

L'appui du PNUD à l'État de droit en République centrafricaine (2008 - 2011)

Note de pratique

Août 2012



Cette note de synthèse présente les contributions du PNUD aux avancées de la RCA en termes d'État de droit entre 2008 et 2011. Au cours de cette période, cet appui a essentiellement consisté en un renforcement des institutions de la Justice et de la Sécurité, une modernisation du cadre juridique et une amélioration de l'accès à la justice.

Définition : l'État de droit aux Nations Unies¹

L'État de droit, selon l'Organisation des Nations Unies, désigne un principe de gouvernance selon lequel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique et administrées de manière indépendante tout en étant compatibles avec les règles et les normes internationales en matière de droits de l'Homme.

Contexte

L'histoire contemporaine de la République centrafricaine (RCA) est jalonnée de crises politiques et militaires qui ont marqué l'évolution de l'État. Ces crises ont à la fois conduit à une situation de pauvreté généralisée et contribué à faire le lit d'une discontinuité chronique du fonctionnement de l'État. Les capacités de ce dernier ont été diminuées, l'expression de son autorité sur l'ensemble du territoire centrafricain fragilisée et son image ternie auprès de quelques 4,4 millions d'administrés.² Une enquête menée en 2010 à Bangui et dans quatre préfectures (la Lobaye, l'Ombella-M'Poko, l'Ouham, et l'Ouham-Pendé), indiquait que 54 % des répondants considéraient « Dieu » comme le garant de la protection de la population contre les

violences dans le pays.³ Ces résultats révélaient ainsi une absence de l'État en RCA, aussi bien physique que dans les esprits.

Vaste pays enclavé d'Afrique Centrale, la RCA a accumulé des besoins importants en matière de renforcement de l'État. Concentrée à Bangui, l'autorité de l'État se réduit à une expression minimale dans certaines villes, localités et régions du pays. Ce déséquilibre creuse de profondes disparités entre la capitale et l'arrière-pays. De même, de nombreuses lois datent de l'époque coloniale et sont désormais obsolètes. Les droits de l'Homme les plus élémentaires sont souvent ignorés et la justice, dont l'indépendance pourrait être renforcée, n'a pas les moyens d'être la même pour tous. Cet ensemble de facteurs a pour principal effet de fragiliser l'autorité de l'État mais aussi de favoriser la banalisation de la violence, les violations des droits de l'Homme et la multiplication des situations de conflit. Les besoins de la RCA se situent au niveau des institutions elles-mêmes, des instruments juridiques et de la capacité des personnes dans l'exercice de leurs fonctions. Pourtant, la RCA présente aujourd'hui de nombreuses améliorations en termes d'État de droit, concrétisant les efforts

5,6
habitants par
km²

1 Rapport du Secrétaire général sur l'État de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616).

2 Banque Mondiale (2010).

3 Vinck P., Pham P.N. (2010) Building Peace, Seeking Justice: A Population-Based Survey on Attitudes about Accountability and Social Reconstruction in the Central African Republic, Human Rights Center, University of California, Berkeley.

entrepris depuis 2008 suite à l'organisation des États Généraux de la Justice à la fin de l'année 2007.

Le PNUD en République centrafricaine a, en octobre 2008, mis en place un projet qui vise à soutenir et à renforcer les institutions de la Justice et de la Sécurité. Le Projet de renforcement de l'État de droit (PRED) avait pour objectif initial de renforcer les capacités des institutions de la Justice, de la police nationale et du système carcéral par un soutien multiforme, aussi bien en termes d'infrastructures, d'expertises et d'études, d'équipements, de formations que de renforcement des capacités de gestion. Le PNUD intervenait ainsi à Bangui et dans quatre préfectures du nord du pays, particulièrement affectées par les troubles politico-militaires : l'Ouham, l'Ouham-Pendé, la Kémo et la Nana-Gribizi.

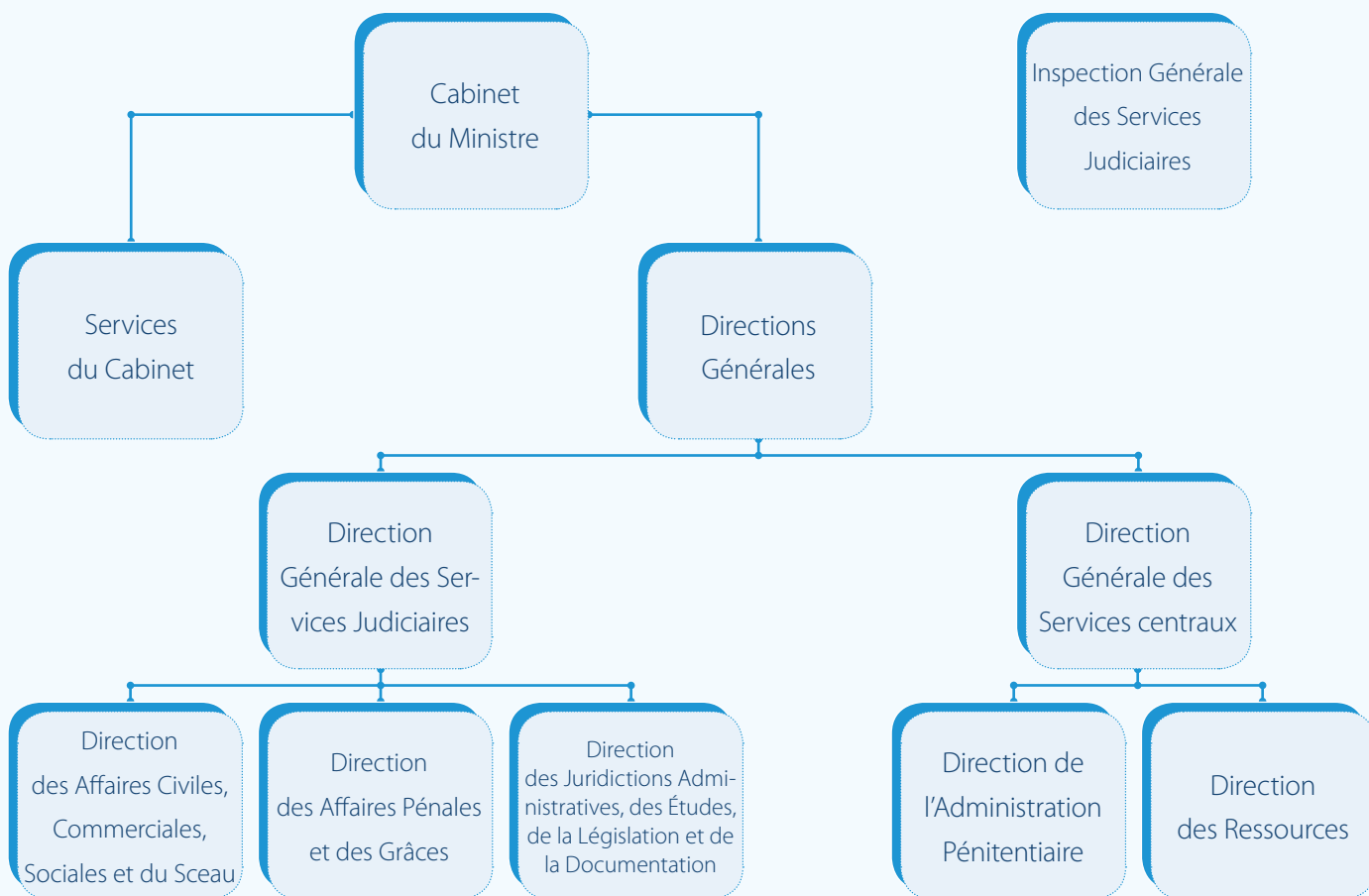
Cadre institutionnel

Le Ministère de la Justice et de la Moralisation est régi par le Décret n°95.039 du 21 février 2005⁴ qui fixe son organisation, ses prérogatives et les modalités de son action. Le Cabinet du Ministre coordonne et anime les différents services et directions rattachés au ministère (voir encadré 1). Le budget du Ministère de la Justice s'élevait en 2011 à près de 8,2 millions USD (soit 1,9 % du budget de l'État qui s'élevait à près de 437,4 millions USD) tandis qu'en 2012, son budget a baissé, passant à près de 6,9 millions USD (soit 1,6 % des 441,3 millions USD de budget de l'État). Ainsi, les ressources à disposition du Ministère ont baissé de 16,2 % entre 2011 et 2012 tandis que le budget annuel de l'État augmentait de près de 1 % sur la même période.⁵

4 Complété par le Décret n°08.440 du 28 novembre 2008.

5 Lois des finances 2011 et 2012.

Encadré 1. Organigramme du Ministère de la Justice et de la Moralisation en RCA



Source : Ministère de la Justice (2012)

États Généraux de la Justice de 2007

Répondant à un des engagements du Dialogue national tenu en 2003, l'État centrafricain organisait en 2007 les États Généraux de la Justice, afin de dresser un état des lieux des ressources et des besoins. Ces États Généraux ont rassemblé des membres du gouvernement, des magistrats, des avocats, des représentants de la société civile, des communautés locales et des partenaires techniques et financiers internationaux. Ils ont permis d'analyser les différentes sources de blocages auxquelles faisait face le secteur de la Justice et ont permis de dégager des recommandations, parmi lesquelles :

- **Concernant l'indépendance et la responsabilité des Magistrats :**

- » Le respect du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ;
- » Le renforcement des capacités des magistrats et des auxiliaires de Justice par un rythme soutenu de formations initiales et continues dans le cadre d'une école autonome de formation aux professions judiciaires ;
- » L'autonomie budgétaire des hautes Juridictions.

- **Concernant les droits de l'Homme et les médias :**

- » La création de maisons d'arrêt pour femmes avec des éléments de garde féminins et régisseurs féminins ;
- » La dotation des services du journal officiel de moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer la publication régulière et la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires.

- **Concernant la Justice pour enfants en RCA :**

- » La création dans les ressorts des cours d'appel de centres de réinsertion des enfants en conflit avec la Loi ;
- » L'organisation de sessions de formation d'échange d'expériences à l'étranger pour les magistrats et autres acteurs concourant à la Justice pour mineurs ;
- » La création d'unités de police spécialisées dans la délinquance juvénile.

- **Concernant la modernisation du droit interne et les réformes du secteur judiciaire :**

- » La refonte des textes caducs (codes), l'adoption de nouvelles lois dans différents domaines qui n'ont

jamais fait l'objet de codification, notamment dans le domaine foncier, de l'environnement et des nouvelles technologies ;

- » La promotion, la garantie et la défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire par la réforme des institutions appelées à veiller sur la gestion de la carrière des magistrats ;

- » La création de nouveaux Tribunaux de Grande Instance afin de décharger certains Tribunaux de Grande Instance existants et instituer une cour d'appel par région ;

- » La mise à disposition des Juridictions supérieures des moyens leur permettant d'assumer les fonctions de supervision, d'harmonisation, de coordination, et de contrôle des Juridictions inférieures.

- **Concernant le Droit Communautaire et l'intégration des normes internationales :**

- » La formation initiale et la spécialisation ultérieure des magistrats dans les matières relevant du droit communautaire ;

- » L'évaluation de l'impact de l'adhésion de la RCA au sein des institutions de la CEMAC, de la CIMA, de l'OHADA, de la COBAC etc.

- **Concernant l'accès à la Justice :**

- » La création et l'actualisation de banques de données juridiques et judiciaires ;

- » La définition d'une carte judiciaire et la formation de Magistrats et d'auxiliaires de justice pour le fonctionnement régulier de ces Juridictions ;

- » L'expérimentation et la régularisation de l'assistance juridique à travers les maisons de droit aux personnes indigentes et aux minorités.

Suite à ces États Généraux, un plan décennal de la Justice fut adopté en octobre 2009. Cet outil de planification définit la vision stratégique pour l'amélioration de la justice centrafricaine pour 2009-2019 autour des axes stratégiques (voir encadré 3).

Depuis 2008, le PNUD appuie le renforcement des capacités des institutions en proposant des formations à différents corps de métiers dans les domaines de la justice et de la sécurité. Ainsi, des fonctionnaires des Ministères de la Justice et de la Sécurité, ainsi que des avocats et des acteurs de la société civile, ont reçu des formations continues, dispensées par des experts internationaux et nationaux d'horizons variés (commissaires, juges, médecins légistes etc.), sur diverses thématiques en rapport avec le renforcement de l'État de droit telles que la pratique du greffe, la pratique du parquet, la pratique du siège, l'accompagnement médico-légal et judiciaire des victimes de violences basées sur le genre et de violences sexuelles et en informatique. Se sont ainsi près de 20 000 formations qui ont été proposées

à différents corps de métiers et acteurs de la société civile⁶ qui ont vu leurs capacités en termes d'État de droit renforcées

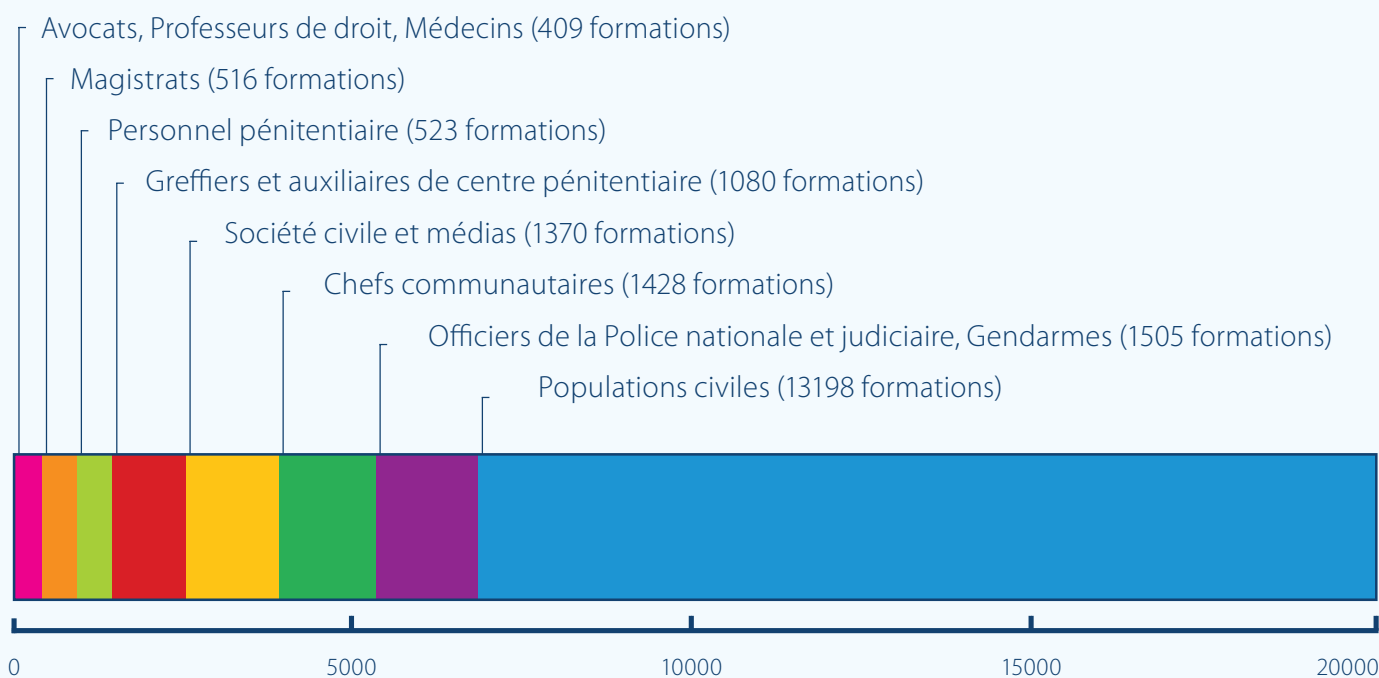
20 000

formations ont été dispensées depuis 2008

entre 2008 et 2011 (voir encadré 2). Enfin, la réhabilitation des prisons mentionnée ci-dessus a également permis de former les détenus aux travaux manuels, ce qui a bénéficié à la fois au centre de détention et aux détenus eux-mêmes. Par exemple, la réhabilitation de la prison de Sibut et la fourniture de matériel (notamment des presse-briques) aux détenus ont permis à ces derniers de confectionner près de 6 000 briques revendues par la suite, ce qui leur a permis, grâce aux revenus générés, de s'approvisionner en aliments de base stockés dans les magasins réhabilités de la prison. Autre exemple, un atelier de saponification dans cette même prison permet aux détenus de s'initier à la fabri-

6 PNUD (2012).

Encadré 2. Formations sur l'État de droit dispensées par groupe socio-professionnel entre 2008 et 2011



Source : PNUD (2011)

cation de savon revendu ensuite au sein et en dehors du centre de détention. Ce cercle vertueux a permis d'améliorer l'autonomie alimentaire de la prison qui n'était plus seulement un lieu de détention strictement punitif comme il pouvait être perçu par le passé mais aussi un lieu dans lequel les détenus sont initiés à des activités génératrices de revenus et dont les capacités peuvent être renforcées, favorisant leur réintégration sociale à leur sortie.⁷

Cadre juridique

La Justice en République centrafricaine est souvent qualifiée à « géométrie variable », et son arsenal juridique « obsolète ». En effet, un grand nombre de textes de loi datent de l'Indépendance, voire de l'époque coloniale. Par exemple, le Code Civil centrafricain, actuellement en cours de révision, date de 1958 et s'inspire très largement de son équivalent français de l'époque. Seul le Code de la famille a été révisé et

7 PNUD (2011).

modernisé,⁸ ce qui a permis de revoir de nombreuses dispositions civiles notamment en ce qui concerne les droits de succession. Le Code de la famille reste une exception au sein du Code Civil, dont de nombreuses sections, telles que le droit des obligations, des biens et de la propriété, sont encore régies par des dispositions datant de 1958. En dépit de ces textes anachroniques, la RCA dispose d'une base juridique propice à la construction d'un État de droit plus pérenne comme le laissent entrevoir les initiatives prises par l'État depuis 2008 pour réformer les lois régissant sa police, son système pénal et ses centres de détention.

La réforme du Statut de la police (loi n°08.16, du 20 mai 2008) avait pour objectif de permettre au policier, premier représentant de l'autorité de l'État auprès des citoyens, de voir les spécificités de son statut reconnues. Soumis depuis l'indépendance du pays au régime général des fonctionnaires de l'État qui ne reconnaissait pas les caractéristiques du statut du policier, telle que

8 Le Code de la famille révisé fut adopté le 11 novembre 1997.

Encadré 3. Axes de la vision stratégique pour l'évolution de la justice centrafricaine (2009-2019)



Source : Ministère de la Justice (2009)

le danger lié à la pratique de cette fonction, les agents de l'État n'étaient pas pleinement protégés sur le plan légal et administratif. Ce changement a permis de revaloriser cette fonction essentielle au maintien de l'ordre dans la société et d'envoyer un signal à l'attention des fonctionnaires de la police nationale afin de les inciter à assurer leurs prérogatives au mieux de leurs capacités. De même, en adoptant un Code d'éthique de la Police et un Code d'éthique commenté, le 30 septembre 2008, le Ministère de la Sécurité a pérennisé les acquis de cette loi et a comblé un vide en matière de déontologie policière, répondant aux besoins des représentants de l'autorité publique de disposer d'une référence éthique et morale indispensable dans l'exercice de leurs fonctions.

Sur le plan pénal, l'adoption d'un nouveau Code Pénal (loi n°10.001, du 06 janvier 2010) et d'un nouveau Code de procédure pénale (loi n°10.002, du 06 janvier 2010) a permis d'orienter ces deux instruments vers une meilleure prise en compte des droits de l'Homme (en s'y référant clairement dans les textes), un renforcement des droits de la défense et une meilleure prise en compte des conventions internationales ratifiées par la RCA, notamment le Traité de Rome.⁹ Ce code remplace une législation en place depuis 1962¹⁰ qui occultait notamment les principes de bases des droits de l'Homme.

La loi portant sur la réforme pénitentiaire (loi n°12.003, du 12 avril 2012) fixe les principes fondamentaux du régime pénitentiaire en République centrafricaine et remplace une législation datant également de 1962. Cette réforme améliore et humanise les conditions de détention, en impliquant notamment une formation des gardiens de prisons aux droits de l'Homme, et en accordant davantage d'importance aux peines alternatives à l'incarcération ainsi qu'à la resocialisation et à la réinsertion des détenus dans la société à l'issue de leurs peines. En permettant d'envisager des alternatives à l'incarcération systématique, cette loi vient également tenter de désengorger des prisons surpeuplées, dont la population est estimée entre 2 000 et 2 500 détenus

9 Renforçant les prérogatives du bureau de la Cour Pénale Internationale installé à Bangui depuis 2007.

10 PNUD (2010).

(dont la majeure partie est concentrée à Bangui) pour un total de 55 prisons, dont seulement une vingtaine sont actuellement opérationnelles, sur l'ensemble du territoire de la RCA¹¹, et pour lesquelles aucun recensement officiel n'a été effectué à ce jour. Enfin, cette réforme tente de revaloriser l'image des prisons en RCA puisqu'elles se veulent désormais un lieu de réinsertion sociale en permettant aux détenus d'acquérir des compétences manuelles par le biais de formations socioprofessionnelles.

Ces quatre lois démontrent une volonté de moderniser le corpus législatif centrafricain, qui se poursuit actuellement par la réforme du code de justice militaire afin d'y intégrer les normes du droit pénal international et du droit international humanitaire ainsi que la mise en place d'un outil statistique permettant de recenser la population carcérale du pays.

Ce cycle de réforme s'est accompagné par la mise en place, en 2011, au sein du Ministère de la Justice, de quatre comités ad-hoc de révisions des textes de lois et de définition des modalités d'application d'autres textes. Ces comités sont chargés de l'élaboration :

- » Du nouveau Code d'organisation judiciaire¹² ;
- » De la Loi portant sur l'Aide légale en RCA¹³ ;
- » Des textes d'application du Code de Procédure Pénale ;
- » Des textes d'application de la loi fixant les principes fondamentaux du régime pénitentiaire en RCA.

Ces comités, dont le travail est actuellement en cours, devraient permettre de concrétiser cet élan de réforme et d'ouvrir la voie à de nouvelles initiatives similaires, qui participent également à faciliter l'accès à la justice à une part toujours plus importante de la population.

11 Programme de réforme décennale du secteur de la Justice en République centrafricaine, p. 20, RCA, 2009.

12 L'organisation judiciaire en RCA s'appuie sur la loi n°95.00.10 du 22 décembre 1995 qui régit la structure administrative et le fonctionnement de l'ensemble des institutions de la Justice du pays (ex. : La cour de cassation, les tribunaux de grande instance, les cours d'appel etc.)

13 L'aide légale est l'assistance apportée aux personnes dotées de ressources limitées afin qu'ils puissent être informés sur leurs droits et leurs obligations et sur les moyens de les faire valoir ou de les exécuter.

55

prisons dont
une vingtaine
opérationnelle

Accès à la justice

L'accès à la justice est un enjeu important en RCA. La réalisation de progrès dans ce domaine nécessite également que des avancées soient réalisées dans le renforcement des institutions de la Justice. L'accès à la justice pour une majeure partie de la population en RCA reste un obstacle difficile à franchir. Cela s'explique à la fois par le manque d'infrastructures judiciaires (tribunaux etc.) mais aussi en raison d'un déficit humain, de la concentration des services dans Bangui, des difficultés de déplacement dans certaines zones enclavées du pays, du coût de la justice etc. Le cas de la magistrature illustre à ce titre ce dernier point : si la RCA dispose actuellement de 125 magistrats actifs pour une population totale de 4,4 millions d'habitants, soit 2,8 magistrats pour 100 000 habitants (*voir encadré 4*) soit un taux supérieur à celui de plusieurs autres pays africains (1,6 au Burkina Faso, 1,5 au Cameroun et 0,9 au Kenya),¹⁴ ils restent fortement concentrés dans la capi-

14 UNODC (2011).

tales puisque Bangui regroupe 80 magistrats pour seulement 45 qui officient dans le reste du pays.¹⁵ Cependant, depuis 2008, la modernisation des infrastructures de la Justice et de la Sécurité a connu un nouvel élan et offre des perspectives encourageantes. Entre 2008 et 2011 :

2,8
magistrats par
habitant

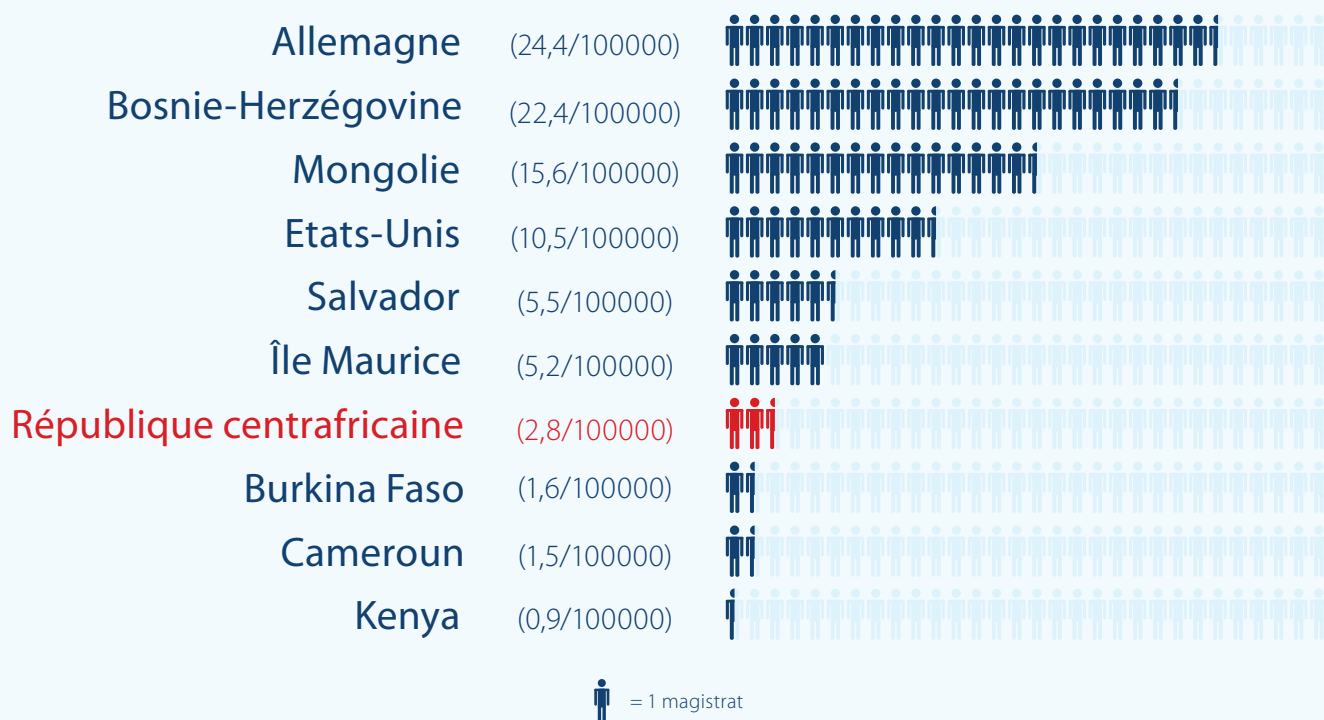
- » Six tribunaux ont été construits dans les grandes villes du pays¹⁶ ;
- » Un bâtiment, comportant une salle d'audience, une salle de délibération et des bureaux, a été construit pour la Cour de Cassation et la Cour d'Appel de Bangui a été réhabilitée ;
- » Cinq maisons de droit ont été construites à Bangui, Bossangoa, Bozoum, Kaga-Bandoro et Sibut.

Entre 2008 et 2011, 6 prisons et 3 commissariats de

15 Ministère de la Justice (Octobre 2007).

16 Bangui, Bossangoa, Bozoum, Kaga-Bandoro, Paoua, Sibut.

Encadré 4. Comparatif du nombre de juges par 100.000 habitants



Source : UNODC (2011)

police ont été construits ou réhabilités (à Bossangoa, Bozoum, Kaga-Bandoro, Paoua et Sibut) répondant à un besoin urgent de disposer de telles infrastructures puisqu'à défaut de prisons dans certaines préfectures, les personnes condamnées à des peines de prison restaient à leurs domiciles.¹⁷ Les conditions de détention de certaines prisons ont été améliorées, notamment par la construction d'infirmiers dans les prisons de Bossangoa, Bozoum, Kaga-Bandoro et Sibut, qui n'en étaient pas pourvues, ce qui a permis de mettre fin aux mauvaises conditions sanitaires et médicales dans lesquelles se trouvaient les détenus. D'autres sites de construction ont vu le jour en 2011, puisque le 10 août commençaient la construction des maisons d'arrêt de Batangafo et de Paoua, la construction des tribunaux de Bocaranga et de Paoua et la réhabilitation de la maison d'arrêt de Bocaranga et du tribunal de Batangafo.

Enfin, l'organisation régulière d'audiences foraines depuis 2010 dans les préfectures de la Kemo, de la Nana Gribizi, de l'Ouham et de l'Ouham-Pendé, a égale-

ment permis de rapprocher la justice des justiciables. Ces audiences itinérantes ont permis de mettre fin à des situations de contentieux pour lesquelles les personnes faisaient appel à une justice informelle ou devaient attendre plusieurs mois avant d'être jugées. Ces audiences ont contribué à élargir l'accès à la justice aux populations rurales et leur nombre est passé de 6 en 2010 à 18 en 2011, permettant d'augmenter le nombre de cas jugés par des tribunaux mobiles, qui est passé de 142 cas en 2010 à 883 cas en 2011.¹⁸

Les défis en termes de justice et de sécurité en RCA sont encore nombreux et complexes. L'État de droit demeure un domaine dans lequel la République centrafricaine doit encore accomplir de nombreux progrès. Il n'en demeure pas moins que ceux accomplis depuis 2008 sont encourageants et contribuent à consolider les acquis de la paix. ■

17 Ministère de la Justice (Octobre 2007).

18 PNUD (2011).

LEÇONS APPRISES & RECOMMANDATIONS

- » **Si le PRED est intervenu sur les trois niveaux du développement des capacités (environnemental, organisationnel et individuel), il ne dispose cependant pas d'une stratégie permettant d'articuler ces trois niveaux entre eux.**
 - ⇒ Renforcer l'appropriation nationale du programme afin de redéfinir sa stratégie dans le but d'y intégrer une séquence plus cohérente et réaliste des besoins prioritaires du pays en termes d'État de droit.
- » **En dépit des nombreuses formations dispensées par le PRED depuis 2008, le programme ne dispose pas d'outil de mesure lui permettant d'évaluer concrètement ce qu'il apporte à ses bénéficiaires.**
 - ⇒ Mettre en place des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires du programme et concevoir un système de suivi de l'ensemble des formations dispensées par le PRED afin d'en mesurer l'impact réel.
- » **L'analyse des données concernant la Justice en RCA montre que le principal défi auquel fait face le pays n'est pas tant le manque de capacités mais plutôt l'inégale répartition de celles-ci sur le territoire.**
 - ⇒ Établir un système d'information judiciaire et pénitentiaire national permettant de disposer de données et de critères objectifs afin de mesurer les performances et les besoins du pays dans ces domaines.
 - ⇒ Contribuer à la réorganisation de la carte judiciaire et pénitentiaire nationale afin de rapprocher la justice des justiciables.

Chiffres clés de l'Etat de droit en République centrafricaine (2008-2011)

\$ 441 millions
Budget de l'Etat en 2012

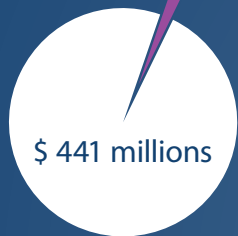
\$ 12 millions
Budget du Programme de renforcement de l'Etat de droit (PRED) du PNUD (2008 - 2011)

4,4 millions
d'habitants

5,6
hab/km²

Budget de l'Etat alloué à la Justice en 2012

\$ 6,9 millions



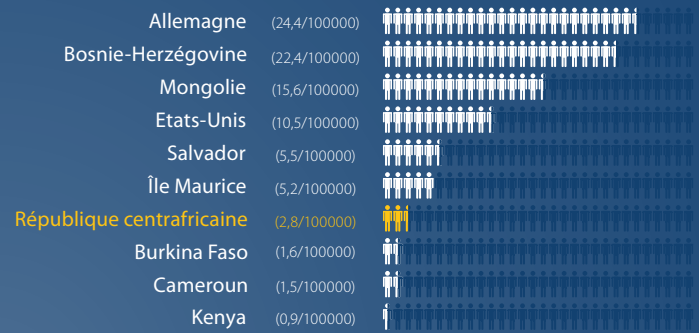
■ Budget de l'Etat (USD) ■ Budget de la Justice

Part du budget de l'Etat allouée à la Justice : **-16,5 %** entre 2011 et 2012



■ Budget de l'Etat (USD) ■ Part du budget accordée à la Justice

2,8 magistrats pour 100 000 habitants



1 icon = 1 magistrat

Depuis 2008, le PRED a appuyé la construction/rénovation de :

- 6** Prisons
- 3** Postes de Police
- 6** Tribunaux
- 1** Cour de Cassation
- 5** Maisons du droit
- 1** Cour d'appel

5
Zones d'intervention du PRED en RCA

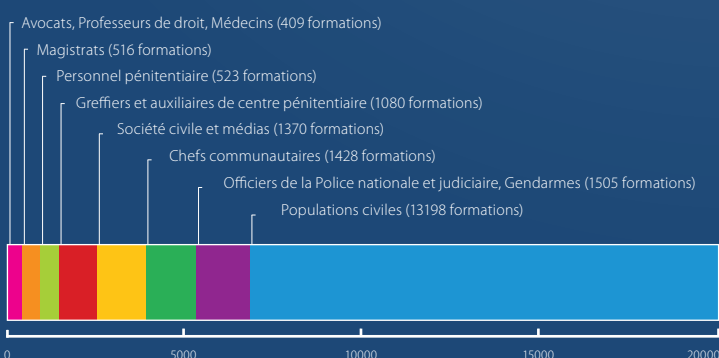


\$ 150 000
Budget de l'administration pénitentiaire (2009)

2500
Détenus en RCA (2009)

\$ 60
Budget annuel par détenu

20 000
formations ont ont été dispensées depuis 2008



883
cas judiciaires traités grâce à l'organisation d'audiences foraines en 2011 (142 cas en 2010)



- 2008 Réforme du statut de la Police (loi n°08.16)
- 2008 Nouveau code éthique de la Police
- 2010 Nouveau code pénal (loi n°10.001)
- 2010 Code de procédure pénale (loi n° 10.002)
- 2012 Réforme pénitentiaire (loi n°12.003)



Programme des Nations Unies pour le développement

Avenue Boganda, Bangui, BP : 872

République centrafricaine

Tél. : +236 61 19 77

Fax : +236 61 17 32

www.cf.undp.org

