



UNION DES COMORES

ጊጊጊጊጊ

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DE LA FONCTION PUBLIQUE, DES REFORMES
ADMINISTRATIVES, DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES
ISLAMIQUES**

ጊጊጊጊጊጊጊ

**POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE
EN UNION DES COMORES**

(PNSJ)

2016-2025

DECEMBRE 2015

Table des matières

Abbreviations et acronymes.....	4
INTRODUCTION	6
1. CONTEXTE.....	8
2. ETAT DES LIEUX DU SYSTEME JUDICIAIRE	10
2.1. La justice délaissée (1975-1995).....	10
2.2. L’amorce de la modernisation du droit positif (1995-2001).....	11
2.3. Système judiciaire et transition démocratique (2001-2015)	12
2.3.2.1. La Cour Suprême	18
3. DELIMITATION DU SECTEUR DE LA JUSTICE	37
4. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE	40
4.1. La Constitution de l’Union des Comores	40
4.2. Les orientations stratégiques du développement	40
4.2.1. La SCA2D et la réforme du secteur de la justice	41
4.2.2. L’étude de la fragilité en Union des Comores (mai 2014)	42
4.2.3. La contribution de la PNSJ à l’Axe stratégique 4 de la SCA2D.....	44
4.2.4. PNSJ et Plans d’actions prioritaires (PAP) de la SCA2D :.....	45
5. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE.....	47
5.1. PROMOUVOIR L’INDEPENDANCE ET L’INTEGRITE DU POUVOIR JUDICIAIRE	47
5.2. CONSOLIDER INSTITUTIONNELLEMENT LE MINISTERE DE LA JUSTICE.....	51
5.3. AMELIORER L’ACCESSIBILITE, L’EQUITE ET L’EFFICACITE DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE	56
5.4. ASSURER LA SECURITE JUDICIAIRE EN RENFORCANT LES CAPACITES DES ACTEURS DE LA JUSTICE.....	58
5.5. GARANTIR LA SECURITE JURIDIQUE PAR LA COMPILATION, L’ACTUALISATION ET LA DIFFUSION DU DROIT POSITIF	61
5.6. CONTRIBUER EFFICACEMENT A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	64
5.7. MODERNISER LES INFRASTRUCTURES ET LES EQUIPEMENTS DU SYSTEME JUDICIAIRE	67
5.8. INITIER L’INFORMATISATION DU SYSTEME JUDICIAIRE	69
5.9. PRENDRE APPUI SUR LA SOCIETE CIVILE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNSJ	72
5.10. PILOTER EFFICACEMENT LA POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE	74

ANNEXE 1- Bibliographie	78
ANNEXE 2- Liste des IOV pour le suivi-évaluation de la PNSJ	83
ANNEXE 3 -L'arbre des problèmes de la justice comorienne	85

Abbreviations etacronymes

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque Africaine de Développement
CA	Cour d'Appel
CACOM	Cour d'arbitrage et de médiation des Comores
CAON	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CNDHL	Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés
CNPLC	Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption
COI	Commission de l'Océan Indien
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CS	Cour Suprême
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
GUFOP	Centre Universitaire de Formation Permanente
DAF	Direction des Affaires Financières
DGAJ	Direction Générale des Affaires Judiciaires
DGAP	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
DGDH	Délégation Générale des Droits de l'Homme
DGEAT	Direction Générale de l'Équipement et l'Aménagement du Territoire
DUE	Délégation de l'Union Européenne
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds monétaire international
FP	Fonction Publique
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IGSJ	Inspection Générale des Services Judiciaires
IOV	Indicateurs Objectivement Vérifiables
JE	Juge des enfants
JI	Juge d'instruction
JO	Journal Officiel
KMF	Franc comorien
MATIUH	Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat

OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officiers de Police Judiciaire
OSC	Organisation de la société civile
PJ	Police judiciaire
PR	Procureur de la République
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaire Technique et Financier
SCA2D	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (droit OHADA)
SGG	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
TJR	Secrétariat Général du Gouvernement
TPI	Termes de Référence
UDC	Travail d'Intérêt Général
UE	Tribunal de Première Instance
UNICEF	Union des Comores

INTRODUCTION

Le présent document reflète les orientations pour une période décennale (2016-2025) de la Politique Nationale du Secteur de la Justice (PNSJ) de l'Union des Comores (UDC). Préparé par le Ministère de la Justice, de la Fonction Publique, des Réformes Administratives, des Droits de l'Homme et des Affaires Islamiques dans le cadre d'un exercice participatif ayant associé l'ensemble des acteurs publics ou privés du secteur, avec le concours d'une équipe d'experts internationaux mis à sa disposition par l'Union européenne, il fixe les grandes orientations et définit les axes prioritaires d'une réforme du service public de la justice indispensable pour consolider la construction de l'Etat de droit et de la démocratie dans le contexte d'une effectivité des droits humains et des libertés fondamentales reconnus par la Constitution de l'Union des Comores ainsi que dans les divers instruments internationaux auxquels est partie l'Union.

La réforme du secteur de la justice est par ailleurs la clé de voûte du « renforcement de la gouvernance » qui constitue l'une des priorités mises en évidence dans la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) 2015-2019. Au cours des dernières années, le Gouvernement comorien a multiplié les initiatives en vue de d'apporter un début de réponse aux problèmes pérennes que l'opinion publique a identifié dans le fonctionnement de la justice : inaccessibilité, inefficacité, partialité, corruption, etc...

La formulation d'une politique sectorielle vise ainsi à définir un cadre fédérateur cohérent et inscrit dans la durée pour les différentes interventions relatives au pouvoir judiciaire. A ce titre, elle s'inscrit dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005 et des diverses initiatives qui en constituent le prolongement, en particulier le Partenariat de Busan (décembre 2011) auquel l'Union des Comores a adhéré.

L'élaboration d'une politique sectorielle est un processus complexe fondée sur une coopération étroite entre les divers acteurs publics et privés du secteur, incluant en outre les partenaires techniques et financiers. Cette coopération a pour but de favoriser une vision commune de l'état des lieux du système judiciaire et de promouvoir au sein des « parties prenantes » du secteur l'appropriation des orientations et des priorités de la réforme de la justice. Le cumul de plusieurs portefeuilles entre les mains du Ministre en charge de la Justice, notamment celui des droits de l'Homme, est un facteur propre à favoriser ce processus d'appropriation nationale.

La formulation de la PNSJ est ainsi l'aboutissement d'une démarche passant par quatre étapes :

- L'analyse du contexte général comorien ;
- L'état des lieux/diagnostic du système judiciaire ;
- L'identification des besoins mis en évidence au terme de cette évaluation des forces et faiblesses du système judiciaire ;
- La création d'un mécanisme de pilotage de la PNSJ qui garantira notamment la continuité de la coopération entre le Ministère de la Justice et les Institutions et les

départements ministériels concernés ainsi que la mise en place d'un système pertinent et efficace de suivi-évaluation, fondé notamment sur la définition d'indicateurs fiables.

La PNSJ se matérialisera d'un point de vue opérationnel en un plan d'actions pluriannuel détaillé et chiffré qui constituera à la fois la déclinaison de la SCA2D et de ses PAP, la « feuille de route » du Ministère de la Justice et de ses partenaires nationaux (départements ministériels, institutions, acteurs publics et privés du secteur) et le document de référence pour les PTF désireux d'apporter leur soutien à la réforme de la justice comorienne.

1. CONTEXTE

Situé à l'entrée nord du Canal de Mozambique, l'Archipel des Comores, avec une superficie totale de 2235 km², regroupe quatre îles dont trois - Ngazidja (Grande Comore), Ndzouani (Anjouan) et Mwali (Mohéli) – constituent depuis 2001 l'Union des Comores (UDC). L'île de Maoré (Mayotte) est demeurée sous administration française au moment de l'accession à l'indépendance de l'Archipel en 1975.

Depuis l'indépendance jusqu'à une période récente, le secteur de la justice a été délaissé par les pouvoirs publics, les dotations budgétaires servant essentiellement à régler les salaires des personnels judiciaires sans même parvenir à assurer la simple maintenance des infrastructures judiciaires et pénitentiaires. Ce secteur est donc largement resté en marge des efforts de modernisation et de développement dont ont pu bénéficier d'autres secteurs. Les premiers appuis des PTF à l'institution judiciaire remontent au milieu des années 1990 avec l'appui apporté par la Banque Mondiale au développement du droit des affaires et par une OSC canadienne (CECI) à la formation des greffiers et des huissiers. La France pour sa part accueillait une poignée de magistrats et de greffiers dans ses instituts de formation (ENM et ENG). A cette époque, les ressources humaines de l'institution judiciaire étaient faméliqués puisque l'on dénombrait à peine 20 magistrats en fonction dans les juridictions, 10 cadis et une dizaine de greffiers, dont trois greffiers en chef exerçant parallèlement les fonctions de notaires. Les services centraux du Ministère de la Justice se réduisaient à la seule Direction Générale des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires (DGJJP) dirigée par un magistrat assisté de deux collaborateurs (un chef de service et un agent de saisie).

L'instabilité politique et constitutionnelle chronique qu'a connu le pays jusqu'à l'adoption par referendum le 23 décembre 2001 d'une nouvelle Loi fondamentale fondatrice de l'Union des Comores (UDC) avait pour pendant la situation sinistrée du secteur de la justice. La mise en place d'institutions démocratiques et l'organisation régulière des scrutins tant au niveau de l'Union qu'à celui des îles vont progressivement apaiser le climat politique et favoriser l'appropriation populaire des nouvelles institutions, comme l'illustre la révision par voie référendaire de la Constitution de l'UDC le 23 mai 2009. Cette révision constitutionnelle a abouti à la régulation du pouvoir entre l'Union et les îles (transformation des Présidents des îles en gouverneurs et réduction des exécutifs insulaires), à l'introduction d'ingrédients du parlementarisme « rationalisé » dans les relations au sein de l'Union entre les pouvoirs Exécutif et Législatif (droit de dissolution de l'Assemblée de l'Union reconnu au Président, limitation de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée de l'Union) et à une clarification des domaines de compétence respectifs de l'Union et des îles, l'une de ces clarifications ayant été d'attribuer une compétence exclusive à l'Union dans le domaine de la justice.

Ainsi engagés dans un processus de consolidation de la démocratie, les Gouvernements successifs de l'UDC ont placé au centre de la stratégie nationale de développement la thématique de la bonne gouvernance en faisant du renforcement de la justice une priorité. La situation sinistrée du secteur avait été clairement exposée par l'Union européenne dans le

Programme Indicatif National (PIN) pour la période 2008-2013 : « Le système judiciaire fonctionne mal, du fait du faible nombre de juristes comoriens et du manque de moyens pour faire respecter les décisions. L'accès à la justice n'est ainsi pas garanti dans sa totalité. Les juges, nommés par décret du Président, peuvent par ailleurs être suspendus à tout moment par le Gouvernement, ce qui les rend extrêmement vulnérables à l'influence de l'Exécutif et à la corruption. La cohabitation du droit coutumier, du droit islamique et du droit moderne issu du système français entraîne également des confusions et des incohérences dans l'application des lois. La séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire n'est pas assurée dans les faits ».

2. ETAT DES LIEUX DU SYSTEME JUDICIAIRE

Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution fondatrice de l'Union des Comores en 2001, le secteur de la justice a suscité un intérêt croissant de la part des Gouvernements successifs, une attitude en rupture avec la politique d'abandon qui avait été la marque des régimes autoritaires et instables qui s'étaient succédés après l'accession à l'indépendance en 1975. L'appui des Partenaires techniques et financiers (PTF) a joué un rôle important dans la prise de conscience par les autorités de l'importance de l'institution judiciaire dans la construction d'un Etat de droit aux Comores.

Le secteur de la justice est ainsi demeuré largement marginalisé dans le processus de développement national en dépit de l'émergence progressive de la notion de « pouvoir judiciaire » dans les textes constitutionnels. Les documents constitutionnels successifs régissant les Comores ont mis en exergue, du moins formellement, l'indépendance de la justice, y compris la Loi fondamentale d'inspiration radicale adoptée le 23 avril 1977 (cf. art.37) et la Charte Constitutionnelle (art.14) proclamée par le 6 mai 1999. La Constitution de la République Fédérale Islamique des Comores, adoptée le 1^{er} septembre 1978 et révisée les 24 octobre 1982 et 2 janvier 1985, formulait un certain nombre de principes (art.43) : « La justice est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » ; « Le Président de la République est garant de l'indépendance des juges » ; « Nul ne peut être arbitrairement détenu », ainsi que la présomption d'innocence, la non rétroactivité des lois et la publicité des audiences. La Constitution élaborée par la Conférence Nationale et ratifiée par référendum le 7 juin 1992 a utilisé pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle comorienne le terme de « Pouvoir Judiciaire » en lui consacrant le Titre IV. L'indépendance du pouvoir judiciaire était proclamée (art.64) avec pour garant le Président de la République assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). De nouveaux principes venaient compléter ceux figurant dans la loi fondamentale antérieure en particulier l'inamovibilité des magistrats du siège, le double degré de juridiction, la prohibition de la torture, la liberté d'opinion (« nul ne peut être poursuivi, arrêté ou jugé pour ses opinions ») et la Constitution proclamait « le pouvoir judiciaire gardien de la liberté individuelle » (art. 66). Une nouvelle Constitution approuvée par référendum le 20 octobre 1996, a repris dans son Titre IV (« Du pouvoir judiciaire ») l'essentiel des dispositions des Constitutions de 1978 et 1992.

2.1. La justice délaissée (1975-1995)

Dans les années 1990, les juridictions étaient au nombre de quatre - les Tribunaux de Première Instance de Ngazidja, Anjouan et Mohéli et l'unique Cour d'Appel de Moroni. On comptait à peine 20 magistrats dans les juridictions de l'archipel (12 à Ngazidja, 4 à Anjouan et 4 à Mohéli) auxquels s'ajoutaient une dizaine de cadis ainsi que deux juges de paix (à Anjouan et Mohéli). Les greffiers en chef (qui cumulaient leurs fonctions avec celle de notaire) étaient au nombre de trois (dont 2 au TPI et à la Cour d'Appel de Moroni) et étaient

assistés par 6 greffiers (dont la moitié en poste dans les juridictions de Moroni), le personnel d'appui (agents, dactylos, secrétaires) totalisant une dizaine d'éléments. Les auxiliaires de justice n'étaient pas mieux lotis : deux avocats établis à Moroni coexistaient avec 5 agents d'affaires et un conseil juridique. Les huissiers étaient au nombre de 9.

Dans ce contexte de pénurie du personnel judiciaire, la Cour d'Appel ne pouvait fonctionner qu'avec la contribution de juges du Tribunal de Première Instance (TPI) de Moroni, désignés par le Premier Président pour épauler les trois collègues de la Cour, lesquels siégeaient dans chacune des trois Chambres (chambre civile, commerciale et sociale ; chambre des appels correctionnels et chambre d'accusation).

L'administration pénitentiaire regroupait 33 agents, en poste dans les trois maisons d'arrêtés que comptait –et que compte toujours– le pays, à Moroni (17 agents), Koki (Anjouan) et Badjo (Mohéli).

Les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) étaient au nombre d'une cinquantaine au sein de la police et d'environ 90 au sein de la Gendarmerie.

Au sein des services centraux du Ministère de la Justice, seule était pourvue et fonctionnelle la Direction Générale des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires (DGJJP), dont le Directeur Général, magistrat de carrière, était assisté par deux agents. Le Directeur de Cabinet du Garde des Sceaux, appuyé par une assistance technique étrangère limitée, ne disposait que d'un attaché. Cette situation embryonnaire de l'administration centrale du Ministère illustrait la situation d'abandon du secteur de la justice, dont les infrastructures judiciaires et pénitentiaires étaient sinistrées, à l'image de leurs équipements, une situation reflétée également au niveau des allocations budgétaires du Ministère de la justice (hors le département des Affaires Islamiques) qui en 1995 avoisinaient 23,5 millions de Francs Comoriens, soit l'équivalent de 50.000 euros.

La formation des personnels judiciaires se limitait à l'appui apporté par quelques partenaires techniques et financiers. Jusqu'au début des années 1990, des pans entiers du droit positif étaient obsolètes ou inadaptés à l'évolution de la nature du contentieux traité par le système judiciaire. L'accès aux textes législatifs et réglementaires était d'autant plus difficile que le Journal Officiel avait cessé de paraître.

2.2. L'amorce de la modernisation du droit positif(1995-2001)

A la suite d'un rapport d'une mission d'experts dépêchés par la Banque Mondiale en 1993, un code des investissements est adopté et les textes relevant de différentes branches du droit des affaires (commerce, douanes, fiscalité, travail, etc..) ont fait l'objet de compilations mis à la disposition des acteurs de la justice. D'autres travaux de compilation ont été réalisés par l'Assemblée Nationale et par le Programme Justice et Droits de l'Homme du Fonds de la Consolidation de la Paix des Nations-Unies. Ce processus de modernisation du droit positif a touché d'autres domaines (préparation par ex. d'un Code de la famille avec le soutien du FNUAP) et s'est accompagné d'efforts notables en matière de formation, dont ont bénéficié

notamment des greffiers et des magistrats. La Banque Mondiale et la France ont ainsi financé la formation à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) en France de cinq auditeurs de justice qui ont démarré leur carrière en 1997 aux Comores. Dans le même temps, le Centre Canadien d'Etude et de Coopération internationale (CECI) apportait son appui au renforcement des capacités des greffiers et des huissiers. Cependant, l'événement le plus important pour la modernisation juridique a été l'intégration en 1995 des Comores au sein de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des Affaires (OHADA) créée par le traité de Port-Louis du 17 octobre 1993. Les 17 Etats membres de l'OHADA se sont en effet dotés d'un corpus juridique commun, structuré autour de 9 Actes Uniformes thématiques (dont certains ont fait l'objet de révision), l'OHADA appuyant la formation et le recyclage des magistrats et des auxiliaires de justice des Etats parties dans le cadre de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) de Porto Novo (Bénin).

2.3. Système judiciaire et transition démocratique (2001-2015)

La Constitution du 23 décembre 2001, qui régit l'Union des Comores, a proclamé le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, dont est garant le Président de l'Union des Comores. La loi fondamentale a institué une Cour Suprême afin de « coiffer » l'organisation juridictionnelle en place (justices de paix, Tribunaux de Première Instance (TPI), Cours d'Appel), illustrant ainsi le souci de promouvoir la justice comme l'une des pièces maîtresses de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Cette ambition constitue un immense défi à relever pour le Gouvernement, compte tenu des résultats de l'état des lieux du système judiciaire, dont on analysera ci-après les trois composantes : le Ministère de la Justice (services centraux) ; les juridictions et les établissements pénitentiaires, avant de formuler quelques observations sur ses principaux acteurs.

2.3.1. Le Ministère de la Justice (services centraux)

La réforme de la justice prévue dans le SCA2D et d'autres documents d'orientation tels que l'étude sur la fragilité en Union des Comores réalisée dans le cadre du Partenariat de Busan établi en décembre 2011 nécessite pour être menée à son terme une consolidation institutionnelle du département de la justice, attendue depuis deux décennies. On constate en effet un décalage saisissant entre l'importance des responsabilités conférées à l'administration centrale et la faiblesse des moyens humains et matériels mis au service de l'ambition affichée dans les textes.

Il y a une quinzaine d'années, les services centraux regroupaient quatre personnes ; le Directeur Général des Affaires Judiciaires, l'Inspecteur des Services Judiciaires et deux conseillers du Ministre.

La réforme de l'Etat entreprise à partir de 2001 a permis de cadrer les missions du département de la justice. En effet, en vertu du décret du 17 mars 2001 portant réorganisation des structures de l'Etat, le Ministère de la Justice s'est vu assigner quatre missions essentielles, qui sont effectivement les missions traditionnelles de ce département : définir une politique judiciaire adaptée au contexte sociétal des Comores et en superviser la mise en œuvre par les magistrats ; proposer et/ou actualiser les textes législatifs et réglementaires

relevant du droit positif ; concevoir et assurer le suivi d'une stratégie de formation (initiale et continue) des magistrats et des auxiliaires de la justice ; développer la coopération juridique et judiciaire en particulier avec les PTF.

Le 7 mars 2009 a été adopté le décret n.09-023 /PR fixant le cadre organique du Ministère de la Justice, de l'Administration Pénitentiaire, des Affaires Islamiques, chargé des relations avec le Parlement et les institutions insulaires. Le cadre organique a précisé la structure des directions et services centraux rattachés aux attributions du Ministère de la Justice. Ce document a confirmé le rôle de clé de voute des services centraux dévolu à la Direction Générale des Affaires Judiciaires (DGAJ).

En effet, le Ministère de la Justice s'est de manière permanente appuyé sur la *Direction Générale des Affaires Judiciaires (DGAJ)*, dont plusieurs textes (adoptés tant au niveau insulaire que fédéral) ont précisé les missions et l'organisation. L'un des textes les plus notables a été pris en 1993 (décret n.93-177 et arrêté n.93-145) à un moment où la DG était encore la Direction Générale des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires (DGAJP). La DGAJP était l'unique courroie de transmission du Ministre de la Justice avec pour attributions : la détermination et la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans le secteur de la justice ; le développement de l'appareil juridictionnel et pénitentiaire et la formation de ses personnels ; la collecte et l'actualisation ainsi que la diffusion de l'information juridique et judiciaire, la contribution de la DGAJP à l'élaboration du droit positif étant plus spécifiquement requis dans les domaines du droit civil, pénal et commercial ; la gestion de la coopération internationale en matière judiciaire ainsi que dans celle des droits de la personne humaine ; de concevoir et mettre en œuvre une politique pénitentiaire, incluant la réinsertion sociale des condamnés ; assurer le suivi du bon fonctionnement et des performances des juridictions. Plus récemment, l'organisation et les missions de la DGAJ ont fait l'objet d'un nouveau texte réglementaire (décret n.12-111/PR du 17 avril 2012). La DGAJ joue ainsi un rôle primordial dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale concernant le système judiciaire à travers ses fonctions de planification du développement de l'appareil judiciaire, de veille du développement qualitatif et quantitatif des personnels de la justice, de collecte et d'actualisation de la documentation juridique, de contribution à l'élaboration des lois et des règlements, d'instruction des dossiers de recours en grâce, de libération conditionnelle et de naturalisation ainsi qu'en matière de coopération judiciaire internationale.

En dépit de ses responsabilités lourdes et exclusives au sein de l'administration centrale du Ministère de la Justice, la DGAJ ne compte toujours qu'un unique magistrat, qui bénéficie de l'assistance d'un collaborateur. La Direction Générale devrait en principe être appuyée dans l'exercice de ses attributions par trois Directions Régionales des Affaires Judiciaires (DRAJ) ; placées sous la responsabilité d'un Directeur magistrat, assisté d'une secrétaire de direction, chacune est divisée en deux services -organisation judiciaire et travaux législatifs et réglementaires- auxquels seraient affectés 5 administrateurs par île. Il est prévu que le service de l'organisation judiciaire est composé d'un Chef de service chargé des statuts assisté d'un chargé de la législation et des procédures ainsi que d'un chargé des études et des programmes, tous deux administrateurs. Le service des travaux législatifs et réglementaires est composé d'un Chef de service assisté d'un administrateur chargé de la législation et de la

réglementation. Les DRAJ pourraient donc jouer le rôle de services déconcentrés du Ministère de la Justice. Malheureusement, les DRAJ ne sont toujours pas fonctionnelles, faute de ressources humaines et matérielles.

Le Directeur Général des Affaires Judiciaires est sollicité pour des tâches très diverses – la réception des rapports des chefs de juridiction, la production des textes juridiques, la formation continue des magistrats, etc...-ce qui lui laisse très peu de temps pour contribuer à l'élaboration de documents de substance, comme par exemple la définition d'une politique du Ministère de la Justice en matière pénale. De cette situation de carence des ressources humaines découle l'impression d'une inertie du département de la Justice, dont l'une des illustrations est le très faible nombre des circulaires du Garde des Sceaux aux chefs de Parquet des juridictions, la circulaire étant le moyen privilégié pour un Ministre de la Justice de promouvoir une véritable politique sectorielle.

Les services centraux comptent *trois autres Directions* :

La Direction Administrative et Financière (*DAF*) est un service commun du Ministère, composé d'un Directeur et d'un comptable en charge des questions budgétaires du Ministère.

Au cours de la dernière décennie, la part des dépenses annuelles du ministère de la Justice par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Etat s'est maintenue à 3,6% (soit en 2013, 711 millions KMF sur un budget de l'Etat de 19,7 milliards KMF). Toutefois, ce chiffre ne correspond pas au budget du seul département de la justice, mais inclut les autres départements (affaires islamiques, fonction publique, réformes administratives, droits de l'Homme...) placé sous l'autorité du Ministre de la Justice. A titre de comparaison, dans les pays européens, ce ratio est généralement beaucoup plus faible (moins de 2%). C'est en Irlande (3,5%), en Pologne (3,7%) ou en Hongrie (4,5%), que l'on trouve des ratios équivalents. Toutefois au budget voté par l'Assemblée de l'Union, il convient de rajouter les régies d'avance qui ne devraient être comptabilisées qu'à partir de 2015.

La quasi-totalité du budget (plus de 90%) est consacré au paiement des rémunérations des personnels, l'achat de biens et services représentant environ 10% du budget (71 millions KMF en 2013). Les décaissements des biens et services correspond pour 50% environ aux dépenses consacrées à l'alimentation des détenus. Aucun poste budgétaire n'existe pour les frais d'entretien et de maintenance des infrastructures ou des équipements, ni pour l'achat de matériel informatique. De maigres crédits sont prévus pour les frais de fonctionnement des juridictions (fournitures de bureau, dotations de carburant, frais de réception), qui sont complétés par les apports de la régie d'avance et de recettes instituée auprès des juridictions par l'arrêté N°07-13/MJFPAPRA/MFBP/CAB du 23 avril 2007 afin «d'encaisser les produits des actes de justice et de payer les dépenses urgentes et nécessaires à une bonne administration de la justice». Il permet aux ordonnateurs (les chefs de juridiction) et aux régisseurs (un des greffiers en chef) de gérer directement le produit de différents frais de justice (certificat de nationalité, ordonnances de conciliation, copie des jugements, etc..) alors qu'auparavant les produits des actes de justice concernés étaient directement versés au Trésor. Le montant annuel prévisionnel des recettes engendrées par la régie a été inclus pour la première fois dans une annexe de la loi de finances de 2014 et a été chiffré à 67,2 millions

KMF (soit l'équivalent de 139.000 €). Le montant de la régie des recettes collectées par les tribunaux représente environ 10% du budget du Ministère de la Justice. Les recettes des régies d'avance permettent aux chefs de juridiction de payer des fournitures de bureau, ainsi que de compléter l'alimentation des prisonniers ou de faire des petites réparations. Il n'existe aucun manuel de procédure ni aucune règle écrite de gestion de la régie des recettes des tribunaux. En définitive, ce système des régies financières a permis aux juridictions de prendre en charge les achats permettant le fonctionnement quotidien des juridictions et le cas échéant des petits travaux de maintenance ou d'extension des bâtiments de justice.

La Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire (**DGAP**) : en septembre 2013, un nouveau Directeur général de l'administration pénitentiaire a été nommé après avoir notamment exercé des fonctions de conseiller auprès du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Défense. La DGAP devrait être constituée selon la SCA2D de 7 personnes dont un agent de liaison, un chauffeur et deux agents de police. Seuls le Directeur et une secrétaire sont à ce jour en fonction. Le service ne dispose d'aucun véhicule. Deux directeurs régionaux à Anjouan et Mohéli sont prévus, le directeur régional de Moroni devrait être nommé prochainement. Le DGAP encadre les trois maisons d'arrêt insulaires et effectue une inspection par trimestre. En cas d'évasion, le DGAP rédige le constat d'évasion qu'il adresse au procureur du tribunal compétent.

La situation actuelle constitue indéniablement une avancée par rapport à la situation prévalant auparavant, lorsque la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP) était logée à la Maison d'arrêt de Moroni, avec pour responsable le gardien-chef de cet établissement pénitentiaire, qui cumulait donc ces deux fonctions.

La DGAP et le personnel pénitentiaire dans son ensemble ont besoin d'un programme exhaustif de renforcement des capacités afin d'assurer le bon fonctionnement des centres de détention et de concevoir et d'appliquer une politique de réinsertion et de rééducation des détenus. La gestion des établissements pénitentiaires, en particulier le suivi individuel des détenus, ne fait pas l'objet de rapports réguliers. Les greffes pénitentiaires sont inexistantes excepté, récemment, à la maison d'arrêt de Moroni où un greffe est fonctionnel grâce à l'appui du CICR. Dans ces conditions, la mise en état des informations pénales, le contrôle de la nature des détentions, le respect de la légalité de la détention et les relations avec les autorités judiciaires ne peuvent pas être garantis. Dans les conditions actuelles, il est en outre impossible aux surveillants chefs d'assurer toute gestion administrative et sanitaire des établissements pénitentiaires.

La Délégation Générale des Droits de l'Homme (**DGDH**) est dirigée par le Délégué Général aux droits de l'Homme assisté de deux collaboratrices, un effectif manifestement insuffisant au regard des responsabilités imparties à la DGDH (le cadre organique du Ministère a doté la Délégation de dix postes budgétaires). Créée par le décret n.01-076/CE du 19 juin 2001, la DGDH, dont le personnel doit impérativement bénéficier d'un programme de renforcement des capacités, a conduit quelques activités ponctuelles sans que se dégage encore une ligne directrice claire : la DG a organisé quelques conférences, a pris contact avec le Haut-Commissariat pour les Droits de l'Homme de l'ONU. Un de ses agents s'est rendu à plusieurs reprises à la maison d'arrêt de Moroni. Bien que relevant de départements ministériels différents au sein du Ministère, le Gouvernement considère comme naturel le développement

d'un partenariat entre le département de la justice et la DGDH dans la mise en œuvre de la PNSJ et de son Plan d'actions prioritaires (cf. ci-après Orientations de la PNSJ) au regard des attributions de la Délégation, en particulier en matière de suivi pour la ratification, la mise en œuvre et l'application des Conventions et traités relatifs aux droits de l'Homme signés et ratifiés par l'Union des Comores.

Enfin, l'Inspection Générale des Services Judiciaires (**IGSJ**), créée par le décret n°00-113/CE du 23 septembre 2000, confirme la carence institutionnelle de l'administration centrale. L'Inspecteur Général des Services Judiciaires, en fonctions depuis 2006, n'a pas de bureau, ni de véhicule de fonction ni de crédits de mission. Il ne dispose pas non plus de secrétariat. Récemment cependant, un autre magistrat a été nommé à l'inspection pour le seconder. L'Inspecteur Général n'a jamais obtenu les frais de mission nécessaires pour faire une inspection des juridictions d'Anjouan et de Mohéli, qui ne se sont pas prêtées à un tel exercice depuis pratiquement une douzaine d'années (la dernière inspection du TPI de Mohéli remonte à 2002). Sa tâche se réduit donc à inspecter périodiquement les juridictions de Moroni qui sont établies en face du Ministère de la Justice... Dans le cadre de ces activités de contrôle et de vérification des décisions rendues par le Tribunal de première instance (TPI) et la Cour d'appel (CA), le constat de l'IGSJ est déplorable. Il est relevé une désorganisation et un dysfonctionnement grave des juridictions : « *Justice très lente, renvois systématiques* » devenus la règle et non l'exception (contrairement aux dispositions des articles 19, 75 et 388 du code de procédure pénale) ; les renvois sont également pratiqués en matière de flagrance (en violation aux dispositions des articles 293 et 397 du code de procédure pénale) ; la chambre d'accusation entérine les ordonnances des juges d'instruction (en violation aux articles 206, 207, 220, 221 et 222 du code de procédure pénale) ; l'IGSJ a mis ainsi en lumière des carences notables en matière de formation des professionnels de la justice ainsi que des pratiques de corruption en milieu judiciaire. Elle constate également que l'absence de notation et d'évaluation des fonctionnaires du service public constitue dans la pratique un sérieux obstacle à une bonne gestion des carrières des fonctionnaires.

Par ailleurs, en 2013, l'IGSJ a constaté des dysfonctionnements dans les activités de la Chambre d'accusation, un constat qui demeure valable en 2014, année durant laquelle la chambre d'accusation a rendu 179 arrêts, dont 4 seulement ont été rédigés.

Enfin, l'IGSJ reçoit des centaines de dossiers de particuliers présentés au Ministre de la Justice lequel autorise l'IGSJ à effectuer les vérifications. Cependant, les moyens de l'IGSJ ne lui permettent pas de réaliser le traitement de ces dossiers.

L'IGSJ devra être renforcée tant sur le plan de ses ressources humaines que sur celui des moyens matériels afin de la mettre en position de contribuer efficacement au renforcement de la qualité de la justice et à la lutte contre la corruption en milieu judiciaire. Compte tenu de la qualité des activités de vérification et de contrôle menées auprès des juridictions de Moroni, il convient d'étendre aux juridictions des autres îles autonomes les activités de l'IGSJ. Enfin la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) ouvre la perspective d'un véritable suivi disciplinaire des rapports de l'IGSJ.

Le bâtiment dans lequel est installé le Ministère de la Justice et les autres départements (affaires islamiques, droits de l'homme, etc..) inclus dans le portefeuille du Garde des Sceaux a atteint un niveau d'occupation maximale. Bien qu'en sous-effectif au regard des prescriptions du Cadre organique de 2009, tous les bureaux affectés au personnel du département de la Justice sont occupés par plusieurs agents, à l'exception du bureau du Directeur de la DGAJ. A très court terme, dans le contexte de la mise en œuvre de la présente stratégie sectorielle, qui implique un renforcement institutionnel du département et le recrutement de nouveaux agents, une nouvelle localisation devra être recherchée pour le Ministère de la Justice et la Direction Générale des Droits de l'Homme (DGDH), une solution alternative – sans doute plus cohérente au regard de la proximité actuelle du Ministère de la Justice avec le Palais de Justice de Moroni ainsi qu'avec le futur site de la Cour Suprême – étant le transfert vers un nouveau site des autres départements placés sous l'autorité du Garde des Sceaux.

Dans un contexte de carences pérennes des ressources humaines et matérielles de l'administration centrale, le Ministère de la Justice n'est pas en mesure d'être l'instrument actif de la réforme de la justice. Il conviendra donc de doter ce département d'une structure opérationnelle minimale en vue de lui permettre d'assurer efficacement la gestion de la présente stratégie sectorielle, en conformité avec les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2003), principes auxquels a fait expressément référence la SCA2D. Des propositions en vue de renforcer institutionnellement le Ministère de la Justice ont été faites ci-après, au titre de l'Orientation 2 de la PNSJ.

2.3.2. Les juridictions

Au début des années 1990, dans le cadre d'une organisation judiciaire réduite à quatre juridictions (un TPI insulaire et une Cour d'Appel compétente pour l'Archipel), le volume des affaires judiciaires a connu une croissance notable, notamment au sein du TPI de Moroni. En 1995, la chambre civile et commerciale a rendu 132 décisions, le nombre d'affaires enrôlées étant de 280. Les ordonnances du Président du TPI (requêtes et référés) atteignaient 146 décisions. En matière pénale, 279 affaires avaient été réglées en 1995, mais, le « stock » de dossiers (affaires en attente) était trois fois plus important (936). Les trois juges d'instruction du TPI supportaient une charge de travail globale d'environ 250 dossiers par an (dont 10% de nature criminelle), la durée moyenne de l'instruction se situant à 4-5 mois. Le TPI de Mutsamudu (Anjouan) connaissait également une activité notable : 170 jugements en matière civile, commerciale et sociale et 270 en moyenne en matière pénale. L'activité du TPI de Fomboni (Mohéli) était comparativement plus réduite puisque la juridiction rendait en moyenne une quinzaine de jugements en matière civile et commerciale et près de 200 décisions en matière pénale.

Le *contentieux pénal* soumis aux juridictions n'a guère évolué au cours des dernières décennies : les Comores sont principalement confrontées à de la **petite délinquance** à savoir des infractions de vol simple, coups et blessures volontaires, mais également à de nombreux

contentieux immobiliers dus à l'absence de cadastre et au nombre élevé de titres fonciers irréguliers ; les crimes de sang demeurent exceptionnels. Toutefois, un phénomène inquiétant, que les responsables du Parquet mettent en évidence dans les trois îles au cours des années récentes, est la croissance des agressions sexuelles, les statistiques judiciaires en la matière ne rendant pas compte de la gravité du phénomène en raison des nombreux « arrangements » à l'amiable entre les parties (versement par ex. d'une compensation financière à la victime) qui « règlent » l'affaire en amont de la justice formelle. C'est d'ailleurs pour lutter contre ce nouveau type d'infraction qu'a été adoptée le 30 août 2007 une loi (n.07/014-AU) « criminalisant » et aggravant les peines encourues pour viol (jusqu'à 20 ans). Toutefois dans la pratique, la nouvelle loi n'est pas vraiment appliquée, les affaires demeurant « correctionnalisées » avec des peines un peu plus sévères que naguère (7 ans d'emprisonnement). On notera également que l'insécurité juridique qui entoure à tous les niveaux (institutionnel et réglementaire) le droit foncier est actuellement un facteur de tension sociale aux conséquences parfois graves – des affrontements entre villageois sont survenus à plusieurs reprises. Ainsi sauf exception, les prisons comoriennes abritent pour l'essentiel les auteurs d'infractions délictuelles.

La loi organique n.05-016/AU du 20 décembre 2005 relative à *l'organisation judiciaire* dans l'Union des Comores et dans les Iles autonomes a énuméré dans son art.1 les juridictions : une Cour Suprême, des Cours d'Appel ; des Cours d'Assises ; des Tribunaux de Première Instance ; des Tribunaux de Travail ; des Tribunaux de commerce ; des Tribunaux administratifs et des Tribunaux pour Mineurs. On relèvera que cette loi entérine la disparition des justices de paix mises en place par la précédente loi du 23 septembre 1987 sur l'organisation judiciaire, les TPI ayant toutefois la possibilité d'organiser des audiences foraines, comme modalité de mise en œuvre d'une justice de proximité. Les dispositions finales et transitoires de la loi du 20 décembre 2005 proclament la primauté du droit de l'Union (art.32) et confient au TPI le contentieux administratif ainsi que le contentieux relatif aux droit des affaires ou concernant les mineurs en attendant la mise en place effective des Tribunaux administratifs, de commerce et pour mineurs (art.33).

Aujourd'hui, l'organisation judiciaire s'est étoffée puisque la Cour Suprême, prévue par la Constitution a été enfin installée ; elle « coiffe » les trois Cours d'Appel et les TPI insulaires.

2.3.2.1. La Cour Suprême

Une des grandes réformes dans le secteur de la justice a été la mise en place de la Cour suprême, fonctionnelle depuis 2011. Ses missions sont prévues par les articles 29 et 30 de la Constitution et par la loi organique n°05-2012/AU du 27 juin 2005, promulguée le 13 décembre 2006. La Cour suprême est la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative et des comptes de l'Union des Comores. Elle est composée de trois sections: judiciaire (divisée en chambres civile, cadiale, criminelle, sociale, commerciale), administrative (divisée en chambres contentieuse et consultative) et des comptes (divisée en chambres de jugement des comptes, de vérification de comptes, de disciplinaire budgétaire). L'art. 29 de la Constitution a précisé que « les décisions de la Cour Suprême ne sont

susceptibles d'aucun recours et s'imposent au Pouvoir Exécutif, au Pouvoir Législatif ainsi qu'à toutes les juridictions du territoire de l'Union ».

La section judiciaire est le juge suprême de toutes les décisions de justice rendues en matière civile, commerciale (sauf dans les domaines couverts par les Actes Uniformes de l'OHADA, qui relèvent de la compétence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage), sociale et criminelle. Elle statue sur les pourvois en cassation formés en toutes matières (à l'exception du droit OHADA) contre les décisions définitives rendues en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire.

La section administrative est le juge de cassation de droit commun de toutes les décisions rendues en dernier ressort par les Cours administratives d'appel des Comores.

La section des Comptes juge les comptables publics, vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget national, contrôle tous les comptes publics, s'assure du bon emploi des crédits gérés par les services de l'état et des îles autonomes, examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dans lesquels l'Etat ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier ; la section des Comptes peut à tout moment exercer tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de l'Union ou du Président de l'Assemblée de l'Union ; elle assiste l'Assemblée de l'Union et le Gouvernement de l'Union et des îles et assure le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

La mise en place d'une telle juridiction du troisième degré constitue une avancée certaine pour l'Union des Comores et pour la consolidation de l'Etat de droit entendu au sens strict du terme. Cette juridiction « juge en droit » et apparaît donc comme le garant du respect des textes et de l'application du droit positif et d'une manière plus globale, de la « qualité de la justice », sujets qui soulèvent des interrogations tant au sein du monde judiciaire qu'aux yeux de la population.

En 2015, la Cour Suprême ne dispose pas encore de locaux propres et fonctionnels. La Haute Juridiction siège dans d'anciens bureaux loués par l'Etat, et la salle d'audience qui a été aménagée est inadaptée. C'est pourquoi la priorité des priorités concernant les infrastructures judiciaires est la construction d'un bâtiment dévolu à la Cour Suprême sur un terrain appartenant à l'Etat et au voisinage des autres juridictions de Moroni (cf. ci-après chapitre 5).

Une autre priorité est d'étoffer dans les années à venir le nombre des membres de la Haute Juridiction. L'art.5 de la loi organique fixe la composition minimale de la Cour Suprême à 14 membres (issus de la magistrature ou de la hiérarchie A de la Fonction publique) incluant 1 Président, 1 vice-Président, 1 Procureur Général, 9 conseillers « au moins », un Commissaire de la loi « au moins » et un avocat général « au moins ». Or, les membres de la Cour Suprême sont au nombre de 11 seulement et la plupart sont proches de la retraite. La section Judiciaire ne compte que 4 membres et la section des Comptes 3. La section administrative n'est pas pourvue même si la Cour Suprême enregistre des dossiers dans cette matière. En effet, la section administrative, qui est juge en cassation de droit commun de toutes les décisions des Cours administratives d'appel de l'Union, doit être régie par une loi, non encore adoptée, qui « en détermine l'organisation et le fonctionnement » (art. 132 de la Loi organique du 27 juin 2005). Toutefois, dans la pratique, il n'existe pas à proprement parler des Cours Administratives d'Appel. C'est la Cour d'Appel qui « statue en matière administrative ».

Cette unicité de juridiction pour une dualité de systèmes a l'inconvénient de générer une réelle confusion dans l'esprit des justiciables, mais aussi des magistrats eux-mêmes. A titre d'illustration, le dispositif d'un jugement a mentionné « le tribunal civil statuant en matière administrative. ». Dans l'intervalle de l'adoption de la loi relative à la section administrative de la Cour Suprême, la section judiciaire fait également office de section administrative. La section des Comptes dispose d'un effectif très insuffisant au regard des responsabilités majeures de cette formation dans le contrôle des Comptes de l'Etat, des Collectivités locales et des entreprises publiques. Aucune section des comptes n'est opérationnelle sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Il convient de souligner qu'il est actuellement difficile de nommer de nouveaux membres issus du corps de la Magistrature à la Cour Suprême, en raison du faible nombre de magistrats hors hiérarchie ou ayant atteint le premier grade, dans un contexte tendu sur le plan des effectifs de la magistrature en raison de la création de Cours d'Appel dans les îles d'Anjouan et de Mohéli. La moitié seulement des membres de la Cour Suprême et 2 greffiers sur 3 disposent d'un ordinateur. La situation de sous-effectif que connaît la Cour Suprême tant au niveau du nombre de ses membres que sur celui du greffe doit être améliorée pour lui permettre de remplir efficacement ses missions, ce qui n'est pas le cas depuis 2011 en raison des ressources humaines et matérielles trop faibles qui ont été accordées à la Haute Juridiction. Dans le cadre de la PNSJ, le Gouvernement entend corriger cette situation (cf. Chapitre 5). *De fait les performances de la Cour Suprême sont limitées dans le domaine juridictionnel* : de mai à décembre 2012, sur 18 dossiers enregistrés au greffe de la section judiciaire, 1 dossier a été jugé (chambre criminelle), 1 a été déclaré irrecevable et 16 sont en instance ; en 2013 (période du 2 janvier au 10 septembre), 23 dossiers ont été enregistrés (ainsi répartis par matière : 12 relevant de la chambre civile, 7 de la chambre correctionnelle, 3 de la chambre sociale et 1 de la matière administrative. La même année, la section judiciaire a rendu 7 arrêts (civil : 4 ; correctionnel : 1 et social 2) incluant 4 décisions de cassation et renvoi devant une Cour d'Appel ; un rejet, une décision d'irrecevabilité et une autre prononçant la déchéance du recours. Ainsi sur les années 2012-2013, une quarantaine de dossiers ont été enregistrés au greffe de la section judiciaire et à peine un quart de ces affaires étaient réglées fin 2013, ce qui signifie, que les carences en ressources humaines de la Cour Suprême ont déjà abouti au bout de deux années d'existence de la Cour Suprême à constituer un « stock » appréciable de dossiers en souffrance, d'où l'urgence de trouver des solutions pour permettre à la section judiciaire et aux autres sections de la Cour d'améliorer leurs performances. Toutefois, la section judiciaire a commencé à limiter la croissance de son stock d'affaire en instance : en 2014, le greffe de la section avait enregistré 29 dossiers, dont 23 dossiers civils, 5 dossiers correctionnels et un dossier commercial (19 dossiers venaient de la Cour d'Appel de Moroni et un seul de la Cour d'Appel de Fomboni). La section judiciaire a rendu 27 arrêts (englobant certains dossiers des années 2012 et 2013). Par ailleurs, les membres de la section judiciaire estiment que les avocats soumettant des pourvois en cassation ne sont pas suffisamment formés à cet exercice et devraient bénéficier d'activités de renforcement de leurs capacités, notamment sur le plan procédural. Sur ce point, deux tendances se dégagent au sein de la Cour Suprême. La première est favorable à la formation des avocats, sur la base du constat qu'il est inutile de siéger pour systématiquement prononcer le rejet du pourvoi pour défaut de forme et la deuxième estime qu'il n'appartient pas à la Cour de former les avocats.

Par contre, des entrevues sont organisées avec les magistrats de base pour renforcer leur capacité en matière de motivation et de rédaction des décisions.

2.3.2.2. Les Cours d'Appel

L'art.5 de la loi organique du 20 décembre 2005 prévoit la création d'une Cour d'Appel au chef-lieu de chaque île avec compétence sur toute l'étendue de l'île. La juridiction connaît l'appel des jugements rendus en premier ressort par les TPI, les Tribunaux de Commerce, les Tribunaux pour mineurs et les Tribunaux administratifs et du Travail. En cas d'appel des décisions rendues par les tribunaux musulmans, la chambre musulmane de la Cour d'Appel est complétée par des assesseurs Cadis (art.7).Lorsqu'elle connaît des appels des jugements des tribunaux de travail, la formation compétente de la Cour d'Appel est complétée par des assesseurs représentant les employeurs et les travailleurs, mais, cette disposition n'est pas appliquée.

Les trois Cours d'Appel sont désormais fonctionnelles à Moroni, à Fomboni (Mohéli) et à Mutsamudu (Anjouan). La loi organique du 20 décembre 2005 a prévu la création d'une Cour d'Assises au siège de chaque Cour d'Appel. L'art.13 a modifié la composition de la Cour d'Assises qui comprend désormais six jurés ; par ailleurs, les deux magistrats assesseurs du Président peuvent être soit des Conseillers à la Cour d'Appel ou « à défaut un ou deux magistrats assesseurs du siège de la juridiction de première instance » (art.13).

La Cour d'Appel de Fomboni a une charge de travail limitée, qui correspond également à la limite de ses ressources humaines (4 magistrats) : en 2014, elle a rendu 52 décisions (22 en matières civile et autres et 30 en matière correctionnelle) sur 57 affaires enrôlées, soit un taux de performance de 91,2 %. La chambre civile et commerciale a jugé 9 affaires (sur 11 enrôlées) et il y a eu 7 référés. La chambre correctionnelle a jugé 18 des 19 affaires enrôlées et la Chambre d'accusation a rendu 12 décisions sur les 12 affaires qui lui étaient soumises. La chambre administrative n'a eu aucune affaire à juger.

L'analyse, avec le concours du greffe de la Cour d'Appel de Fomboni, des délais de traitement d'un échantillon de 20 dossiers (matières civile et autres) enregistrés au greffe entre décembre 2014 et septembre 2015 confirme la bonne performance de cette juridiction. Les affaires civiles représentaient 75% de l'échantillon. Deux des trois dossiers enregistrés en 2014 ont été réglés dans un délai de trois mois et trois des 17 dossiers enregistrés en 2015 ont été vidés avec un délai de traitement variant de 2 à 5 mois. On peut conclure de cette analyse que la Cour d'Appel de Fomboni rend la justice dans « des délais raisonnables »

La Cour d'Appel de Moroni, en matières civiles et autres, incluant les affaires commerciales, sociales et administratives ainsi que les référés, est parvenue en 2014 à régler environ les 2/3 des affaires enrôlées. Sur 170 affaires enrôlées (dont 66 référés), 112 ont été jugées. La ventilation par matières reflète une part écrasante des affaires civiles (91 sur 104 soit 87,5 %) et des référés dans les activités de la Cour d'Appel avec peu d'affaires commerciales (5), sociales (5) et administratives (3). De janvier à août 2015, le greffe de la Cour d'Appel de Moroni, dans les mêmes matières (civiles et autres ainsi que référés), a enrôlé 78 dossiers, dont 47 (soit 60,25 %) étaient réglés à la fin de la période de référence. En matière pénale, les

performances de la Cour d'Appel sont très moyennes : en 2012, sur 52 dossiers (dont 3 criminels), 21 avaient fait l'objet de plusieurs renvois, 22 avaient été jugés, 7 étaient en instance. Dix dossiers ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation. En 2013, 32 des 63 affaires pénales enregistrées avaient été jugées, soit 50% ; toutefois sur les 32 décisions rendues, 18 seulement (56,25%) ont été rédigées. En 2014, sur 63 dossiers enregistrés, 25 ont été jugés (soit environ 40%), mais, 18 seulement des 25 décisions ont été rédigées. La Chambre d'accusation présentait un bilan très faible puisque sur les 179 arrêts rendus en 2014, à peine 4 (2%) ont été rédigés...

La Cour d'Appel de Mutsamudu traite un contentieux important et le nombre des magistrats en fonctions dans cette juridiction avoisine désormais celui de leur homologue de Moroni. Entre 2012 et 2015, les performances de la juridiction se sont améliorées, le ratio des affaires réglées par rapport aux affaires enrôlées étant passé de 49,35% en 2012 à plus de 80% de 2013 à 2015 (sur les 143 affaires enrôlées en 2015 la Cour d'Appel en a jugé 117, soit 81,8%). Dans le contentieux soumis à la Cour d'Appel, les affaires civiles tiennent une place très importante (64 des 76 décisions rendues en 2012, 110 des 121 décisions rendues en 2013, 95 des 110 décisions rendues en 2014, soit un pourcentage supérieur à 84%), suivies par les affaires pénales, les affaires commerciales et sociales étant très marginales (2 décisions dans ces deux matières en 2012 et 2013, 3 décisions en 2014 et en 2015). Enfin aucune décision n'a été rendue en matière administrative entre 2012 et 2015.

2.3.2.3. Les Tribunaux de Première Instance (TPI)

La loi du 20 décembre 2005 pose le principe de la collégialité au sein des TPI : « Le Tribunal de Première Instance statue en formation collégiale de trois membres au moins. Il ne statue à juge unique qu'en cas d'impossibilité totale de réunir ce nombre » (art.29). Toutefois, la faiblesse du nombre des magistrats dans les TPI fait de l'exception la règle. Par ailleurs, a été rappelée la possibilité pour les TPI de siéger en audience foraine, sur l'initiative d'une « délibération de l'Assemblée générale des magistrats du TPI qui désigne les lieux où seront tenues les audiences foraines et arrête le calendrier de ces audiences (art.26). La loi précise enfin qu'un Tribunal de Travail est institué dans le chef-lieu de chaque île.

L'appréciation globale que l'on peut porter sur les performances des TPI est leur faiblesse qualitative et quantitative.

Le **TPI de Fomboni** a enrôlé en 2014 79 dossiers en matières civiles et autres, dont 35 ont été jugés, soit un pourcentage de 44%. La Chambre civile a la plus forte charge de travail, suivi par le traitement des référés, tandis que les chambres commerciale (2 affaires jugées), sociale (une seule décision) et administrative (aucune affaire jugée) ont eu une activité marginale.

Avec le concours du greffe du TPI de Fomboni, une analyse des délais de traitement des dossiers en matière civile et commerciale a été réalisée sur un échantillon de 20 dossiers enregistrés entre novembre 2014 et septembre 2015 – dont 17 en 2015. Au 1^{er} octobre 2015, 19 dossiers de l'échantillon avaient été jugés et trois décisions faisaient l'objet d'un appel, cette dernière statistique pouvant refléter la qualité des jugements dans cette juridiction, les

décisions conformes au droit en matière civile et commerciale faisant moins fréquemment l'objet d'un appel, une appréciation à nuancer en raison du nombre indéterminé des jugements rendus mais non encore rédigés.

Le *TPI de Mutsamudua* rendu en 2014 en matières civile et autres, 180 jugements, dont 164 concernaient des affaires civiles, 11 des affaires commerciales et 5 des affaires sociales, une donnée qui confirme la prédominance des affaires civiles, comme dans les autres juridictions du pays.

Le *TPI de Moroni* accumule ainsi année après année un stock grandissant d'affaires en souffrance que ce soit en matière civile ou correctionnelle.

En 2014, sur les 514 dossiers enrôlés à la chambre civile, environ la moitié (253) ont été jugés. Au cours sept premiers mois de 2015, la proportion entre dossiers enrôlés (322) et dossiers jugés (154) est la même. La chambre commerciale, dont la charge de travail est moins importante avait en 2014 un ratio d'affaires jugées (31 sur 52 dossiers enrôlés) plus positif (60%), une tendance confirmée durant les sept premiers mois de 2015 (18 affaires jugées sur 26 dossiers enrôlés, soit 70% environ). La chambre sociale, qui traite peu d'affaires, a jugé en 2014 16 affaires sur les 25 dossiers enrôlés (soit les 2/3 environ) mais pour les sept premiers mois de 2015, le « rendement » de la chambre sociale avait fortement diminué (5 décisions sur 22 dossiers enrôlés soit un ratio d'à peine 23%). Enfin, au cours des quatre dernières années (de 2012 jusqu'à la mi-août 2015), sur les 56 affaires enrôlées auprès de la chambre administrative, 33 avaient été jugés, soit environ 60%. Toutefois, une part notable des jugements n'ont pas été rédigés : les chambres civiles ont rédigé 64 jugements soit environ un quart à peine des décisions ; la Chambre commerciale, dont la charge de travail est plus faible, a rédigé seulement 12 des 31 jugements prononcés ; enfin, moins de la moitié des affaires en référé avait fait l'objet d'une décision rédigée.

En matière pénale, les performances du TPI de Moroni sont faibles. En 2014, sur 2340 dossiers enregistrés, 320 ont été classés sans suite, 552 plaintes transmises à la police judiciaire sont restées sans suite, 314 dossiers sont en traitement dans les cabinets des juges d'instruction. Sur les 660 dossiers jugés en 2014, 255 l'ont été en citation directe, 384 en flagrant délit et 21 en simple police. L'un des goulots d'étranglement des affaires pénales - dont les répercussions sont importantes sur la chaîne pénale - se situe au niveau des cabinets d'instruction, au nombre de trois : sur un total de 422 dossiers enregistrés en 2014 (chiffre incluant le « stock » de dossiers non réglés des années antérieures), 108 seulement ont été réglés, soit une proportion d'environ 25%, avec un « stock » d'affaires non réglées presque trois fois supérieur (314 dossiers). Les faibles performances des cabinets d'instruction, qui peuvent également avoir des causes « exogènes » (comme par exemple les faibles retours des commissions rogatoires adressées aux OPJ), ont pour pendant la faible productivité de leurs collègues du siège. Sur les 660 affaires pénales jugées, à peine 44 avaient été rédigées et saisies soit un taux de 6,5%. Les 7 magistrats concernés ont rédigé en 2014 un nombre variable de jugements allant de 1 jusqu'à 16, soit une moyenne de 6 jugements par an et par magistrat. Ces données statistiques sont très précieuses car elles permettront dans le cadre de la mise en œuvre de la PNSJ de mettre en place des « seuils » de déclenchement d'attribution

de primes individuelles liées à la performance. Ces mêmes données statistiques devraient également permettre au CSM de disposer d'éléments objectifs sur les activités de chaque magistrat, sur la base desquels il pourra établir le tableau d'avancement des magistrats ou à l'inverse envisager la prise de sanctions disciplinaires.

Les statistiques judiciaires du TPI de Moroni de 2014 s'inscrivent dans la continuité des années antérieures et reflètent divers problèmes qui expliquent les carences de la justice dans cette juridiction comme dans les autres et l'appréciation défavorable de la population de l'Archipel à l'égard de la justice formelle :

- Personnel limité : 22 postes de magistrats pourvus au TPI de Moroni, 3 à celui de Fomboni et 19 à celui de Mutsamudu, la tendance étant même à la régression des effectifs de magistrats dans les Cours d'Appel de Moroni (7 magistrats) et de Fomboni (4) sauf dans celle de Mutsamudu (9 magistrats) et ne disposant pas d'un environnement de travail favorable : nombre insuffisant de bureaux, maigre effectif des greffiers et personnel d'appui, moyens logistiques (véhicules par ex.) dérisoires, mobilier inadapté, etc. ;
- Mécontentement et frustration chez une partie des magistrats en raison d'un système d'avancement perçu comme immérité ; la mise en place du CSM devrait introduire plus de transparence dans la gestion des carrières au sein de la magistrature ; par ailleurs, la faiblesse des salaires des magistrats est aggravée pour certains d'entre eux par l'absence de perspective professionnelle (avancement bloqué depuis plusieurs années).
- Les performances globalement faibles des magistrats, dont le taux très bas de jugements rédigés est l'illustration, sont liées à des carences en matière de formation initiale, reçue sous différents horizons, ainsi qu'à une absence presque totale (le droit OHADA constitue l'exception) d'activités de formation continue, un constat similaire pouvant être porté à l'endroit des greffiers, ces éléments se traduisant par des carences très graves au niveau procédural ainsi que dans l'application des textes du droit positif. La faiblesse des effectifs dans les juridictions entrave toute spécialisation des magistrats dans une branche juridique, puisque ces derniers effectuent leur service dans plusieurs chambres. La faible productivité des magistrats et des greffiers est également liée au manque de discipline de certains éléments et à des pratiques de corruption au sein du personnel de la justice dans un climat d'impunité, ce qui contribue à décourager et à démotiver les magistrats intègres et compétents.
- En matière pénale, on constate un manque de diligence dans l'exécution des tâches demandées à la gendarmerie (notamment en matière d'exécution des commissions rogatoires) alors que les relations sont meilleures avec la police. La non effectivité de l'habilitation des OPJ par le Parquet est un facteur aggravant de cette déficience.
- Aux performances limitées des juridictions et dans ce même contexte de la « lenteur de la justice » s'ajoute comme un facteur aggravant le taux élevé de non-exécution des décisions de justice, ce qui alimente dans l'opinion publique la méfiance, voire les soupçons de corruption des acteurs du système judiciaire.

2.3.2.4. L'ineffectivité de la réforme de la justice pour mineurs

La justice pour mineurs est régie par les lois adoptées le 31 décembre 2005 n.05-020/AU relative à l'organisation transitoire des juridictions pour mineurs et n.02-021/AU relative à la protection de l'enfance et à la répression de la délinquance juvénile. Ces textes illustrent l'effort réel accompli, avec l'appui de l'Unicef et des OSC spécialisées, en vue de définir un cadre légal pour la justice des mineurs et la protection de l'enfance.

La loi de 2005 met en place au sein de chaque TPI une chambre pour enfants dénommée « Tribunal pour mineurs » composée d'un juge des enfants (président) assisté de deux assesseurs choisis par le Ministre de la Justice sur proposition du Procureur Général « dans une liste de dix à quinze personnes parmi les citoyens comoriens de l'un et l'autre sexe, âgés de plus de trente ans et s'étant signalés par l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance et par leur compétence et leur honorabilité » (art.4). En matière criminelle, la chambre pour mineurs (cour criminelle) est composée d'un juge des enfants (Président) de deux assesseurs magistrats et de quatre assesseurs choisis sur cette même liste de « dix à quinze personnes » (art.4). L'appel des décisions du juge des enfants et du Tribunal pour mineurs incombe à une chambre spéciale de la Cour d'Appel présidée par un magistrat nommé à la fonction de délégué à la protection de l'enfance (DPE) par le Premier Président de la Cour d'Appel et assisté par deux Conseillers de la Cour d'Appel (art.6). C'est également cette chambre spéciale qui statue sur l'appel des jugements des cours criminelles des mineurs.

Par ailleurs, la loi n.02/021/AU définit le cadre et les procédures d'intervention de la justice en matière de protection de l'enfance et de répression de la délinquance juvénile, la majorité pénale étant fixée à quinze ans (art.5). La loi n. 02-021/AU prévoit par ailleurs la mise en place éventuelle auprès des TPI d'un service social, chargé « sous le contrôle conjoint du juge des enfants et du procureur de la République, d'effectuer des enquêtes et d'assister le juge des enfants ». A défaut, les enquêtes doivent être confiées soit à des assistantes sociales agréées par le Ministère de la Justice soit à des « personnes majeures jouissant de leurs droits civiques et politiques et possédant les connaissances psychologiques, juridiques et administratives nécessaires » (art.51).

Une décennie après l'adoption de ces deux textes, aucune de leurs principales dispositions n'est entrée en application. Le juge des enfants tranche seul en chambre de conseil, en présence d'un magistrat parquetier, les affaires de mineurs en conflit avec la loi ; aucune chambre pour mineurs n'a été instituée, ni de cour criminelle des mineurs, ni de chambre spéciale de la Cour d'Appel. Les délégués sociaux n'existent que sur le papier et aucune institution spécialisée n'a encore été désignée pour superviser la rééducation des mineurs en liberté surveillée. Aucun service social n'a été créé et aucune assistante sociale encore désignée pour assister les juges des enfants des trois TPI comoriens. Il convient également de préciser qu'aucune brigade des mineurs n'a été constituée au sein des services de la police et de la gendarmerie.

Dans le cadre de la PNSJ, la priorité sera de conduire à son terme la réforme de la justice pour mineurs initiée par le dispositif législatif de 2005 (cf. chapitre 5).

2.3.2.5. Le difficile positionnement de la justice cadiale

La nouvelle organisation judiciaire adoptée en 2005 a supprimé les juges de paix (1 pour chacune des 15 préfectures du pays) qui figuraient dans le texte antérieur, mais qui n'avaient effectivement été mis en place que dans une seule île, celle d'Anjouan ; de ce fait un maillon essentiel du rapprochement de la justice des justiciables fait toujours défaut. Par ailleurs le juge de paix devait travailler en étroite relation avec le Cadi, dont les missions juridictionnelles en matière de statut privé (mariage, succession, etc.) ont été réaffirmées par le Code de la famille. Cependant jusqu'à une période récente, les Cadis n'étaient effectivement présents que sur Ngazidja et à un degré moindre sur l'île d'Anjouan. En revanche, il n'y avait plus un seul Cadi « opérationnel » à Mohéli.

Les jugements des Cadis sont fondés sur le droit musulman, en se référant plus spécifiquement au «Al-Minhâj Al Talibin» (Livre des Zélés Croyants), recueil de préceptes et d'aphorismes fondés sur la charia et rédigé au XIIIème siècle par l'Imâm An-NAWAWI (631-676 A.H.) un juriste de Damas. Cette compétence des Cadis, qui remonte aux XIV-XVème siècles, a été confirmée au cours de la période coloniale (cf. art.6 du décret du 1^{er} juin 1939) puis réitérée par la délibération de la Chambre des Députés des Comores lors de sa séance du 3 juin 1964. L'art.1 de ce document indiquait que « La justice musulmane connaît de toutes les affaires civiles et commerciales entre musulmans autres que celles relevant du droit commun ». Les Tribunaux de Cadi (composés d'un Cadi et de son secrétaire greffier), selon l'art.9 du même document « connaissent des affaires relatives au statut personnel (état-civil), mariage, dons nuptiaux, garde d'enfants, entretien, filiation, répudiations, achats « Khol » et autres séparations entre époux, etc... Ils statuent en outre en matière de successions, donations, testaments, Wakf et « Magnahoulé » - Le « Magnahoulé » (ou « Magnhouli ») est une règle coutumière typique de la société matrilineaire comorienne : il s'analyse comme le don d'un immeuble à une femme pour son profit et celui de ces descendantes dans la ligne maternelle- et en matière d'obligations (Moamalat) lorsque l'importance du litige est inférieure à cent mille francs CFA ». Le contentieux dont l'enjeu financier est supérieur est de « la compétence du Grand Cadi qui statue en premier ressort et à charge d'appel devant le Tribunal Supérieur d'Appel ». L'art.20 de la délibération de la Chambre des députés des Comores autorisait les Cadis à « exercer les fonctions de notaire entre musulmans comoriens ». A ce dernier titre, les Cadis pouvaient procéder à divers actes : procurations, donations, partages, ventes immobilières, liquidation de successions, etc... Cette faculté offerte aux juges cadiaux a été supprimée par la loi de 2011 organisant la profession de notaire.

Un certain nombre de traits distinctifs du statut personnel -polygamie, répudiation de la femme par le mari ou inégalités des sexes (au détriment de la femme) en matière successorale (la femme ne succède qu'à la moitié des droits patrimoniaux de l'homme) - sont reflétés dans le Code de la famille adopté le 3 juin 2005 par l'Assemblée de l'UDC.

Les juges cadiaux n'ont reçu aucune formation juridique excepté les 8 nouveaux juges cadiaux formés à l'institut supérieur de la magistrature de Rabat au Maroc et en exercice depuis moins d'un an.

Les juges cadiaux sont compétents pour juger en premier ressort les litiges relatifs au droit des personnes et de la famille. Ils sont compétents en matière de divorce et pour trancher, ils doivent demander l'acte de mariage et le certificat médical qui avait été présenté à cette occasion. Dans de nombreux cas, ces pièces ne sont pas demandées, ce qui remet en cause la légalité du jugement. Dans tous les autres litiges familiaux, c'est le TPI qui est compétent.

Les décisions des Cadis concernent directement l'immense majorité de la population. Ces décisions peuvent faire l'objet de recours par saisine des greffes des juges cadiaux lesquels saisissent les greffes de la Cour d'Appel.

Dans la pratique des conflits de compétences se posent entre les Cadis et les TPI.

Les juges cadiaux se basent sur le droit musulman pour trancher les litiges relatifs au droit de la personne. De ce fait, le droit positif comorien, et plus particulièrement le Code de la famille (loi du 3 juin 2007), n'est pas obligatoirement appliqué. Or, les règles du droit musulman peuvent être différentes de celles du Code de la famille. A titre d'exemple, le droit musulman prévoit la possibilité pour un mari de répudier sa femme de manière unilatérale et sans justification particulière alors que le droit positif comorien prévoit une procédure spécifique devant la juridiction compétente. Autre exemple : le droit musulman prévoit la possibilité de marier une enfant mineure de 12 ou 13 ans, sous réserve de l'autorisation du Cadi, une option juridique contraire aux dispositions du Code de la famille. Il en va de même des conflits qui peuvent apparaître au sein du pluralisme juridique prévalant dans l'Archipel entre le droit généré par la coutume locale (droit populaire) dans un système de succession matrilineaire et le droit patriarcal musulman. En définitive, les juges cadiaux peuvent prononcer des jugements contradictoires sur un même point de droit. Les parties sont ainsi amenées à contester certains jugements rendus par les cadis en faisant appel de leurs décisions auprès de la Cour d'Appel. Enfin, bien que le Code de la famille ait été révisé, certains vides juridiques subsistent et ne facilitent pas l'exercice professionnel des Cadis. L'article 36 du code de la famille prévoit ainsi que le mariage est célébré devant le juge compétent sans précision supplémentaire. Les praticiens sont confrontés à la question de savoir quel juge est compétent.

Ces problèmes nés du pluralisme juridique rendent impératif la mise en place, au bénéfice des Cadis, de modules de formation continue au droit positif dans leurs domaines de compétence. Le statut des magistrats adopté en 2015 rend par ailleurs possible une intégration des cadis à la justice « formelle » ; cette novation sera s'accompagner par le lancement d'un programme de formation spécifique au droit positif dans le cadre du Centre de formation et d'études judiciaires (CEFEJ) que le Gouvernement se propose de mettre en place dans le cadre de la PNSJ (cf. ci-après).

2.3.3. Les établissements pénitentiaires

Le constat d'ensemble est celui du **caractère embryonnaire du système pénitentiaire**. Trois établissements pénitentiaires ont été établis dans des locaux « hérités » de l'époque coloniale, sauf à Mohéli. La Maison d'arrêt située dans la capitale de l'Union des Comores a été construite à l'époque coloniale et n'a bénéficié d'aucune réhabilitation d'envergure. Il existe

une 4^{ème} Maison d'arrêt à proximité de Moroni, dans le camp militaire d'Itsoundzou ; elle comporte 7 cellules, mais, ne compte actuellement aucun détenu.

Les deux Maisons d'arrêt de Koki (Anjouan) et Badjo (Mohéli) accueillent en moyenne un total d'une centaine de détenus. En revanche, la Maison d'arrêt de Moroni connaissait en 2014-2015 une surpopulation chronique avec un nombre de détenus (répartis en 5 dortoirs) variant de 200 à 300, soit un effectif 3 à 4 fois supérieur à la capacité d'accueil de l'établissement (78 places). Au cours des six dernières années, la population carcérale de la Maison d'arrêt de Moroni a doublé et même à certaines périodes triplé. En fait, en avril 2009 sur les 121 détenus de cet établissement, il y avait une très faible proportion de détenus en préventive (18 prévenus pour 103 condamnés). En 2014-2015, la proportion des prévenus par rapport aux condamnés s'est clairement inversée avec plus de 80% de détenus en préventive, ce qui confirme l'encombrement des cabinets d'instruction, qui accumulent les dossiers en souffrance.

La Maison d'arrêt de Moroni, dans laquelle étaient incarcérés fin 2014 une dizaine de mineurs (ainsi que quelques femmes) n'a pas aménagé un quartier pour les détenus mineurs, en violation des normes internationales de détention. Les policiers pénitentiaires assurent leur mission de service public de garde des détenus au sein et à l'extérieur des bâtiments pénitentiaires, sous l'autorité des surveillants chefs. Toutefois, la société privée « Securicom » contribue également au gardiennage de l'établissement pénitentiaire, ce qui crée des frictions et des conflits de compétences entre les policiers pénitentiaires et les gardes de cette société privée.

La Maison d'arrêt ne dispose pas de véhicules pour le transport des détenus, qui est effectué par les soins de la gendarmerie pour les détenus « signalés » ou à pied pour les autres. La Maison d'arrêt de Moroni comme celle de Koki (Anjouan) a bénéficié de l'aide de la Croix rouge/Croissant Rouge depuis 2009.

Les trois prisons comoriennes nécessitent des travaux de réhabilitation, en particulier celle de Moroni, où les cellules devraient être refaites ainsi que les douches et les toilettes. La prison de Badjo nécessite des travaux d'assainissement (adduction d'eau par la pose d'une conduite entre la maison d'arrêt et une citerne distante de quelques mètres, réfection des toilettes) ainsi que la pose d'une clôture d'enceinte. La prison de Koki aurait besoin également de travaux d'assainissement (réhabilitation du bâtiment abritant les douches et les toilettes) ainsi que du renforcement par endroit de son mur d'enceinte (la maison d'arrêt connaît plusieurs évasions par an).

Les crédits consacrés à l'alimentation des détenus sont très faibles, la carence de l'Etat en la matière étant quelque peu compensée par les efforts des familles des détenus qui apportent de la nourriture lors des visites à leurs proches ainsi que par des contributions ponctuelles d'ONG caritatives.

L'analyse du système pénitentiaire conduit à un double constat : le manque total de formation des gardiens - qui pour certains sont des militaires et des policiers, pour d'autres des civils et pour d'autres encore des employés d'une société privée de surveillance, le point commun

entre ce personnel disparate étant son absence totale de formation aux métiers du pénitentiaire ainsi qu'aux normes minimales de détention des Nations Unies. On constate également l'absence de toute activité de réinsertion ou d'enseignement (à l'intention des mineurs) dans les lieux de détention. Par ailleurs, sont tombés en désuétude les travaux d'intérêt général (TIG) qui constituent une alternative à la détention ainsi que le manque d'option autre que la famille d'accueil ou la détention pour les mineurs en conflit avec la loi (il n'existe pas ainsi de foyers pour mineurs aux Comores). Enfin, la mesure (s'inspirant des TIG) prévue par l'art. 15 de la loi n.05-020/AU du 31 décembre 2005 relative à l'organisation transitoire des juridictions pour mineurs n'est toujours pas appliquée.

Ces observations ne font que souligner l'urgence d'une part d'organiser de manière formelle un corps des agents du pénitentiaire et de renforcer les capacités de ses membres (formation initiale et continue) et d'autre part de faire une place plus importante dans la sphère pénitentiaire aux ONG actives dans le domaine des droits de l'homme.

Bien qu'une partie des dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire soit directement liée aux carences de fonctionnement des juridictions - la surpopulation carcérale à la Maison d'arrêt de Moroni est clairement la conséquence du taux élevé de prévenus en attente de jugement en raison de l'encombrement des cabinets d'instruction- l'univers carcéral comorien est confronté aux problèmes spécifiques suivants :

- La vétusté des infrastructures, dont la construction remonte à l'époque coloniale, avec pour conséquence un environnement insalubre pour les détenus ;
- La surpopulation carcérale de la Maison d'arrêt de Moroni, dont les capacités d'accueil sont largement dépassées ;
- L'insuffisance du personnel pénitentiaire, notamment à la Maison d'arrêt de Moroni, dont le gardiennage est partiellement assuré par une compagnie privée de sécurité ;
- L'absence de formation spécifique du personnel pénitentiaire, notamment dans le domaine des droits de l'homme en milieu carcéral ;
- Le traitement des mineurs en conflit avec la loi n'est pas conforme aux dispositions du dispositif législatif adopté en 2005 et ne respecte pas les normes spécifiques des Nations Unies (cf. notamment les Règles de Beijing et les Règles de La Havane) ;
- De graves carences en matière d'alimentation, de santé et d'hygiène des détenus, très partiellement compensées par l'action humanitaire de divers acteurs non étatiques locaux ou internationaux (comme le CICR) ;
- L'insuffisance du suivi de l'exécution des peines ;
- L'absence de peines alternatives à l'incarcération - comme par exemple le Travail d'Intérêt Général (TIG) - dont devraient notamment bénéficier les mineurs en conflit avec la loi ;
- L'inexistence d'activités génératrices de revenus (AGR) ou de programmes de réinsertion sociale et professionnelle des détenus.

2.3.4. Les acteurs de la justice

Outre les juges cadiaux (cf. ci-dessus 2.3.2.5), les principaux acteurs de la justice sont les suivants :

2.3.4.1 Les magistrats

La loi n°05-018/AU adoptée par l'Assemblée de l'Union le 23 décembre 2005 relative au statut de la magistrature institue un corps unique de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif composé de magistrats du siège et du parquet de la Cour suprême, des Cours d'appel, des Cours d'assises, des Tribunaux de première instance, des Tribunaux cadiaux, des Tribunaux de commerce, administratifs, de travail ainsi que des tribunaux pour mineurs.

L'article 4 prévoit l'inamovibilité des magistrats (déjà consacrée constitutionnellement) excepté en cas de sanction disciplinaire et après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

L'Assemblée de l'Union a adopté en juin 2015 un nouveau Statut de la magistrature, qui abroge la loi du 23 décembre 2005. Parmi les novations de cette loi, on peut relever :

Ce projet de loi apporte plusieurs modifications dont les plus notables sont les suivantes :

- Les parquetiers ne sont plus placés sous l'autorité du Ministre de la Justice et de leurs chefs hiérarchiques (article 18), ce qui permettra de limiter l'influence politique sur le parquet;
- Les cadis ne sont plus notés par le premier président de la Cour d'Appel après avis du Procureur général de la Cour d'Appel et les juges administratifs ne sont également plus notés par le Président de la section administrative de la Cour Suprême ;
- Les juges cadiaux pourront être intégrés dans le corps de la magistrature ;
- L'Union des Comores pourra demander à un Etat où à une organisation internationale de mettre à sa disposition des magistrats étrangers.

Le total des effectifs des magistrats en poste dans les juridictions est d'environ

Le principal défi auquel est confronté le corps de la magistrature est celui d'assurer la qualité de la formation au « métier de juge », une formation au sein de laquelle doivent s'amalgamer apprentissage de la pratique du droit et acquisition de principes déontologiques (cf. les « *Principes de Bangalore* »)

Le recrutement des magistrats se fait principalement sur concours aux fonctions d'auditeur de justice ouvert aux diplômés de l'enseignement supérieur (licence ou maîtrise en droit ou diplôme équivalent). Toutefois, une procédure d'intégration dans le corps de la magistrature a été ouverte pour les docteurs en droit et les greffiers titulaires d'une maîtrise en droit justifiant d'une ancienneté de 5 ans. La formation professionnelle des auditeurs de justice s'étend sur une période de deux ans comportant des enseignements théoriques et des stages en juridiction à l'issue desquelles ils accèdent à la fonction de magistrat. Une voie latérale d'accession

directe à la magistrature est par ailleurs ouverte aux universitaires agrégés et maître assistants des disciplines juridiques.

Depuis l'indépendance, en raison de l'inexistence d'un centre national de formation spécifique, les futurs magistrats ont pour la plupart bénéficié de formations initiales à l'étranger : en France, à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) de Bordeaux ; à Madagascar, à l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG, où l'enseignement théorique de base se faisait en français, tandis que le stage juridictionnel s'effectuait en malgache, une langue que maîtrisait une minorité des bénéficiaires comoriens ; au Sénégal, à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM) de Dakar, qui a accueilli une quinzaine d'élèves magistrats comoriens. Le faible niveau des connaissances juridiques de la moitié des auditeurs a entraîné le renvoi de ces derniers et le refus par la suite de l'Ecole de poursuivre sa coopération avec l'Union des Comores. Toutefois, la plupart des bénéficiaires de la formation à l'ENAM ont intégré la magistrature comorienne. En outre, faute de crédits suffisants, la formation continue est exceptionnelle et concerne essentiellement le droit des affaires de l'OHADA.

Les carences dans le système de formation des magistrats ont pour conséquence les dysfonctionnements relevés ci-dessus (cf. 2.3.2.3) dans le fonctionnement du système judiciaire, notamment la « lenteur » de la justice, la mauvaise application des règles juridiques et le défaut de maîtrise de l'écrit judiciaire. Ainsi, nombre de jugements et de réquisitoires définitifs ne respectent pas les principes de base de la rédaction judiciaire. Certains réquisitoires sont incompréhensibles : absence de structuration, pas de qualification des infractions, pratique du cumul des peines contraire aux dispositions du Code de procédure pénale ; carences dont l'illustration a été la condamnation, il y a quelques années, d'un prévenu à quatorze ans de détention pour des faits de vol simple. Des peines privatives de liberté récemment prononcées par des magistrats étaient largement supérieures au taux maximum prévu par la loi. La plupart des décisions sont rendues et prononcées avant la rédaction des jugements ce qui met souvent en porte à faux les magistrats qui, lors de leur rédaction ultérieure, ne parviennent pas à motiver leurs décisions. Ceci alimente d'ailleurs la problématique de l'inapplication des jugements prononcés. Sont pratiques courantes la lenteur du traitement des dossiers, les requêtes des avocats contraints de quémander les jugements aux magistrats, les nombreux retards des magistrats à l'audience ou la pléthore de délibérés à la va vite, tous ces dysfonctionnements constituant une entrave au bon déroulement de la justice. Enfin, le secteur du foncier, toujours régi par un décret de la période coloniale pris en 1911, pose de nombreux problèmes. Les jugements rendus dans cette spécialité paraissent très peu motivés voire dépourvus de toute motivation, ce qui alimente les soupçons de corruption des magistrats.

Il convient enfin d'évoquer la faiblesse relative des salaires des magistrats, même si la situation des greffiers est sans conteste comparativement plus défavorisée. Quelques magistrats en poste dans les juridictions de Moroni disposent d'un logement de fonctions ; mais, la plupart de leurs collègues doivent se contenter d'indemnités compensatrices égales à la moitié de leur salaire. Les chefs de juridiction et les magistrats en fonction dans les

juridictions perçoivent d'autres indemnités (indemnité de responsabilité, indemnité de sujétion, prime de risque).

2.3.4.2. Les greffiers

Les personnels des greffes sont régis par le décret n°98-164/PR du 9 septembre 1998 portant statut particulier des fonctionnaires des cours et tribunaux des Comores. Les greffiers en chef, sous le contrôle des chefs de juridiction, dirigent les services administratifs de la juridiction et assurent la responsabilité de leur fonctionnement. Ils administrent les personnels du secrétariat greffe, les répartissent et les affectent dans les différents services (article 4). Ils sont nommés et titularisés par arrêté conjoint des Ministres de la Justice et de la Fonction Publique.

106 greffiers seraient répartis sur les trois îles dont 8 greffiers en chefs répartis à Moroni et Mohéli. Parmi ces 106 greffiers, 37 ont été récemment recrutés. Les fonctions de notaire étaient jusqu'en 2011 dévolues aux greffiers en chef et aux Cadis. La loi de 2011 organisant la profession de notaire a mis fin à cette prérogative.

L'accès au corps des greffiers en chef, qui « exercent des fonctions d'encadrement et de gestion dans les différentes juridictions » (art.4 du décret du 9 septembre 1998) et à ce dernier titre « gèrent les crédits alloués à la juridiction et tiennent la comptabilité de la juridiction et du greffe », est ouvert aux « titulaires de la maîtrise en droit ou tout diplôme reconnu équivalent et ayant accompli une formation dans une école professionnelle » ainsi que par « examen professionnel ouvert aux greffiers » en fonction dans une juridiction depuis cinq ans au moins. Les greffiers qui, comme les greffiers en chef, « assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction et authentifient les actes juridictionnels », sont recrutés « parmi les titulaires du DEUG (Diplôme d'études universitaires générales) de droit ou tout autre diplôme en droit équivalent et ayant accompli une formation dans une école professionnelle » ainsi que par examen ouvert aux secrétaires greffiers et adjoints administratifs ayant au moins cinq ans d'ancienneté. Enfin, les secrétaires greffiers et adjoints administratifs de la justice sont chargés de « tâches administratives d'exécution » ; ils sont recrutés par concours ouvert aux titulaires du Baccalauréat ou d'un diplôme équivalent.

Les greffiers ne bénéficient à ce jour d'aucune formation continue ni d'accès à la documentation juridique. Très peu d'ordinateurs sont mis à leur disposition, la grande majorité des greffiers ne sait pas saisir les données et enregistrent les dossiers sur papier. Face à ces lacunes qui ne leur permettent pas d'assurer leur rôle, la plupart des jugements sont saisis par les magistrats eux même. La gestion des greffes rencontre ainsi des problèmes et des dysfonctionnements chroniques permanents, notamment en matière de tenue des registres ou de maîtrise des méthodes d'archivage, etc... Il en va de même dans l'exécution de certaines fonctions spécifiques comme celles de greffier assistant le juge d'instruction ou de greffier en charge du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) créé dans le cadre de l'OHADA.

Le renforcement des capacités des personnels des greffes et l'assainissement de la gestion des greffes des juridictions constituent ainsi deux préalables au démarrage de l'informatisation du système judiciaire.

2.3.4.3. Les avocats

Licenciés ou « maîtrisards » en droit, les avocats comoriens, depuis l'indépendance, étaient formés traditionnellement « sur le tas » en débutant comme stagiaire chez un avocat avant d'entrer à leur tour dans la carrière. Le statut qui les régissait –formellement- était un décret pris en 1954 par la puissance coloniale. Cependant, pour la première fois, la loi n.08-01A0/AU du 23 juin 2008 portant organisation de la profession d'avocat en Union des Comores a réglementé dans ses divers aspects la profession d'avocat à la cour, dont sont « d'office membres les avocats et les avocats stagiaires inscrits à la date de la promulgation de la présente loi au tableau de l'ordre des avocats » (art.2). Un certain nombre de principes de base usuels sont confirmés par la loi(art.1-9): caractère libéral et indépendant de la profession d'Avocat ; organisation en Ordre professionnel, l'Ordre des Avocats, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière et structuré en un Barreau institué auprès de chaque Cour d'Appel ; administration du Barreau par le Conseil de l'Ordre des Avocats;inviolabilité du cabinet d'avocat, son accès étant soumis à un mandat de perquisition et à la présence du Bâtonnier ; exercice de la profession à titre individuel ou en groupe (comme associé ou collaborateur). L'article 11 de la loi, tout en énumérant un certain nombre d'exceptions, stipule que « Les avocats ont seuls qualité pour plaider, postuler et représenter les parties » devant toutes les juridictions et organes juridictionnels, administratifs et disciplinaires de l'Union des Comores.

L'innovation principale de la loi du 23 juin 2008 réside dans la mise en place du Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat (CAPA) dont la possession est désormais obligatoire pour exercer la profession d'avocat. En attendant que soient précisées les modalités de l'examen en vue de l'obtention du CAPA, un « examen d'aptitude au stage » est organisé au début de l'année judiciaire par le Ministère de la Justice (art.14). Le diplôme requis pour se présenter à l'examen du CAPA (ou de l'examen d'aptitude au stage) est celui de la maîtrise de droit (Master 1) de la Faculté de droit de l'Université des Comores ou un diplôme reconnu équivalent (art.15). Les titulaires du CAPA (ou de l'attestation de réussite à l'examen d'aptitude de stage) sont ensuite admis au stage par le Conseil de l'Ordre. La période de stage, d'une durée de deux ans en principe, englobe diverses activités : enseignement des règles, traditions et usages de la profession ; fréquentation des audiences ; travail dans le cabinet du maître de stage, etc...A la fin du stage, les avocats stagiaires reçoivent du Barreau un certificat de fin de stage, qui leur confère la qualité d'avocat (art.22). La loi du 23 juin 2008 prévoit plusieurs « passerelles » pour accéder à la profession d'avocat sans conditions de CAPA ou de stage : docteurs en droit, anciens magistrats des cours et tribunaux. Inversement, les avocats inscrits au Tableau de l'Ordre des avocats depuis au moins dix ans peuvent demander à être nommés dans les fonctions de magistrat (art.16, 25 et 26).

En juillet 2013 a été organisé le premier examen en vue de l'obtention du CAPA ; 27 des 37 candidats ont réussi l'examen d'avocat stagiaire

La loi du 23 juin 2008 traite des divers aspects de la profession d'avocat : incompatibilités et interdictions, discipline assurée par le Conseil de l'Ordre sous le contrôle du Procureur général et de la Cour d'Appel, règlements pécuniaires et comptabilité, réglementation des honoraires, etc...Elle précise également de manière détaillée l'organisation et l'administration de l'Ordre des Avocats (cf. chapitre 3) ainsi que les attributions de ce dernier (art.37), chargé, entre autres, « de veiller aux respects des principes d'éthique, de probité, de désintéressement, de modération et de confraternité sur lesquels repose l'Ordre des avocats et d'exercer la surveillance que l'honneur et l'intérêt de l'ordre rendent nécessaires ».

Le barreau est organisé depuis 2008. La bâtonnière des avocats de Moroni est en fonction et représente l'ensemble de la profession. Toutefois, le Conseil de l'Ordre des Avocats n'est pas vraiment fonctionnel. 41 avocats sont en exercice et répartis sur les trois îles. La formation est problématique pour les avocats qui déplorent l'inexistence d'une école du barreau. Les avocats ne bénéficient pas de local ou de « maison des avocats » pour se retrouver et échanger sur leurs activités professionnelles, leurs expériences de traitement des affaires etc.

2.3.4.4. Les huissiers de justice

La profession d'huissier a été réglementée par la loi n.08-009/AU du 20 juin 2008 portant organisation de la profession d'huissier de Justice en Union des Comores (cf. Journal Officiel de novembre 2008). Les offices publics d'huissiers de justice auprès des tribunaux sont créés et supprimés par arrêté du Ministre de la Justice, avec pour compétence territoriale la cour dont ils relèvent (art.2 et 3). L'art.4 définit la profession d'huissier de justice comme celle d'un « officier public mandaté par l'autorité publique chargé de la gestion d'un office public pour son propre compte et sous sa responsabilité ; il a seul qualité pour signifier les actes et les exploits et faire les notifications prescrites par les lois et les règlements ».L'office public d'huissier de justice est placé sous le contrôle du Procureur de la République du TPI.

La loi du 20 juin 2008 a institué un certificat d'aptitude à la profession d'huissier de justice (art.8) dont l'obtention fait l'objet d'un concours annuel organisé par le Ministère de la Justice. Les candidats, entre autres conditions, doivent être titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme équivalent. Toutefois, sont dispensés du concours les titulaires d'une maîtrise en droit ainsi que les membres ayant eu une expérience professionnelle dans le domaine judiciaire (avocats, officiers ministériels, fonctionnaires des Cours et tribunaux des Comores). Les titulaires du certificat d'aptitude ainsi que les candidats qui en sont dispensés sont nommés en qualité d'huissier de justice par arrêté du Ministre de la Justice. L'art.20 de la loi fait obligation à l'huissier de justice « de se perfectionner, de participer à tout programme de formation » ainsi que de contribuer à la formation des huissiers et du personnel des offices publics d'huissiers de justice.

La loi du 20 juin 2008 a institué un Conseil Supérieur d'Huissier de Justice présidé par le Ministre de la Justice et chargé de « l'examen de toutes les questions relatives à la profession » (art.38). A été également créée une Chambre Nationale des Huissiers de Justice « qui veille à mettre en œuvre toute action visant à garantir des règles et usages de la

profession et d'élaborer le code de déontologie de la profession publié au Journal Officiel par arrêté du Ministre de la Justice » (art.39). Ont été en outre prévues des chambres insulaires des huissiers de justice assistant la Chambre Nationale dans la mise en œuvre de ses missions (art.40). Les textes réglementaires relatifs à ces diverses instances n'ont pas encore été publiés et ces structures ne sont donc pas fonctionnelles.

Des dispositions transitoires sont prévues (art.63) en vue d'organiser un concours annuel national d'accès à la profession, dont les lauréats suivront un stage pratique de 9 mois dans un office d'huissier de justice. En 2013, a été organisé le premier concours d'accès à la profession d'huissier, qui a permis le recrutement de 13 nouveaux huissiers, ce qui a permis de doubler les effectifs, jusque-là notoirement insuffisants, de ces acteurs de la justice. Ngazidja compte désormais 16 huissiers, Anjouan 7 et Mohéli 3. Les activités professionnelles des huissiers sont entachées par nombre d'erreurs et de carences dans l'exercice de leur métier, qui mettent en évidence la nécessité de développer à leur intention des programmes de renforcement des capacités.

2.3.4.5. Les notaires

Les notaires sont régis par la loi n.11-015/AU du 13 décembre 2011 portant organisation de la profession des notaires en UDC, qui a été promulguée par le décret n.12-028/PR du 4 février 2012. En 2013, a été organisée la formation théorique de la première promotion d'élèves notaires recrutés à la suite d'un examen. La formation, organisée par le Centre Universitaire de Formation Permanente (CUFOP) de l'Université des Comores s'est achevée en avril 2014. Elle a été suivie d'un stage pratique auprès des cabinets de notaires. Une association comorienne des notaires a été créée en octobre 2014 et a adopté une charte de déontologie.

En renforçant la sécurité juridique, l'organisation de la profession de notaire est bienvenue aux Comores où les litiges fonciers sont désormais source permanente de violences entre communautés.

2.3.4.6. Les Officiers de Police Judiciaire (OPJ)

Les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) ont pour mission principale la recherche et la constatation des infractions, le rassemblement des preuves et l'identification de leurs auteurs en vue de leur présentation au ministère public ; les OPJ émanent des forces de sécurité composées de l'Armée Nationale de Développement (AND) issue de la fusion décidée en 1997 de la Force Comorienne de Défense (FCD) et de la Gendarmerie ainsi que de la Police fédérale créée par la loi n.83-014 du 4 novembre 1983. Toutefois, l'institution policière demeure peu développée au regard de la Gendarmerie qui bénéficie notamment d'une Ecole de formation et d'un appui permanent de certains PTF (la Police dispose également d'une Ecole à Anjouan, mais celle-ci est confrontée à diverses difficultés). Les formations des OPJ et des gendarmes sont insuffisantes ; la formation dure à peine un trimestre et ne permet de former les OPJ que sur les rudiments de leurs fonctions. Les principaux problèmes rencontrés en matière de police judiciaire sont les suivants : difficultés pour le Parquet d'affirmer son autorité vis-à-vis des OPJ, que ce soit en matière d'habilitation, de pouvoir hiérarchique, ou de prise de sanctions disciplinaires; formation insuffisante ou lacunaire en matière d'établissement de procès-verbaux d'enquête et, de manière générale, dans le domaine de la

procédure pénale ; recours pratiquement inexistant aux méthodes d'investigation de la Police Technique et Scientifique(PTS).

La loi a prévu que les OPJ reçoivent une habilitation de la part du Procureur Général, qui doit également les noter. Ces mesures ne sont plus effectives depuis longtemps. En fait, les magistrats n'ont aucun moyen de pression réelle sur les OPJ.

3. DELIMITATION DU SECTEUR DE LA JUSTICE

Le **système judiciaire** englobe les institutions publiques permettant de rendre la justice, c'est-à-dire de régler les litiges survenant entre les individus ou entre ces derniers et l'Etat. Le système judiciaire inclut le Ministère en charge de la Justice (services centraux) et les services déconcentrés, c'est-à-dire les juridictions ; dans la plupart des pays, les établissements pénitentiaires sont également placés sous l'autorité du Ministère de la Justice.

Le système judiciaire a pour acteurs principaux les professionnels de la justice – magistrats, greffiers, avocats, huissiers, notaires, commissaires-priseurs, experts judiciaires, Officiers de Police Judiciaire (OPJ), personnel pénitentiaire ainsi que d'autres acteurs non étatiques (ANE) impliqués dans le fonctionnement du système judiciaire, comme les OSC actives dans le domaine de la sensibilisation juridique ou de la réinsertion sociale et professionnelle des détenus...

Le **secteur de la justice** concerne un périmètre institutionnel plus important que le système judiciaire. Il peut être défini comme *l'ensemble des structures publiques ou privées impliquées dans l'élaboration, l'adoption et l'application des règles juridiques régissant le cadre normatif d'une société*. Le secteur de la justice s'étend donc aux trois branches du pouvoir politique- exécutif, législatif et judiciaire. Cette définition large du secteur de la justice, qui fait désormais consensus à l'échelle internationale, est fondée sur le constat que la justice, tant sur le plan formel (les acteurs) que matériel (le droit positif), implique des institutions et des acteurs divers mais dont les activités sont interdépendantes. Par exemple, l'élaboration de la règle de droit implique les services centraux du Ministère de la Justice, le cas échéant d'autres départements ministériels (comme par exemple la Délégation Générale des droits de l'Homme, DGDH), ainsi que le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), qui assure le pilotage de l'adoption des projets de loi au sein de l'Exécutif, puis l'Assemblée Nationale (et plus spécifiquement la Commission des lois). D'autres acteurs, publics ou privés, peuvent également être sollicités qui ne relèvent pas institutionnellement du Ministère de la Justice, comme par l'exemple l'Université (dont les juristes sont sollicités en leur qualité d'experts), la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL), la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC), le Conseil National de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA), les OSC (qui développent des actions de plaidoyer pour faire évoluer le droit positif dans divers domaines, comme par exemple le durcissement des sanctions pénales concernant les auteurs de violences contre les femmes), la Cour Constitutionnelle (contrôle de légalité), etc...L'interdépendance entre acteurs institutionnels relevant de différents départements ministériels (Intérieur, Défense, Justice) est évidente dans les affaires pénales. Sont également concernés par le secteur de la Justice le Ministère en charge des finances, qui détermine l'enveloppe budgétaire de la Justice et des autres départements ministériels concernés ou encore le Ministère des Affaires Etrangères dont la collaboration est requise en matière de coopération judiciaire internationale.

Au sein même du Ministère de la Justice, de la Fonction Publique, des Réformes Administratives, des Droits de l'Homme et des Affaires Islamiques, une coopération étroite

doit être nouée par la Chancellerie avec les autres départements impliqués dans l'action sectorielle, en particulier les droits de l'Homme (Délégation Générale des droits de l'Homme, Commission interministérielle du droit international humanitaire) et les affaires islamiques (pour la justice cadiale).

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sont également des « parties prenantes » du secteur de la justice, notamment pour ce qui concerne l'Union des Comores, le système des Nations Unies (plus particulièrement PNUD, UNICEF, Banque Mondiale, OIT, FNUAP, Haut-Commissariat des Droits de l'homme et Conseil des droits de l'homme) l'Union Africaine (UA), l'Union européenne (UE), l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), la Commission de l'Océan Indien (COI), la BAD, la France, les Etats-Unis ainsi que l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des Affaires (OHADA). L'UE, dans le cadre de son Programme Indicatif National (PIN) 11^{ème} FED (2014-2020) pour l'UDC, a ainsi privilégié l'appui à la gouvernance et plus particulièrement à la réforme du système judiciaire, dans le respect des priorités définies par le Gouvernement comorien dans sa Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D).

Entreprendre une réforme de la justice, implique donc de bâtir un programme d'appui transversal qui, dépassant les cloisonnements institutionnels (Justice/Intérieur/Défense/Famille, etc.), puisse avoir un réel impact sur le fonctionnement du système judiciaire. Il convient également que les acteurs très divers et indépendants des uns des autres qui composent le secteur de la justice, puissent disposer d'une vision commune de leurs missions. ***La présente stratégie sectorielle de la justice a pour objectif de proposer à tous les acteurs concernés une vision partagée.***

En UDC, le secteur de la justice englobe donc la Présidence et l'Assemblée de l'Union et plusieurs départements ministériels - outre celui de la Justice, le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération, le Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation, chargé des Relations avec les Institutions, le Ministère des Finances, de l'Economie, du Budget, de l'Investissement et du Commerce Extérieur, le Ministère de la Santé, de la Solidarité de la Cohésion Sociale et de la Promotion du Genre ainsi que celui de l'Education Nationale, de la Recherche, de la Culture des Arts, chargé de la Jeunesse et des Sports-, complétés par le Directeur de cabinet du Président de l'Union (en charge de la Défense) et le Secrétaire Général du Gouvernement. Au niveau des Iles autonomes, les Gouverneurs, les Commissaires et les Conseils des îles sont également des acteurs du secteur de la justice en raison de certaines compétences dévolues au pouvoir insulaire (administration des collectivités locales, police urbaine et rurale, aménagement du territoire...). Doit être également inclus dans le secteur de la justice un organe consultatif prévu par la Constitution de l'UDC, le Conseil Economique et Social. Le Cour Suprême, la Haute Cour de Justice, la Cour Constitutionnelle, les Cours d'Appel et les Tribunaux de Première Instance ainsi que la Cour d'Arbitrage et de Médiation des Comores (CACOM) sont des acteurs juridictionnels, que l'on complétera au niveau international par la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) de l'OHADA. Font également partie du secteur de la justice diverses institutions ou autorités indépendantes, comme le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), la CNPLC ou le CNPA ainsi que des établissements de formation -faculté de droit de l'Université des

Comores, Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) de l'OHADA, etc... Un certain nombre d'ANE sont parties prenantes du secteur de la justice, en premier lieu des ordres et autres structures professionnelles des auxiliaires de la justice ou assimilés (avocats, huissiers, notaires, etc...), les syndicats de magistrats ou de greffiers, l'Union des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (UCCIA), et enfin les Organisations de la Société Civile (OSC) nationales mais aussi internationales actives dans le domaine de la justice, des droits humains et de la gouvernance.

4. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE

La politique nationale du secteur de la justice (PNSJ) prend appui sur les fondements ci-après :

4.1. La Constitution de l'Union des Comores

La Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, modifiée en 2009, proclame le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire, dont est garant le Président de l'Union. Le Préambule de la Loi fondamentale souligne que la mise en place des nouvelles institutions s'inscrit dans la consolidation de « l'Etat de droit, la démocratie et la bonne gouvernance ». La justice constitue ainsi une pièce maîtresse de l'édification de l'Etat de droit et d'une démocratie pluraliste dans lesquels les droits fondamentaux de l'homme et les libertés publiques sont promus, garantis et protégés.

4.2. Les orientations stratégiques du développement

Le lien entre Etat de droit, bonne gouvernance et consolidation de la justice a été constamment au centre des orientations stratégiques du développement adoptées par les Gouvernements successifs de l'Union des Comores. Immédiatement après l'adoption de la Constitution de l'UDC, le renforcement de la gouvernance et de la justice a été identifié comme l'axe stratégique III des 7 axes sur lesquels s'articule le document intérimaire de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP) élaborée à partir de 2003 par l'Union des Comores. En octobre 2010, a été publié le document intérimaire actualisé de SCRP ainsi qu'un Plan d'action quadriennal (2006-2009) validé en décembre 2005 à l'île Maurice lors d'une Conférence des bailleurs de fonds pour le financement du développement des Comores. Le Plan d'action a permis d'explicitier le contenu du secteur de la justice, « autre élément clé d'un Etat de droit » avec la bonne gouvernance : « elle protège la paix publique, proclame le « bon droit », substitue la peine légale à la vengeance privée et par l'effet de ses décisions sauvegarde les libertés individuelles » (p.49). Dans les secteurs de la bonne gouvernance et de la justice, le Plan d'action avait retenu comme prioritaires les programmes visant à « Promouvoir la lutte contre la corruption et améliorer la transparence dans la gestion des affaires publiques » ainsi qu'à « Renforcer les capacités et la crédibilité de la justice », ce dernier programme visant notamment à mettre en place la Cour Suprême et le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). En septembre 2009 a été publiée la version finale du Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR). Le DSCR a déterminé 6 axes stratégiques, parmi lesquels l'axe stratégique III, intitulé « Renforcer la gouvernance et la cohésion sociale » incluait trois programmes prioritaires, dont deux concernaient directement le secteur de la justice : le programme 3.2, dénommé « Améliorer le cadre juridique, promouvoir la lutte contre la corruption et renforcer la transparence dans la gestion des affaires publiques » ; le programme 3.3., intitulé « Renforcer les capacités de l'institution judiciaire » ; et le programme 3.4., en vue de « Lutter contre le terrorisme, la criminalité transnationale et renforcer la sécurité civile ». Le DSCR a fait l'objet d'un plan

d'action pour la période 2010-2014. Les orientations de la SCA2D ont pour fondement les leçons tirées de la mise en œuvre de la DSCR.

4.2.1. La SCA2D et la réforme du secteur de la justice

La vision et les objectifs du développement à long terme de l'Union des Comores, dans le cadre de la *Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) 2015-2019*, ambitionnent de « faire des Comores un pays émergent d'ici 2040 ».

La SCA2D 2015-2019 est sous-tendue par six principes directeurs, qui guideront également la mise en œuvre de la PNSJ :

- L'appropriation nationale : à l'instar du processus d'élaboration de la SCA2D, la préparation de la PNSJ a été participative et a fait l'objet de plusieurs ateliers en 2014-2015 afin de prendre en considération, de manière équilibrée, les points de vue et les préoccupations des différents acteurs du secteur de la justice ; ce même principe implique également la coordination et l'utilisation efficace de l'aide publique au développement ;
- Le faire-faire et la participation : le Gouvernement entend impliquer les acteurs publics et privés du secteur de la justice et se concerter avec eux dans la mise en œuvre de la PNSJ.
- La gestion axée sur les résultats : qui implique une définition claire des responsabilités dans la mise en œuvre des activités, dont l'obligation de rendre compte ;
- La transparence : le cadre institutionnel de suivi et de pilotage de la PNSJ garantira la visibilité et le contrôle des activités ;
- L'équité : le Gouvernement assurera l'égalité des droits et responsabilités dans l'implication des différentes parties dans la PNSJ en prenant en considération notamment le genre, les catégories vulnérables de la population ainsi que l'équité dans la distribution entre les îles autonomes des ressources mobilisées par la PNSJ ;
- La durabilité des interventions : la PNSJ contribuera au développement humain en particulier en contribuant à la promotion de l'égalité de droits entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la promotion d'une protection sociale inclusive.

La SCA2D a souligné l'actualité du défi de la gouvernance aux Comores : « L'apaisement du climat politique a permis de mettre en chantier de nombreuses réformes en matière de gouvernance et de replacer le pays sur un sentier de croissance. Mais beaucoup reste à faire, tant est vaste le chantier de la gouvernance. En effet, la promotion de la bonne gouvernance aux Comores implique des réponses adéquates à la fragile stabilité politique, aux défaillances de l'appareil administratif, en particulier dans le cadre des processus de décentralisation et de déconcentration, et aux effets pervers de la corruption » (p.46). De plus, « le comportement des citoyens, des entreprises et des administrations est encore fortement influencé par les pratiques de mauvaise gouvernance » (p.47).

Dans la SCA2D, a été affichée clairement la volonté politique du Gouvernement de poursuivre la réforme du système judiciaire : « En vue de renforcer l'Etat de droit dans le pays, le Gouvernement s'attèlera à promouvoir l'indépendance, l'intégrité et l'efficacité du

système judiciaire, en conformité avec les standards et engagements internationaux, à travers, entre autres, la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature. L'architecture institutionnelle a été en grande partie complétée avec la création de la Cour Suprême, de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés et de la Commission Nationale de Prévention et Lutte contre la Corruption. Cependant, par manque de capacités humaines et financières, ces nouvelles structures ainsi que l'ensemble des institutions judiciaires et pénitentiaires du pays, peinent à remplir pleinement leur mandats. Le système judiciaire demeure le maillon faible de la République comorienne dans la mesure où l'accès, l'indépendance, le traitement des dossiers et l'exécution des décisions de justice ne sont pas systématiquement assurés pour l'ensemble des citoyens. La violence basée sur le genre est une réalité aux Comores, mais, les actions pour lutter contre ce fléau sont encore limitées. La création du Conseil Supérieur de la Magistrature est prévue. Par ailleurs, le renforcement d'un système judiciaire accessible et impartial figure parmi les principales revendications des représentants des organisations de la société civile et du secteur privé. Une stratégie de réforme visant à faciliter l'accès et restaurer la confiance de la population et des investisseurs dans le système judiciaire comorien, ainsi qu'à renforcer les capacités et l'intégrité du personnel sur le moyen et long terme, sera développée et sera en partie mise en œuvre au courant de la période couverte par la SCA2D » (pp.14, 23 et 32). Dans le domaine de la gouvernance économique, a été installée la Section des Comptes de la Cour Suprême dont la mission est de certifier les comptes publics (Etat, collectivités locales, entreprises publiques) ; toutefois, la faiblesse des ressources humaines et matérielles de la Section des Comptes entrave considérablement l'accomplissement de ses missions.

De manière générale, la SCA2D fait le constat des capacités d'action limitées des autorités dans la lutte contre la « mauvaise » gouvernance : « Des progrès constants ont été observés dans le domaine de la lutte contre la corruption, mais, une culture d'impunité et les faiblesses du système de justice sapent la capacité du Gouvernement à prendre des mesures... En 2012, le Gouvernement a adopté une stratégie globale de lutte contre la corruption et un décret sur la déclaration de patrimoine et de revenus. Sous l'impulsion du Président, la commission indépendante anti-corruption a été créée en août 2011. Cette commission est chargée de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la prévention et de la lutte contre la corruption. Cependant, les faiblesses des institutions de contrôle compromettent la capacité du pays à lutter véritablement contre la corruption. Le secteur souffre du manque de personnel juridique et judiciaire qualifié, de la faiblesse des infrastructures, de la lourdeur des procédures, de l'accès limité à l'information judiciaire et juridique et de l'absence d'instruments pour la mesure de la corruption » (p.27).

Dans l'élaboration de la SCA2D, ont été pris en compte les résultats de l'étude réalisée dans le cadre du partenariat de Busan et visant à dresser la matrice de fragilité de l'Union des Comores.

4.2.2. L'étude de la fragilité en Union des Comores (mai 2014)

La justice est l'un des cinq objectifs de renforcement de l'Etat et de la consolidation de la paix (Peacebuilding and Statebuilding Goals-*PSG*) mis en évidence dans le « New Deal » pour l'engagement international envers les Etats fragiles, document adopté en décembre 2011 dans

le cadre du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, dont l'UDC est l'un des 18 Etats participants. La consolidation du secteur de la justice constitue ainsi l'un des domaines prioritaires d'intervention en vue d'assurer la transition d'un Etat d'une situation de « *fragilité* » - dans lequel les autorités n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens ainsi que la gestion efficace des affaires publiques et la lutte contre la pauvreté- à un Etat en situation de « *résilience* », « dont les institutions, capables et redevables envers la population, sont enracinées dans un échange solide et non violent avec la société à propos de la distribution du pouvoir politique, des ressources économiques et de l'adaptation de la société et des institutions » (Présidence de l'UDC/Commissariat Général au Plan, Rapport final sur l'étude de la fragilité en Union des Comores, mai 2014, p.1).

Comme l'a souligné l'étude de la fragilité, si l'UDC a fait des « progrès significatifs pour dépasser le stade de crise dans le *PSG Justice* », nombre de facteurs de fragilité subsistent comme autant de défis pour consolider la « transition vers la résilience ». Ces défis, que le Gouvernement entend relever grâce à la mise en œuvre de la stratégie sectorielle de la justice, relèvent de trois sphères :

- « **Condition de la justice** » : on constate en premier lieu une « érosion de *l'accès juste et égal des citoyens à la justice* », une tendance qui sera inversée en instituant juridiquement l'aide juridictionnelle au sein de toutes les juridictions du pays et en procédant à la décentralisation de la justice à court terme par l'augmentation du nombre des audiences foraines et à plus long terme par l'instauration de nouvelles juridictions. Un second élément, *l'impunité de l'élite*, spécifique à la société comorienne actuelle, a pour fondement un « système de promotion et de protection des élites en dehors de toute règle juridique » (Rapport final sur l'étude de la fragilité en UDC, p.48). Cette impunité de l'élite accentue à la fois l'inégalité d'accès à la justice et les pratiques de corruption. Enfin, on constate que la cohabitation entre les systèmes de justice traditionnelle (exercée par les chefs coutumiers et les cadis) et formelle, que sous-tend le *dualisme juridique* entre le droit occidental importé par le colonisateur et le droit propre à l'archipel (qui combine des règles coutumières et des règles du droit musulman), est confrontée au problème du « discrédit de la justice traditionnelle », dont « l'impartialité n'est plus reconnue comme étant acquise par les justiciables » (étude, p.49), ce qui doit conduire les autorités à renforcer la « crédibilisation du système traditionnel ».
- « **Capacité des Institutions** » : les facteurs de fragilité à prendre en considération sont liés aux *ressources humaines et matérielles* – notamment : la formation insuffisante du personnel judiciaire, dont par ailleurs « la gestion » peut paraître « irrationnelle », les affectations des magistrats, par exemple, n'étant « pas toujours le reflet d'une quelconque compétence ou de nécessité de services » (étude de la fragilité en UDC, p.49) ; la « corruptibilité des acteurs de la justice » favorisée par la « grande proximité des juges avec les justiciables » ainsi que par « l'absence de sanctions de magistrats qui seraient auteurs d'indélicatesses » ; le sous équipement des juridictions (étude p.50). Par ailleurs constituent également des facteurs de fragilité l'obsolescence et/ou l'ignorance des textes relevant du *droit positif*, ce qui se traduit par exemple par

l'application des traités ratifiés et incorporés dans l'ordonnance juridique interne, en particulier des conventions relatives aux droits humains.

- « **Performance des institutions** » : trois facteurs affaiblissent les performances du secteur de la justice : la faible production de textes réglementaires et une actualisation du droit déficiente (l'informatique, les télécommunications et la protection des données par exemple ne sont pas couverts par le droit positif) ; le déficit de confiance des citoyens à l'égard du système judiciaire, aggravé par l'inexécution des décisions judiciaires ; le recours à la violence comme mode de règlement des litiges, en particulier dans les localités, situation à laquelle il convient de remédier en renforçant la justice traditionnelle ainsi que les modes alternatifs de résolution des conflits et en instaurant un Médiateur de la République (étudep.53).

4.2.3. La contribution de la PNSJ à l'Axe stratégique 4 de la SCA2D

La SCA2D est structurée autour de quatre axes stratégiques ; l'axe 4, intitulé *Renforcement de la gouvernance et des capacités de résilience institutionnelle et humaine*, couvre quatre domaines prioritaires en vue de renforcer respectivement : la gouvernance politique et l'Etat de droit ; la gouvernance administrative ; la gouvernance locale et le développement à la base ; la gouvernance économique.

Dans le domaine de la gouvernance politique et de l'Etat de droit, le Gouvernement vise plusieurs objectifs stratégiques, parmi lesquels le renforcement du système judiciaire, le renforcement de la culture citoyenne, entreprise à laquelle sera étroitement associée la société civile, ainsi que le renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, des objectifs stratégiques à la réalisation desquels la PNSJ apportera sa contribution.

Le renforcement du système judiciaire est un impératif, le principal défi à relever pour le Gouvernement étant de parvenir à garantir l'indépendance et l'efficacité de la justice et un bon fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Le Gouvernement comorien est en outre conscient que l'efficacité du système judiciaire est un facteur primordial dans l'optique de la promotion de l'Etat de droit et de l'accélération de la croissance économique. En effet, la modernisation de la justice offrira à l'économie nationale un nouvel environnement juridique et judiciaire promouvant le respect des rapports commerciaux, et un système juridictionnel indépendant et apte à assurer l'application cohérente et uniforme des textes juridiques et de la jurisprudence nationale et internationale en la matière. Ce qui favorisera l'amélioration du climat des affaires et, par conséquent, le développement du secteur privé national et international, grâce à l'attraction de l'investissement direct étranger.

Les résultats de l'étude sur la fragilité en UDC ont mis en évidence la nécessité de mettre l'accent sur une amélioration des performances des institutions.

Le renforcement de la culture citoyenne sera soutenu par le Gouvernement à travers l'éducation aux droits de l'Homme et à la citoyenneté et l'égalité de genre basée sur le respect de la chose publique, les valeurs du sens de l'Etat, les systèmes de prévention de lutte contre la corruption et le détournement des deniers publics, la promotion de la culture de récompense du travail bien fait et la pratique de sanctions disciplinaires pour renforcer l'incitation aux

bonnes pratiques dans la gestion des affaires publiques. La PNSJ apportera sa contribution au renforcement de la culture citoyenne en associant les Organisations de la Société Civile (OSC) et d'autres ANE (comme l'Ordre des Avocats) aux activités destinées à élargir l'accès des populations, notamment des catégories les plus vulnérables, au droit et à la justice.

La PNSJ intégrera dans ses activités une dimension transversale fondée sur **la promotion et la protection des droits de l'Homme**, notamment en apportant, en liaison avec la CNDHL, la DGDH et les ANE un appui à la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants, ainsi qu'à la supervision du respect des droits humains dans les lieux de détention.

Au titre du **renforcement de la gouvernance administrative** dont la finalité est de s'atteler au redressement de la Fonction publique comorienne pour que celle-ci puisse assurer de manière efficace les missions essentielles de l'Etat et fournir des services publics de qualité aux citoyens, un volet important des activités de la PNSJ sera consacrée à un programme de renforcement des capacités des magistrats, des greffiers et des autres personnels du système judiciaire. Ce programme englobera la formation initiale des magistrats et des greffiers ainsi que des activités de formation continue et de recyclage des personnels de la justice.

La PNSJ se propose d'apporter sa contribution au **renforcement actuel du processus de décentralisation et de déconcentration aux Comores** en développant un programme de formation au contentieux administratif à l'intention des magistrats en fonction dans les chambres administratives des juridictions comoriennes. (**renforcement des capacités des élus, des préfets, des OSC**).

Enfin, dans le cadre de la PNSJ, en conformité avec les orientations de la SCA2D au titre du **renforcement de la lutte contre la corruption** (p.90), un appui sera apporté à la CNPLC afin qu'elle accentue (i) ses activités de sensibilisation et de communication en direction des secteurs de l'Administration publique, de la justice, des forces de l'ordre, de la société civile, des autorités religieuses, de l'éducation ou encore du secteur financier; (ii) le partenariat avec d'autres institutions telles que l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la Section des Comptes de la Cour Suprême, l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Investissement ainsi qu'avec la société civile. L'objectif visé par le Gouvernement à travers la lutte contre la corruption, en ligne avec la Stratégie nationale de prévention et lutte contre la corruption, adoptée en 2012, est la réalisation d'un développement humain durable qui implique la réduction significative de la corruption, dans la perspective de renforcer l'Etat de droit, la bonne gouvernance, la démocratie, la transparence, la responsabilisation des parties prenantes, et le refus de la corruption.

4.2.4. PNSJ et Plans d'actions prioritaires (PAP) de la SCA2D :

L'application de la SCA2D a été matérialisée sur le plan opérationnel dans le cadre du Plan d'Actions Prioritaires (PAP) pour la période 2015-2019. Le PAP établit le lien avec les programmes et projets sectoriels et multisectoriels pertinents pour l'opérationnalisation de la stratégie (SCA2D, p.106) et il fera l'objet d'un réajustement annuel. De fait, dans le cadre de la PNSJ, dont l'approche sectorielle dépasse les cloisonnements institutionnels, seront mis en

œuvre divers programmes, sous-programmes et activités relevant de l'axe 4 de la SCA2D (Renforcement de la gouvernance et des capacités de résilience humaine et institutionnelle).

Au titre du Programme IV.1, la PNSJ intégrera le *sous-programme IV.1.2* (Renforcement du système judiciaire) dont 3 « produits » sont attendus : a) l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'un plan stratégique pour la réforme de la justice, qui prendra la forme de la présente PNSJ assortie d'un plan d'actions prioritaires (PAP) ; b) Les capacités des cours et tribunaux sont renforcés, à travers un programme de formation initiale et continue des acteurs de la justice, en particulier les auditeurs de justice, les magistrats et les greffiers ; c) Le système pénitentiaire est renforcé : la PNSJ développera une vaste réforme de l'administration pénitentiaire dans le contexte du renforcement des capacités de ses personnels et d'une réhabilitation de ses infrastructures qui sont largement sinistrées. Le PAP précise une quinzaine de « lignes d'action » (LA) relatives à ce sous-programme de « Renforcement du système judiciaire » (PAP, pp.106-108) qui figurent dans la PNSJ, comme par exemple, la construction et l'équipement d'un centre de formation judiciaire (CFJ) qui permettra à l'avenir de donner aux jeunes auditeurs de justice une culture et une vision commune de leur métier et du service public de la justice, alors qu'aujourd'hui les magistrats comoriens ayant eu une formation initiale dans différents continents (en France, au Maroc, au Sénégal, à Madagascar) présentent entre eux de flagrantes différences tant sur le plan des connaissances (et du raisonnement) juridiques que des performances professionnelles. Dans le cadre de la PNSJ, seront également intégrés différents aspects du *sous-programme IV.1.4 (Renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'Homme)* grâce à l'appui apporté au renforcement des capacités dans le domaine des droits de l'Homme à différents acteurs (CNDHL, Délégation des droits de l'Homme, OSC, forces de sécurité et de défense, personnel pénitentiaire, etc.). L'une des orientations majeures de la PNSJ est la lutte contre la corruption, dans le cadre d'un appui apporté à la CNLPC dans les différentes activités (formation, sensibilisation, mise en place d'une chaîne pénale anti-corruption, etc...) mentionnées au titre du *sous-programme IV.4.3 (Renforcement de la lutte contre la corruption)*. Au titre du *sous-programme IV.4.6 (Renforcement du système statistique national)* relevant du Programme IV.4 (Renforcement de la gouvernance économique), le PAP a prévu (Ligne d'Action IV.4.6.3) la généralisation des unités de planification et de statistiques dans les Ministères, une activité qu'a incorporé la PNSJ en la liant à la mise en place progressive d'une informatisation du système judiciaire comorien (cf. chapitre 5).

5. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE

La Politique Nationale du Secteur de la Justice (PNSJ) est fondée sur les dix orientations ci-après:

- 1- Promouvoir l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire
- 2- Consolider institutionnellement le Ministère de la Justice
- 3- Améliorer l'accessibilité, l'équité et l'efficacité du service public de la justice
- 4- Assurer la sécurité judiciaire en renforçant les capacités des acteurs de la justice
- 5- Garantir la sécurité juridique par la compilation, l'actualisation et la diffusion du droit positif
- 6- Contribuer efficacement à la lutte contre la corruption
- 7- Moderniser les infrastructures et les équipements du système judiciaire
- 8- Initier l'informatisation du système judiciaire
- 9- Prendre appui sur la société civile dans la mise en œuvre de la Politique Nationale du Secteur de la Justice
- 10- Piloter efficacement la Politique Nationale du Secteur de la Justice (PNSJ)

5.1. PROMOUVOIR L'INDEPENDANCE ET L'INTEGRITE DU POUVOIR JUDICIAIRE

L'art.28 de la Constitution de l'Union des Comores proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire, dont est garant le Président de l'Union, « assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature » (CSM). Le même article 28 réaffirme le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, qui est l'un des paramètres de cette indépendance du pouvoir judiciaire. La révision constitutionnelle adoptée le 17 mai 2009 a modifié l'art.28 en précisant que « la composition, l'organisation, le fonctionnement et la procédure » suivis devant le Conseil Supérieur de la Magistrature sont déterminés par une loi organique ». L'adoption d'une nouvelle loi organique sur le statut des magistrats ainsi que sur le CSM s'imposaient en raison de la disparition de toute compétence des pouvoirs insulaires dans le domaine de la justice à la suite de la révision constitutionnelle du 17 mai 2009 (le projet de loi référendaire adopté le 17 mai 2009 a ainsi supprimé la référence à l'organisation de la justice « dans les îles » contenue dans le dernier alinéa de l'art.28 de la Constitution).

La loi organique n.05-018/AU du 31 décembre 2005 portant statut de la magistrature avait rappelé ces principes, tout en limitant cependant la portée. L'art.14 de cette loi dispose ainsi que le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège doit être concilié avec les éventuelles « nécessités de service » ; dans ce cas cependant, le déplacement du magistrat est subordonné « à l'avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature » (CSM).

Au cours des quatorze dernières années, en raison du caractère non fonctionnel du CSM, l'indépendance du pouvoir judiciaire et partant, l'indépendance de la magistrature, a été vidée de son contenu. Depuis 2001, cette situation autorisait le pouvoir Exécutif et, plus particulièrement le Ministère de la Justice, à nommer, promouvoir, muter ou sanctionner les magistrats sans passer par la procédure de saisine du CSM prévue par la loi organique du 31 décembre 2005. Le départ du Président AZALI et l'arrivée de son successeur au pouvoir se sont traduits d'une part par une série de nominations et de mutations qui a concerné l'ensemble des chefs de juridiction et d'autre part par la mise à l'écart de quelques magistrats, en attente d'affectation pendant de longs mois.

Les participants du séminaire national sur la justice organisé à Mutsamudu (Anjouan) du 6 au 8 août 2002 avaient déjà mis en exergue « la mainmise du politique sur le judiciaire », « la violation flagrante des magistrats de leur statut », « le non-respect de l'inamovibilité des magistrats » ainsi que « la violation du principe sacro-saint de l'indépendance des magistrats ». Ils avaient demandé « la création d'un réel Conseil Supérieur de la Magistrature, jouant pleinement son rôle dans la nomination, l'affectation, l'avancement, la notation, la discipline des magistrats » (Rapport du séminaire national...p.6).

La non effectivité du Conseil Supérieur de la Magistrature ainsi que de la Cour Suprême a ainsi constitué pendant une longue période une grave entrave à l'indépendance de la magistrature. L'indépendance de la magistrature, reflet de l'indépendance du pouvoir judiciaire et gage de la séparation des pouvoirs, est une notion complexe dont le premier bénéficiaire est en réalité le citoyen, le « justiciable », pour lequel l'indépendance, couplée à l'impartialité du juge, est la garantie d'un procès équitable. Ce lien étroit, qui n'existe pas encore aux Comores, avec la protection des droits du justiciable fait de l'indépendance de la magistrature un des « ingrédients » majeurs de l'Etat de droit. L'indépendance de la magistrature, à ce titre, est un principe qui figure dans les principaux instruments internationaux des droits de l'Homme : Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 (art.10) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques- art.14(1) ; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950 - art.6 (1) ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 -art. 7 (1) et 26. Les « Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature » adoptés par l'Assemblée Générale de l'ONU le 13 décembre 1985 (résolution 40/146) tirent toutes les conséquences sur le plan national de l'indépendance de la magistrature, par ex. la non intervention et la non-ingérence dans le travail des magistrats, l'égalité de traitement des parties au procès, etc... Le même document énumère par ailleurs une série de droits et de devoirs des magistrats qui dessinent les contours de l'indépendance individuelle, personnelle des juges : intégrité, compétence, « formation et qualification juridiques suffisantes », etc... Les « Principes fondamentaux relatifs à

l'indépendance de la magistrature » ont ouvert la voie à des textes ultérieurs beaucoup plus détaillés en particulier la Charte européenne sur le statut des juges (1998).

L'indépendance de la magistrature présente deux facettes : la première est *l'indépendance institutionnelle* qui peut être externe (son fondement est la séparation des pouvoirs) ou interne- dans cette acception, elle recouvre la capacité qu'a l'institution judiciaire d'administrer de manière plus ou moins autonome ses missions et ses personnels. L'indépendance institutionnelle externe de la magistrature est consacrée formellement dans la Constitution de l'Union des Comores. En revanche, l'affirmation de l'indépendance institutionnelle interne est demeurée purement théorique jusqu'à la mise en place du CSM.

La seconde facette de la notion d'indépendance de la magistrature renvoie à *l'indépendance individuelle des magistrats*, qui est la résultante d'un certain nombre de vertus comme la compétence, le respect de convenances, l'intégrité, etc... Ces principes relevant de la déontologie professionnelle et/ou de l'éthique ont trouvé leur expression la plus frappante dans les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002). *Dans la pratique, les deux facettes de l'indépendance de la magistrature sont liées étroitement : l'indépendance institutionnelle interne est la condition nécessaire de l'indépendance individuelle des magistrats.*

La création du CSM est effective depuis l'adoption en juin 2015 par l'Assemblée de l'Union du projet de loi organique qui en précise l'organisation et le fonctionnement. Le CSM est composé de onze membres de droit - le Président de l'Union, qui préside le CSM, le Ministre de la Justice, vice-président du CSM, le Président et le Procureur Général de la Cour Suprême, les Premiers Présidents et les Procureurs Généraux des Cours d'Appel ainsi que le Directeur Général des Affaires Judiciaires -et de quinze membres élus- un magistrat de siège et un magistrat de parquet de la Cour Suprême, de chaque Cour d'Appel et de chaque Tribunal de Première Instance (TPI) ainsi que d'un magistrat de l'administration centrale du Ministère de la Justice.

Les attributions du CSM détaillées dans l'art.8 de la Loi organique ont trait notamment à la carrière des magistrats et à la discipline des magistrats. Le CSM propose les noms des magistrats du siège à la Cour Suprême, de Premier Président de la Cour d'Appel et de Président du TPI ; il donne son avis pour la nomination de magistrat aux autres fonctions de siège. Il veille à la gestion de la carrière des magistrats assurée par la DGAJ et dresse le tableau d'avancement des magistrats aux différents grades de la hiérarchie judiciaire.

Le CSM se réunit à la Présidence de l'Union sur convocation du président de l'Union ou du Ministre de la Justice ; en formation disciplinaire, il siège à la Cour Suprême. Lorsqu'il siège comme Conseil de discipline des magistrats de siège, le CSM est présidé par le Procureur Général de la Cour Suprême ; en formation disciplinaire des magistrats du parquet, il est présidé par le Président de la Cour Suprême (art.11). Le Président de l'Union et le Ministre de la Justice peuvent assister à ces séances, mais le Garde des Sceaux ne participe pas au vote (art.10).

L'élection des membres du CSM doit intervenir « dans le mois de la promulgation de la loi organique ».

Toutefois, pour être totalement fonctionnel, le CSM devra être doté d'un *secrétariat général* (art.6 de la loi organique) dont les modalités de fonctionnement et l'organisation sont fixés par décret du Président de l'Union.

Le secrétariat général du CSM sera établi auprès de la Cour Suprême.

Acteur majeur de la promotion de l'éthique et de la déontologie dans le secteur de la Justice, le CSM élaborera un Code de déontologie, qui sera diffusé et partagé dans les juridictions lors d'Assemblées Générales du personnel des juridictions.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente stratégie sectorielle, la promulgation de la loi organique relative au CSM ainsi que la prise du décret déterminant l'organisation et le fonctionnement du secrétariat général du CSM interviendront dans les meilleurs délais.

5.2. CONSOLIDER INSTITUTIONNELLEMENT LE MINISTERE DE LA JUSTICE

La restauration institutionnelle du Ministère de la Justice et sa relocalisation géographique, qui sont étroitement liées, constituent un préalable indispensable à la définition et à la mise en œuvre de la Politique Nationale du Secteur de la Justice. Le Ministère de la Justice devrait être doté d'un véritable organigramme institutionnel – pour l'heure embryonnaire-, de ressources humaines et matérielles supplémentaires et surtout de nouveaux locaux, puisque les locaux actuels ont atteint leur capacité maximale d'accueil compte tenu des diverses attributions du Ministre de la Justice. On notera d'ailleurs que l'exigüité des locaux actuel du Ministère de la Justice rend impraticable, sauf relocalisation, la mise en place de la réorganisation des services du Ministère de la Justice telle que prévue par le décret n.09-023 /PR du 7 mars 2009 fixant le cadre organique de ce département.

La nécessaire relocalisation géographique du Ministère de la Justice se traduira par la construction d'un nouveau bâtiment pour accueillir ses services centraux. Une solution alternative sera de délocaliser dans un nouveau bâtiment les départements ministériels autres que ceux de la justice et des droits de l'Homme, une solution plus cohérente compte tenu de la proximité du site actuel avec le Palais de Justice de Moroni et le futur siège de la Cour Suprême

Les mutations institutionnelles récentes – notamment la mise en place de la Cour Suprême et l'adoption de la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) -conjuguées avec l'ampleur croissante des engagements internationaux de l'Etat, la réorganisation des professions juridiques et judiciaires, la montée en puissance du juridique, devenu dans certains domaines, un enjeu social de première importance (notamment en matière de droit foncier) ont rendu totalement obsolète l'organigramme du Ministère de la Justice et le Cadre organique adopté en mars 2009 puisqu'il ne constitue pas une réponse réaliste aux missions que doit assumer le Ministère de la Justice. *Si le Ministère de la Justice entend être l'instrument et l'animateur de la PNSJ, il doit être totalement restructuré.* Le décret n.09-023/PR du 7 mars 2009 fixant le cadre organique des différents départements rattachés au Ministère de la Justice devra donc être révisé en prenant en considération les lignes directrices ci-après.

L'organigramme du Ministère de la Justice pourrait donc être structuré autour d'un Secrétariat Général, de l'Inspection Générale des Services Judiciaires et Pénitentiaires et de deux Directions Générales : celle des Services Judiciaires et Pénitentiaires (DGSJP) ; celle des Affaires Judiciaires (DGAJ). La mise en œuvre des propositions qui suivent nécessiterait l'affectation au Ministère de la Justice de 9 magistrats et de 7 administrateurs – soit un total de 16 cadres. On notera que le nombre de magistrats est le même que celui prévu dans le Cadre organique du Ministère adopté en mars 2009.

- **Le Secrétariat Général rattaché au Ministère de la Justice** a pour missions principales de : coordonner l'action des différentes Directions et services du

Ministère ; définir, en s'appuyant sur les différents Directions et services, *la politique du Ministre de la Justice*, Garde des Sceaux et la faire connaître par le moyen notamment de circulaires à destination de l'ensemble des magistrats. A titre d'exemple, ces circulaires, qui, actuellement n'existent pratiquement plus, pourraient traiter des thèmes suivants dont la plupart ont trait à la *politique pénale* : l'exécution des jugements ; la protection de l'enfance et le traitement des mineurs en conflit avec la loi ; les peines alternatives à la détention ; la répression des violences faites aux femmes ; les modalités d'octroi de la libération conditionnelle ; la répression des agressions sexuelles ; la tenue du RCCM etc... Grâce à une politique systématique de circulaires, les magistrats disposeront de « guidelines » clairs et contribueront à l'harmonisation du traitement pénal des infractions. Compte tenu du rôle de coordination du Secrétariat Général, c'est en son sein qu'il conviendrait à l'avenir de « loger » les structures de mise en œuvre des projets d'appui à la justice financés par les PTF, en conformité avec les principes posés par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). Personnel requis: deux magistrats (le Secrétaire Général et l'Adjoint au Secrétaire Général, spécifiquement en charge de la coopération internationale et du pilotage de la PNSJ).

- **L'Inspection Générale des Services Judiciaires et Pénitentiaires (IGSJP)** : placé auprès du Ministre de la Justice et du Secrétariat Général, l'Inspecteur général a quatre missions : il supervise le fonctionnement régulier des juridictions et des établissements pénitentiaires et, à ce titre, est le destinataire des statistiques relatives au contentieux juridictionnel ou au flux de la population carcérale établis par les Chefs de juridiction et les gardiens chefs des établissements pénitentiaires, statistiques qu'il transmet au Ministre de la Justice et au Secrétaire Général ; inspecte l'ensemble des juridictions et des services (comme par ex. le casier judiciaire) à l'exception de la Cour Suprême ainsi que les établissements pénitentiaires et camps pénaux, qui n'existent pas encore mais qui doivent être créés dans le cadre d'alternatives à l'emprisonnement ; il exécute les tâches spécifiques que peut lui confier le Ministre de la Justice ou le Secrétaire Général du Ministère ; il assiste comme observateur aux sessions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Afin de garantir l'organisation régulière des missions d'inspection (chaque juridiction et établissement pénitentiaire devrait être inspecté au moins une fois tous les 18 mois), il est proposé que les déplacements des inspecteurs soient pris en charge financièrement par les régies financières des juridictions insulaires. Personnel requis: 2 magistrats (l'Inspecteur Général des services judiciaires et pénitentiaires et l'adjoint à l'Inspecteur Général) ainsi qu'un administrateur statisticien, soit trois fonctionnaires.
- **Direction Générale des Services Judiciaires et Pénitentiaires (DGSJP)**: cette Direction Générale aurait pour missions d'assurer le bon fonctionnement de l'ensemble de l'appareil judiciaire et pénitentiaire. Elle pourrait être organisée autour des trois Directions suivantes employant 6 fonctionnaires (dont 2 magistrats) :
 - **Direction de l'Organisation Judiciaire et Pénitentiaire (DOJP)** tournée vers la modernisation de la gestion administrative ainsi que des moyens mis à la disposition

des juridictions et des établissements pénitentiaires : équipements bureautiques et informatiques ; actualisation/informatisation des registres, formulaires, actes de procédure et autres documents utilisés dans les juridictions et les établissements pénitentiaires et mise à la disposition des juridictions et établissements pénitentiaires ; modernisation du casier judiciaire ; conception d'activités de formation continue dans ces différents domaines à l'intention des chefs de juridiction, des magistrats et des personnels de greffe (ex. séminaire de formation à la gestion des régies financières à l'intention des chefs de juridiction et des greffiers en chef). La Direction de l'Organisation Judiciaire et Pénitentiaire sera placée sous la responsabilité d'un magistrat assisté d'un informaticien

- **Direction de la Magistrature et des Greffes (DMG)**, chargée de la prospective en matière de ressources humaines des juridictions (gestion prévisionnelle des effectifs), de la planification du recrutement, de la définition des emplois du secteur et des « plans de carrière » des magistrats, du recrutement (formation initiale) ainsi que de la préparation des actes de gestion de la carrière des magistrats et du personnel des greffes. La Direction de la Magistrature et des Greffes sera dirigée par un magistrat assisté d'un greffier en chef

- **Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP)** : en charge du recrutement, de la formation initiale et continue ainsi que de la gestion des carrières du personnel pénitentiaire. La DAP est en outre chargée d'élaborer les projets de décrets et d'arrêtés relatifs aux Statut de l'administration pénitentiaire et de son personnel, au Règlement général des Etablissements pénitentiaires ainsi qu'au règlement intérieur de chaque établissement pénitentiaire ; la DAP sera également chargée de l'accompagnement réglementaire et institutionnelle des réformes proposées dans le secteur pénitentiaire, en particulier les camps pénaux, les peines alternatives à la détention (TIG) etc... La DAP sera placée sous la responsabilité d'un administrateur formé au préalable aux tâches de l'administration pénitentiaire assisté par un adjoint qui sera plus spécifiquement en charge de la formation initiale et continue.

- **La Direction Générale des Affaires Judiciaires (DGAJ)** : l'actuelle Direction des Générale des Affaires Judiciaires serait consolidée grâce à la mise en place des deux Directions ci-après, placées sous l'autorité d'un Directeur général, magistrat. Le personnel de la Direction Générale compterait ainsi 5 cadres (dont trois magistrats).

-**Direction des Affaires Civiles (DAC)**, chargée des principales missions suivantes : élaborer les projets de réforme législative et réglementaire dans le domaine du droit privé ; assister le Secrétariat Général dans la définition de la politique du Ministre de la Justice (sphère du droit privé) ; dispenser le cas échéant une assistance juridique aux autres administrations publiques ; contribuer dans les domaines de sa compétence à la coopération juridique et judiciaire internationale (par ex. en matière de droit OHADA, de conventions d'entraide judiciaire internationale ou en matière de suivi des instruments internationaux ratifiés par l'Union des Comores, comme la Convention des droits de l'enfant, etc..) ; l'exercice de la tutelle de certaines professions juridiques

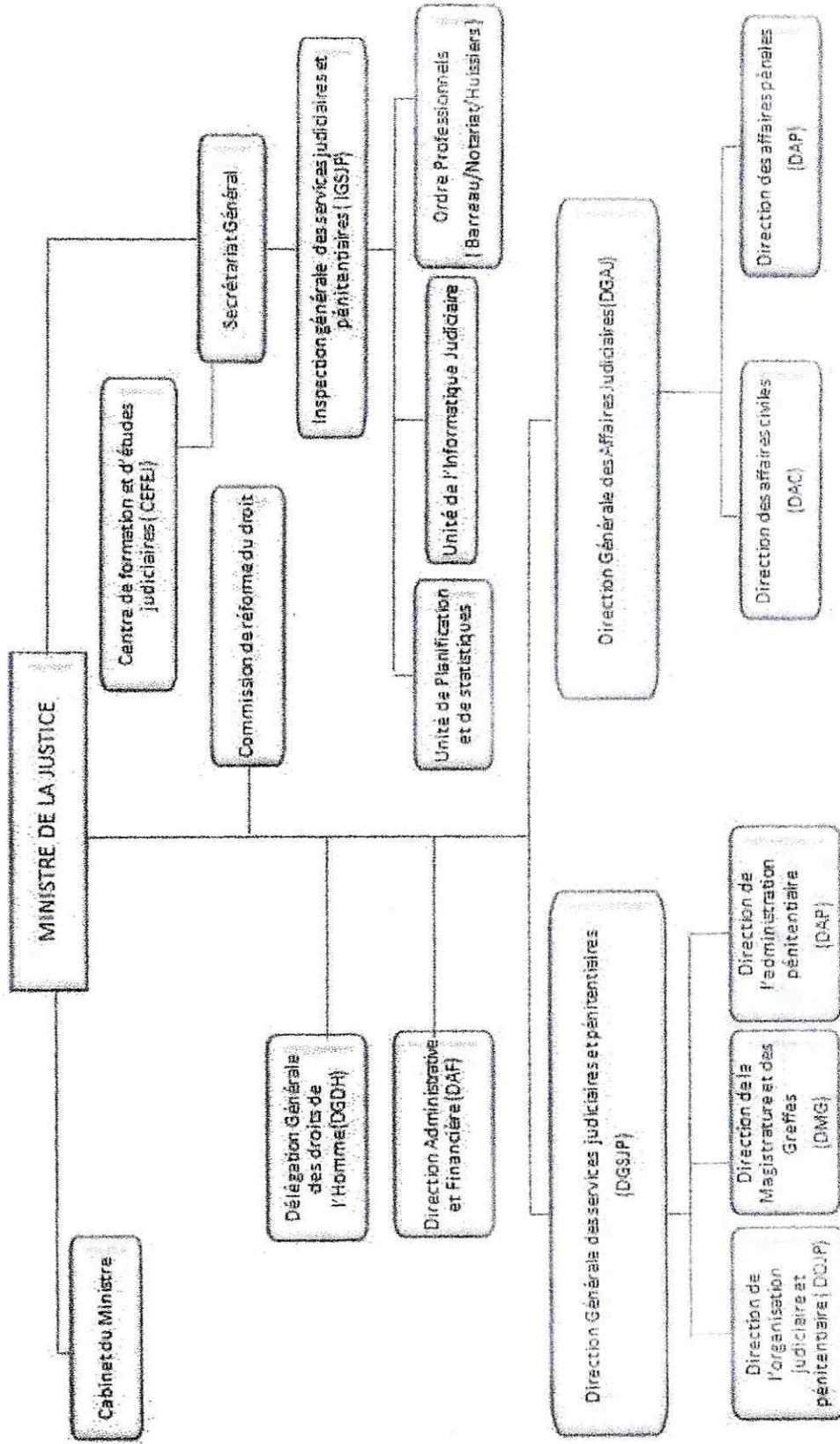
et judiciaires (avocats, huissiers, notaires...). Le Directeur des affaires civiles devrait être un magistrat assisté d'un adjoint universitaire ou administrateur.

- **Direction des Affaires Pénales (DAP)**, dont les responsabilités principales seraient les suivantes : élaborer les projets de réforme législative et réglementaire dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale ; assister le Secrétariat Général dans la définition du volet pénal de la politique du Ministre de la Justice ; contribuer dans ses domaines de compétence à la coopération juridique et judiciaire internationale (par ex. en matière d'élaboration du droit pénal international ou de coopération avec les juridictions pénales internationales ainsi qu'en matière d'entraide pénale internationale). Le Directeur des affaires pénales devrait être un magistrat assisté d'un adjoint universitaire ou administrateur

Le profil des deux Directions de la DG des affaires judiciaires pourra convenir à des magistrats ayant une ancienneté moyenne (entre 5 et 10 ans). Cette option permettrait de revaloriser aux yeux de la nouvelle génération des magistrats les fonctions au sein des services centraux, qui pour les plus brillants d'entre eux, devraient devenir une étape obligée de leur carrière.

Il convient en outre de souligner que la DGAJ travaillerait en étroite coordination avec la **Commission de Réforme du Droit (CRD)** ainsi qu'avec des acteurs extérieurs au système judiciaire (mais inclus dans le secteur de la justice), notamment le Secrétaire Général du Gouvernement (SGG) et le Président de la Commission des Lois de l'Assemblée de l'Union des Comores.

ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE LA JUSTICE (Départements de la justice et DGDH)



5.3. AMELIORER L'ACCESSIBILITE, L'EQUITE ET L'EFFICACITE DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

- *Compléter le maillage juridictionnel à la base du système judiciaire*

La troisième orientation de la PNSJ est de garantir la **cohérence de l'organisation judiciaire de la base au sommet** : l'organisation judiciaire à la base pourrait ainsi être repensée à l'occasion de l'adoption de la loi annoncée dans l'art. 5 de la loi organique n.05-016/AU du 20 décembre 2005 relative à l'organisation judiciaire dans l'Union des Comores en vue de régir « l'organisation, la compétence et le fonctionnement des Tribunaux cadiaux ».

Pour rapprocher la justice des justiciables, il semblerait en effet plus approprié, plutôt que de réitérer ponctuellement l'expérience des audiences foraines, d'établir effectivement dans les chefs-lieux des 15 préfectures de l'UDC un premier niveau juridictionnel que l'on pourrait dénommer **Tribunal d'Instance (TI)** et qui associerait magistrats professionnels et Cadis, avec le concours d'un greffier ; on retrouve ici l'idée de mettre en place des justices de paix prévues par la loi n.88-017 du 30 décembre 1992, une expérience avortée qui aurait dû associer magistrats professionnels et Cadis. Les participants au séminaire national sur la justice tenu à Mutsamudu (Anjouan) en août 2002 avaient proposé en « lieu et place des justices de paix la création de deux tribunaux : l'un sera nommé tribunal cadial et l'autre tribunal de section, qui statuera en dernier ressort à concurrence d'une valeur au principal ne dépassant pas 100.000 KMF et à charge d'appel de 100.000 KMF jusqu'à 1.000.000 KMF. Cette juridiction de premier degré aura à concilier les parties en litige. Le tribunal cadial tranchera exclusivement tout procès relatif au statut personnel (musulman)...Les deux juridictions peuvent cohabiter avec une distinction des compétences. Le tribunal de section aura pour mission de connaître de tout litige civil relatif aux biens meubles ou immeubles non immatriculés d'une valeur ne dépassant pas 1 000 000 KMF et du contentieux contractuel de cette même valeur [et] en matière pénale comme tribunal de simple police avec le déplacement du Parquet. Le juge de section et le juge de droit musulman siègeront à juge unique. » (rapport du séminaire p.11). La cohabitation d'un magistrat professionnel et d'un juge cadial au sein de la même juridiction permettrait une meilleure lisibilité de l'organisation des juridictions par les populations ; elle permettrait également d'améliorer progressivement les compétences juridiques des juges cadiaux (notamment en droit foncier) avec le concours d'un programme de renforcement des capacités ; le choix de dénommer cette juridiction de proximité Tribunal d'instance contribuerait enfin à rationaliser l'organisation judiciaire de l'Union des Comores « à la base ». La réorganisation de la carte judiciaire à la base – installation de Tribunaux d'instance dans les chefs-lieux des 15 préfectures de l'île – se traduira par l'attribution de locaux à ces nouvelles juridictions. Ces bâtiments de justice pourraient être mis à la disposition des Tribunaux d'Instance par les municipalités des chefs-lieux de préfecture élues en 2015, la justification principale de cette proposition étant que les Tribunaux d'Instance sont des juridictions de proximité aptes à répondre aux trois besoins prioritaires des citoyens : la délivrance de pièces d'état civil (jugements supplétifs, certificat

de nationalité, etc.) ; la résolution des litiges fonciers et les questions relevant du statut privé (mariage, successions, etc.). Un système de régie financière gérée par le président du TI ainsi que par le greffier du TI devrait permettre à ces nouvelles juridictions de subvenir à une grande partie de leurs besoins de fonctionnement. Pour les municipalités élues pour la première fois au suffrage universel, l'accueil d'un TI serait une illustration patente de leur volonté d'améliorer les prestations offertes à la population. Cette initiative aurait également pour conséquence d'offrir un mode de règlement des conflits liés au foncier, qui ont parfois débouché sur des actes de violence au cours des dernières années.

Le second niveau juridictionnel serait constitué par les actuels TPI, qui pourraient changer d'appellation pour devenir des **Tribunaux de Grande Instance (TGI)** à l'occasion de la révision de la loi organique de 2005 sur l'organisation judiciaire, que rend nécessaire la création des Tribunaux d'Instance.

• *Développer l'assistance juridique auprès des populations*

L'accès à la justice et la protection judiciaire des groupes les plus vulnérables – en particulier les enfants, les femmes et les personnes détenus- ne sont pas assurées aux Comores. Cette carence a pour fondements une appropriation insuffisante des Conventions internationales relatives à la protection des droits humains ainsi que des résistances d'ordre socio-culturel. L'accès élargi au système judiciaire pour les catégories les plus vulnérables de la population doit aller de pair avec une large campagne de sensibilisation et d'information sur les droits humains, sous la supervision de la CNDHL, de la DGDH et des OSC actives dans la promotion et la protection des droits humains. Cet accès au droit et à la justice pour les membres des groupes les plus vulnérables de la population s'inscrit dans le cadre du principe d'équité du service public de la justice, qui doit assurer à tous les citoyens, un traitement égalitaire, juste et raisonnable, garantissant ainsi entre eux une égalité concrète des droits. Les Principes de Bangalore (2001) font ainsi référence au principe d'équité en proclamant que « *Garantir l'égalité de tous devant les tribunaux est essentiel pour un exercice correcte de la charge judiciaire* » (5^{ème} Valeur).

En vue d'élargir l'accès des populations au droit et à la justice, un appui sera apporté au Barreau, à des OSC parties prenantes au secteur de la justice et à la Faculté de droit de l'Université de Moroni (cf. ci-après).

Le Code de procédure pénale et la loi organique sur la Cour Suprême comprennent des dispositions relatives à l'assistance juridique, dont la thématique a été récemment traitée dans le cadre de l'exécution du Programme PNUD/UNICEF d'Appui au renforcement de l'efficacité de la Justice et des Droits humains. Un avant-projet de texte avait été alors soumis au Ministère de la Justice, mais, le suivi n'a pas été assuré. *Ce projet de loi relative à l'assistance judiciaire* sera déposée à l'Assemblée de l'Union des Comores en vue de permettre au justiciable dont les ressources sont insuffisantes, de faire valoir ses droits en justice. L'assistance judiciaire sera applicable tant en matière civile, commerciale, sociale et administrative qu'en matière pénale. En cas de recours, toute personne admise à l'assistance judiciaire en conservera de plein droit le bénéfice devant les juridictions supérieures. Un Bureau de l'Assistance Judiciaire (BAJ) sera établi auprès des TPI, des Cours d'Appel et de la

Cour Suprême afin de se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle. Le BAJ sera composé de 5 membres : un magistrat du siège de la juridiction, Président du BAJ ; le greffier en chef près la juridiction ; un avocat désigné par le Bâtonnier, vice-Président du BAJ ; un huissier de justice désigné par son ordre professionnel ; un fonctionnaire du Ministère en charge des Finances, secrétaire du BAJ.

Les Tribunaux d'Instance et les TPI (ou TGI) pourraient par ailleurs abriter *un service de consultation juridique* (« centre d'écoute des justiciables ») au sein duquel des OSC spécialisées dans l'accueil et le conseil aux justiciables pourraient tenir des permanences afin d'informer les populations sur leurs droits et sur les procédures propres à les faire valoir.

La Faculté de droit de l'Université des Comores mettra en place une *permanence* animée par des étudiants en Master ou en Doctorat de droit *auprès de la Maison d'arrêt de Moroni* animée par des étudiants en Master ou en Doctorat de droit afin d'apporter aux détenus des conseils juridiques.

Une Convention sera passée entre le Barreau et des OSC spécialisées dans l'assistance aux femmes et aux enfants victimes de violence afin de mettre en place un centre d'écoute/structure d'accueil qui développera des activités de conseil juridique ainsi qu'une assistance juridictionnelle confiée au Barreau.

La contribution des ANE à l'assistance juridique/juridictionnelle est développée ci-après sous l'angle de la contribution de la société civile à la réhabilitation de la justice auprès des populations (cf. orientation 5.9).

5.4. ASSURER LA SECURITE JUDICIAIRE EN RENFORCANT LES CAPACITES DES ACTEURS DE LA JUSTICE

Le constat général dressé dans l'état des lieux du système judiciaire est celui d'une formation lacunaire voire d'une absence de formation initiale de la plupart des acteurs de la justice, exception faite des magistrats, dont les besoins portent plus sur la formation continue. Les magistrats les plus anciens ont été formés à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) française – une dizaine de magistrats en ont encore bénéficié dans les années 1990- mais depuis 2000, c'est l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG) d'Antananarivo (Madagascar) qui a pris le relais puis le Centre de Formation Judiciaire (CFJ) de Dakar (Sénégal) avec des résultats contrastés déjà évoqués. Les fonctionnaires des Cours et tribunaux (Greffiers en chef, greffiers, secrétaires greffiers et adjoints administratifs de la justice) possèdent un statut régi par le décret n.98-164/PR du 9 septembre 1998, qui subordonne en principe l'accès à la profession à la possession d'un diplôme (maîtrise en droit pour les greffiers en chef) ou au passage d'un examen professionnel. Cependant, la plupart des personnels des greffes ont été intégrés sur la base de l'ancienneté et une minorité d'entre eux seulement a été spécifiquement formé : entre 1994 et 1996 une quarantaine de greffiers et d'huissiers ont été formés par le CECI, une organisation canadienne, sur financement Banque

Mondiale/IDA). Par ailleurs, l'Ecole Nationale d'Administration et du Commerce (ENAC) de Moroni a formé plusieurs promotions de greffiers et d'huissiers de justice, mais, cette filière a été abandonnée. Le constat similaire d'une formation initiale parfois problématique peut être fait à l'endroit d'autres auxiliaires -avocats et notaires. Enfin, les gardiens des établissements pénitentiaires, au nombre d'une trentaine (dont quelques femmes), sont issus pour la plupart d'entre eux, des forces de sécurité (police, AND, etc..) et n'ont reçu aucune formation initiale.

La formation initiale et continue des acteurs de la justice, y compris dans le domaine de la **déontologie** (le Conseil Supérieur de la Magistrature aura des responsabilités particulières en la matière tout comme l'Inspection Générale des Services Judiciaires), permettra d'accélérer le cours de la justice, d'améliorer la qualité des décisions et surtout de renforcer de manière notable la **sécurité judiciaire**. Pour les mêmes raisons, les cadis doivent également bénéficier d'activités de renforcement des capacités dans le domaine du droit positif.

Alors même que depuis 2003 a été créée à Moroni, en remplacement de l'ancienne ENAC (Ecole Nationale d'Administration et de Commerce) la Faculté de droit, des sciences économiques et des sciences politiques- au sein de laquelle le cursus universitaire est organisé sur le modèle LMD (Licence-Master-Doctorat)-, il conviendrait désormais de tirer pleinement parti des potentialités de cet instrument de formation.

Les textes adoptés au cours de la dernière décennie en vue d'organiser certaines professions judiciaires (avocat, huissier de justice et notaire) subordonnent désormais l'accès à ces professions à des concours, qui ont été organisés pour la première fois en 2013-2014 à l'initiative du Centre Universitaire de Formation Permanente (CUFOP). En outre, le mouvement de recrutement des magistrats et des greffiers devrait se poursuivre compte tenu de la création de nouvelles juridictions et du vieillissement du corps de la magistrature. D'autres professions- en particulier le personnel pénitentiaire – doivent bénéficier d'activités de formation initiale. *Enfin, l'ensemble des acteurs de la justice – des magistrats aux cadres d'OSC actives dans l'assistance juridique et judiciaire- est demandeur d'activités de formation continue.*

Si la **formation initiale** des magistrats est désormais devenue problématique, la **formation continue** est, pour sa part, quasi inexistante depuis presque une décennie, les seules formations dont aient bénéficié quelques magistrats (ainsi que certains auxiliaires de justice) ayant concerné à partir des années 2000 le droit des affaires de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, dont le Traité constitutif a été ratifié par les Comores en décembre 1994), dans le cadre de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) de Porto Novo (Bénin).

Cette carence de la formation continue compromet la viabilité des juridictions administratives, dont les acteurs ont un besoin urgent de renforcement des capacités, alors qu'en 2015 la décentralisation vient de franchir une étape majeure avec la mise en place pour la première fois de conseils communaux élus. Si le contentieux était auparavant limité avec une dizaine d'affaires par an (relevant essentiellement du contentieux de la Fonction Publique), la nouvelle donne de la décentralisation devrait susciter un contentieux beaucoup plus important assorti d'une thématique différente (recours pour excès de pouvoir relatif à la tutelle des

autorités administratives sur les conseils élus, mise en cause de la responsabilité des communes, par ex. en cas d'accident dans un établissement scolaire, etc...). Il convient donc d'inclure des *activités de formation et de renforcement des capacités pour les juges administratifs tant au niveau de la formation initiale qu'au niveau de la Cour Suprême*. A moyen terme, il sera sans doute nécessaire de spécialiser une partie des auditeurs dans le domaine du contentieux administratif et de créer, comme cela a été prévu dans la SCA2D (Axe 4) un Tribunal administratif dans chaque île, avec une possibilité de recours devant la Chambre administrative de la Cour Suprême, dont les membres devront bénéficier comme leurs collègues des futurs Tribunaux Administratifs Insulaires (TAI) d'un très solide programme de formation.

Le constat du nécessaire renforcement des capacités des magistrats est valable pour l'ensemble des acteurs de la justice – avocats, greffiers, huissiers, notaires, gardiens des établissements pénitentiaires, membres des associations de la société civile actives dans le domaine de l'assistance juridique et judiciaire-. Un autre domaine dans lequel est prioritaire une action de renforcement des capacités est celui des méthodes de la Police Technique et Scientifique (PTS).

Dans ce contexte, de nombreuses raisons militent en faveur d'une préparation aux différents concours et d'une formation initiale locale des professions juridiques et judiciaires.

L'organisation sur le territoire de l'Union des Comores (UDC) d'une formation aux divers métiers de la justice ne concerne plus seulement quelques magistrats mais plusieurs dizaines de candidats potentiels et, partant, se justifie par la « masse critique » des postulants à ces professions. En outre, pour ce qui concerne les magistrats le « rapatriement » en UDC de la formation initiale les concernant est un *impératif afin de développer une culture professionnelle commune, alignée sur les mêmes standards de qualité et un socle déontologique commun*.

En matière de formation initiale et continue des acteurs de la justice, sera donc initiée la création dans l'enceinte de l'Université d'un **Centre de Formation et d'Etudes Judiciaires (CEFEJ)** qui préparerait les étudiants, en coopération avec les départements ou les ordres professionnels des acteurs de la justice concernés (Ministère de la Justice, Barreau, Chambre des Huissiers, etc..)aux différents concours des professions judiciaires -greffiers, magistrats, avocats, huissiers, notaires, etc..). Puis, assurerait la formation initiale des promotions de ces concours. Une étape intermédiaire avant la mise en place du CEFEJ pourrait être le lancement d'un Master « professionnel » dévolu aux métiers de la justice, cadre dans lequel pourrait s'insérer des activités de conseil juridique aux détenus (cf. Orientation 5.3).

La formation continue des acteurs de la justice entendue au sens large (incluant les Cadis, les OPJ, le personnel pénitentiaire et les ANE) pourrait être également confiée au CEFEJ en partenariat avec le CUFOP. L'appui des partenaires au développement devrait permettre de financer l'envoi de formateurs étrangers au CEFEJ ou au CUFOP ainsi que l'organisation de stages auprès de différentes juridictions étrangères, en particulier dans la région de l'Océan Indien. Une attention particulière devra être portée à l'accompagnement du renforcement des capacités des OPJ (en particulier achat de matériel et formation aux techniques de Police

Technique et Scientifique, PTS) ainsi qu'à la « professionnalisation » du personnel pénitentiaire. Les OSC spécialisées dans le domaine des droits de l'Homme devraient également bénéficier de formations dans le domaine de l'assistance juridique et judiciaire aux populations. Les cadis seront les bénéficiaires d'activités de formation sur le droit positif.

La Cour Suprême dans toutes ses formations (Section judiciaire, Section administrative et Section des Comptes) bénéficiera d'un programme très consistant de renforcement des capacités mêlant stages de formation dans des Hautes Juridictions étrangères homologues, séminaires thématiques animés par des experts étrangers en provenance de l'Europe et de l'Océan Indien.

5.5. GARANTIR LA SECURITE JURIDIQUE PAR LA COMPILATION, L'ACTUALISATION ET LA DIFFUSION DU DROIT POSITIF

La sécurité juridique devra être assurée et garantie à tous les niveaux. La première tâche est de poursuivre, d'actualiser et de compléter les travaux de compilation du droit positif comorien, qui avaient été entrepris dans les années 1990 notamment sous l'égide du programme de promotion du droit des affaires initié par l'AID/Banque Mondiale.

En 2005, le PNUD a financé la compilation des textes du droit comorien (2 tomes). En 2009, l'UNICEF a publié une compilation des textes relatifs aux droits de l'enfant et de la femme. En 2011, le Programme PNUD/UNICEF d'Appui à la Justice a procédé à la compilation des textes de base qui faisaient cruellement défaut aux praticiens du droit. Ce volume de 652 pages comprend notamment le nouveau Code de Procédure pénale, le Code pénal, le Code de procédure civile. Dans le cadre du même programme, un site internet (www.ministerejustice.gouv.km) a été créé avec l'objectif d'incorporer à terme une bibliothèque numérique juridique. La version numérique du Journal officiel est aussi disponible à travers son site web.

La seconde tâche est d'actualiser le droit positif dont on a souligné supra le caractère parfois obsolète et incomplet. Les participants au séminaire national sur la justice (Mutsamudu, août 2002) avaient ainsi mis l'accent sur la nécessité de préparer « un Code de procédure pénale moderne, précis et approprié » ; ils avaient également souhaité « la révision du Code pénal pour abroger certaines dispositions devenues obsolètes, créer de nouvelles infractions, améliorer l'échelle des peines (prévoir des peines plus adaptées, travail d'intérêt général, ajournement de peine, dispense de peine) » (rapport, p. 11).

La réactivation de l'ex Commission ad hoc de réflexion sur l'adaptation des textes fondamentaux sous la dénomination de Commission de Réforme du Droit est impérative pour garantir la sécurité juridique au sein de l'UDC. La restructuration de la **Commission de Réforme du Droit (CRD)** – dont la composition sera élargie à d'autres acteurs du secteur

de la justice, comme par ex. le SGG- fera l'objet d'un décret précisant sa structure et son fonctionnement. Logée auprès du Ministère de la Justice, la Commission, qui travaillera en étroite liaison avec la Direction Générale des Affaires Judiciaires (DGAJ) et le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) établira un programme de travail. La refonte du Code pénal (comme pour d'autres codes) devra inclure des dispositions pénales dispersées dans des textes spécifiques (par ex. la loi de 2007 concernant les agressions sexuelles). La Commission de Réforme du Droit pourrait être composée d'universitaires (juristes publicistes et privatistes), ainsi que de praticiens œuvrant dans les métiers de la justice (magistrats, avocats, greffiers en chef notamment). Les travaux de la Commission de Réforme du Droit pourraient bénéficier de l'assistance d'experts étrangers mis à la disposition par les partenaires au développement (Coopération française, OIF, Commission de l'Océan Indien, Union Africaine, BAD à travers la Facilité juridique etc.). La Commission de Réforme du Droit devra également, dans les matières couvertes par l'OHADA, développer une coopération étroite avec la Commission Nationale OHADA.

La Commission de Réforme du Droit s'assurera, afin de respecter les engagements pris dans l'enceinte du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU à l'occasion de la 26^{ème} session de l'Examen Périodique Universel (EPU), de l'intégration au droit positif comorien, en particulier dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale en préparation, des dispositions des Conventions et autres instruments internationaux ratifiés par l'Union des Comores. En effet, l'UDC a ratifié un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, dont l'énumération figure dans la compilation du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme de l'ONU préparée à l'occasion du passage de l'UDC à la 26^{ème} session de l'exercice périodique universel (EPU) en 2014. Les instruments internationaux (traités, pactes, conventions) régulièrement ratifiés ayant une valeur supérieure à la législation interne, il convient donc d'harmoniser le droit positif comorien avec les dispositions desdits traités internationaux, ce qui est évidemment très important aux Comores pour les droits de certaines catégories de la population (notamment les droits de la femme et des enfants).

L'Union des Comores appliquera les recommandations qu'elle a acceptées lors de sa soumission à l'EPU en 2014, notamment les recommandations ci-après contenues dans le Rapport du Groupe de travail sur l'Examen Périodique Universel de l'UDC (Document A/HRC/26/11, 7 avril 2014, para. 110 et 111) qui seront incorporées au droit positif comorien :

- Abolition officielle de la peine de mort : signer et ratifier le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, puis décréter l'abolition de la peine de mort pour tous les crimes ;
- Ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- Ratifier le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- Adopter une loi globale concernant la violence à l'égard des femmes qui mette en particulier l'accent sur la protection des victimes, la responsabilité des auteurs de tels

actes et la sensibilisation afin d'inciter à signaler les cas de violence familiale et sexuelle (para.110.36) ;

- Ratifier la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que son Protocole facultatif (para 111.2), ce dernier mettant en place un « Mécanisme National de Prévention » (MNP) contre la torture qui l'habilite à visiter tous les lieux de détention ;
- Garantir l'indépendance de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL) en la mettant en conformité avec les Principes de Paris (para.110.20) ;
- Prendre de nouvelles mesures pour accroître l'indépendance de la CNPLC afin qu'elle puisse enquêter de façon approfondie sur les allégations crédibles de corruption et faire en sorte qu'un plus grand nombre d'affaires de cette nature soient portées devant les tribunaux (para. 110.23).

Sur des questions spécifiques et particulièrement sensibles sur le plan social, la Commission de Réforme du Droit ne doit pas confiner sa réflexion aux contributions de ses propres membres ou d'experts étrangers. Elle devrait également se déplacer sur le terrain et « écouter » le point de vue des populations. On pense ici notamment au droit foncier, dont l'inévitable codification sera l'aboutissement d'un processus long et complexe en raison de la pluralité des sources juridiques régissant cette branche du droit aux Comores... Sur ce point, il conviendrait que la Commission de Réforme du Droit puisse établir sous forme de répertoire **la liste des coutumes** applicables aux Comores afin de donner suite aux dispositions de l'art.14 de la loi n.87-021 du 23 septembre 1987. La Commission de Réforme du Droit devrait enfin s'attacher à la préparation de textes définissant le profil de nouvelles fonctions judiciaires : on pense ici à la nécessaire installation d'un « Juge de l'application des peines » (JAP) au sein de chaque TPI de l'Union des Comores. Le JAP magistrat du siège fixerait les modalités de l'exécution des peines privatives ou restrictives de liberté afin de déterminer les modalités du traitement de chaque condamné. Son rôle serait particulièrement important dans le contexte du renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire ainsi que de l'introduction d'activités de réinsertion, comme les camps pénaux. Le JAP superviserait également les peines alternatives à la détention (Travaux d'Intérêt Général) ou l'application de mesures de libération conditionnelle, des options prévues dans les textes mais jusqu'à présent peu appliquées... Par ailleurs, afin de pallier le déni de justice que constitue dans les Comores la proportion importante de décisions de justice non exécutées, la Commission préparera un projet de loi relatif à la création de la fonction de Juge de l'exécution (JEX), fonction exercées par le Président du TPI qui peut la déléguer à un ou plusieurs juges, une mesure s'inscrivant en outre dans la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Prévention, et du Plan de lutte contre la Corruption de la CNPLC (cf. Plan , volet 6.4. Justice, résultat attendu 8-« Exécution effective des décisions de justice définitives »).

La consolidation de la sécurité juridique est subordonnée à l'application effective des textes législatifs et réglementaires et non à l'application tronquée de ces mêmes textes. Dans le cadre de la mise en œuvre de la PNSJ, sera enfin intégralement appliquée ***le dispositif législatif régissant la justice pour mineurs***, c'est-à-dire les deux lois adoptées le 31 décembre

2005- n.05-020/AU relative à l'organisation transitoire des juridictions pour mineurs et n.02-021/AU relative à la protection de l'enfance et à la répression de la délinquance juvénile. Ces textes illustrent l'effort réel accompli, avec l'appui de l'UNICEF et des OSC spécialisées, en vue de définir un cadre légal pour la justice des mineurs et la protection de l'enfance.

Compilé et actualisé, le droit positif comorien devra être porté à la connaissance du public – cette publicité est le fondement même de la sécurité juridique- en premier lieu à travers le Journal Officiel, dont la qualité technique, la régularité de parution et l'exhaustivité des textes législatifs et réglementaires doivent être améliorés, par le biais notamment d'une dotation de moyens matériels (informatique et bureautique) et humains (création d'un poste de correcteur par exemple).

L'information juridique des acteurs de la justice et d'un public plus large incluant les Acteurs Non Etatiques (ANE) s'effectuera également par le biais d'un **Centre d'Information et de Documentation Juridique (CIDJ)** dont la création est proposée dans l'enceinte de la « Cité judiciaire » regroupant sur un même site ou à proximité immédiate le Ministère de la Justice (avec la DGDH), la Cour Suprême, la Cour d'Appel de Moroni et le TPI de Moroni.

Il est également proposé de rassembler les textes fondamentaux révisés (Code pénal, Code de procédure civile, Code de procédure pénale, Code de la nationalité, Code foncier) dans un volume unique dénommé « **Codes d'audience** » qui serait mis à la disposition des acteurs de la justice ainsi que des enseignants et étudiants de la Faculté de droit. Il est également proposé que les textes du droit positif actualisé fassent l'objet d'un enregistrement sur CD-Rom tout en étant disponibles sur le site Internet du Ministère de la Justice.

Promouvoir la sécurité juridique, c'est en outre collecter et diffuser, sous forme de recueil et de « publication » sur le site internet du Ministère de la Justice, la jurisprudence de la Cour Suprême.

Cet effort de rénovation du droit comorien devrait avoir pour toile de fond la mise en place d'une bibliothèque de base dans toutes les juridictions, qui devra être accessible à tous les acteurs de la justice, et plus particulièrement aux magistrats et aux avocats.

5.6. CONTRIBUER EFFICACEMENT A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Si la corruption est présente à tous les niveaux de la société (système judiciaire, secteur privé, secteur politique, administration publique, milieu communautaire et villageois etc.) -ainsi que le reflète le classement des Comores (142^{ème} rang sur 174 Etats en 2014) dans l'indice de perception de la corruption (secteur public) élaboré par Transparency International- l'Union des Comores s'est engagée dans un processus d'éradication de cette corruption, à travers

notamment la promulgation du décret n°11-162/PR du 25/08/2008 relatif à la mise en place de la *Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC)*.

La loi n°08-013/AU relative à la *transparence des activités publiques, économiques, financières et sociales* a été votée et adoptée par l'Assemblée nationale, en conformité aux dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001.

La lutte contre la corruption constitue désormais un axe majeur de la stratégie de développement de l'Union des Comores, comme l'illustrent la SCA2D et ses PAP sectoriels. Le Président de l'Union dans son discours d'investiture du 26 mai 2011 a souhaité que ce combat contre un fléau qui mine la légitimité même de l'Etat et aggrave les conditions d'existence des plus démunis, soit l'un des symboles forts de son mandat en soulignant « l'importance de mettre en œuvre une lutte sans merci contre les pratiques du favoritisme et les passe-droits, sources de frustration et de découragement, et de mettre en œuvre une lutte implacable contre la corruption ». C'est dans ce contexte et avec pour objectifs de veiller à la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-corruption et d'en assurer le suivi qu'a été créée la CNPLC, dont les membres sont représentatifs des différentes entités et sensibilités des Comores.

Les membres de la CNPLC sont nommés par décret présidentiel et chaque île est dotée d'un commissariat de prévention et de lutte contre la corruption. Le décret fixe les prérogatives du commissaire général de la CNPLC et de son adjoint, qui ne sont pas soumis à l'autorisation préalable du Procureur de la République compétent en matière d'enquête et d'informations relatives aux infractions prévues par ladite loi. De même, les OPJ de la CNPLC ne sont pas soumis au contrôle hiérarchique des Procureurs de la République et des Procureurs Généraux (article 15). Le Commissaire Général et son adjoint ont par exemple la possibilité de prolonger la garde à vue de 8 jours des personnes soupçonnées de corruption. Cependant, si la loi prévoit que les gardes à vue se déroulent dans les locaux de la CNPLC, aucun local n'est disponible ni adapté pour assurer ces gardes à vue qui sont effectuées dans la pratique dans une cellule d'un Commissariat de police.

La loi prévoit également la possibilité d'organiser des surveillances domiciliaires chez des personnes sur lesquelles pèsent des soupçons ainsi que la levée du secret bancaire. A leur demande, le Procureur requiert du doyen des juges la mise sur écoute téléphonique de toute personne sur qui pèsent de lourds soupçons (article 14).

Il convient de souligner que l'ensemble de ces dispositions constitue une réelle avancée en libérant la CNPLC et ses membres (OPJ) de la tutelle du parquet. Auparavant, le parquet était en effet chargé de gérer ce type de dossier. Dans la pratique, la CNPLC a traité une douzaine de dossiers dont 2 ont fait l'objet d'un jugement et un autre d'un classement sans suite, un bilan modeste mais qui rend compte des difficultés de la tâche : il est très difficile de prouver la corruption. Les preuves écrites sont rares et les témoignages très difficiles à obtenir... Pour lutter contre la corruption en milieu judiciaire, l'adoption en 2015 de la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), qui sera suivie de la désignation et de l'installation de ses membres, est une avancée importante, en raison des compétences du CSM en matière disciplinaire. En outre, le CSM en liaison avec la CNPLC et d'autres acteurs du secteur de la justice contribuera à la sensibilisation des professionnels de la justice au thème

de la lutte anti-corruption en élaborant un code de déontologie à l'usage des professions judiciaires.

La CNPLC a présenté la **Stratégie Nationale de Prévention et le Plan d'action de lutte contre la corruption** en septembre 2012, des documents approuvés et « appropriés » par le Président de l'Union des Comores et son Gouvernement. La Stratégie définit 5 axes stratégiques en vue de : 1) « Démanteler les remparts de la corruption » en fournissant notamment aux victimes « les outils pour dénoncer et détruire les réseaux de la corruption » ; 2) « Atténuer la vulnérabilité des agents de l'Etat face à la corruption » ; 3) « Réhabiliter et valoriser les acteurs et organisations probes », qui constituent « une chaîne d'honnêteté » ayant valeur d'exemple sur le plan social ; 4) « Réduire les risques de corruption » en instaurant notamment une plus grande transparence dans l'information des usagers sur les tarifs et les procédures en vigueur dans les services publics ; et 5) « Promouvoir la culture du refus de la corruption ».

La Stratégie formulée par la CNPLC vise à réhabiliter le *Système National d'Intégrité* (SNI) en s'appuyant sur des institutions publiques et privées qui en sont « *les piliers d'intégrité* » – en particulier le Parlement, l'administration publique, le système judiciaire, « garant de la justice et de l'équité, clé de voûte de l'architecture du SNI » (Stratégie, p.16), les Corps d'administration et de contrôle, la Société civile, les partis politiques, les « structures de relais » (comme les médias), les acteurs internationaux, les chefs religieux et traditionnels ainsi que la CNPLC, qui « *anime et coordonne les relations interactives entre les différents piliers institutionnels et les différentes institutions impliquées dans la lutte anti-corruption* » (p.16).

Le Plan d'action de lutte contre la corruption est centré sur l'assainissement des divers domaines sur lesquels doivent progressivement se consolider les « piliers d'intégrité » : la vie politique, l'administration publique, secteur financier, forces de l'ordre, société civile, médias, etc..., le domaine clé d'intervention étant le volet de la justice (cf. point 6.4. du Plan, pp.30-31) avec une dizaine de résultats attendus des différentes actions proposées, *dont le contenu coïncide totalement avec les orientations de la Politique Nationale du Secteur de la Justice (PNSJ)*:

- « Une magistrature indépendante, crédible et efficace » ;
- « Des auxiliaires de justice et agents pénitentiaires respectueux de la déontologie et de l'éthique de leur profession » ;
- « Les corruptions établies et dénoncées sont effectivement sanctionnées » ;
- « Restauration de la primauté du droit et rupture avec l'impunité » ;
- « Etablissement d'une chaîne pénale indépendante et spécialisée pour les dossiers de corruption, qui permettront des poursuites et des sanctions réelles contre les auteurs de la corruption » ;
- « Une administration pénitentiaire consolidée et des conditions de détention respectant les normes internationales des droits de l'homme » ;
- « Une justice rapide, efficace et sécurisante » ;
- « Sécurisation foncière au niveau de la chaîne de traitement des dossiers » incluant « *l'obligation de rédiger le factum avant de rendre la décision* » (p.32) une

prescription à imposer de toute urgence et à faire respecter sur le plan disciplinaire par le CSM, au regard de la proportion croissante de jugements non rédigés dans les juridictions de l'Archipel ;

- « Des magistrats rompus aux infractions économiques et financières ».

Au cours des quatre dernières années, avec le concours des PTF (en particulier l'Union européenne), la CNPLC a mis en œuvre dans les îles des Comores diverses activités prioritaires identifiées dans le Plan d'action de lutte contre la corruption, notamment des actions de sensibilisation ou de renforcement des capacités des acteurs de la lutte anti-corruption incluant les membres de la Commission elle-même, des OSC ou des institutions partenaires comme le Parquet, la gendarmerie, les services de police, les différents services du monde judiciaire (sessions de formation pour la chaîne pénale anti-corruption) ainsi que le grand public (élaboration d'un plan de communication et de sensibilisation en partenariat avec les médias) ; les moyens matériels de la CNPLC ont été par ailleurs renforcés.

Les diverses activités évoquées ci-dessus seront poursuivies et étendues au cours des prochaines années aux divers domaines d'intervention « ciblées » la Stratégie et le Plan de lutte contre la Corruption de la CNPLC.

Le défi le plus important pour la CNPLC est d'administrer la démonstration, avec l'appui du Gouvernement, de sa capacité à être le « fer de lance » efficace de la lutte anti-corruption en appuyant notamment la mise en place d'une chaîne pénale spécialisée centralisant le traitement des dossiers relatifs aux infractions de corruption et assimilées ainsi que des infractions économiques et financières.

En 2015, la CNPLC a élaboré un projet de décret portant création de la chaîne pénale anti-corruption, qui serait composée de la manière suivante : les membres de la CNPLC, 2 OPJ de la Police Nationale ; 2 OPJ de la Gendarmerie ; 2 magistrats ; 1 greffier et 1 huissier (art.3 du projet). La chaîne pénale contre la corruption sera placée sous la responsabilité du Commissaire général de la CNPLC. Dans le cadre de la PNSJ, le Gouvernement apportera un appui déterminant au fonctionnement de la chaîne pénale notamment en matière de formation et de renforcement des capacités des acteurs de la chaîne pénale.

5.7. MODERNISER LES INFRASTRUCTURES ET LES EQUIPEMENTS DU SYSTEME JUDICIAIRE

L'amélioration de l'environnement de travail du secteur de la justice, actuellement dégradé, passe en premier lieu par la construction de nouveaux bâtiments et la réhabilitation d'autres infrastructures. La mise en place récente des régies financières a ainsi permis de financer les travaux de réhabilitation et d'extension des juridictions d'Anjouan ; la régie financière a également financé une rénovation partielle (salle d'audience) des locaux du TPI de Fomboni ainsi que quelques travaux plus limités dans les juridictions de Moroni. Plus récemment, un projet PNUD/UNICEF (Programme d'appui au renforcement de l'efficacité de la justice et du

respect des droits de l'homme) a permis d'effectuer quelques travaux de réhabilitation dans les juridictions et les maisons d'arrêt, en particulier la construction d'un troisième bâtiment sur le site du Palais de Justice de Moroni, consacré à la justice des mineurs.

Le *Ministère de la Justice* ne dispose plus d'espace suffisant sur son site actuel pour pouvoir abriter les services et les agents indispensables à sa consolidation institutionnelle (cf. Orientation 5.2). Le Gouvernement identifiera dans le domaine public un espace pouvant accueillir le personnel de ce département et des autres départements qui lui sont adjoints sous la direction du Ministre de la Justice. Une solution alternative serait de « délocaliser » les personnels des autres départements et de conserver sur le site actuel le siège du Ministère de la Justice et de la DGDH.

Depuis avril 2012, le Gouvernement a installé la *Cour Suprême* dans un immeuble en location, mais, ce siège provisoire est inadapté au fonctionnement d'une juridiction. L'Etat a mis ensuite à la disposition de la Haute Juridiction l'immeuble Dar es Saada, bâtiment historique situé en face au Palais de justice de Moroni et qui fut le siège du Conseil de Gouvernement durant la période coloniale. Sur le nouveau site de la Cour Suprême, qui accueillera le siège du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), sera construit un *Centre de Documentation et d'Information Juridique (CDIJ)* qui mettra à la disposition des professionnels de la justice ainsi que des étudiants de l'Université des Comores et des ANE une bibliothèque, une salle informatique et des salles de réunion.

Le *Centre de Formation et d'Etudes Judiciaires (CEFEJ)* destiné à la formation initiale et continue des acteurs du système judiciaire, sera établi sur le site de l'Université des Comores, à proximité de la Faculté de droit.

Les infrastructures du *Palais de Justice de Moroni* seront réhabilitées, rénovées et étendues sur le terrain de son siège actuel (dont les limites englobent des terrains vierges constructibles d'une superficie d'environ 10000 m²) de manière à construire un nouveau bâtiment pour la Cour d'Appel, dont les anciens locaux seront rétrocédés au TPI avant d'être réhabilités et équipés. Le Gouvernement financera la construction d'une « *Maison de l'Avocat* » sur le site, qui sera en outre équipée en mobilier, moyens informatiques et documentation juridique.

Les juridictions (TPI et Cours d'Appel) *d'Anjouan et de Mohéli* seront réhabilitées.

Pour ce qui concerne les *établissements pénitentiaires* la réhabilitation des maisons d'arrêt de Koki (Anjouan) et de Badjo (Mohéli) sera confiée par voie d'appels à proposition à des OSC spécialisées dans l'assistance juridique et judiciaire telles que l'ACDH ou la FCDH (qui a déjà proposé un projet de remise aux normes de la maison d'arrêt de Badjo). Au-delà des travaux de rénovation, l'implication des OSC dans le monde pénitentiaire aura l'avantage d'initier pour la première fois des projets de réinsertion sociale (ateliers d'artisanat, maraîchage, etc..).

Enfin pour la Maison d'arrêt de Moroni, au-delà de l'indispensable rénovation de ses bâtiments, il convient de résoudre le problème de la surpopulation des détenus ; la solution se présente sous la forme de trois options :

- La démolition de la Maison d'Arrêt actuelle et la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire où les conditions de détention seraient alignées sur les normes internationales de détention ;
- Une simple réhabilitation de la Maison d'arrêt conjuguée à la mise en place d'un camp pénal spécialisé dans l'élevage et l'agriculture sur le territoire de la Grande Comore, qui pourrait accueillir sur la base du volontariat une grande partie des détenus condamnés. La création d'un camp pénal présenterait l'avantage d'initier un processus de réinsertion sociale des condamnés. Conçu et piloté par la Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire, la gestion de ce camp pénal pourrait être confiée à l'Armée Nationale de Développement (AND), qui mettrait un terrain à la disposition de ce projet. Les OSC pourraient également être sollicitées pour apporter un soutien technique.
- Une réhabilitation relativement légère de la Maison d'arrêt de Moroni qui n'accueillerait plus que des prévenus et des condamnés à des courtes peines, les autres condamnés définitifs étant regroupés au sein de la Maison d'arrêt d'Itsoundzou (qui compte deux blocs et un total de 7 cellules) après la réhabilitation de celle-ci. Des AGR ainsi que des activités de réinsertion professionnelle pourraient être initiées à Itsoundzou avec le concours technique d'OSC spécialisées.

Outre les travaux précités de réhabilitation ou de construction d'infrastructures, le Gouvernement dotera les acteurs de la justice (juridictions, maisons d'arrêts, services de la police judiciaire, CNDHL, CNPLC, etc...) de ressources matérielles: équipements bureautiques et informatiques, mobilier, matériel de police technique et scientifique, etc..

5.8. INITIER L'INFORMATISATION DU SYSTEME JUDICIAIRE

Les services centraux du Ministère de la Justice, les juridictions et les établissements pénitentiaires ont pu être dotés au fil des ans de quelques équipements informatiques fournis par les PTF à l'occasion de la mise en œuvre de projets spécifiques, mais, la plupart de ces équipements sont en panne ou obsolètes. Certains magistrats ou greffiers ont acquis sur leurs ressources personnelles des ordinateurs, mais de manière générale, le constat que l'on peut dresser est celui d'une sous-utilisation de l'outil informatique et une méconnaissance des avantages que peut induire l'informatisation du système judiciaire, qu'il s'agisse du fonctionnement des services centraux du Ministère ou des activités judiciaires des juridictions. Sur ce dernier point, il convient de souligner que l'outil informatique permet de rationaliser et de contrôler le traitement des dossiers au sein d'une juridiction, ce qui a un impact positif à plusieurs niveaux : la traçabilité des dossiers dès leur enrôlement, qui permet d'avoir une idée précise des délais de traitement à chaque étape de la procédure (et à terme de fixer des « standards » pour la durée maximale de chacune de ces phases) et le cas échéant de décourager l'une des formes les plus pernicieuses de la corruption en milieu judiciaire, qui est

la « disparition » d'un dossier dans les services ; le contrôle par les chefs de juridictions (siège et parquet) d'un bon équilibre dans la charge de travail incombant à leurs collègues tout en veillant à l'effectivité de ce travail, par ex. au niveau du suivi du flux et du traitement des dossiers au sein des cabinets d'instruction ; de manière plus générale, l'outil informatique permet aux chefs de juridiction, à la Chancellerie et à l'Inspection des Services Judiciaires de disposer de « tableau de bord » du traitement du contentieux (incluant le stock des « dossiers en souffrance » et son évolution). Au niveau des établissements pénitentiaires, l'outil informatique permet de recenser les détenus et leur situation juridique au regard des prescriptions pénales (par ex. durée de la détention provisoire, respect des délais pour le renouvellement des mandats de dépôt) tout en facilitant l'évaluation de l'exécution de la peine et les perspectives de réinsertion sociale et professionnelle. Ces données devront être partagées avec la CNDHL. En ce qui concerne les bénéficiaires que les services centraux peuvent retirer de l'outil informatique, on relèvera notamment la gestion prévisionnelle des effectifs (qui oriente la politique de recrutement des personnels judiciaires), un meilleur suivi des carrières des magistrats (qui permet par ex. de guider grâce à la formation continue, une spécialisation plus efficace), un aspect d'un intérêt primordial également pour le CSM, un accès facilité à la documentation juridique (qu'elle soit nationale, régionale ou internationale), l'actualisation du droit positif ou permettant une diffusion rapide des nouveaux textes législatifs et réglementaires intéressant le travail des juridictions ; l'informatique permet également une communication plus efficace et efficiente avec les juridictions tant sur le plan individuel (mise en place d'un intranet) que collectif, notamment en matière de diffusion des circulaires du Ministère précisant par ex. les orientations de la politique pénale du Garde des Sceaux. En matière de lutte contre la corruption en milieu judiciaire, l'informatique permettra à la Cour Suprême, aux chefs de juridiction et à l'Inspection des Services Judiciaires de disposer des jugements et des arrêts rendus et de pouvoir en analyser le contenu au regard du critère de la « qualité » des décisions... En matière de droit des affaires, l'informatisation appuiera les efforts déjà effectifs au niveau du RCCM mis en place dans le cadre de l'OHADA.

L'amélioration des performances du système judiciaire dans son ensemble justifie donc l'introduction progressive de l'outil informatique au niveau des services centraux, des juridictions et des établissements pénitentiaires. Le processus d'informatisation, qui devra être soutenu par une assistance technique sera structuré autour de trois axes :

- **Elaboration d'une politique d'informatisation du système judiciaire** : parallèlement à la création d'une unité technique au sein du Ministère de la Justice (épaulée par une assistance technique spécialisée dans l'informatisation des systèmes judiciaires), sera défini et appliqué un schéma directeur informatique prévoyant notamment l'équipement des services centraux et déconcentrés (juridictions, établissements pénitentiaires) du Ministère ainsi qu'un plan de formation des personnels (magistrats, greffiers, régisseurs des établissements pénitentiaires) à l'utilisation et à la maintenance des équipements et des logiciels. Cette unité de l'informatique judiciaire sera, dans sa phase de démarrage, rattachée au Secrétariat général du Ministère de la Justice.

- Mise en place d'applications-métiers dans les services centraux, les juridictions et les établissements pénitentiaires** : au niveau des services centraux, sera implanté un logiciel facilitant la gestion prévisionnelle des ressources humaines ; dans les juridictions, le travail des greffes sera réorganisé afin d'appuyer la création d'applications-métiers : chaîne civile, chaîne pénale et pour les chambres administratives, une application de traitement des actes administratifs. Il est suggéré que l'informatisation des juridictions soit initiée par le lancement d'un projet pilote dans un des trois TPI en utilisant et en adaptant à l'environnement juridique comorien une application ayant déjà fait ses preuves dans d'autres pays ; afin de réduire les coûts et la dépendance technologique vis-à-vis des sociétés informatiques, le Ministère de la Justice optera en faveur de logiciels « libres de droits » en sollicitant le transfert technologique d'applications élaborées avec succès ailleurs avec le concours financier des PTF, comme par exemple au Bénin concernant certaines applications-métiers (chaîne pénale et chaîne civile) ou à Madagascar pour ce qui concerne depuis une dizaine d'années le traitement du contentieux administratif au sein des Tribunaux Administratifs et Financiers (TAF). Dans le cadre du projet pilote qui sera initié, l'option sera prise de développer d'abord la chaîne pénale, l'objectif étant de conformer au respect des droits de la personne humaine et aux strictes prescriptions du droit positif (code pénal et code de procédure pénale) le déroulement des procédures du stade de l'enquête jusqu'à l'exécution des peines. A cet égard, on notera qu'une application-métier spécifique concernera la gestion des personnes en détention, cette application devant concerner l'ensemble des détenus afin de permettre un suivi différencié de chacun d'eux. Enfin, pour ce qui concerne les chambres administratives des juridictions, le faible niveau actuel du contentieux – la chambre administrative du TPI de Moroni a enrôlé entre 2012 et 2015 une moyenne annuelle d'une quinzaine de dossiers, la Cour d'Appel de Moroni trois en 2014 et en 2015 tandis que le TPI et la Cour d'Appel de Fomboni n'ont traité aucune affaire relevant du contentieux administratif – devrait permettre d'informatiser le traitement du contentieux administratif dans l'ensemble des juridictions concernées y compris la Cour Suprême. Il s'agit ici de tirer profit du faible contentieux actuel pour préparer dans les meilleures conditions l'inévitable croissance du contentieux administratif que va générer au cours des prochaines années le processus de décentralisation qui s'est consolidé notamment à la faveur des premières élections municipales de 2015.
- Elaboration de données statistiques judiciaires fiables** : l'informatisation progressive du système judiciaire comorien permettra au Ministère de la Justice de disposer de statistiques fiables sur la productivité des personnels judiciaires tout en facilitant une analyse plus fine de la nature des contentieux en matière civile, pénale ou administrative dans chaque juridiction et au sein des îles autonomes, cette « cartographie » des contentieux permettant au Ministère d'affiner sa « réponse » notamment en matière pénale. Pour les PTF, la mise en place de statistiques judiciaires fiables permettra d'évaluer et mieux accompagner les performances des différents acteurs du secteur de la justice. Sur le plan institutionnel, la collecte et l'exploitation des données statistiques relèvera de la responsabilité de l'unité de planification et de statistiques qui sera créée au titre du sous-programme IV.4.6 (renforcement du

système statistique national) du programme « Renforcement de la gouvernance économique » des Plans d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCA2D. Cette unité sera également rattachée au Secrétariat général du Ministère de la Justice.

5.9. PRENDRE APPUI SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNSJ

L'un des enjeux principaux de la PNSJ est de contribuer à rapprocher la justice des populations. Un certain nombre de mesures prévues, par exemple la mise en place de Tribunaux d'Instance dans les chefs-lieux des préfectures de l'Union des Comores, contribuera à l'atteinte de cet objectif. Les audiences foraines, qui demeurent exceptionnelles faute de moyens, constituent également une opportunité exceptionnelle pour les acteurs de la justice d'aller au-devant des justiciables et d'affirmer « sur le terrain » la présence de l'Etat. Il n'en demeure pas moins, comme le souligne les magistrats eux-mêmes, que « l'image de la justice auprès des justiciables n'est pas reluisante ». Plusieurs raisons concourent à cette perception négative de la justice : « le caractère quasi-occulte des procédures judiciaires et les arcanes compliquées de la justice » selon les professionnels du système judiciaire ; le coût des procédures judiciaires ; les soupçons de corruption des acteurs de la justice, etc... Pour améliorer l'image de la justice auprès des populations, des initiatives seront prises par le Ministère de la Justice : instauration d'une journée nationale de la justice, qui serait une journée « portes ouvertes » dans les juridictions du pays associant des OSC et incluant des présentations didactiques suivies d'échanges sur des thématiques concernant l'ensemble de la population, en particulier sur le Code de la famille ou la sécurisation juridique du foncier ; la participation d'acteurs de la justice (magistrats et avocats) à des manifestations de sensibilisation de la jeunesse dans les établissements secondaires de l'Union des Comores ainsi qu'à des émissions radiophoniques et/ou télévisées sur le thème de la justice. Les médias peuvent également être utilisés par les acteurs de la justice pour débattre d'enjeux de société, qui intéressent toute la population.

A cette tâche de réhabilitation de la justice auprès de l'opinion, qui doit percevoir dans le *système judiciaire un service public*, les Organisations de la Société Civile (OSC) /ONG ou d'autres Acteurs non Etatiques (ANE)- associations de citoyens ; organisations corporatives (Ordres professionnels), syndicats, Chambre de commerce ; organisations religieuses et/ou caritatives, etc...-prendront toute leur part.

Un soutien pourra ainsi être apporté en priorité à des projets de la société civile destinés à faciliter l'accès à la justice des populations, et plus particulièrement de ses catégories les plus vulnérables (cf. Orientation 5.3).

L'accès au service public de la justice engendre pour le justiciable qu'il soit demandeur ou défendeur, de nombreux frais (enrôlement des dossiers, consignations, cautions, honoraires et émoluments d'auxiliaires de Justice, etc..). La saisine d'une juridiction est nécessairement

conditionnée par les capacités financières et économiques des citoyens. Or, la population comorienne dans sa grande majorité vit dans une situation de pauvreté. L'accès au service public de la justice par ces populations s'avère donc difficile, voire impossible. Les enfants en conflit avec la loi, par exemple, se trouvent souvent isolés face à l'officier de police, au juge ou dans les centres de détention. Faute d'être assistés par un avocat, leur sont appliquées des règles prescrites pour les adultes. Face à de telles situations, l'assistance judiciaire permet de limiter les abus éventuels de la part de ceux qui sont habilités à appliquer la loi. Bien que prévue par des textes au profit des personnes démunies, l'assistance judiciaire, qui permet d'être dispensée du règlement des frais de justice et de bénéficier gratuitement des services d'un avocat, ne fonctionne pas aux Comores, faute de financement de ce service par le budget de l'Etat. Les organisations de la société civile, en empruntant différentes voies (collectifs d'avocats, association de para juristes, etc..) ont pallié, dans différents pays, les carences de l'Etat dans ce domaine en mettant en place, le plus souvent avec l'appui des PTF, des programmes d'assistance judiciaire.

Comme cela a déjà été souligné (cf. Orientation 5.3), l'assistance judiciaire entendue au sens large (c'est-à-dire englobant des activités de conseil juridique hors procès) sera développée en Union des Comores dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle loi et avec le concours des ANE. Toutefois, les besoins en la matière des populations étant immenses, il conviendra d'être très restrictif au regard des critères d'éligibilité des requêtes : l'aide judiciaire devrait essentiellement s'adresser aux personnes démunies, aux groupes vulnérables tel les femmes, les mineurs, les personnes âgées, les analphabètes, les handicapés ou les détenus... L'assistance juridique et judiciaire interviendra aussi bien en amont de la phase contentieuse, sous forme de consultation juridique (par exemple par la création par des OSC de boutiques du droit, la mise en place d'un service juridique gratuitement accessible à la population dans les juridictions...) que durant l'ensemble du processus contentieux (par exemple, via des collectifs d'avocats rattachés aux boutiques de droit créées par les OSC, par des collectifs d'avocats qui se constitueraient pour la défense de femmes ou d'enfants placés sous mandat d'arrêt ou encore par des OSC engagées dans la défense de catégories vulnérables de la population et/ou la lutte contre certains dysfonctionnement (détention préventive arbitraire ou excessive...)).

A titre d'exemples, pourront également être financés des « microprojets » proposés par les ANE relatifs aux domaines suivants :

- Sensibilisation des acteurs de la justice et de l'opinion publique sur des thèmes porteurs comme la protection des droits de la personne humaine, la lutte contre les violences faites aux femmes ou la lutte contre la corruption ;
- Mise en place de foyers pour mineurs en conflit avec loi ou en danger moral ; appui au fonctionnement de centres de rééducation spécialisés s'adressant à des garçons ou des filles mineur(e)s ;
- Organisation de peines alternatives à la détention en particulier les travaux d'intérêt général (TIG) ;
- Activités en vue d'humaniser la détention carcérale telles que la création de microprojets de production maraîchère ou artisanale dans les établissements

pénitentiaires ; mise en place de camps pénaux de production dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage ; activités de soutien scolaire, social et/ou psychologique aux détenus ;

- Soutien à des actions d'information et de sensibilisation de groupements professionnels (par exemple, organisation de journée de réflexion sur la déontologie de l'avocat en vue d'aider le Barreau à rédiger son code de déontologie, sur l'organisation du CARPA, sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, etc...).

Enfin, en liaison avec la DGDH, un appui sera apporté à la *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL)* afin de lui permettre d'exercer avec la plus grande efficacité ses missions de promotion et de protection des droits de la personne humaine, notamment ceux des catégories les plus vulnérables- femmes, enfants, détenus. La CNDHL bénéficiera d'un soutien spécifique en vue de visiter régulièrement les lieux de détention et d'élaborer des rapports périodiques assortis de recommandations, qui seront publiés et largement diffusés. Parallèlement, le Gouvernement, comme il s'y était engagé lors de l'Examen Périodique Universel (EPU) sur les Comores organisé dans le cadre de la 26^{ème} session du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, veillera à garantir l'indépendance de la CNDHL afin qu'elle soit en conformité avec les *Principes de Paris* concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme approuvés par l'Assemblée Générale de l'ONU le 20 décembre 1993 (Résolution A/RES/48/134).

5.10. PILOTER EFFICACEMENT LA POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE

La Politique Nationale du Secteur de la Justice doit faire l'objet d'une gouvernance concertée entre les divers acteurs publics ou privés qui en sont les parties prenantes (cf. chapitre 3), condition indispensable à l'appropriation des orientations mises en évidence ci-dessus. Une gouvernance concertée privilégie l'écoute et le dialogue entre les acteurs du secteur de la justice en vue d'aboutir à des actions élaborées et exécutées en partenariat, en mutualisant les contributions de toutes les parties prenantes. En définitive, il s'agit d'organiser une gouvernance de la PNSJ fondée sur des coopérations inter-acteurs et/ou inter-institutions.

La traduction opérationnelle efficace et coordonnée des orientations de la PNSJ, qui seront déclinées à travers un *Plan d'Actions Prioritaires (PAP)* sectoriel de la justice pour la période 2016-2019 (cf. SCA2D, p.106), dépendra pour une large part d'un cadre institutionnel de pilotage et de suivi approprié.

Le cadre institutionnel proposé comporte le *Comité de pilotage de la Politique Nationale du Secteur de la Justice, le Groupe Thématique Sectoriel Gouvernance et Justice et la revue annuelles sectorielle conjointe.*

- Le **Comité de Pilotage de la Politique Nationale du Secteur de la Justice (CP-PNSJ)**

Le Comité de pilotage se réunit au moins deux fois par an ; il est composé des 26 membres suivants ou de leurs représentants

Co-Présidents :

- Ministre de la Justice, de la Fonction Publique, des Réformes Administratives, des Droits de l'Homme et des Affaires islamiques
- Président de la Cour Suprême

Co-Vice-Présidents :

- Président de la Commission Nationale des droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL)
- Président de la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC)

Secrétaire :

- Directeur Général de la Direction Générale des Affaires Judiciaires (DGAJ) du Ministère de la Justice

Autres membres :

- Secrétaire Général du Gouvernement (SGG)
- Ministre de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation, chargé des Relations avec les Institutions
- Vice-Président de l'Union des Comores, chargé du Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion sociale et de la Promotion du Genre
- Vice-Président de l'Union des Comores, chargé du Ministère des Finances, de l'Economie, du Budget, de l'Investissement et du Commerce Extérieur, chargé des Privatisations
- Ministre des Relations extérieures et de la Coopération, chargé de la Diaspora, de la Francophonie et du Monde arabe
- Directeur de cabinet du Président de l'Union, en charge de la Défense
- Secrétaire Général de la Cour Constitutionnelle
- Président de la Commission des Lois de l'Assemblée de l'Union des Comores
- Secrétaire général du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)
- Délégué aux droits de l'Homme, Ministère de la Justice
- Bâtonnier de l'Ordre des Avocats
- Responsable des professionnels de la justice suivants : huissiers ; notaires

- Président de l'Union des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (UCCIA)
- Doyen de la Faculté de droit de l'Union des Comores
- Représentants de deux OSC actives dans le secteur de la justice
- Représentant de la Cour d'Arbitrage et de Médiation des Comores (CACOM)
- Secrétaire Général du Ministère de la Justice, président du Groupe Technique Sectoriel (GTS) « Gouvernance et Justice » en charge de la mise en œuvre et du suivi de la SCA2D
- L'Union Européenne, chef de file des représentants des PTF membres du Groupe Technique Sectoriel (GTS) « Gouvernance et Justice » (cf. ci-après).

Le Comité de pilotage aura pour missions :

- Le pilotage et la coordination des orientations de la PNSJ ;
- La coordination et le contrôle de la mise en œuvre du Plan d'Actions Prioritaires (PAP) du secteur de la justice ;
- Le contrôle de la mise en œuvre effective des orientations de la PNSJ en s'appuyant notamment sur les rapports périodiques du Comité sectoriel de Suivi-Evaluation et prendre éventuellement des mesures appropriées.

Le Comité de pilotage veillera à l'implication effective des parties prenantes dans la mise en œuvre de la PNSJ.

Le Comité de pilotage sera assisté dans ses missions par le *Comité sectoriel justice de suivi-évaluation* qui sera en charge de traduire sur le plan opérationnel le cadre de mesures de performance élaboré au travers des Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) présenté dans l'annexe 2 du présent document. La composition du Comité sectoriel justice de suivi-évaluation sera déterminée en liaison avec le Comité Technique Permanent de Pilotage (CTP) de la SCA2D (cf. SCA2D, p.109).

A l'issue du processus d'adoption de la PNSJ par le Gouvernement de l'Union des Comores, un Décret sera pris portant création, organisation et missions du Comité de Pilotage de la PNSJ.

- **Le Groupe Thématique Sectoriel Gouvernance et Justice**

Conformément à l'arrêté N° 13 – 001 – PR – SGG – CGP instituant les Groupes Techniques Sectoriels (GTS) et précisant leur rôle dans le contexte de la SCA2D, le Forum des Partenaires au Développement en date du 2 octobre 2015 a proposé les chefs de file des GTS et la composition des GTS. Ainsi, pour le GTS Gouvernance, Justice, Sécurité, genre, Droits humains et Décentralisation, le Secrétaire Général du Ministère de la Justice pour le Gouvernement et l'UE pour les PTF ont été retenus comme chefs de file. Les PTF participant

pour ce GTS sont l'UE, le PNUD, UNICEF, UNFPA, BID, France, OMS et UNESCO. La composition du GTS pour la partie comorienne, y incluse les représentants de la société civile, a été déterminée lors du Forum des Partenaires au Développement

Les missions du GTS sont :

- la conduite des analyses sectorielles bilans et prospectives dans les secteurs incluant la validation technique de toutes les études et autres rapports élaborés par des consultants/experts dans les secteurs concernés ;
- la priorisation des actions à retenir dans les secteurs respectifs dans le cadre des différents exercices de planification stratégique menés dans le pays ;
- le suivi d'exécution des programmes prioritaires du pays dans les différents secteurs ;
- la conduite des exercices d'évaluation de l'action de développement menée dans les secteurs concernés ;
- la mise en place de stratégies et d'approches sectorielles et le suivi des financements du secteur, en droite ligne avec les termes de référence du décret présidentiel n. 09-0621PR portant mise en place du dispositif institutionnel de coordination de l'aide ;
- l'élaboration des différents rapports requis du Gouvernement dans le cadre du suivi des différentes conventions et déclarations internationales signées par le pays ainsi que dans le cadre d'autres engagements internationaux de l'Union des Comores.

Le GTS se réunira de façon trimestrielle et de façon ad hoc en fonction des besoins.

• **La Revue annuelle sectorielle conjointe**

La revue annuelle sectorielle conjointe de la PNSJ et de son plan d'action prioritaire se place dans le cadre des revues annuelles sectorielles qui doivent précéder et servir de support à l'évaluation annuelle de la SCA2D.

Les revues annuelles porteront sur :

- l'analyse de la mise en œuvre des différents axes de la PNSJ et de son plan d'actions prioritaires ;
- les résultats atteints et sur les faiblesses rencontrées ;
- les contributions des projets/programmes d'appui ;
- l'examen des progrès réalisés au niveau des indicateurs et des statistiques sectorielles ;
- la formulation de recommandations à suivre.

Les revues annuelles sectorielles conjointes permettront ainsi à l'ensemble des acteurs du secteur de la justice d'échanger sur le bilan et sur des propositions d'amélioration. Ce sera aussi un gage de transparence et de redevabilité dans la mise en œuvre de la PNSJ.

ANNEXE 1- Bibliographie

- **AHJUCAF (Association des Hautes Juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du français)** : Actes du 2^{ème} Congrès sur « L'indépendance de la Justice » (Dakar, 7-8 novembre 2007 (www.ahjucaf.org))
- **AMBASSADE DE FRANCE(SCAC)** : Projet d'appui au secteur de la justice, Document de travail (2007-2008), Ambassade de France auprès de l'Union des Comores.
- **AMIOT (Michel), RAMANANDRAIBE (Bakolalao)** :
 - Diagnostic synthétique de la corruption, appui à la CNPLC, Union des Comores, 6 mai 2012, 36 p.
 - Appui à la Commission Nationale de Prévention et de lutte contre la Corruption (CNPLC), Rapport final, novembre 2012, 19 p.
- **ASSEMBLEE DE L'UNION DES COMORES** : Recueil des textes législatifs d'ordre général (1979-30 septembre 2005), Moroni, 597 p.
- **BAD** : Statistiques de la BAD 2015, livre de poche, volume 17
- **BOLLINGER (Daniel), NESPOULOS (Isis), MPOYI BAJIKILA LUKUSA, MEZ (Azad)** : Appui à la définition de la stratégie de modernisation du secteur judiciaire aux Comores :
 - Rapport de démarrage du projet, 15/12/2014, 15 p.
 - Rapport de diagnostic sur l'état de la justice et recommandations pour le processus de réforme, Rapport définitif, 20/1/2015, 111 p.
 - Projet de stratégie sectorielle de la justice des Comores assorti d'un plan d'action valorisé sur les trois prochaines années, Rapport définitif, 21/03/2015.
- **CANIVET (Guy), JOLY-HURARD (Julie)** : la déontologie des magistrats, Paris, Dalloz, 2004.
- **CODE DE LA FAMILLE** : édition de septembre 2008

- **COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN :**

- Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, document interimaire actualisé, 10 octobre 2005 ; Plan d'action 2006-2009, 10 octobre 2005 ;

- Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, septembre 2009.

- **COMMISSION NATIONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (CNPLC) :** Stratégie nationale de prévention et plan d'action de lutte contre la corruption, Moroni, septembre 2012, 24 p.

- **COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES (CNDHL) :** Contribution individuelle au 2^{ème} Cyclez EPU Comores, janvier 2014, 7p.

- **COMORES-DROIT :**

- 2013! Vous avez dit année de la bonne gouvernance ? 4^{ème} dossier, décembre 2013, 84p.

- Et si on appliquait la loi ? 5^{ème} dossier, décembre 2014, 98 p.

- (à consulter sur le site Comoresdroit.centerblog.net)

- **CONSEIL DE L'EUROPE :** Charte européenne sur le statut des juges (1998)

- **CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE (France) :** Les Conseils de la Justice en Europe, Rapport annuel 2005, seconde partie.

- **FONDATION COMORIENNE DES DROITS DE L'HOMME (FCDH) :** projet de « Remise aux normes de la Maison d'arrêt de Badjo-Mohéli » (déposé auprès du PCD en 2009)

- **GARRON (Robert), AHNEE (Robert), MADY (Binty) et TOINETTE (Jean-Bernard) :** Rapport sur le cadre juridique et judiciaire des affaires aux Comores, Banque Mondiale, Moroni, 1993

- **GERVAIS de LAFOND (M) et JARNOIN (M) :** Rapport sur l'état de la justice aux Comores, Moroni, août 1992

- **HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME (HCDH) :** Rapport initial sur la Convention relative aux droits de l'enfant soumis par le Gouvernement des Comores et Observations du Comité des droits de l'enfant, 2000 (cote des documents : CRC/C/28/Add.13 du 7 octobre 1998 ; CRC/C/15/Add 141 du 23 octobre 2000)
- **MAHAMOUDOU (Said) :** Foncier et société aux Comores. Le temps des refondations. Karthala, Paris, 2009
- **MARTRES (Jean-Pascal)** Rapport sur l'état de la justice aux Comores, Moroni, mars 1996
- **MO IBRAHIM FOUNDATION :**
 - 2015 Ibrahim Index of African Governance-Country Rankings and Scores, London , octobre 2015
 - 2014 Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique-synthèse et principales conclusions, Fondation Mo Ibrahim.
- **MOHAMED (Abdel-Kader) :** Pauvreté, justice et sécurité, sans lieu ni date, 17p.
- **MWEZINET :** Le cadre juridique des affaires aux Comores (www.comores-online.com/mwezinet)
- **NABAHANE (A) :** « L'appareil judiciaire serait-il un rouleau compresseur ? », La Gazette des Comores (Moroni) du 6 avril 2009.
- **OBEROI (Observatoire des droits de l'enfant de la Région Océan Indien) :** 2^{ème} rapport (avril 2008) Commission de l'Océan Indien, UNICEF et Université de Maurice
- **OCDE :** States of Fragility 2015, Meeting Post-2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris, 2015.
- **ONU- Conseil des droits de l'homme 26^{ème} session :** Examen Périodique Universel – Comores, 2014 (cf. Rapport national de l'UDC du 8/11/2013 ; compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ; résumé établi par le

HCDH ; rapport du Groupe de travail sur l'Examen Périodique Universel) du 7/04/2014.

- **ONU-Haut-Commissariat aux droits de l'homme** : Institutions nationales pour les droits de l'homme : historique, principes, fonctions et attributions, Nations Unies, New York et Genève, 2010.
- **PNUD**, Rapport sur le développement Humain 2014.
- **PNUD (Bureau de l'Union des Comores)** : Projet de renforcement de l'Etat de droit et promotion des droits de l'Homme aux Comores, Moroni, sans date, 70 p.
- **PRINCIPES DE BANGALORE SUR LA DEONTOLOGIE JUDICIAIRE (2002)** : ONU, annexe du document E/CN.4/2003/65, 12 p.
- **RECUEIL DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES DE LA RFIC**, Tome 1 à 6, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1995-1997.
- **SEMINAIRE NATIONAL SUR LA JUSTICE**. Rapport du séminaire tenu à Mutsamudu (Anjouan) du 6 au 8 août 2002, AID (Banque Mondiale), projet « Appui au développement des petites entreprises » (ADPE)
- **SEMINAIRE DU GOUVERNEMENT** : Organisation et fonctionnement de la justice, Moroni, 15et 16 mars 2005
- **STRATEGIE DE CROISSANCE ACCELEREE ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (SCA2D) 2015-2019** :
 - Annexe 1, version finale (consultant international Karounga Keïta), Rotterdam, 12/02/2015
 - Annexe 2, **Plans d'Actions Prioritaires de la SCA2D 2015-2019**, version finale (consultant Karounga Keïta), Rotterdam, 12 février 2015.
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL** : Indice de perception de la corruption 2014
- **UNION EUROPEENNE** : 11^{ème} Fonds Européen de Développement (2014-2020), Programme Indicatif National pour l'UDC, avril 2015.

- **UNICEF** Stratégie nationale sur la protection des enfants les plus vulnérables aux Comores, Février 2004, 57 p.
- **UNION DES COMORES** : Constitution du 23 décembre 2001 révisée par le projet de loi référendaire adopté le 16 mai 2009.
- **UNION DES COMORES (PRESIDENCE)** : Rapport final sur l'étude de la fragilité en Union des Comores, mai A2014, 92 p.
- **US DEPARTMENT OF STATE**, Country Reports on Human Rights Practices for 2014- Comoros 2014 Human Rights Report, 18 p.
- **WEISS (Pierre)**: Rapport sur la réforme de la justice dans l'Union des Comores (UDC), 30/06/2009, 84 p.
- **WEISS (Pierre)-MZE (Azad)**: Appui à la finalisation de la stratégie de modernisation de la justice et à la collecte des données statistiques de base pour la formulation d'un projet d'appui à la justice, Rapport préliminaire, 25 août 2015, 13 p.

ANNEXE 2- Liste des IOV pour le suivi-évaluation de la PNSJ

**LISTE DES INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV) POUR
LE SUIVI-EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE
NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE**

INDICATEURS GLOBAUX	BASELINE	CIBLE A LA FIN DU PROGRAMME
Score "État de Droit" (Indice Ibrahim de la Gouv. Africaine)		
Score "Redevabilité" (Indice Ibrahim de la Gouv. Africaine)		
Classement de la Justice dans le spectre de fragilité		
Indice de corruption (Transparency International)		
Ratio habitant /magistrat		
Ratio habitant /avocat		
TX de citoyens faisant confiance en la Justice		
GOUVERNANCE DE LA JUSTICE		
Nombre de magistrats sanctionnés		
Nombre de sanctions prononcées par le CSM contre magistrats impliqués dans corruption		
% des dossiers ouverts de corruption aboutissant à des sanctions		
Temps de traitement entre l'ouverture d'un dossier par la CNPLC et sa transmission au Parquet		
Nombre des juridictions, services et direction informatisés		
Nombre des dossiers d'instruction par an		
% des dossiers d'instruction réglés par année et par magistrat		
Mesure de la performance et de la qualité des jugements		
% des dossiers jugés par rapport aux dossiers enrôlés		
Temps moyen pour le traitement d'un dossier		
a) civil		
b) pénal		
d) administratif		
c) application des jugements		

% des jugements rédigés /an		
% des jugements frappés d'appel		
Taux des arrêts objet d'un pourvoi en cassation		
% des affaires déclarées recevables par la Cour suprême		
Pourcentage des affaires cassées par la Cour suprême.		
Taux d'annulation des jugements		
Temps moyen requis pour exécuter une décision		
% des dossiers classés sans suite (pénal)		
Stock annuel d'affaires non jugées par TPI		
MESURE DE LA TRANSPARENCE DU SYSTEME JUDICIAIRE		
Nombre des audiences foraines organisées par TPI		
Nombre de mise à jour des données statistiques sur le contentieux juridictionnel		
% des détenus provisoires par rapport à la population carcérale		
Durée moyenne des détentions préventives		
MESURE DU SYSTEME PENITENTIAIRE		
N° de Visites semestrielles des prisons par les ONG actives		
% des détenus bénéficiaires d'une formation		
N° de visites annuelles par la CNDHL		
% des détenus bénéficiant d'un couchage conforme aux normes d'urgence du CICR		
% des mineurs détenus qui ne sont pas complètement séparés des adultes		
Nombre de maison d'arrêt ayant accès à l'eau et à l'eau potable		
Nombre d'infirmierie dans les maisons d'arrêts		
% des détenus ayant accès aux soins		

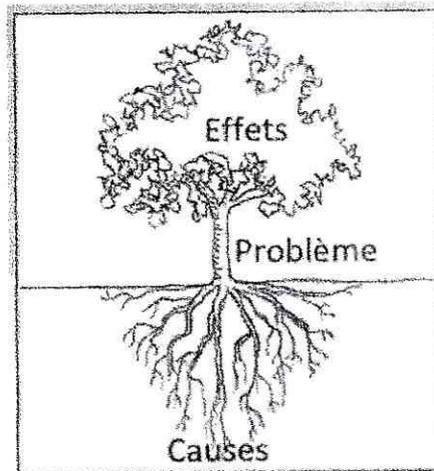
ANNEXE 3 -L'arbre des problèmes de la justice comorienne

METHODOLOGIE DE L'EXERCICE PARTICIPATIF « DIAGNOSTIC DU SECTEUR DE LA JUSTICE ET PROPOSITIONS D'AXES STRATEGIQUES D'INTERVENTION » (2014-2015)

Un diagnostic du secteur de la justice, intitulé « Diagnostic et proposition d'axes stratégiques d'intervention » a été réalisé en décembre 2014 par des experts internationaux (*sous la direction de Daniel Bollinger*) avec l'appui de l'UE. Cet état des lieux a permis d'identifier et d'analyser les problèmes en mettant en évidence les aspects négatifs de la situation actuelle du secteur de la justice aux Comores, dans le cadre de deux ateliers organisés à Moroni les 8 décembre 2014 et 15 janvier 2015. Il a été alors possible d'établir les relations de causes à effets entre les problèmes existants. La démarche s'est décomposée en trois étapes :

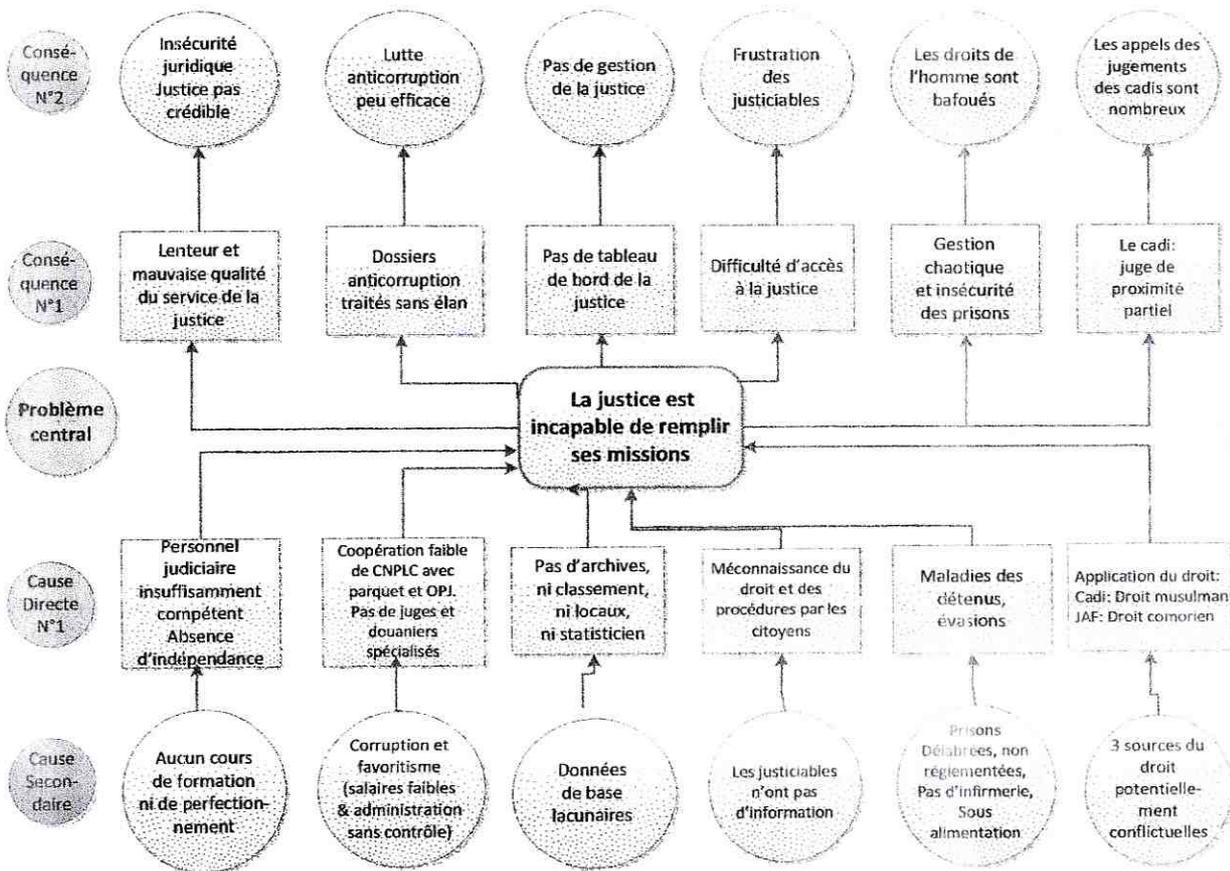
1. Définir avec précision le cadre et le sujet de l'analyse.
2. Identifier les problèmes majeurs rencontrés par les groupes cibles et les bénéficiaires (quel est ou quels sont le / les problème(s) ?).
3. Visualiser les problèmes dans un diagramme, appelé « *arbre des problèmes* » ou « hiérarchie des problèmes » afin d'établir les relations de causes à effets.

L'analyse se présente sous forme d'un diagramme où, pour un problème donné, les effets sont placés au-dessus et les causes en-dessous. L'analyse vise à identifier les goulots d'étranglements réels que les parties prenantes considèrent comme prioritaires et qu'elles tentent de résorber.



Une fois complété, l'arbre des problèmes donne une image complète d'une situation négative existante. Il est proposé ci-après :

L'arbre des problèmes de la justice comorienne



Ce premier exercice une fois terminé, il convenait de passer au suivant qui a pour but de procéder à l'analyse des objectifs. L'analyse des objectifs est une démarche méthodologique permettant :

1. de décrire la situation future qui prévaudra lorsque les problèmes auront été résolus, avec la participation des parties représentatives ;
2. de vérifier la hiérarchie des objectifs ;
3. de visualiser les relations moyens-fins dans un diagramme.

Les « états négatifs » de l'arbre des problèmes ont été convertis en solutions, exprimées sous forme d'« états positifs » et illustré sous la forme de *l'arbre des solutions*. Par exemple, «*Les justiciables ne sont pas informés*» est convertie en «*information des justiciables par émission TV, radio, réunions dans les villages sur les procédures judiciaires, les formulaires disponibles et l'assistance judiciaire aux plus démunis*».

Tous ces états positifs sont, en fait, des *objectifs*, et sont présentés dans un diagramme des objectifs, où la hiérarchie « moyens-fins » est visualisée. Ce diagramme donne un aperçu clair d'une situation future recherchée.

L'arbre des solutions est présenté ci-après :

L'arbre des solutions de la justice comorienne

