les Nations Unies se sont assurées le concours d'un religieux musulman local (mollah). Il a fait observer que le Coran n'approuvait pas cette pratique, qu'elle est en fait non islamique et qu'il convenait à ce titre d'y mettre un terme. Sa parole a eu beaucoup plus de poids que les protestations de la communauté internationale. Une approche similaire a été adoptée en Afghanistan, où des mollahs ont dénoncé les violences familiales à l'occasion de sermons du vendredi.

En revanche, l'aide internationale n'aura qu'un temps. Une tâche prioritaire doit donc consister à laisser à son départ des ONG puissantes, dynamiques et efficaces, ainsi que différents types d'associations de la société civile. La question essentielle dont la réponse détermine le succès ou la réussite du programme de défense des droits de l'homme d'une opération de maintien de la paix est la suivante : les institutions tant gouvernementales que non gouvernementales chargées de protéger les droits de l'homme sont-elles à présent plus fortes qu'au début de l'opération de maintien de la paix ?

III. QUESTIONS IMPORTANTES ET PRIORITAIRES POUR LE SECTEUR DE LA JUSTICE PÉNALE ET LES INSTITUTIONS CONNEXES

A. Liens entre les institutions de base

Dans nombre d'États en proie à un conflit, les principales institutions de la justice pénale, c'est-à-dire la magistrature, la police et les services carcéraux ont trop souvent fonctionné comme des fiefs distincts, voire en opposition. Ces institutions ne coopéraient guère et luttaient souvent pour le contrôle de sources lucratives de profit telles que la vente d'emplois et la « taxation » de certains services et de différentes entreprises de racket touchant à la contrebande, à la traite des femmes et des enfants, à la drogue, au commerce des diamants et du coltan (en République démocratique du Congo il s'agit d'un précieux composant des téléphones cellulaires) et différentes ressources semblables. Aussi, ces mêmes institutions s'acquittaient-elles rarement de leurs devoirs aux termes de la loi, ce qui constituait une des causes directes du conflit.

Un défi majeur des opérations de maintien de la paix consistera donc à œuvrer pour la professionnalisation de chacune de ces institutions, tout en établissant des passerelles entre elles et à l'intérieur de chacune d'elles, lorsque auparavant les échanges étaient limités. Il s'avère difficile de surmonter la volonté de défense de chaque zone d'influence et les particularismes instinctifs, surtout lorsque le pouvoir est perçu comme un élément contingent et que les acquis d'un groupe se font automatiquement au détriment d'un autre.

La police, les magistrats du parquet et les tribunaux devront mettre en place des communications harmonieuses et de bonnes relations de travail. Qui enquête, qui détient les suspects, qui partage l'information et à quel moment ? La doctrine en vigueur et la formation reçue doivent apporter des réponses précises à cet égard. L'armée en particulier devra apprendre à accepter un rôle nettement plus réduit en matière d'application de la loi et s'attacher principalement aux missions de base de la défense nationale et de secours d'urgence. Dans certains pays, tels que l'Afghanistan, El Salvador et le Guatemala, l'armée s'est fréquemment immiscée dans les affaires intérieures, avec souvent des conséquences catastrophiques du point de vue de la primauté du droit et du respect des droits de l'homme. Le personnel de maintien de la paix doit constam-

ment faire ressortir la ligne de démarcation appropriée entre le domaine de la police et celui de l'armée. Rien ne compromettra plus rapidement les tentatives de réforme que la constatation par la population de la persistance des habitudes et des pratiques anciennes.

B. Renforcement des institutions

Les opérations de maintien de la paix doivent accorder une plus grande attention au renforcement de la capacité des institutions de l'état de droit de fonctionner ouvertement et de façon impartiale, tout en exerçant un contrôle approprié sur l'embauche, la promotion et le licenciement du personnel, sur les budgets, sur les programmes d'achat et sur les mécanismes de contrôle. Le renforcement de ce système nerveux de la bonne gouvernance interne du secteur de la justice exige de la part du personnel de maintien de la paix une attention, des compétences et une vigilance particulières.

1. Organes de contrôle

La mise en place de mécanismes internes et/ou externes de responsabilisation conditionne le succès de toute initiative de rétablissement de l'état de droit. Dans le cas des tribunaux, les services d'inspection judiciaire ou les instances disciplinaires internes doivent bénéficier de ressources adéquates et d'une totale indépendance; les manquements professionnels des auxiliaires de justice doivent être sanctionnés rapidement et équitablement. Faute de quoi, chacun perdra confiance dans la tâche entreprise en concluant tout à fait à juste titre que rien n'a réellement changé. Les juges, les magistrats et les juristes en général doivent être tenus d'observer les normes les plus strictes de conduite et d'intégrité professionnelles. L'Afghanistan fournit à cet égard un exemple négatif. Les mécanismes disciplinaires internes de sa Cour suprême sont faibles et inefficaces; les fautes et les cas de corruption sont fréquents et compromettent la confiance de la population dans l'amélioration de la situation, tant que les juges resteront dispensés de rendre compte de leurs actes.

La mise en place de mécanismes effectifs, internes et externes de responsabilisation de la police est une priorité absolue des opérations de maintien de la paix. La transparence et l'équité des mécanismes de responsabilisation contribueront à garantir la discipline au sein de la police et à susciter la confiance du public. Il s'agit de l'un des principaux aspects de l'amélioration du respect par la police des droits de l'homme. Dans beaucoup de pays l'immunité de la police a posé un problème majeur. La police pouvait se permettre de tuer, de torturer, de commettre des viols et d'extorquer des fonds. Tout écart de conduite de la nouvelle police aura des effets dévastateurs sur la réforme. La population constatera alors que la nouvelle police est exactement comme l'ancienne, ne méritant ni sa confiance, ni son soutien, de sorte qu'une dangereuse dynamique se créera rapidement. Tel a été le cas à El Salvador au début de la Mission des Nations Unies dans ce pays, tandis que l'inverse s'est produit à Haïti où un énergique inspecteur général de la nouvelle police nationale haïtienne en 1994-95 a puni, suspendu et même poursuivi en justice

des officiers de police pour leur inconduite et pour les sévices dont ils étaient responsables. Cette mesure révolutionnaire à Haïti a adressé un signal clair à la police comme à la population : l'impunité est révolue; il est possible de perdre son emploi et même d'aller en prison en cas de violation du droit ou de l'éthique de la police.

Quelle que soit l'institution considérée – police, tribunaux, services carcéraux, armée, services de renseignements, douanes, contrôle des frontières, inspecteurs du bâtiment, percepteurs ou inspecteurs de la santé – le succès tient essentiellement à la création et au maintien d'un lien actif entre l'institution de l'état de droit et l'organe de contrôle correspondant. En outre, les résolutions du Conseil de sécurité ou le mandat de l'opération de maintien de la paix doivent comporter un mécanisme de supervision de sorte que les Nations Unies puissent suivre tout progrès accompli dans l'administration de la justice, dans l'application de la loi, et dans différentes activités connexes de rétablissement de l'état de droit. Parmi les mesures et les critères applicables à la justice et à la police, par exemple, figurent la diversité ethnique, raciale et sexuelle de l'encadrement, les ressources financières (pourcentage de budget national consacré aux tribunaux), l'objectivité des critères de nomination et de promotion, la transparence des décisions, l'obligation de rendre des comptes et l'applicabilité des codes d'éthique professionnelle, ainsi que les mesures de protection contre les ingérences extérieures.

La population doit avoir confiance et connaître toute procédure de plainte créée pour mettre en évidence les fautes de conduite, les manquements professionnels ou les infractions pénales commises par des agents du Gouvernement. Lorsqu'un fonctionnaire de police ou un auxiliaire de la justice a commis une faute, un citoyen peut-il déposer une plainte avec la certitude qu'elle sera suivie d'effet et qu'elle ne disparaîtra pas dans un tiroir ? La police, les tribunaux, les services carcéraux et les différentes administrations devraient mener une campagne d'information afin d'expliquer aux citoyens comment porter plainte pour faute. L'inspecteur général compétent, le médiateur, le comité de citoyens ou la commission d'examen interne ou encore la Commission nationale des droits de l'homme devraient diffuser des rapports publics, donner des conférences de presse et publier des communiqués décrivant les allégations en cause, la nature des fautes alléguées, ainsi que les noms, titres ou grades des personnes concernées. Pendant une période, vers le milieu des années 1990, le bureau de l'inspecteur général de la nouvelle police haïtienne donnait une conférence de presse hebdomadaire annonçant le nombre de plaintes déposées contre la police, les mesures prises – notamment le renvoi en justice des cas graves – et faisant le point des cas précédemment signalés. La police fournissait par ailleurs des informations sur les taux de criminalité, les lieux où la criminalité était particulièrement élevée et des statistiques concernant la nature des crimes commis. Cette ouverture a incité la population à collaborer avec la police, à fournir des informations et des renseignements, à identifier des suspects et à prévenir les infractions.

Les organes de contrôle remplissent également d'importantes fonctions, outre l'évaluation des comportements et l'application de sanctions. Le service des affaires internes ou le bureau de

l'inspecteur général devraient également assurer « l'analyse et la modification des systèmes de réglementation et de gestion comme des pratiques de la police [ou d'autres organes du secteur de la justice] afin de perfectionner leurs capacités et d'améliorer leurs résultats aussi bien en termes d'efficacité que du point de vue de l'éthique. »¹⁸. À condition d'être équitables et objectifs, les mécanismes disciplinaires internes incitent à adopter un bon comportement puisqu'ils affectent directement la carrière d'un fonctionnaire. Les évaluations de résultats sont consignées dans les dossiers personnels, lesquels déterminent ensuite les promotions, les transferts, les augmentations, les affectations et les possibilités de formation complémentaire et de développement des qualifications.

Bien que certains agents de l'État s'opposent à ces contrôles, en particulier de la part d'organes externes, dans la mesure où ils vont à l'encontre de l'efficacité de la lutte contre la criminalité ou de l'administration de la justice, de l'avis de David Bayley, spécialiste de la réforme de la police, au lieu de définir le problème comme un compromis entre le contrôle et l'efficacité, on peut considérer l'obligation de rendre des comptes et le respect des droits de l'homme sous l'angle de la gestion et de l'évaluation des performances.

« J'estime pour ma part que vis-à-vis de la police l'attitude intelligente ne consiste pas à leur rebattre les oreilles des méthodes extérieures de responsabilisation, bien que j'approuve nombre d'entre elles, mais à travailler avec eux et à les convaincre en modifiant leur conception de la gestion. »¹⁹.

Cette affirmation s'applique de façon générale, quelle que soit l'institution considérée : police, tribunaux, système carcéral ou fonction publique.

Les études d'ensemble effectuées tant par les organes internes de contrôle que par les comités de contrôle civils extérieurs font apparaître un ensemble de situations types, de tendances et de problèmes sur la base des affaires ou des plaintes impliquant ces différentes instances. Ces informations sont à l'origine de changements d'orientation et de recommandations, et d'adaptations tant des programmes de formation que du système d'incitations. La police, les procureurs, les juges, les différentes personnes concernées par l'application de la loi souhaitent connaître la nature des comportements ou des pratiques à l'origine des plaintes de la société civile. L'adoption de mesures correctives et la mise en place de réformes exigent une analyse des types de violence comme des points sensibles ou des interventions délicates.

¹⁸ Rachel Neild, *Themes and Debates in Public Security Sector reform: A Manual for Civil Society: Internal Controls and Disciplinary Units* (Washington, D.C., Washington Office on Latin America, 1998), p. 1-2.

¹⁹ Melissa Ziegler et Rachel Neild, *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community* (Washington, D.C., Washington Office on Latin America, 2002), p. 10.

2. Contrôle et évaluation des résultats²⁰

Le contrôle des antécédents des fonctionnaires actuellement en poste afin de déterminer leur aptitude à rester en fonction est sans doute l'opération qui assure le plus naturellement le passage de la justice de transition à la réforme. La révocation des gens qui ne devraient pas appartenir à la police, à l'armée, aux services carcéraux ou au système judiciaire, en raison de leur comportement passé, non seulement résout la question de leur responsabilité vis-à-vis de leur comportement passé, mais garantit en outre qu'ils ne se commettront pas à nouveau à des manquements. Leur révocation réforme simultanément l'institution au sein de laquelle ils servent. Par exemple, le processus d'évaluation des qualifications des juges, parallèlement au renouvellement systématique de nomination, a contribué efficacement à la réforme du système judiciaire national.

Les processus de contrôle soulèvent toutefois nombre d'autres problèmes fondamentaux touchant à la réforme des institutions : recrutement plus équitable, amélioration de l'information, mesures d'affirmation positive ou de « discrimination positive », assainissement des assises financières, afin de dissuader la corruption, procédures de plaintes civiles, organes de contrôle, codes de conduite, statut d'arbitre, gestion améliorée, administration et politique du personnel.

De plus, il faut organiser le processus de nomination, l'administration des salaires et la gestion du personnel judiciaire, de façon à renforcer sa capacité à prendre des décisions à l'abri de toute influence politique, pression financière et autre ingérence extérieure. Il conviendrait de mettre sur pied des mécanismes tels qu'un conseil judiciaire suprême chargé de recueillir les plaintes des citoyens contre un juge, un procureur ou un autre auxiliaire de la justice pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Le personnel judiciaire ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires de suspension et/ou de révocation qu'en raison d'une incapacité ou d'un manquement qui le rend inapte à l'accomplissement de sa fonction conformément à sa déontologie. Dans différentes opérations de maintien de la paix des Nations Unies, les spécialistes des questions judiciaires ont participé à la rédaction de codes de conduite des juges et des procureurs, en s'appuyant sur les normes énoncées dans les *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature* et dans les *Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet*.

3. Programmes de formation

Les activités concernant l'état de droit dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies mettent généralement l'accent sur la formation. Elles consacrent beaucoup de temps et d'importantes ressources à la formation de la police, des juges, des greffiers, des avocats de la défense, des membres du personnel pénitentiaire, des législateurs, des journalistes,

²⁰ Une étude complète des initiatives de contrôle figure dans la publication sur ce thème parue dans la série Instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit consacrés aux dispositifs de contrôle.

des administrateurs des tribunaux, des gardes-frontière et du personnel des douanes. Certains enseignements quant aux facteurs d'efficacité de la formation se sont dégagés de ces différentes expériences.

- Toute formation à l'intention de la magistrature, de la police, des ONG, des législateurs, etc., devrait toujours être extrêmement concrète et utiliser des outils pédagogiques à base d'apprentissage dynamique, de participation, de jeux de rôle, de résolutions de problèmes, d'études de cas, d'études de stratégie et de travaux en petits groupes. Ces travaux devraient s'inspirer de problèmes réels rencontrés dans le pays, et non directement extraits de manuels « standards ». Par exemple, une étude de cas à Haïti concernait une femme victime d'un vol dans sa voiture dans un recoin du parking d'un centre commercial, une autre la mise sur écoute d'un téléphone résidentiel. Or, les grands parkings de centres commerciaux, les automobiles personnelles et les lignes téléphoniques résidentielles ne sont pas chose courante à Haïti; aussi a-t-il fallu revoir le matériel pédagogique après quelques séances embarrassantes en salle de classe.
- Les adultes apprennent mieux lorsqu'ils sont impliqués de façon active. Il convient de limiter l'écoute passive et les longs exposés, en particulier à caractère théorique ou abstrait.
- Dans la mesure du possible, les cours théoriques ou les formations universitaires doivent être suivis d'un encadrement actif sur le terrain. La formation sur place renforce les acquis et permet au centre de formation d'obtenir un retour du terrain quant aux points à étoffer ou quant aux nouveaux problèmes éventuellement apparus. Cette règle s'applique à tout l'éventail des activités de rétablissement de l'état de droit (police, services carcéraux, tribunaux, fonction publique).
- Il convient d'encourager une formation commune du personnel des tribunaux, de l'administration pénitentiaire, de la police et des spécialistes des droits de l'homme, de façon à ce que chacun conçoive plus précisément les différents rôles qu'ils ont à jouer et dans le but de développer un sens du travail en équipe. L'état de droit est tributaire de chacun de ces secteurs. Chacun de ces secteurs joue un rôle clé vis-à-vis de l'état de droit. Il s'agit donc d'un moyen concret permettant de développer la nécessité évoquée ci-dessus de renforcer la collaboration, les échanges et la coordination nécessaires.
- En ce qui concerne toute aide en matière de formation, il conviendrait de s'interroger quant à sa capacité d'atteindre l'objectif suivant : doter les institutions locales responsables de l'état de droit des compétences, des connaissances et des outils qui les rendront plus fortes qu'auparavant. Les ONG locales, les commissions nationales des droits de l'homme, les commissions civiles de contrôle des forces de police, ainsi que les médiateurs seront-ils en mesure de rendre compte, d'assurer le suivi et la poursuite du renforcement des capacités, en se passant du concours des experts internationaux ?

L'opération de maintien de la paix des Nations Unies à Timor-Leste a mis en évidence plusieurs autres facteurs clés du succès des activités de formation :

- Choix de bons formateurs, c'est-à-dire dotés non seulement des compétences techniques, mais aussi de l'expérience pratique et de la capacité d'impliquer activement les participants, et de privilégier l'analyse et la résolution des problèmes, sans se contenter d'un effort de mémorisation et de restitution des connaissances.
- Les connaissances spécialisées pertinentes en matière de primauté du droit, qu'il s'agisse des droits de l'homme, de la magistrature, de l'action de la police, des services carcéraux, ou de domaines connexes devraient être présentées conjointement; l'accent devrait être mis sur la réalité concrète – de façon opérationnelle et pertinente – et non sur des approches universitaires théoriques ou abstraites; simultanément, les formateurs ne peuvent se contenter de raconter des histoires ou de rapporter des anecdotes ; les exemples fournis, certes empruntés à la réalité, doivent s'employer à souligner un enseignement important ou une compétence (qualification) essentielle. La rigueur et la pertinence sont les maîtres mots.
- Les droits de l'homme, quel que soit l'aspect considéré de l'état de droit, ne devraient pas être un thème annexe ou relégués dans une sorte de « ghetto », mais en fait devraient être intégrés et associés à chacun des thèmes traités dans toute activité de formation et d'encadrement.
- Nombre des acteurs des différentes disciplines associées à l'état de droit sont habitués à un système d'enseignement qui privilégie la mémorisation pure et simple et dissuade en fait l'analyse, la pensée critique et l'indépendance de jugement; aussi les formateurs doivent-ils être suffisamment conscients du caractère déconcertant, du moins au début d'une approche participative fondée sur l'apprentissage dynamique, la mise à l'épreuve et les études de cas. Il incombe par ailleurs aux participants de réaliser que le succès de leur formation dépend du rôle actif qu'ils auront joué.
- Dans des pays tels que Timor-Leste, où personne n'a l'expérience d'une action de la police respectueuse des droits et de la démocratie ou encore d'un système judiciaire indépendant, libre et équitable, il importe de consacrer un certain temps aux grandes structures de l'État, au rôle de la police, aux tribunaux, au Parlement, etc., au sein d'une société démocratique, en mettant l'accent sur l'idée que cette « maison commune » (leur constitution) a été édiflée par les citoyens et que les droits de l'homme, ainsi que l'état de droit, en sont les fondations. Cette approche a été couronnée de succès dans le cas des stagiaires de la police de Timor.
- La participation de la police, des juges, des procureurs et des différents agents de l'État à des programmes de formation auxquels participent les ONG et la société civile, améliore

leur notoriété, approfondit leur connaissance des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance, et renforce simultanément les liens et la confiance des communautés desservies. Les Nations Unies ont parrainé plusieurs sessions de formation à l'occasion desquelles le service de police de Timor-Leste, par exemple, s'est rendu dans les écoles et auprès des organisations de femmes pour s'entretenir de la question des droits de l'homme. Il en a résulté pour la police et pour la communauté une connaissance approfondie des droits de l'homme, ainsi qu'une amélioration de l'image de la police dans la communauté. Outre une formation officielle, les Nations Unies ont parrainé des déjeuners conférences accueillis par le service de police de Timor-Leste et auxquels des dirigeants de communauté ont assisté afin de passer en revue les préoccupations et les problèmes en présence. Ces réunions permettent à la police de prendre connaissance des préoccupations de la communauté qu'elle est censée servir et protéger, dissipent au sein de la communauté toute équivoque quant au rôle de la police, et, enfin, offrent la possibilité d'élaborer des stratégies pour l'avenir : définition de priorités, activités de suivi et projets communs de la police et de la communauté.

- Les ressortissants nationaux doivent, dans la mesure du possible, réaliser eux-mêmes les projets et la formation des formateurs doit être automatique; « toujours renforcer et non remplacer » les institutions et les talents locaux.

4. Maintien de l'aide au secteur de la justice

Les missions des droits de l'homme menées par les Nations Unies au Cambodge et au Guatemala ont créé des unités spécifiquement chargées de travailler de concert avec l'appareil judiciaire local. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (UNDAC) a mis sur pied des programmes de formation pour les avocats commis d'office, pour les procureurs et pour les juges. Ce programme se poursuit sous la direction d'une ONG internationale avec l'aide du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, plusieurs années après la fin de la mission de l'UNTAC. Toutefois, la communauté internationale a négligé de fournir les moyens financiers nécessaires pour mener à bien un vaste effort d'aide à la reconstruction de l'appareil judiciaire cambodgien.

Des moyens financiers adéquats ont par contre été mis à disposition au Guatemala, où des observateurs des droits de l'homme ont critiqué le système judiciaire en place. Grâce au financement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le responsable de la Mission des droits de l'homme a mis en place des cours et une formation permanente aux questions juridiques à l'intention des juristes du Guatemala et des observateurs des droits de l'homme. Rapidement, la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala a affecté du personnel au bureau du Procureur général, pour l'aider à organiser les enquêtes et les actions en justice. Il y a eu des réunions régulières avec le PNUD et des donateurs bilatéraux afin d'éviter les gaspillages et les doubles emplois.

5. Nécessité d'un effort important et global de renforcement des capacités des institutions

Le contrôle effectif, le recrutement rigoureux et l'habilitation des fonctionnaires en poste ainsi que leur formation pratique s'avèrent indispensables pour l'ensemble du secteur de l'état de droit et de la justice de transition; ils ne suffisent cependant pas à faire passer dans la réalité un changement durable et pour établir des institutions fortes, autonomes et fiables. En fait, les Nations Unies ont trop mis l'accent sur la formation, ce qui se traduit par des mesures spectaculaires, mais souvent trompeuses. « Nous avons formé 3 000 policiers en 7 mois » : ce résultat semble excellent; or, sans une gestion adéquate de ces policiers, et si le népotisme et non le mérite déterminent leur plan de carrière, ou encore s'ils sont mal payés et avec des mois de retard et ne disposent pas de véhicules ou de liaisons radio, voire d'un nouvel uniforme, alors, aussi bien les mesures de formation et d'habilitation que l'action des organes de contrôle ne contribueront guère à renforcer l'état de droit ou le respect des droits de l'homme.

Le succès de la réforme de l'état de droit s'appuie sur la transformation d'institutions qui étaient désorganisées, corrompues, hypertrophiées et manifestement peu à l'écoute de l'utilisateur, déchirées par les ingérences extérieures, le favoritisme et une absence complète de responsabilité et de transparence. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent consacrer beaucoup plus d'attention et de moyens à des questions telles que l'organisation des carrières, la transparence de l'administration, l'élaboration des budgets, la planification, la logistique et la passation des marchés – c'est-à-dire le renforcement des capacités institutionnelles en général.

Tous les éléments de la réussite d'une réforme de la police ou du système judiciaire reposent autant sur la gestion du personnel, les plans de carrière institués et la transparence des procédures disciplinaires que sur la formation aux droits de l'homme et les campagnes de sensibilisation ou encore sur l'utilisation d'équipements améliorés de lutte contre la criminalité ou de systèmes informatisés de gestion des dossiers. Or, les premiers ont souvent été négligés au profit des seconds. Par exemple, en dépit de réels efforts de réforme de la police dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et de l'importance de la formation aux droits de l'homme, les préoccupations ethniques et les a priori politiques sont omniprésents dans toutes les prises de décision des forces de police. Les Nations Unies doivent tout particulièrement prendre conscience des enjeux de gouvernance plus généraux lorsqu'il s'agit de la réforme de la police en particulier et de la réforme de l'état de droit en général. En effet ces institutions ne fonctionnent pas en vase clos, et dans maintes circonstances, l'éthique politique nationale, ainsi que le système d'incitations et de sanctions, doivent être réformés.

Les instruments conçus pour d'autres domaines de gouvernance, évaluation des points forts institutionnels, collecte et analyse de données fiables, évaluation du personnel fondée sur le mérite, mesure de l'impact du programme, développement des capacités d'organisation, pratiques de gestion modernes et contrôle budgétaire, revêtent du point de vue de la réforme du

secteur de la justice une importance comparable à celle des initiatives adoptées pour améliorer la réglementation des douanes, la collecte des impôts, ou différents services publics, soutenus généralement par les Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international ou des donateurs bilatéraux, tels que l'Agence pour le développement international des États Unis, le Département du développement international du Royaume-Uni, l'Agence canadienne de développement international, ou l'Agence suédoise pour la coopération internationale en faveur du développement, dans le cadre de leurs différents projets de bonne gouvernance. Les mesures de réforme dans le secteur de la justice doivent être menées avec autant de rigueur et dans le respect d'une stricte obligation de rendre des comptes pour donner lieu à des progrès mesurables.

Une fois réformé, tout système judiciaire ou tout service de police devra participer à la planification stratégique – établissement du budget, attribution de crédits, anticipation des besoins de formation et de mutation, identification des besoins spécialisés (médecins légistes, laboratoires médico-légaux, intervention et conseil vis-à-vis des violences familiales, actions vis-à-vis du crime organisé, traite des êtres humains, stupéfiants, etc.). Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies devraient veiller à ce que leurs équipes de rétablissement de l'état de droit comprennent des spécialistes de l'organisation et des experts en administration et en gestion, notamment des questions de personne et de gestion financière; ces aspects, ainsi que la logistique et les infrastructures, sont souvent négligés en dépit de leur rôle déterminant pour le succès des missions.

L'indépendance du système judiciaire exige par ailleurs que celui-ci dispose des moyens et des instruments nécessaires à un fonctionnement efficace. Lorsqu'il est demandé au personnel de maintien de la paix de participer à la réforme des institutions judiciaires, ils doivent en premier lieu aider leurs collègues locaux à évaluer les moyens disponibles puis à déterminer ceux qu'il faudra mettre en œuvre pour soutenir le fonctionnement du système judiciaire. La question des capacités étant fondamentale pour l'entreprise de transformation d'un système judiciaire, il y a tout intérêt à mener une évaluation exhaustive au cours de la phase initiale d'une opération de maintien de la paix, puis à mettre au point, de concert avec l'État hôte, un plan stratégique de réforme. Les Nations Unies doivent cependant travailler en collaboration avec les fonctionnaires locaux pour que le plan stratégique tienne compte de la capacité du gouvernement en matière de financement de son système judiciaire à moyen et long terme. Le plan doit par ailleurs définir ses priorités de reconstruction et de réforme afin d'harmoniser au mieux l'action entreprise avec les initiatives comparables concernant la police, les services carcéraux et l'administration publique, pour faire en sorte que le plan traduise les grandes priorités notamment politiques, culturelles et religieuses du pays hôte.

Une fois les projets de réforme engagés, le personnel de maintien de la paix est particulièrement bien placé pour évaluer l'impact de l'aide mise en place, pour communiquer ses observations aux autorités et pour proposer d'éventuelles modifications aux programmes. Par exem-

ple, au Rwanda, des spécialistes des questions judiciaires ont réalisé une étude complète du système judiciaire rwandais et évalué l'impact des projets d'aide, en vue d'une table ronde des donateurs prévue à Genève en juin 1996. Les donateurs et le Gouvernement se sont appuyés sur cette étude pour prévoir les projets futurs. À Haïti, des observateurs de la mission MICIVIH ont fait observer que, même après avoir reçu une formation dispensée à l'École nationale de la magistrature, nombre de juges continuaient à facturer des actes tels que les mandats ou les jugements. Des preuves ayant été fournies par la MICIVIH à l'appui des cas évoqués, la formation dans ce secteur a été renforcée et le Gouvernement a pris conscience de la nécessité de veiller à ce que les tribunaux reçoivent régulièrement les fournitures de base – puisqu'il s'agissait en fait d'un problème de logistique et de gestion et non de corruption.

6. Besoin de données pertinentes et fiables

Les registres doivent être méticuleusement tenus pour déjouer les initiatives visant à dissimuler l'incidence des violences policières ou encore des cas de prévarication ou d'inefficacité de la justice. La constitution de données de référence pour les besoins des analyses statistiques de la criminalité [décisions des tribunaux et population des établissements pénitentiaires (prévenus et condamnés)] permet d'évaluer l'impact des initiatives ou des réformes. Les missions des Nations Unies concernant l'état de droit doivent compter dans leurs rangs des spécialistes de la gestion des données et des statistiques. Ces apports jouent un rôle clé pour la durabilité de la réforme des institutions. Faute de données valables, et en dépit de leur expérience, l'incapacité des présidents de juridictions et des responsables du maintien de l'ordre de pays développés ont été dans l'incapacité de bien saisir l'ampleur et la nature des violences policières, la lenteur du traitement des dossiers et le surpeuplement des prisons et, de façon tout aussi importante, d'élaborer des solutions et d'évaluer l'impact des réformes. Les analyses de l'état de droit établies par les Nations Unies peuvent être d'autant plus nuancées, élaborées et pertinentes qu'elles s'appuient sur des données plus fiables et plus exhaustives. La qualité des données se traduit normalement au niveau des politiques et des pratiques mises en œuvre et par la suite en termes de respect de l'état de droit.

7. Coordination des donateurs

Des spécialistes sont parfois détachés pour travailler au sein du Ministère de la justice ou de la police, des services carcéraux et auprès du procureur; ils offrent leurs services à la journée, dans le cadre d'un travail pour dispenser une sorte de formation sur place. La France a détaché deux fonctionnaires de son Ministère de la justice, mettant ainsi à la disposition du ministère haïtien leurs compétences en matière de gestion des dossiers, d'administration et de gestion du personnel. Les gouvernements de la Belgique, du Canada, de l'Allemagne et des Pays-Bas ont détaché des fonctionnaires au Ministère rwandais de la justice, chargés de travailler sur différentes questions, notamment les activités générales de gestion, l'administration, l'élaboration des textes de lois et la gestion des systèmes d'information modernes.

Il incombe toutefois aux donateurs d'adresser un message cohérent et de mettre sur pied des programmes d'aide conséquents. Dans un trop grand nombre de cas, les donateurs cherchent à exporter leur propre système et s'engagent parfois dans des conflits invraisemblables et contre-productifs. Dans d'autres cas, ils négligent de se consulter mutuellement de manière adéquate, de sorte qu'il en résulte inévitablement des gaspillages, des doubles emplois ou des lacunes. Les Nations Unies peuvent contribuer dans une large mesure à faciliter la communication entre donateurs et avec les autorités.

Les institutions des Nations Unies doivent en outre participer davantage au renforcement des institutions, tant gouvernementales que non gouvernementales, dans le secteur de la justice. Il s'agit à proprement parler d'un travail de développement; les opérations de maintien de la paix sont souvent présentes pour un temps limité. Le PNUD et l'UNICEF, par exemple, ont, à maintes reprises, travaillé de nombreuses années dans des pays avant et pendant le conflit. Ils disposent de bureaux importants dont le personnel se compose surtout de ressortissants nationaux; ces bureaux disposent donc par eux-mêmes d'une capacité unique pour épauler le développement à long terme des principales institutions du secteur de la justice. Ils ont en outre la compétence voulue dans différents domaines tels que l'élaboration des projets, les évaluations et la gestion des données. Les institutions spécialisées des Nations Unies doivent participer plus tôt et de façon plus dynamique à la réforme du secteur de la justice et mettre à disposition à cet effet leur expérience et leurs moyens. Enfin, le personnel de maintien de la paix devrait établir de meilleures relations de travail avec les institutions et les organismes régionaux (OEA, Union européenne, OSCE, Conseil de l'Europe, Union africaine) qui resteront présents dans les pays sortant d'un conflit, longtemps après le départ du dernier membre de la mission.

IV. CONDUITE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Les cas signalés de graves manquements commis par le personnel de maintien de la paix – militaires, policiers, civils – compromettent les efforts d'établissement de l'état de droit. Comment les Nations Unies peuvent-elles prôner aux autres la nécessité d'observer des règles, de mettre un terme à l'impunité, d'appliquer les mêmes normes à tous sans aucune discrimination et de reconnaître le principe suivant lequel personne n'est au-dessus de la loi, alors que certains de leurs propres éléments violent ces principes. Nombre de rapports récents et bien documentés en provenance de la Bosnie-Herzégovine, de la République démocratique du Congo, d'Afrique occidentale et du Kosovo illustrent le caractère général de ce problème. Dans ces pays, certains membres du personnel de maintien de la paix ont été impliqués dans des affaires de traite de femmes et d'enfants, de contrebande de médicaments, de proxénétisme, concernant notamment des enfants, et dans différentes activités criminelles. Dans maintes circonstances, le coupable présumé est simplement rapatrié et peut très bien à son retour ne faire l'objet d'aucune sanction.

Pareille situation adresse un message lamentable au pays hôte et rend encore beaucoup plus difficile une tâche déjà délicate. Les missions de maintien de la paix des Nations Unies doivent multiplier les instructions, les formations et les contrôles de leur propre personnel, sans hésiter à sanctionner les fautifs et à pénaliser les États émetteurs s'ils refusent d'en faire autant. Civils et militaires, les employés internationaux des opérations de maintien de la paix sont tenus d'observer les principes les plus stricts de responsabilité et de transparence.

Conclusion

La réforme du secteur de la justice est essentielle pour la paix et la sécurité internationales et donc pour le développement. Tout échec dans ce domaine risque de provoquer une reprise des combats. Les bonnes pratiques présentées ci-dessous, définies à partir de l'examen préalable des réformes du secteur de la justice, doivent être appliquées dans le cadre du maintien de la paix, compte tenu des modifications nécessaires en fonction des particularités locales.

- L'état de droit doit être considéré comme un concept souple. Il ne consiste pas simplement à réformer les tribunaux, les systèmes de justice pénale ou le droit pénal. Dans beaucoup de pays, les litiges immobiliers, l'état civil, la justice des mineurs, la citoyenneté, l'état d'apatridie, la corruption, la réforme de l'administration/fonction publique, ainsi que la démobilisation et le désarmement des combattants constitueront les points prioritaires à l'ordre du jour.
- La réforme du secteur de la justice doit faire l'objet d'une attention immédiate et d'importants moyens doivent lui être affectés dès le tout début d'une opération de maintien de la paix. Le fait d'attendre trop longtemps ou de laisser s'installer les « empêcheurs de tourner en rond » risque de compliquer la tâche et de rendre quasiment impossible le rattrapage du temps perdu et le rétablissement de la dynamique. Les actes de pillage et l'anarchie en Irak suite à la chute du régime de Saddam Hussein, ainsi que les violences généralisées au Kosovo immédiatement après la fin de la campagne de bombardement de l'OTAN, constituent les preuves irréfutables du bien-fondé de ce principe.
- Les Nations Unies, les donateurs et le gouvernement hôte doivent s'entendre sur une stratégie globale en matière d'état de droit, sur la définition et la hiérarchisation des priorités, sur les critères, les indicateurs et les mécanismes d'évaluation, les responsabilités et les délais. Le suivi est une tâche essentielle, au même titre que la planification et la coordination. Les principaux donateurs doivent établir un budget concernant les besoins matériels liés au fonctionnement d'un système judiciaire, d'une force de police et d'un service carcéral. Ils doivent cependant apprécier la capacité à long terme du pays à financer ces institutions fondamentales à partir des impôts et de différents revenus. Or, il est coûteux de faire fonctionner un système judiciaire efficace et honnête comme d'équiper, de former et de rémunérer des policiers et des gardiens de prisons compétents et honnêtes.
- Trop souvent la coordination a été insuffisante au sein même des Nations Unies et entre les Nations Unies et les principaux acteurs bilatéraux.
- La participation active, précoce et pertinente des experts locaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, est un facteur clé de réussite.

- Les Nations Unies ne doivent jamais adopter une conception « standard » de l'état de droit. Bien que certains principes soient universels et que nombre d'approches se soient montrées efficaces dans certains contextes, la recette précise du renforcement ou de la réforme de l'état de droit est le produit d'une analyse dûment informée des conditions locales.
- Les organisations non gouvernementales et la société civile en général doivent participer à l'élaboration des stratégies. L'aide internationale doit d'emblée établir d'étroites relations de travail avec les ONG locales. L'information, lorsque la sécurité le permet, doit être mise en commun; la planification et la mise en œuvre doivent se faire rapidement avec la participation des ONG locales et ce de façon significative, sans se contenter de présenter « une vitrine ».
- Il est essentiel d'organiser des campagnes d'information du public expliquant l'importance de la participation de la population à la réforme de la justice. Elles permettent en outre de gérer les attentes, étant donné qu'il s'agit d'un processus souvent lent et de longue haleine.
- Les projets d'accès à la justice sont importants; les tribunaux de première instance ne doivent pas être négligés au profit des affaires et des tribunaux à haute visibilité. Pour la plus grande partie de la population, les contacts avec le système judiciaire se situent essentiellement au niveau des tribunaux de première instance; c'est à ce stade qu'elle doit constater la réalité et la rapidité des changements intervenus.
- L'honnêteté et la transparence de l'administration publique (immatriculation des véhicules, permis de construire, enlèvement des ordures et inspecteurs de la santé publique) sont essentielles à l'état de droit, mais souvent négligées. Les gens sont davantage en contact avec les administrations publiques, et non avec les tribunaux; aussi le défaut d'efficacité de ces administrations, joint aux différentes modalités de corruption, risque d'aggraver rapidement le désordre et nourrir le sentiment/la constatation de l'absence de tout changement. Les Nations Unies devraient considérer les programmes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption comme directement liés aux initiatives en faveur de l'état de droit.
- Les services d'inspection de la justice ou les organes disciplinaires internes doivent être dotés de moyens adéquats et jouir d'une totale indépendance. Tout écart de conduite d'un auxiliaire de la justice doit être sanctionné rapidement et équitablement, faute de quoi plus personne n'aura confiance dans l'institution.
- L'État pas plus que le gouvernement ne sont monolithiques; il y a tout intérêt à identifier et à appuyer des alliés prêts à soutenir la cause des droits de l'homme et de l'état de droit dans le cadre des structures officielles.

- La justice, la police et le système carcéral doivent être réformés conjointement puisqu'ils font partie d'un ensemble continu et jouent des rôles complémentaires.
- Les projets de réforme de la police doivent privilégier les relations entre la police et la communauté, la surveillance policière de proximité, les droits de l'homme, les compétences en matière de médiation et de résolution des conflits, ainsi que les techniques d'investigation criminelles respectueuses des droits de l'homme mais donnant par ailleurs de bons résultats dans la recherche des auteurs d'infractions. Dans les situations postconflituelles, les taux de criminalité augmentent souvent, ce qui compromet non seulement la sécurité mais aussi les perspectives de rétablissement de l'état de droit. Il est donc hautement prioritaire de mettre en place une organisation de lutte contre la criminalité, qui soit efficace et respectueuse des droits.
- De grandes campagnes nationales d'information publique devraient expliquer le rôle des services de police et des tribunaux nouveaux ou réformés dans une démocratie. Des réunions devraient être régulièrement organisées entre la police et les organisations communautaires, comme entre les juges, les procureurs et les auxiliaires de justice d'une part et la communauté desservie d'autre part.
- L'aide internationale devrait s'employer particulièrement à aider la police à mettre au point et à appliquer des codes de conduite internes et des procédures disciplinaires, et à aider les services d'inspection générale à enquêter et à sanctionner les manquements de la police ou son implication dans les affaires de corruption et les activités criminelles. Les manquements de la police doivent faire l'objet de sanctions équitables et rapides, faute de quoi la nouvelle police ne se distinguera guère de l'ancienne, compromettant ainsi toute possibilité de réforme.
- Toute formation à l'intention de la magistrature, de la police, des ONG, des législateurs, etc., doit être à caractère concret et utiliser des outils pédagogiques à base d'apprentissage dynamique, de participation, de jeux de rôle, de résolution des problèmes et de travaux en petits groupes.
- Dans la mesure du possible, les séances de formation en classe ou de type théorique doivent être suivies d'un encadrement actif sur le terrain. La formation sur place a pour effet simultanément de renforcer les acquis et de permettre l'obtention d'informations en retour, du terrain vers les centres de formation, quant aux aspects qui doivent être développés ou quant aux nouveaux problèmes éventuellement apparus. Ce principe est applicable à tous les éléments de l'état de droit (police, système carcéral, magistrature, fonction publique).
- Il y a lieu d'encourager les activités de formation communes à la magistrature, à l'administration pénale, à la police et aux spécialistes des droits de l'homme, de façon à ce que

chacun se fasse une idée des différents rôles qui leur incombent et à développer ainsi un sens de travail en équipe. L'état de droit s'appuie sur chacun de ces secteurs.

- Toute aide doit s'interroger quant à sa capacité d'atteindre l'objectif suivant : transmettre des qualifications, un savoir et des outils de sorte que les institutions locales responsables soient plus fortes qu'auparavant. Les ONG locales, les commissions nationales des droits de l'homme et les médiateurs sont-ils en mesure de rendre compte, de contrôler et de poursuivre le renforcement des capacités, en se passant du concours des experts internationaux.
- Le principe directeur de toute réforme du secteur de la justice doit consister dans toute la mesure du possible à renforcer les acteurs et les institutions locales et non à les remplacer.
- Les opérations de maintien de la paix doivent atteindre la population locale par des méthodes novatrices, en mettant à profit les pratiques culturelles locales et les loisirs populaires, par exemple les troupes locales de théâtre et les radios locales pour diffuser le message et encourager les échanges de vues quant à l'importance de l'état de droit.
- La société hôte doit identifier la meilleure approche à suivre pour s'attaquer aux crimes et aux violations du droit national ou international qui ont été commis dans le passé. Les experts internationaux peuvent offrir leur aide en décrivant les options envisageables et en donnant des informations sur les choix effectués par d'autres pays dans des circonstances analogues en matière de poursuites, de recherche de la vérité, de réparations et d'excuses. Une certaine forme de justice est néanmoins une condition préalable à toute réconciliation authentique. Il ne s'agit en aucun cas d'une simple alternative.

Annexe I

PROPOSITIONS DE DIRECTIVES POUR LA COLLABORATION AVEC LES AGENTS DE LA FORCE PUBLIQUE / FONCTIONNAIRES DE POLICE

Les fonctionnaires de police, comme tout agent de la force publique habilité à procéder à des arrestations et des mises en détention préventive, jouent un rôle central dans l'administration de la justice. Le personnel de maintien de la paix doit établir une relation de travail professionnelle qui lui permet de contrôler le travail des fonctionnaires chargés de l'application de la loi, de soulever les sujets de préoccupation auprès des représentants du gouvernement et de rendre compte de tout problème au quartier général de la mission.

Dans la plupart des cas, la mission impartie aux spécialistes des droits de l'homme et aux opérations de maintien de la paix comporte l'obligation de contrôler ou de vérifier le respect des droits à l'intégrité physique et à la liberté (liberté de ne pas faire l'objet d'actes de torture ou de sanction ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, liberté de ne pas faire l'objet d'arrestation et de mise en garde à vue arbitraires et, avant toute chose, droit à la vie). Ces droits sont inscrits dans les principaux traités internationaux des droits de l'homme (*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *Convention contre la torture*) et dans le droit national.

Le personnel de maintien de la paix doit acquérir une bonne connaissance des normes internationales qui régissent la pratique des unités de police en matière d'arrestation et de détention. Ces questions doivent avoir fait l'objet de la formation préalable au déploiement et toute opération de maintien de la paix doit disposer d'une série complète des principaux traités et instruments des droits de l'homme. Le *Code de conduite pour les responsables de l'application des lois*, les *Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu* et l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* doivent être étudiés dans le cadre de tout stage de formation préalable au déploiement.

Les observateurs doivent également se familiariser aux dispositions du droit national régissant les pratiques policières. Par exemple, qui est habilité à procéder à des arrestations ? Les mandats d'arrêt écrits sont-ils nécessaires dans tous les cas ou y a-t-il des exceptions ? Quand les perquisitions sont-elles légales ? À Haïti, les arrestations et les perquisitions ne peuvent s'effectuer entre 18 heures et 6 heures du matin, sauf lorsque la police est témoin d'un flagrant délit. Les observateurs de la MICIVIH, informés de cette disposition, ont été en mesure de signaler à la police que certaines arrestations étaient illégales et ont obtenu la libération des personnes concernées.

Les dispositions légales concernant la détention préventive doivent par ailleurs être bien connues des observateurs. Dans la plupart des pays, la loi spécifie strictement la du-

rée limite du maintien d'une personne en détention préventive. Si la personne arrêtée n'est pas déférée devant un juge pour être inculpée, ou devant un tribunal, dans les délais ainsi spécifiés, elle doit alors normalement être mise en liberté à moins qu'un juge n'ait décidé de la légalité de la prolongation de sa détention. À Haïti, le détenu doit comparaître devant un juge dans les 48 heures suivant son arrestation, afin de déterminer si son arrestation et sa détention sont légales. La loi rwandaise impose également de strictes limites aux délais dans lesquels les enquêteurs de la police doivent présenter un rapport; ensuite, le juge doit décider du maintien de la personne en détention. L'avocat et la famille du détenu doivent avoir régulièrement accès à ce dernier; si celui-ci a besoin de soins médicaux, les dispositions adéquates à cet effet doivent être prises.

L'approche suivie pour superviser l'action de la police ou des fonctionnaires chargés de l'application des lois doit privilégier l'évaluation systématique de la police en tant qu'institution : l'efficacité de sa structure de commandement, sa capacité de mener des enquêtes à terme, ses rapports avec les autorités judiciaires et avec la population qu'elle est censée protéger. Ce type d'approche permet à une mission de comprendre le fonctionnement de la police et lui confère des moyens accrus pour identifier les problèmes et proposer des solutions visant à obtenir le respect des droits de l'homme par les forces de l'ordre; si la mission comporte une unité de service civil (CIVPOL), comme en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, à Haïti, au Liberia, en Sierra Leone et à Timor-Leste et au Kosovo, alors les spécialistes des affaires judiciaires et ceux de la CIVPOL doivent travailler en étroite collaboration et mettre à profit leurs compétences et leurs savoirs respectifs.

Une liste de contrôle ou de directives à suivre pour évaluer le fonctionnement de la police locale ou nationale devrait comporter les points suivants :

1. Connaître les noms de tous les commandants d'unités de police de votre région. Tenir à jour une liste exacte de tous les officiers de police et fonctionnaires chargés d'appliquer la loi et conserver également la liste des adresses, des numéros de téléphone de tous les postes de police de la région.
2. Demander dès que possible une réunion avec le chef de la police locale. Décrire clairement le mandat de l'opération de maintien de la paix et en remettre un exemplaire au commissaire. Expliquer en quoi consiste l'action de nombreux services et chercher à fixer le lieu et le moment de réunions régulières avec le chef de la police ou son adjoint.
3. Visiter régulièrement les postes de police. Chercher à faire la connaissance des fonctionnaires de police de votre district. Veiller toutefois à ne jamais devenir trop familier; essayer d'établir par contre un dialogue cordial, mais professionnel. Ne jamais oublier que le fait d'être perçu comme trop proche de la police risque de compromettre la crédibilité de la mission auprès de la population locale.

4. Si possible, proposer à la police des stages de formation sur les normes internationales en matière d'arrestation, de détention, de recours à la force et aux armes à feu et de traitement des détenus. Les missions des droits de l'homme réalisées au Guatemala, à Haïti et au Rwanda ont procédé de cette façon et utilisé à cet effet les instruments internationaux ainsi que les études de cas réalisées sur la base d'événements vécus. Le conseiller principal pour les droits de l'homme de la mission UNMIK a donné ce genre de cours à l'École de police du Kosovo.

5. Évaluer l'impact de la formation de la police : a-t-on constaté une amélioration du fonctionnement de la police ? La persistance de certains problèmes dénote-t-elle la nécessité de continuer la formation ? À Haïti, la nouvelle police nationale haïtienne a fait trop rapidement usage de ses armes à feu, a eu beaucoup de mal à mener à bien ses tâches de maintien de l'ordre et, enfin, a rendu inutilisables les véhicules tout neufs fournis par les donateurs internationaux. Les observateurs de la MICIVIH ayant présenté des rapports détaillés sur ces manquements, l'académie de police a modifié son programme de formation pour y consacrer plus de temps à la formation des conducteurs, au maintien de l'ordre et au choix du moment opportun pour faire l'usage de la force. Au Kosovo, des ateliers consacrés aux violences familiales ont été intégrés au programme d'étude lorsque cette question posait un problème majeur. Enfin, des cours sur le crime organisé et la traite des femmes sont désormais intégrés à titre permanent aux programmes de formation de la police en Bosnie-Herzégovine.

6. Lors des réunions avec des organisations locales des droits de l'homme ou d'autres groupes communautaires, penser toujours à poser les questions suivantes : quel est leur perception de la police, quels sont selon eux les problèmes en présence et peuvent-ils donner des exemples concrets. S'ils acceptent de répondre à ces questions, les cas présentés peuvent être utilisés lors de discussions ultérieures (en omettant les noms et les différentes informations susceptibles d'identifier votre source) avec les chefs d'unités de police afin de leur montrer qu'il existe des problèmes et qu'il convient de prendre des mesures correctives. Ces incidents peuvent aussi faire office d'études de cas pour les futurs stages de formation de la police locale, de la CIVPOL et des spécialistes des droits de l'homme opérant sur le terrain.

7. Avant de rencontrer les responsables de la police pour discuter des problèmes en cours, vérifier l'exactitude des cas que vous avez l'intention d'évoquer et vérifier si les sources/témoins victimes ne voient aucune objection à ce que leur cas soit exposé à la police. En cas de doute, s'abstenir de les évoquer et attendre des précisions complémentaires.

8. Si le chef de la police n'est pas coopératif ou se montre menaçant (nie toute infraction commise par ses subordonnés, accuse la victime ou promet des mesures qui ne seront jamais prises), transmettre alors cette information avec les recommandations correspondantes à l'état-major de la mission.

9. Les membres de la mission doivent déterminer si le service des enquêtes internes de la police (généralement, le bureau d'un inspecteur général) a été informé d'une quelconque faute professionnelle de la police et, dans l'affirmative, si elle a fait l'objet d'une enquête ou d'une mesure disciplinaire (notamment suspension, confiscation des armes, ou mutation jusqu'à l'achèvement de l'enquête). L'enquête de la police a-t-elle comporté une exhumation, une autopsie, des tests balistiques, des analyses médico-légales, des prélèvements d'échantillons d'ADN, des recueils de témoignages, etc.?

10. Indiquer le résultat de toute enquête officielle portant sur une faute professionnelle de la police et le résultat de ces enquêtes; noter toute sanction imposée (révocation, suspension, transfert, rétrogradation, blocage de salaire) et la date de prise d'effet de ces sanctions. Il y a lieu également de signaler si le cas a été déféré au système judiciaire en vue d'éventuelles poursuites et les résultats des décisions prises le cas échéant par la justice. Lorsque aucune mesure n'a été prise, chercher à déterminer pourquoi, en particulier si certains indices portent à croire qu'il y a ingérence ou absence de volonté politique d'appliquer des mesures disciplinaires ou de sanctionner des membres de la police en cas de faute ou de violation des droits de l'homme.

11. Des rapports périodiques sur les pratiques de la police (étudiant notamment si les délais limites de détention préventive sont observés, ainsi que les accusations de recours illégitime à la force) doivent être adressés à l'état-major de la mission.

Annexe II

PROPOSITIONS DE DIRECTIVES CONCERNANT LES ACTIVITÉS LIÉES AUX PRISONS ET AUX CENTRES DE DÉTENTION

Visites et inspection des prisons

Les prisons et les centres de détention posent des problèmes particuliers aux missions de maintien de la paix. Les détenus se trouvent souvent exposés à un risque important lorsqu'ils sont en prison, coupés de leur famille, des avocats et des médecins dans de nombreux cas, et en présence constante du risque de torture et de mauvais traitements. Les conditions qui prévalent dans les centres de détention sont fréquemment inhumaines, le surpeuplement, l'alimentation médiocre ou insuffisante, l'eau souillée et la maladie étant les principales menaces pour la santé des prisonniers. Les détenus maintenus sans lien avec l'extérieur dans les centres de détention secrets ou officieux sont exposés à des dangers encore plus importants. Le risque de torture ou de mauvais traitements est particulièrement élevé lorsque le monde extérieur n'a aucune information sur les détenus ni aucune possibilité d'accès.

Il incombe au personnel de la mission de contrôler le traitement et les conditions de vie des prisonniers, sans toutefois risquer de les aggraver. Certaines techniques et certains principes ont été expérimentés au fil des ans et se sont avérés efficaces pour le contrôle des prisons.

Mandat

Le mandat d'une mission de maintien de la paix doit spécifier clairement et sans exception l'autorisation de visiter toutes les prisons et tous les centres de détention. Les principaux éléments sont le droit de visiter tout lieu officiel ou non dans lequel une personne se trouve détenue et le droit d'effectuer ces visites sans l'autorisation préalable du gouvernement ou sans préavis de la mission de maintien de la paix. Une fois dans la prison, les observateurs doivent avoir le droit d'en visiter chaque emplacement; aucun recoin, aucune cellule, aucun secteur ne peuvent être interdits. De plus, les observateurs doivent avoir la possibilité de parler avec le prisonnier de leur choix, dans des conditions garantissant que le personnel de la prison ne peut entendre la teneur des propos échangés; la confidentialité de ces entretiens doit être garantie. Les autorités pénitentiaires doivent par ailleurs garantir l'absence de représailles à l'encontre d'un prisonnier interrogé par le personnel de maintien de la paix ou à l'encontre d'un gardien ou d'un membre du personnel pénitentiaire qui accepte de fournir des informations aux membres de la mission. Le caractère inhumain des conditions de détention peut en lui-même constituer un traitement cruel en violation du droit international. Par exemple au Rwanda, les spécialistes des droits de l'homme des Nations Unies ont insisté pour que le gouvernement prenne des mesures afin de remédier au surpeuplement monstrueux des prisons et des locaux de garde à vue de la police, situation à l'origine des décès constatés et de la propagation rapide de maladies in-

fectieuses. Les cas de surpeuplement les plus excessifs ont été atténués dans une certaine mesure, en partie grâce aux visites régulières et aux rapports établis par les spécialistes des droits de l'homme sur les conditions d'incarcération, lesquels travaillaient en étroite collaboration avec le CICR, principale organisation œuvrant dans ce domaine d'activités de terrain.

Principaux objectifs

Sur la base du mandat de maintien de la paix, on peut définir un certain nombre d'objectifs majeurs en matière de surveillance des prisons. On peut citer notamment :

1. Mettre fin à la torture, aux sanctions ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, aux tabassages, aux pressions psychologiques (menaces ou intimidations) ou à toute forme de mauvais traitements, physiques ou psychologiques.
2. Obtenir la libération des personnes détenues de façon arbitraire ou illégale.
3. Obtenir pour les détenus l'accès au système judiciaire, conformément aux procédures et aux délais prévus par la loi.
4. Veiller à ce que les victimes de violations des droits de l'homme, en particulier les victimes de tabassages, de mauvais traitements ou de torture, bénéficient de soins médicaux.
5. Informer les représentants appropriés du gouvernement de tout cas établi de torture ou de mauvais traitements et insister pour que le gouvernement recherche et sanctionne les responsables de ces graves violations des droits de l'homme.
6. Veiller à ce que les autorités pénitentiaires établissent et tiennent à jour un registre exact des détenus mentionnant le nom de chacun, la date d'arrivée au lieu de détention, son statut juridique, ainsi que la date de la prochaine comparution au tribunal.
7. Promouvoir avec les autorités compétentes et les organisations spécialisées (CICR, Médecins du monde, Programme alimentaire mondial) l'amélioration des conditions matérielles, physiques et psychologiques des détenus.
8. Former, s'il y a lieu, les gardiens de prison et le personnel administratif aux lois et aux normes internationales des droits de l'homme régissant le traitement des prisonniers, en mettant particulièrement l'accent sur la *Convention contre la torture*, l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des prisonniers* et l'*Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement*. Évaluer en permanence l'impact de cette formation sur le comportement réel du personnel de la prison, préconiser les modifications requises de la formation pour remédier aux pro-

blèmes qui persistent éventuellement. Si le problème ne vient pas de la méconnaissance des textes, alors les responsables de la mission doivent en être informés, de façon à pouvoir soumettre le problème à des représentants de l'État au plus haut niveau.

Directives concernant les visites des prisons

La visite des prisons est une tâche essentielle dans le travail d'une opération de maintien de la paix; elle s'avère par ailleurs extrêmement complexe, difficile et parfois bouleversante pour l'observateur des droits de l'homme. Il n'est pas rare que celui-ci se trouve gravement affecté par la visite après avoir vu des êtres humains qui sont incarcérés dans des conditions abominables et qui présentent des signes manifestes de tortures et de mauvais traitements. Les observateurs doivent préparer soigneusement chacune de leur visite : les membres de l'équipe qui ont déjà visité le site doivent les informer intégralement de ce à quoi ils peuvent s'attendre. Dans de nombreux États, le CICR sera également chargé d'une mission de surveillance des prisons. Le CICR possède une vaste expérience en matière de visite des prisons et dans certains cas jouera et devra jouer un rôle pilote. Dans d'autres situations, le CICR et la mission de maintien de la paix peuvent se partager la tâche. Par exemple, à Haïti et au Rwanda, le CICR et les missions des droits de l'homme ont convenu de visiter les prisons certains jours, afin d'éviter d'encombrer les lieux en question et pour ne pas provoquer de confusion. Ils ont également convenu de se répartir les priorités, le CICR axant son intention sur les conditions de détention et la mission des droits de l'homme sur le statut juridique des prisonniers.

Ci-dessous figure une série de principes qui ont fait leurs preuves dans plusieurs opérations de maintien de la paix.

Principes généraux

1. Il convient de former une équipe spécialisée dans les visites de prisons (« le groupe de prison ») composée de personnes dotées de l'expérience professionnelle appropriée. Chaque visite doit être soigneusement préparée et le rôle de chacun doit être clairement défini. L'équipe doit avoir une connaissance détaillée de *l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, et de *l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement*. Il convient de prévoir au moins deux observateurs lors de chaque visite; le premier doit noter le nom du fonctionnaire responsable et vérifier le registre, le plan et l'état des cellules, tandis que le second peut procéder aux interviews sans être entendu du personnel pénitentiaire et des autres prisonniers. Les observateurs ne doivent jamais être laissés seuls avec des détenus ou des gardiens.
2. Si possible, les visites doivent avoir lieu sans notification préalable de la prison. Si cela est impossible, parce que le mandat ne le permet pas ou parce que les autorités refusent de coopérer, alors il convient de signaler les visites avec un préavis réduit au minimum. Tou-

tefois, il ne faut jamais refuser la possibilité d'effectuer une visite dans la mesure où sont réunies les conditions définies ci-dessus pour qu'elle se déroule de façon appropriée. Même lorsque l'administration pénitentiaire a « tout nettoyé », ayant été informée de votre passage, ce sont au moins les détenus qui en bénéficient, ne serait-ce que pour un temps limité.

3. Une fois sur place, le chef du groupe de visites des prisons doit se présenter au gardien et lui demander à voir le chef ou le responsable de l'établissement. Noter le nom, le rang et la fonction de cette personne.

4. Rappeler à la personne responsable de l'établissement la teneur du mandat de l'opération de maintien de la paix et lui demander courtoisement de bien vouloir coopérer au bon déroulement de la visite. En cas de refus ou d'attitude non coopérative, et s'il vous semble inutile d'insister, prendre congé et signaler immédiatement l'incident à l'état-major de la mission dont les dirigeants peuvent ensuite aborder la question avec de hauts fonctionnaires.

5. Demander à la personne responsable de présenter le registre de la prison. Si ce document n'existe pas, lui rappeler son caractère obligatoire en vertu des règles internationales (le cas échéant en vertu de la loi nationale, par exemple comme à Haïti). Examiner le registre et calculer le nombre de prisonniers détenus. À l'occasion de plusieurs visites, les observateurs ou le groupe de visite des prisons doit établir un recensement de tous les prisonniers afin de vérifier l'exactitude du registre officiel.

6. Utiliser un plan de la prison précédemment établi afin de vérifier que tous les secteurs de la prison ont été vérifiés.

7. Il convient d'avoir un entretien individuel (d'une demi-heure au plus chacun) avec tout détenu apparemment victime d'une violation de son droit à l'intégrité corporelle ou à la sécurité de sa personne. Si au cours de l'examen du cas d'une victime particulière, les observateurs sont mis au courant de violations similaires, ils doivent alors enquêter si possible immédiatement sur ces autres cas.

8. S'abstenir de prendre des photos ou de filmer au moyen d'une caméra vidéo. Si possible, refuser que vous-même ou vos collègues soient photographiés ou qu'un enregistrement vidéo de la visite soit réalisé.

Principaux points à signaler/examiner

Les observateurs qui visitent une prison ou un centre de détention doivent non seulement observer les principes généraux ci-dessus, mais faire particulièrement attention à certains indicateurs-clés qui doivent impérativement figurer dans tout rapport éventuel sur la situation de la prison. Les rapports doivent toujours mentionner les informations suivantes :

1. Une liste à jour des prisonniers indiquant leur nom complet, leur âge, leur état civil, leur profession, leur adresse, leur situation juridique, la date de leur incarcération, les circonstances de leur arrestation, le nom et la fonction de la personne qui a procédé à l'arrestation, la durée de la détention préventive, le nombre de comparutions à ce jour devant un tribunal et, le cas échéant, la date de la prochaine audience.
2. Personnel de la prison : effectif en service, attitude (professionnelle, hostile, indifférente).
3. Conditions de vie dans la prison : nombre de détenus par cellule, literie, fenêtres, lumière, ventilation, température dans les cellules, installations sanitaires, approvisionnement en eau, nourriture, présence d'insectes ou de vermine.
4. Séparation des prisonniers : hommes, femmes, mineurs (séparation obligatoire en vertu des règles internationales actuelles), prisonniers en détention préventive et purgeant une peine, militaires et civils, malades mentaux.
5. Possibilité d'exercice : promenade en dehors des cellules, à l'extérieur, activités sportives.
6. Preuve d'éventuels traitements cruels, inhumains ou dégradants au moment de l'arrestation ou pendant l'incarcération. Types de preuves, nombre de prisonniers victimes de ce traitement et renseignements éventuels concernant l'identité des responsables. (Ces questions doivent être traitées avec la plus grande prudence et dans la plus stricte confidentialité. Au Rwanda, un questionnaire remis par un observateur aux prisonniers leur demandait d'indiquer s'ils avaient été maltraités; certains prisonniers qui avaient répondu par l'affirmative ont par la suite été passés à tabac par les gardiens lorsque ces derniers eurent ramassé les questionnaires. Il convient d'éviter à tout prix ce type d'enquête.)
7. Punitions infligées par les gardiens : type, circonstances, sévérité, fréquence et conséquences.
8. État de santé des détenus : maladies liées aux conditions insalubres présentes dans la prison, absence d'hygiène, maladies transmissibles (tuberculose, VIH/SIDA), carences nutritionnelles (à Haïti une poussée épidémique de bérubéri, causée par une carence en vitamines a été décelée par des observateurs des droits de l'homme; des modifications ont alors été apportées au régime alimentaire de la prison), visites médicales régulières, disponibilité en médicaments.
9. Pots de vins extorqués aux prisonniers ou à leur famille par les autorités pénitentiaires en échange de services de base ou de la satisfaction de toute autre demande; menaces proférées par d'autres détenus.

10. Accès des avocats et de la famille aux détenus : les visites sont-elles régulières et se déroulent-elles en privé ?

Rapport des visites de prison

De retour au bureau de la mission, le groupe de visite des prisons doit reprendre l'ensemble des informations recueillies, comparer les notes et les observations et commencer immédiatement à rédiger un rapport. Le rapport doit contenir toute information touchant aux questions examinées dans la section précédente. Il convient de porter une attention particulière aux personnes qui ont été victimes de tortures ou de mauvais traitements et dont l'état physique est grave; les cas de détention préventive prolongée doivent également être mis en évidence.

Une fois terminé, le rapport doit être adressé à l'état-major; lorsque celui-ci a reçu les rapports de tous les bureaux régionaux, les responsables du suivi des prisons doivent analyser les rapports et déterminer s'il y a lieu de saisir de hauts représentants de l'État de problèmes persistants et largement répandus. Au Rwanda par exemple, des rapports signalant un surpeuplement grave et la présence de maladies infectieuses ont été portés à la connaissance des ministres de l'intérieur, de la défense et de la justice; certaines mesures ont ensuite été prises afin de remédier au surpeuplement et d'isoler les personnes souffrant de maladies infectieuses, ainsi que les personnes âgées. À Haïti, le personnel de maintien de la paix a présenté à l'armée des témoignages détaillés de tabassages systématiques de détenus par les officiers. Pendant une brève période le personnel de maintien de la paix a constaté une diminution des tabassages à la suite de cette intervention.

Dans le cadre du travail de suivi consécutif aux visites et à l'établissement de rapports, il convient de chercher à rencontrer les autorités. Une fois que les observations de la mission ont été transmises, il faut laisser un délai raisonnable aux autorités pour y répondre ou pour prendre des mesures correctives. Les visites suivantes doivent s'employer en priorité à établir si les recommandations de la mission ont été observées. S'il y a des améliorations, les observateurs doivent chercher à en déterminer la raison : remplacement du directeur de la prison ou changement dans le personnel, application de sanctions aux gardiens coupables des mauvais traitements infligés aux prisonniers, réduction de la durée de détention préventive sont autant de raisons possibles des améliorations. La mission doit prendre note publiquement de toute modification positive apparue.

Le groupe de visite des prisons doit vérifier qu'aucun des détenus interrogés n'a fait l'objet par la suite de punitions ou de mauvais traitements et n'a pas non plus été interrogé par un représentant de l'État au sujet des déclarations faites à la mission. Dans l'hypothèse où un détenu a été traité de cette façon, la mission doit protester avec la plus grande fermeté; il incombe alors à l'État hôte de prendre des mesures pour éviter la répétition de tels incidents et pour sanctionner les responsables.

Annexe III

DIRECTIVES SPÉCIFIQUES D'ENQUÊTE SUR LES ALLÉGATIONS DE TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS INFLIGÉS PAR LA POLICE OU PENDANT UNE PÉRIODE D'INCARCÉRATION

D'après les observations de nombreuses opérations de maintien de la paix, les mauvais traitements infligés aux détenus placés sous la responsabilité d'agents de l'État constituent l'une des plus fréquentes et des plus graves violations des droits de l'homme et représentent simultanément une menace pour l'état de droit. Les tabassages, la torture et les différentes formes de mauvais traitements peuvent survenir dans différents contextes : manifestations, rassemblements, arrestations ou interrogatoires pendant une garde à vue au poste de police. Les cas de maltraitance sont fréquents dans les prisons et les centres de détention.

Ci-dessous figurent différents principes à l'intention du personnel de maintien de la paix, pour enquêter sur les allégations de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Bien qu'il soit difficile de réaliser sur le terrain des interviews détaillées et complètes, en particulier dans les prisons, il convient de couvrir le plus grand nombre possible de points parmi ceux soulignés ci-après. Certaines questions peuvent sembler irréalistes, en raison surtout de la réaction probablement hostile des autorités; toutefois, le simple fait de poser la question fait savoir au gouvernement que ses actions sont surveillées et ne passeront pas inaperçues, qu'il a des obligations et qu'il doit prendre des mesures pour éviter les cas de maltraitance, ou pour sanctionner les coupables éventuels.

1. Interroger la victime :
 - recueillir des informations détaillées sur les conditions d'arrestation, de détention et de mauvais traitements (noms, dates, lieux);
 - relever toutes marques, blessures, symptômes, en rapport avec les mauvais traitements infligés; demander le consentement de la victime avant de porter les faits à la connaissance du Gouvernement, s'il y a lieu; demander le consentement de la victime pour chercher à lui obtenir un traitement médical approprié.
2. Interroger les témoins :
 - corroborer les dires de la victime; s'il y a des contradictions, les noter.
3. Interroger le personnel médical qui a soigné la victime :
 - obtenir confirmation médicale des signes de mauvais traitements.
4. Interroger les autorités pénitentiaires si la victime est encore détenue :
 - obtenir des informations concernant l'état pathologique de la victime lors de son transfert depuis les locaux de garde à vue jusqu'à la prison;

- si le détenu a subi des mauvais traitements avant son arrivée à la prison, noter les mesures prises éventuellement par le personnel de l'établissement pénitentiaire pour qu'il reçoive des soins médicaux ou pour informer les autorités judiciaires des mauvais traitements apparemment infligés;
 - si les gardiens de prison sont responsables de traitements cruels, inhumains ou dégradants, obtenir le compte rendu établi par les autorités pénitentiaires et déterminer la nature des mesures prises le cas échéant pour rechercher ou sanctionner les coupables.
5. Interroger les autorités locales de la police directement responsables des mauvais traitements allégués.
- obtenir la version officielle des événements; déterminer les mesures prises pour enquêter sur les allégations;
 - s'il y a des raisons valables de soupçonner la responsabilité d'un fonctionnaire de police particulier, demander si celui-ci a été suspendu jusqu'à la conclusion de l'enquête.
6. Interroger les fonctionnaires de justice susceptibles d'avoir vu le détenu ou ayant compétence pour cette affaire : déterminer si le juge ou le procureur est au courant des mauvais traitements;
- le juge a-t-il établi un constat de l'état du détenu ?
 - le juge ou le procureur a-t-il examiné les allégations de mauvais traitement (recueil de déclarations de la victime, des autorités/des témoins) ?
 - déterminer si le juge ou le procureur a l'intention de poursuivre les coupables.

Considérations générales concernant les cas de violation du droit à la sécurité et à l'intégrité physique de la personne

1. Étant donné que les traitements cruels, inhumains ou dégradants constituent une violation des droits de l'homme au cœur même des préoccupations de la plupart des missions actuelles de maintien de la paix (voir Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Haïti) et impliquent directement l'administration de la justice et ses représentants (forces de sécurité, juges, procureurs et personnel pénitentiaire), il convient de signaler systématiquement tous les cas à l'état-major, même lorsque l'enquête n'est pas terminée. Il s'agit toujours de cas hautement prioritaires.
2. Si à l'occasion de la visite d'un poste de police, vous êtes informé d'un cas de mauvais traitement, vous devez interrompre immédiatement ce que vous êtes en train de faire et recueillir un témoignage détaillé; le cas en présence devient alors une priorité.
3. Vous devez demander à l'auteur des allégations l'autorisation de porter les faits à la connaissance des autorités. Par ailleurs, vous ne devez pas ignorer que si la personne est

encore détenue par le responsable présumé des mauvais traitements, il y un risque de représailles à l'encontre de la victime. Ce risque grave doit être expliqué à la victime, dont le choix informé doit toujours être respecté.

4. Sauf circonstances exceptionnelles, ne pas informer les autorités tant que vous n'avez pas obtenu confirmation des données factuelles élémentaires concernant le moment, le lieu et la nature des faits et l'identité du responsable présumé.

5. Ne pas lancer d'accusations lors de la rencontre avec les autorités. Être ferme, courtois et professionnel. Votre rencontre initiale a pour objet de recueillir des informations et d'obtenir leur version des faits. Il vous faut expliquer que vous examinez des allégations de mauvais traitements et que vous souhaiteriez avoir leur version des faits. Vous leur notifiez par ailleurs que vous êtes au courant de l'existence d'un problème – ce qui peut conduire à l'adoption immédiate de mesures correctives.

6. Il se peut que vous ayez besoin de rencontrer les autorités à plusieurs reprises pour savoir si des enquêtes ont été lancées et quels en sont les résultats éventuels.

