



EuropeAid/137-503/DD/SER/KM

POLITIQUE NATIONALE DU SECTEUR DE LA JUSTICE (2016-2025)

**PLAN D’ACTIONS PRIORITAIRES (2016-2019)
DU SECTEUR DE LA JUSTICE**

Pierre Weiss et Azad Mze

Décembre 2015



Un projet financé par l'Union
Européenne



Un projet implémenté par GOPA
Consultants

L'Objectif Global du présent Plan d'Actions Prioritaires (PAP) du Secteur de la Justice est de consolider la gouvernance et l'Etat de droit en UDC par le renforcement du système judiciaire.

Le PAP du Secteur de la Justice représente la traduction opérationnelle des dix orientations fondatrices de la Politique Nationale du Secteur de la Justice (cf. partie 5 du document de la PNSJ) tout en étant une contribution à la mise en œuvre de l'Axe 4 (« Renforcement de la Gouvernance et des capacités de résilience institutionnelle et humaine ») de la Stratégie de Croissance accélérée et de développement durable (**SCA2D**) 2015-2019 ainsi que des Plans d'Actions Prioritaires de la SCA2D relatifs à cet Axe 4 et plus spécifiquement à la réalisation du Sous-Programme IV.1.2 (« Renforcement du système judiciaire »);

Le PAP du Secteur de la Justice est structuré autour de **quatre Objectifs spécifiques (OS)** en vue d'atteindre 11 Résultats attendus dans le cadre de la mise en œuvre de 47 activités ou produits. Les activités du PAP figurent soit dans les Plans d'Actions Prioritaires de la SCA2D 2015-2019, soit dans la partie 5 du document de la Politique Nationale du Secteur de la Justice, qui précise les dix orientations de la politique sectorielle. Il est fait référence ci-après à l'une ou l'autre de ces sources du PAP du Secteur de la Justice.

Les 4 Objectifs spécifiques du PAP du secteur de la justice

OS.1- *Promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'intégrité de l'appareil judiciaire et la redevabilité de la fonction judiciaire*

OS.2- *Améliorer l'efficacité du système judiciaire ainsi que la compétence, l'impartialité et la diligence dans l'exercice de la fonction judiciaire*

OS.3- *Réformer le système pénitentiaire par la mise aux normes internationales de l'administration pénitentiaire et par la promotion de la réinsertion des détenus*

OS.4- *Garantir l'accès équitable des citoyens au droit, l'égalité de tous devant les tribunaux et la participation de la société civile au renforcement du service public de la justice*

Dans le présent document figure également le cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PAP tel que défini dans la Politique Nationale du Secteur de la Justice (PNSJ). En annexe du PAP figure un chronogramme établi sur une période quadriennale (2016-2019) alignée sur celle de la SCA2D et accompagné d'une estimation des coûts de chaque activité. Un degré de priorité absolue (P1) ou d'urgence (P2) est affecté aux activités relevant de chacun des résultats.

OS. 1- *Promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'intégrité de l'appareil judiciaire et la redevabilité de la fonction judiciaire*

Les activités/produits liés au Résultat 1 constituent la traduction opérationnelle de l'orientation 5.1 de la PNSJ (« Promouvoir l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire ») ; les activités/produits ayant trait au Résultat 2 sont rattachées à l'orientation 5.2. de la PNSJ (« Consolider institutionnellement le Ministère de la justice ») ; les activités/produits mentionnées au titre du Résultat 3 renvoient aux orientations 5.1. et 5.2 précitées ainsi qu'à l'orientation 5.6. de la PNSJ (« Contribuer efficacement à la lutte contre la corruption »).

R.1. La Cour Suprême assure la plénitude de ses missions

1.1. Renforcement des capacités des membres de la Cour Suprême, l'accent étant mis sur la Section administrative (accompagnement de sa création) et la Section des Comptes

[Programme élaboré par les membres de la Haute Juridiction, incluant le concours d'experts court terme spécialistes du contentieux administratif et des Finances Publiques ; visites de travail de juridictions similaires, incluant les Hautes Juridictions (Cour Suprême) et les Tribunaux Administratifs et Financiers (TAF) de Madagascar]

1.2. Elaboration d'un **rapport annuel de la Cour Suprême sur la « qualité de la justice »** en UDC.

1.3. Publication d'un **Recueil indexé et commenté des arrêts de la Cour Suprême**

[Cette publication sera disponible en version papier et en version électronique sur le « Portail du droit comorien »]

R.2. Le Ministère de la Justice est consolidé institutionnellement

2.1. Restructuration du Ministère de la Justice en vue d'en faire un instrument efficace et performant de la politique gouvernementale, notamment en matière pénale : cf. document de PNSJ, partie 5.2.

[La recomposition de l'organigramme du Ministère de la Justice inclura une description des postes et des tâches rattachées à ces postes. Dans le cadre de la réorganisation et de la rationalisation des services du Ministère de la Justice, la DGAJ, dans le contexte d'une actualisation de la matière pénale (adoption d'un nouveau Code pénal), assurera la rédaction de notes d'orientation générale sur l'action publique qui seront diffusées à l'ensemble des magistrats « pénalistes ». Cette pratique de diffusion de circulaire contribuera à unifier la jurisprudence concernant notamment la poursuite de certaines infractions, en particulier les violences contre les femmes et les mineurs]

2.2. Création d'une unité de planification et de statistiques

[L'unité est en charge de la collecte et de l'exploitation des statistiques judiciaires ; ses activités sont supervisées par l'Inspection des services judiciaires et pénitentiaires et mises en œuvre en liaison avec les greffes et les chefs de juridiction ; exploitation des réponses aux questionnaires envoyées aux juridictions ainsi que des données statistiques fournies par certaines applications-métiers fonctionnelles dans les juridictions-cf.2.3. ; le service des statistiques judiciaires sera animé par un ingénieur statisticien qui apportera par ailleurs sa contribution à d'autres activités du Ministère, notamment la gestion prévisionnelle des effectifs ; une expertise court terme périodique permettra de renforcer progressivement les capacités du service ; élaboration d'un guide méthodologique de collecte des statistiques judiciaires et diffusion à tous les magistrats et greffiers.]

Les résultats de ce dispositif de collecte et d'exploitation des données statistiques feront l'objet d'une diffusion auprès de la Cour Suprême et du CSM]

2.3. Création d'une unité de l'informatique judiciaire

[Activités de formation à l'outil informatique des personnels du Ministère de la Justice ; préparation d'applications-métiers ; élaboration d'un schéma directeur informatique, qui définit, à travers un plan d'actions annuel et un plan de financement, les grandes étapes du processus de l'informatisation de la justice. Le schéma directeur informatique dressera un état des lieux permettant d'établir des priorités dans l'engagement des activités futures ainsi que d'arrêter un plan pluriannuel d'informatisation, des services centraux et déconcentrés (juridictions et établissements pénitentiaires) du Ministère de la Justice]

[Sur l'informatisation du système judiciaire, cf. document de PNSJ, partie 5.8]

2.4. Renforcement de la gestion des ressources humaines

*[Mise en place d'un logiciel des ressources humaines du Ministère de la Justice, incluant une **application de gestion prévisionnelle des effectifs du personnel judiciaire** ainsi qu'une **application de gestion de la carrière des magistrats**. Dans un portefeuille incluant la Fonction Publique, le Ministère de la Justice aura ainsi à sa disposition deux outils permettant d'éclairer ses choix, tant au niveau du recrutement des personnels judiciaires et de la fixation de l'âge de la retraite (en particulier des magistrats) qu'à celui des promotions et des mutations dans la magistrature. L'application de gestion de la carrière des magistrats permettra d'assurer un suivi de la carrière des magistrats, de « guider » leur éventuelle spécialisation, de disposer d'une recension des éventuels événements survenus en matière disciplinaire tout en facilitant l'élaboration d'un plan de formation continue « personnalisée » au cursus et à la spécialisation éventuelle des magistrats. Ce plan de formation continue inclura les personnels des greffes, notamment en matière de formation aux applications métiers développées dans le cadre de l'informatisation judiciaire]*

2.5. Réorganisation du site du Ministère de la Justice et de ses différents départements ministériels

[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 la PNSJ. 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 serait 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]

R.3. Les organes de contrôle sont opérationnels et efficaces (CSM, ISJ, CNLPC)

3.1. Renforcement des capacités des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)

[Les activités auront trait notamment à la gestion de la carrière des magistrats et à la définition d'une stratégie de promotion des magistrats. A cette fin organisation de séminaires et visites d'études auprès d'organes étrangers homologues]

3.2. Elaboration par le CSM d'un manuel de procédure en matière disciplinaire

3.3. Préparation, adoption et diffusion par le CSM d'un Code de déontologie de la Magistrature

[Cette activité sera prolongée par l'organisation de réunions de sensibilisation des acteurs de la justice, en partenariat avec la CNPLC et la CNDHL]

[Sur la contribution escomptée du CSM à l'indépendance du pouvoir judiciaire, cf. document de PNSJ, partie 5.1]

3.4. Renforcement des capacités de l'Inspection des services judiciaires

[Dotation d'un véhicule et d'équipements bureautiques et informatiques ; activités de formation continue, visites d'études auprès d'institutions homologues étrangères ; ateliers sur le contrôle des services de l'administration pénitentiaire, en partenariat avec la CNDHL et la DGDH ; Préparation et publication d'un Manuel de l'Inspection des services judiciaires et pénitentiaires]

3.5. Mise en œuvre du Plan d'action de lutte contre la corruption de la CNPLC ;

[Le Plan d'action de lutte contre la corruption est axé sur des activités de formation des acteurs de prévention et de lutte contre la corruption incluant les membres des OSC ainsi que sur la mise en œuvre d'un plan de communication et de sensibilisation de la population à la lutte contre la corruption]

3.6. Création et équipement de la chaîne pénale anti-corruption ;

[Renforcement des capacités des membres de la chaîne pénale, incluant des visites d'études auprès de mécanismes similaires à l'étranger ainsi que des ressources matérielles du mécanisme (dotation d'équipements bureautiques et informatiques)]

[Les activités 3.5. et 3.6. seront conçues et mises en œuvre par la CNPLC, en partenariat avec les institutions ou organismes choisis par elle : cf. document de PNSJ, partie 5.6]

3.7. Création et renforcement des capacités d'une brigade financière

[Plans d'actions prioritaires de la SCA2D, Sous-Programme IV.1.2, A.IV.1.2.8]

OS.2- Améliorer l'efficacité du système judiciaire ainsi que la compétence, l'impartialité et la diligence dans l'exercice de la fonction judiciaire

Les activités/produits relevant du Résultat 4 constituent la traduction pratique de l'orientation 5.5 (« Garantir la sécurité juridique par la compilation, l'actualisation et la diffusion du droit positif ») de la PNSJ ; les activités/produits liés au Résultat 5 renvoient à l'orientation 5.4 (« Assurer la sécurité judiciaire en renforçant les capacités des acteurs de la justice ») ainsi qu'à l'orientation 5.7 (« Moderniser les infrastructures et les équipements du système judiciaire ») de la PNSJ pour ce qui concerne le CEFÉJ, le CDIJ et les juridictions. Les activités/produits ayant trait à l'informatique relèvent de l'orientation 5.8 (« Initier l'informatisation du système judiciaire ») de la PNSJ.

R.4. La sécurité juridique est assurée

4.1. Réactivation et renforcement des capacités de la Commission de réforme du droit

[La Commission de réforme du droit sera réactivée et recomposée dans une perspective sectorielle – désignation de représentants du SGG, de la Commission des lois de l'Assemblée de l'Union, du Ministère de l'Intérieur, de la CNDHL, de la CNPLC, etc.- en vue de :

- *Préparer des projets de textes législatifs et/ou réglementaires concernant l'assistance judiciaire, l'organisation judiciaire (mise en place des Tribunaux d'Instance), la création*

des Tribunaux administratifs et des Tribunaux de Commerce prévue dans la SCA2D, la création des JAP, des JEX, le secteur pénitentiaire, etc... ;

- Harmoniser les dispositions du droit positif avec les engagements internationaux de l'UDC (notamment en matière de droits de l'homme ou de droit des affaires OHADA) ;
- Renforcer ses capacités : dotation d'équipements bureautiques et informatiques ; mise à disposition d'experts étrangers pour éclairer les choix de la Commission ; organisation d'ateliers de légistique - dont bénéficieront également d'autres agents du SGG, de l'Université (Faculté de droit) et de la Commission des Lois de l'Assemblée de l'Union.]

4.2. Création d'un Portail du droit

[Le Portail du droit présentant tous les textes législatifs et réglementaires ainsi que les Conventions internationales dont l'UDC est un Etat partie et la jurisprudence (indexée) de la Cour Suprême ; le Portail inclura une liste de formulaires à l'intention de l'usager pour l'obtention de pièces : casier judiciaire, certificat de nationalité, etc...]

4.3. Publication et diffusion d'un Code d'Audience

[Dans le Code d'audience seront incorporés les nouveaux textes juridiques préparés par la Commission de réforme du droit et adoptés par l'Assemblée de l'Union : Code pénal, Code de procédure pénale, Code de procédure administrative ainsi que les autres textes usuels tels que le Code de la Famille, la loi sur la nationalité, etc...]

4.4. Amélioration de la confection/fabrication du Journal Officiel (JO)et augmentation de sa diffusion dans les administrations, les juridictions et les collectivités locales

4.5. Construction d'un Centre de Documentation et d'Information Juridique (CDIJ) à proximité du Palais de Justice de Moroni.

[La construction de ce bâtiment, qui pourrait également abriter des salles de réunion ainsi qu'un centre cyber, sera mis à la disposition des professionnels de la justice, des ANE impliqués dans le secteur de la justice ainsi que des étudiants de la Faculté de droit de l'Université des Comores. Les salles de réunion pourront accueillir des sessions de formation continue des professionnels de la justice, incluant des séminaires d'initiation à l'informatique dans le cadre du lancement de l'informatisation du système judiciaire. Le CDIJ devrait être en priorité construit dans l'enceinte de l'immeuble Dar es Saada, mais si cela n'était pas possible, il conviendrait d'opter en faveur du site du Palais de Justice de Moroni]

[Sur la sécurité juridique, cf. document de PNSJ, partie 5.5.]

R.5. La sécurité judiciaire est améliorée

5.1. Dans le cadre du Centre de Formation et d'études judiciaire (CEFEJ), en partenariat avec le CUFOP et sous la supervision du Ministère de la Justice, élaboration et mise en œuvre de programmes de **formation initiale** (magistrats, greffiers, avocats et huissiers de justice) et de **formation continue**(ensemble des acteurs du secteur de la justice, incluant les membres des OSC actives en matière d'assistance juridique et judiciaire) ;

[A titre d'illustration de cette activité-figurant aussi dans le PAP de la SCA2D, S-P IV.1.2, A.IV.12.1.14.- on rappellera ci-après les principes de base devant guider la formation initiale des magistrats ainsi que des auditeurs de justice :

Les **auditeurs de justice** : A l'issue de la formation articulée autour de la progression pédagogique coordonnée entre les différents modules des branches de la formation, l'auditeur de justice doit avoir acquis les capacités suivantes :

- Capacité à identifier, s'approprier et mettre en œuvre les règles déontologiques ;
- Capacité à analyser et synthétiser une situation ou un dossier ;
- Capacité à identifier, respecter et garantir un cadre procédural ;
- Capacité d'adaptation ;
- Capacité à adopter une position d'autorité, de sagesse et d'humilité adaptée aux circonstances ;
- Capacité à la relation, à l'écoute et à l'échange ;
- Capacité à préparer et conduire une audience ou un entretien judiciaire dans le respect des principes directeurs du procès ;
- Capacité à susciter un accord et à concilier ;
- Capacité à prendre une décision pertinente adaptée au contexte, claire et concise ;
- Capacité à motiver, formaliser et expliquer une décision ;
- Capacité à prendre en compte l'environnement institutionnel national et international ;
- Capacité à travailler en collégialité ;
- Capacité à diriger, organiser, gérer et innover.

La maîtrise des capacités ci-dessus prépare à l'exercice effectif des fonctions suivantes :

- Juge au siège
- Juge d'instruction
- Juge des mineurs
- Juge de l'application des peines
- Substitut du procureur de la République

Formation initiale des auxiliaires de justice :

- **Avocats** : la formation, élaborée et supervisée par l'Ordre des Avocats, mettra l'accent sur les points ci-après :
 - Maîtrise du rôle de l'avocat, de sa place dans le système judiciaire, de ses relations avec les autres professions de justice, de ses attributions largement précisées dans la formation.
 - Accent sur l'étude de la déontologie et sur sa mise en pratique dans le travail quotidien de l'avocat.
 - Acquisition de la technique de rédaction des conclusions ;
 - Acquisition de la technique du déroulement des plaidoiries.
- **Huissiers** (en partenariat avec l'ordre professionnel)
 - Formation en procédure civile et aux mesures d'exécution des jugements et des actes judiciaires qui constituent l'essence même de cette profession de justice.
- **Notaires** (en partenariat avec l'ordre professionnel)
 - Rôle, attributions, prérogatives, et place du notaire dans l'ensemble des acteurs judiciaires ;
 - Formation de base consolidée en droit civil, en dévolution successorale mais également en technique de procédure civile.

[L'ensemble des cursus sera fondé sur l'assimilation et la mise en pratique de la déontologie et de ses principes qui constituent le socle des professions de justice]

5.2. Renforcement des capacités des magistrats spécialisés(JAP, JAF, JEX, Chaîne pénale anticorruption, lutte antiterroriste et contre la criminalité transnationale organisée, justice des mineurs, contentieux administratif, droit des affaires OHADA), de même que ceux des autres acteurs de la chaîne pénale (OPJ police et gendarmerie)

*[La formation continue doit faciliter l'adaptation des personnels de Justice aux évolutions des métiers ; elle doit également permettre une meilleure adaptation aux métiers déjà exercés, adaptation qui n'a pas pu toujours se réaliser d'une manière satisfaisante en raison d'une acquisition insuffisante des pratiques et des réflexes professionnels. Enfin, l'actualisation du droit se traduira par l'adoption de nouveaux textes (comme par ex. le Code pénal), dont les dispositions devront faire dans les meilleurs délais l'objet d'activités de formation continue des acteurs de la justice (magistrats, greffiers, avocats...). A titre d'illustration de la création et de la formation des juges spécialisés, il convient de noter que l'application des jugements et des décisions de justice par les juges de l'exécution (**JEX**) est une des principales problématiques actuelles. La mise en place de juges de l'exécution (un par TPI, soit 3) est à prévoir en ce sens. Si le Président du tribunal est en principe chargé de la partie exécution, dans la pratique, il n'en a pas toujours le temps alors que la mise en œuvre des décisions de justice, le travail en collaboration avec les parties mais également avec les huissiers suscitent des difficultés d'exécution importantes. L'élaboration et la planification de formations de juges de l'exécution prennent ainsi tout leur sens et s'inscrivent dans la continuité du processus de réforme entamé par le gouvernement comorien. Autre exemple : le **contentieux administratif**, actuellement marginal (une trentaine d'affaires toutes juridictions confondues, relatives essentiellement au contentieux de la fonction publique) devrait croître de manière notable avec les progrès de la décentralisation]*

5.3. Mise en place et équipement d'une unité de police technique et scientifique (PTS) à Moroni

[Plans d'actions prioritaires de la SCA2D, S-P IV.1.2, A.IV.1.2.7]

5.4. Construction ou réhabilitation des juridictions, dont certaines spécialisées, et dotation d'équipements bureautiques et informatiques :

-Aménagement de la Cour Suprême dans les locaux de Dar es Saada et équipement du bâtiment en matière bureautique et informatique

-Construction et équipement de la Cour d'Appel de Moroni (incluant la Maison des Avocats et le Tribunal administratif prévu dans le PAP de la SCA2D, A.IV.12.1.9)

-Réhabilitation des TPI de Moroni. Dans les locaux libérés sur l'ancien site de la Cour d'Appel de Moroni, création d'un Tribunal de commerce et d'un Tribunal social, prévue dans le PAP de la SCA2D, A.IV.1.2.1.10 et A.IV.1.2.1.11 ;

-Réhabilitation des juridictions (TPI et Cour d'Appel) de Mutsamudu et de Fomboni

5.5. Elaboration et installation d'applications-métiers informatisées en matière contentieuse dans les juridictions : gestion électronique des documents (GED), enregistrement des dossiers, enrôlement des audiences, jugements (trames), exécution des peines (affaires pénales) ;

5.6. Projet pilote de l'informatisation de la chaîne pénale dans les juridictions (TPI et Cour d'Appel) de Fomboni ;

[Cette activité ne peut démarrer qu'une fois remplies des conditions préalables en matière de réorganisation et d'« assainissement » des greffes. Le choix de Fomboni a été motivé par les bonnes performances des juridictions de Mohéli dans le traitement du contentieux]

5.7. Formation des chefs de juridiction au « management » des juridictions, notamment en matière de gestion administrative et financière.

5.8. Mise en place dans chaque juridiction d'un système de classement et d'archivage des dossiers, dont la gestion sera par la suite informatisée. Cette activité sera exécutée sur la base d'un guide méthodologique relatif à l'archivage et au classement des dossiers élaboré par le Ministère de la Justice et diffusé dans tous les juridictions avec, en appui, des actions de formation des personnels concernés.

OS.3-Réformer le système pénitentiaire par la mise aux normes internationales de l'administration pénitentiaire et par la promotion de la réinsertion des détenus

Les activités/produits mentionnées au titre du Résultat 6 reflètent l'orientation 5.7 (« Moderniser les infrastructures et les équipements du système judiciaire ») pour ce qui concerne les infrastructures pénitentiaires ainsi que les orientations 5.8 (« Initier l'informatisation du système judiciaire ») pour l'action liée à la gestion informatisée de la population carcérale et 5.9 (« Prendre appui sur la société civile dans la mise en œuvre de la PNSJ ») de la PNSJ pour les actions des ANE ayant trait au milieu carcéral.

R.6. Les établissements pénitentiaires sont mis en conformité avec les normes internationales de détention

6.1- Réhabilitation et/ou construction des Maisons d'arrêt :

- Réhabilitation des maisons d'arrêt de Moroni et d'Itoundzou, (Ngazidja) de Koki (Anjouan) et de Badjo (Mohéli) ;

[Réhabilitation de la Maison d'arrêt de Moroni : dans l'attente de la construction d'une nouvelle Maison d'arrêt à Moroni, les travaux viseront à remédier aux problèmes récurrents d'étanchéité des cellules ou ayant trait à l'adduction d'eau, à la dotation de médicaments et/ou à l'équipement d'une infirmerie. Il est proposé que la Maison d'arrêt n'accueille plus que des détenus en détention préventive, les OSC étant invitées à s'impliquer dans des activités de conseil juridique ou dans la mise en place d'AGR au sein de la maison d'arrêt. Il a été proposé que les étudiants de la faculté de droit (niveau Master ou Doctorat) puissent tenir une permanence chargée d'informer les détenus sur leurs droits.

Réhabilitation de la Maison d'arrêt d'Itoundzou (actuellement sans détenu) et rénovation des deux blocs et des 7 cellules de l'établissement. Les OSC seraient conviées à développer des activités de réinsertion sociale et professionnelles pour les détenus, qui seraient des condamnés définitifs à des peines supérieures à 5 ans ;

Réhabilitation légère des maisons d'arrêt de Koki (Anjouan) et de Badjo (Mohéli) : les deux Maisons d'arrêt bénéficieront de travaux en matière d'étanchéité des toitures ainsi que d'adduction d'eau. Les enceintes seront réhabilitées ou édifiées en vue de diminuer le nombre d'évasions. Les travaux de réhabilitation ainsi que des AGR pourraient être mis en œuvre par des OSC spécialisées]

- Construction et équipement d'une nouvelle prison à Ngazidja ;

[Compte tenu des flux moyens de détenus au cours des dernières années et en prévision de la croissance au cours de la décennie prochaine, du nombre de détenus, il est recommandé d'opter pour une capacité d'accueil maximale de 400 détenus, soit un bâtiment de 5 niveaux, chaque niveau accueillant deux grandes cellules de part et d'autre du couloir central, avec 20 lits « doubles » (superposés) dans chaque cellule. Ces cellules disposeraient chacune d'une salle de bains avec 10 toilettes et 10 douches. Chaque cellule devrait avoir une surface minimale de 160 m² pour se conformer aux normes d'urgence des NU (2 m² par détenu) – Cette activité est prévue dans les PAP du SCA2D 2015-2019, au titre du S-P IV.1.2, A.IV.1.2.4.1]

6.2. Création de quartiers pour mineurs dans les maisons d'arrêt ;

6.3. Mise en place de services sociaux et de santé dans les maisons d'arrêt (en partenariat avec le CICR) ;

6.4. Mise en place d'une gestion informatisée de la population carcérale ;

[L'administration pénitentiaire doit être dotée d'un système de gestion des détenus. Ce système doit avoir des fonctionnalités d'aide à la décision permettant de définir une politique pénale adéquate et « individualisée » des détenus ; l'alternative est soit de développer un logiciel de gestion informatisée des détenus, soit d'en acquérir un auprès des ANE qui ont développé certaines applications très performantes, comme c'est le cas notamment pour PRSF (Prisonniers Sans Frontières) qui a doté la Maison d'Arrêt et de Correction d'Abidjan (MACA) d'un logiciel réputé. Cette application qui comporte des éléments biométriques d'identification des détenus (photographie, empreintes digitales) permet de veiller au respect des règles de procédure et d'identifier clairement et instantanément tous les détenus dont la détention préventive est arrivée à terme ou les condamnés dont la peine est arrivée à terme. D'autres éléments peuvent être intégrés à l'application : les condamnations passées, la mention des activités de réinsertion sociale et professionnelle, une appréciation sur le comportement disciplinaire, etc... Ces éléments peuvent être utiles pour le JAP ou pour apprécier l'opportunité d'une libération conditionnelle ainsi que d'une mesure de grâce présidentielle]

6.5. Permanence de conseil et d'assistance juridique de la Faculté de droit de l'Université des Comores auprès de la Maison d'arrêt de Moroni ;

[La tenue de la permanence fera partie des activités pratiques des étudiants de maîtrise ou de doctorat ; elle permettra d'exercer un contrôle sur le respect des règles procédurales en matière notamment de détention préventive]

6.6. Rapport annuel de la CNDHL sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en Union des Comores.

[La CNDHL aura accès à la base de données recensant tous les détenus (y compris les détenus en préventive) élaborées dans le cadre du lancement du processus d'informatisation du système judiciaire]

R.7. L'administration pénitentiaire est réformée

7.1. Elaboration d'un Code pénitentiaire aligné sur les standards internationaux en matière de normes de détention;

*[La Commission de réforme du droit, afin d'améliorer la situation sinistrée du pénitentiaire, mise en évidence notamment lors de l'exercice périodique universel (EPU) de l'UDC en 2014 et sur la base d'un **audit du système pénitentiaire comorien** (dont une section spécifique sera consacrée à l'identification des besoins carcéraux en matière de prise en charge des femmes détenues ainsi que des mineurs) préparera dans les meilleurs délais un projet de loi pénitentiaire assurant le respect de la personne humaine détenue et encourageant sa réinsertion sociale et professionnelle, en conformité avec les normes internationales de détention. Cette loi pénitentiaire inclura la création d'un véritable corps du personnel pénitentiaire, dont les agents bénéficieront d'un programme de renforcement des capacités, notamment dans le domaine des droits de la personne humaine].*

7.2. Mise en place et formation d'un corps du personnel de l'administration pénitentiaire (régisseurs, greffiers, intendants, gardien-chefs et surveillants) ;

[Les modules de formation pour l'administration pénitentiaire sont adaptés aux différentes catégories du personnel pénitentiaire ;

- Régisseurs/Directeurs/ Greffiers/ Agents de la Direction de l'administration pénitentiaire : définition concrète des aspects essentiels du métier, du respect des droits de l'homme et des liaisons avec l'autorité judiciaire
- Surveillants/Gardiens de Maison d'arrêt : sensibilisation à l'organisation judiciaire et au milieu carcéral ainsi qu'au respect des droits de l'homme.

Un module commun de formation à l'intention de tous les agents est centré sur les normes de détention élaborées dans le cadre des Nations Unies, du CICR (accent mis sur l'environnement de la détention : assainissement, santé, etc..) et de l'Europe- RPE : Règles pénitentiaires Européennes]

R.8. Des programmes de réinsertion sociale et professionnelle des détenus sont mis en œuvre en partenariat avec des OSC

8.1. Mise en place d'Activités Génératrices de Revenus (AGR) dans les maisons d'arrêt, en particulier des microprojets de production maraîchère ou artisanale dans les établissements pénitentiaires ;

8.2. Application effective des dispositions relatives à la justice des mineurs

*[Près d'une décennie après l'adoption le 31 décembre 2005 des lois novatrices relatives à la justice pour mineurs, 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 (aucun magistrat n'a encore été désigné comme Délégué à la Protection de l'Enfance (DPE) au sein des Cours d'Appel d'Anjouan et de Moroni). 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 désignée pour assister les juges des enfants des trois TPI de l'Archipel. 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 leurs attributions au titre de la protection de l'enfance, les juges des enfants semblent avoir beaucoup de difficultés à trouver des familles d'accueil sauf pour une très courte période (inférieure à deux mois), ce qui illustre les carences des Comores en matière d'institutions de placement. Il n'existe pas non plus de centres de rééducation (ou foyers pour mineurs) qui offriraient aux mineurs en conflit avec la loi une opportunité d'échapper éventuellement à l'incarcération (des mineurs sont détenus à la prison de Moroni sans disposer d'un quartier spécial) et de poursuivre une formation professionnelle. En partenariat avec l'UNICEF, qui a appuyé l'adoption des lois de 2005, **un audit de la justice des mineurs en UDC** sera mené dressant un état des lieux des conditions d'hébergement, d'alimentation, d'hygiène et d'éducation des mineurs dans le pénitencier; cet audit inclura des recommandations en vue de garantir l'effectivité des dispositions protectrices des lois adoptées en 2005 ainsi que la mise en conformité de la législation applicable aux mineurs avec les engagements internationaux de l'UDC en matière de droits de l'enfant, recommandations que le Ministère de la Justice mettra en œuvre.]*

8.3. Création et équipement (ateliers de formation professionnelle) à Ngazidja d'un centre de correction pour mineurs en conflit avec la loi ;

OS.4- Garantir l'accès équitable des citoyens au droit, l'égalité de tous devant les tribunaux et la participation de la société civile au renforcement du service public de la justice

Les activités/produits liés aux Résultats 9 à 11 ci-après constituent la traduction opérationnelle des orientations 5.3 (« Améliorer l'accessibilité, l'équité et l'efficacité du service public de la justice ») et 5.9 (« Prendre appui sur la société civile dans la mise en œuvre de la PNSJ »).

R.9. L'assistance judiciaire est fonctionnelle

9.1. Création et mise en place effective du **mécanisme d'assistance judiciaire** dans les juridictions ;

9.2. Convention d'assistance juridique et juridictionnelle avec le Barreau et des OSC spécialisées dans l'assistance aux femmes et aux enfants victimes de violences ;

[Un préalable à la mise en œuvre des activités 9.1 et 9.2 est la finalisation et l'adoption du projet de loi sur l'assistance juridictionnelle]

R.10. Les citoyens, en particulier les plus démunis, ont une meilleure connaissance de leurs droits

10.1. Campagnes de sensibilisation et d'information sur les droits humains animée par des OSC sous la coordination de la CNDHL en liaison avec la DGDH

[Du matériel de sensibilisation – affiches sur les droits humains, brochures thématiques, messages radiodiffusés, etc...- accompagnera ces campagnes qui mettront l'accent sur l'égalité entre les femmes et les hommes, contre les violences faites aux femmes ainsi que sur les moyens légaux de poursuivre en justice les auteurs de ces violences... Un autre thème prioritaire est celui du droit foncier, qui doit faire l'objet de réunions de sensibilisation avec les populations. Autres thématiques possibles : la lutte contre la « petite corruption » dans les services publics, y compris celui de la justice ; l'état-civil, un guide pratique de l'exécution des décisions de justice civile, etc...]

10.2. Organisation d'une journée nationale de la justice en partenariat avec les ANE ;

[Journée « portes ouvertes » dans les juridictions comoriennes organisée par le Ministère de la Justice en partenariat avec les OSC actives en matière d'assistance juridique ainsi qu'avec l'Ordre des Avocats : présentation didactiques de thèmes d'intérêt général relatifs au Code de la famille ou au droit foncier. Avec le même objectif d'améliorer l'image de la justice au sein de la population, participation d'acteurs de la justice (magistrats et avocats) à des manifestations de sensibilisation de la jeunesse dans les établissements secondaires ainsi qu'à des émissions radiophoniques et/ou télévisuelles sur le thème du service public de la justice]

10.3. Création de centres d'écoute des usagers du service public de la justice par des OSC dans les juridictions (TPI et TI après leur création)

[Un appui matériel – mobilier et équipement - sera apporté à ces permanences animées par les OSC spécialisées dans l'assistance juridique dans les 15 TI et les 3 TPI des Comores. Une documentation – fiches thématiques en langue nationale (sur le code de la famille, le foncier, etc..) – sera mis à la disposition du public dans ces centres d'écoute. Ces structures sont destinées prioritairement à l'information et à l'assistance des justiciables les plus défavorisés, en particulier les femmes et les enfants]

10.4. Création de centres de conseil juridique (« cliniques juridiques ») aux populations animés par des OSC ;

[L'assistance juridique et judiciaire interviendra aussi bien en amont de la phase contentieuse -sous forme de consultations juridiques- que durant l'ensemble du processus contentieux- par le canal de collectifs d'avocats rattachés aux services d'écoute et de conseil créés par des OSC ou par des OSC engagées dans la défense de catégories vulnérables de la population]

R.11. La justice de proximité est améliorée

11.1. Création et mise en place dans des locaux rénovés et équipés de **16 Tribunaux d'Instance** -TI (1 par chef-lieu de préfecture) ; formation des magistrats et des cadis de ces juridictions aux moyens alternatifs (conciliation, médiation...) de résolution des litiges

[La mise en œuvre de cette activité est subordonnée à l'adoption d'une nouvelle loi sur l'organisation judiciaire, créant les Tribunaux d'Instance –et modifiant le cas échéant la dénomination des TPI en Tribunal de Grande Instance (TGI)-]

11.2. Elaboration et mise en œuvre d'un programme d'audiences foraines dans les trois îles de l'UDC.

Cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PAP

La mise en œuvre efficace et coordonnée (tant au niveau des institutions nationales que des PTF) du PAP du secteur de la justice dépend pour une large part d'un cadre institutionnel de pilotage et de suivi approprié. Ce cadre institutionnel comporte le **Comité de pilotage de la Politique Nationale du Secteur de la Justice, le Groupe Thématique Sectoriel Gouvernance et Justice et la revue annuelle sectorielle conjointe**, dans le cadre prévu au titre de ***l'orientation 5.10 («Piloter efficacement la politique Nationale du Secteur de la Justice ») de la PNSJ.***

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

Le Comité de pilotage, créé par décret qui en fixe l'organisation et les attributions, se réunit au moins deux fois par an ; la liste de ses membres figure dans le document de Politique Nationale du secteur de la Justice (PNSJ) 2016-2025, Orientation 5.10.

[Le Comité de pilotage a 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 la prise éventuelle de mesures appropriées]*

Le Comité de pilotage est assisté dans ses missions par le **Comité sectoriel justice de suivi-évaluation** qui traduira sur le plan opérationnel le cadre de mesures de performance élaboré au travers d'une série d'Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV). 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).

- **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 réunit 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 et du PAP du secteur de la justice

Le document comporte les annexes suivantes:

ANNEXES :

1-Chronogramme et coût estimé du PAP du secteur de la justice

2- Matrice des Indicateurs pour le suivi-évaluation de la mise en œuvre du PAP du secteur de la justice.



Disclaimer

“Ce document est préparé avec l’assistance financière de l’Union Européenne. Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par l’Union Européenne ou par les Autorités des pays concernés.”