

Ministère des Affaires étrangères et européennes

**Evaluation de la coopération dans le domaine de la  
formation initiale et continue des magistrats et  
personnels judiciaires**

**VOLUME III : Rapports de mission**

**Rapport final**



Innovation, Territoires et Développement en Europe  
Adresse postale : 11 bis impasse Daunay - 75011 Paris  
Bureaux en France à Paris et Thonon (74), à Bilbao, Helsinki et Luleå  
Tél. : +33 1 43 70 21 59  
Courriel : [matthieu.lacave@itdeu.eu](mailto:matthieu.lacave@itdeu.eu)  
[www.itdeu.eu](http://www.itdeu.eu)

## *Sommaire*

<b>RAPPORT DE MISSION : NIGER</b> .....	<b>3</b>
1. Déroulement de la mission.....	4
2. Contexte de la justice nigérienne sur la période.....	6
3. Réponses aux questions d'évaluations .....	10
3.1 ARJUDI : programme FSP, 2003-2009.....	10
3.2 Projet FSP PADDEN .....	13
4. Evaluation générale et préconisations .....	13
<b>RAPPORT DE MISSION : SERBIE</b> .....	<b>16</b>
1. Déroulement de la mission.....	16
2. Points-clés .....	17
2.1 La coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et greffiers : un champ d'actions aujourd'hui limité et peu visible.....	17
2.2 Le soutien au Centre de formation judiciaire au travers du FSP 2002-2008 : un apport extrêmement positif de la coopération française, mais qui n'a pas su ou pu être valorisé.....	18
2.3 L'assistant technique : un outil pertinent et apprécié au service de la coopération dans le domaine de la justice .....	19
2.4 La satisfaction partagée des partenaires serbes sur la pertinence des cours de français juridiques .....	20
3. Questionnements et pistes d'améliorations.....	21
3.1 Repositionner l'AT .....	21
3.2 Accompagner le développement de l'Académie de Justice sur des actions de formation ciblées : formation continue des magistrats renommés et des personnels de justice 22	
3.3 Intégrer le « Multi Donors Fund » de la Banque Mondiale pour renforcer l'effet de levier de la coopération française en matière de justice, dans le domaine de la formation en particulier.....	23
3.4 Pousser davantage des actions de coopération régionale dans le domaine de la formation .....	23
3.5 Approfondir la coopération dans le domaine de la douane judiciaire (judicial custom) .....	23
3.6 Mieux communiquer et valoriser sur les initiatives françaises en matière de coopération justice et formation des magistrats.....	24
<b>RAPPORT DE MISSION : MADAGASCAR</b> .....	<b>26</b>

1. Déroulement de la mission.....	26
2. Réponses aux questions évaluatives .....	28
2.1 Critères d'évaluation .....	28
2.2 Questions d'évaluation spécifiques.....	31
3. Points-clés et recommandations .....	32
<b>RAPPORT DE MISSION : VIETNAM .....</b>	<b>35</b>
1. Déroulement de la mission.....	35
2. Etat des lieux de la coopération française.....	36
2.1 Le projet FSP 2000-33.....	37
2.2 La Maison du Droit vietnamo-française (MDVF).....	37
2.3 Le programme européen <i>Institutional Support</i> (ISP) .....	42
3. Réponses aux questions évaluatives .....	43
3.1 Critères d'évaluation .....	43
3.2 Questions évaluatives spécifiques .....	45
<b>RAPPORT DE MISSION : LAOS.....</b>	<b>49</b>
1. Déroulement de la mission.....	49
2. Etat des lieux de la coopération française.....	50
2.1 Le projet FSP 2001-44.....	50
2.2 La mission d'assistance technique auprès du PNUD .....	52
2.3 L'action d'Avocats sans Frontières (ASF) .....	53
3. Réponses aux questions évaluatives .....	54
3.1 Critères d'évaluation .....	54
3.2 Questions évaluatives spécifiques .....	55
4. Points-clés .....	57
<b>RAPPORT DE MISSION : SÉNÉGAL.....</b>	<b>59</b>
1. Déroulement de la mission.....	59
2. Contexte .....	61
2.1 La formation des magistrats et greffiers au Sénégal .....	61
2.2 L'appui de la coopération française de 1999 à 2009 .....	62
3. Réponses aux questions évaluatives .....	64
3.1 Critères d'évaluation .....	64
3.2 Questions spécifiques d'évaluation .....	67
4. Points-clés .....	69

## 1. Déroulement de la mission

### Liste des personnes rencontrées

Organismes	Prénoms et Noms	Fonctions	Date
Ambassade de France, Service de Coopération et d'Action Culturelle	Nicolas Groper	COCAC	6 juillet 2010
	Pierre Poli	COCAC adjoint	6 juillet 2010
Délégation de l'Union Européenne	Nadia Canata		6 juillet 2010
DUE / projet PAJED	Francois Lebur		6 juillet 2010
Service de Coopération et d'Action Culturelle / Ministère de la Justice	Clémence Héraut-Delanoé	Assistant Technique Justice et Conseiller technique	7 juillet 2010
Ministère de la Justice	Karidio Harissa Daouda	Secrétaire général	7 juillet 2010
	M. Gourouza	Directeur des ressources des humaines	7 juillet 2010
	M. Soumana	Directeur des études et de la programmation	7 juillet 2010
Association des Femmes Juristes du Niger	Balkissa Diallo		7 juillet 2010
Institut Danois des droits de l'homme	Monique Alexis	représentante régionale	8 juillet 2010
	Mairiga Ibrahim	président	8 juillet 2010
cour des comptes	Eliane ALLAGBADA	Présidente, anciennement SG du MJ et anciennement coordinatrice de la formation des magistrats.	8 juillet 2010
	Hassane Hodi	procureur général	8 juillet 2010
Ministère de la Justice		directeur des affaires pénales	8 juillet 2010
cour	M. Galadima	Magistrat, haut conseiller	8 juillet 2010

constitutionnelle	M. Oumarou	Magistrat, haut conseiller	8 juillet 2010
Cour d'Appel de Niamey	M. Iakouba	Magistrat, haut conseiller	8 juillet 2010
	M. Roko	Magistrat, haut conseiller	8 juillet 2010
SCAC / projet PADDEN	Bernard Cauville	Assistant technique, projet PADDEN	8 juillet 2010
ENAM	M. Niandou	Directeur général	8 juillet 2010
	M. Moukaila	juge à la cour suprême, coordonnateur de la section magistrature	8 juillet 2010
	M Kaka	ancien directeur de la formation	8 juillet 2010
faculté des sciences économiques et juridiques	Tidjani Alou	doyen	8 juillet 2010
faculté des sciences économiques et juridiques	Bachir Talfi	chef du département de droit et conseiller du ministre	8 juillet 2010
PNUD	Ismaël KANE	conseiller adjoint Droits de l'homme	9 juillet 2010
Ordre des Avocats	Moussa Koulibaly	Bâtonnier	9 juillet 2010
Cour d'Etat	M. F. Moussa	Procureur Général	9 juillet 2010
Association Nigérienne des Droits de l'Homme	Khalid IKHIRI	président	9 juillet 2010
Université de Niamey, Directeur du centre des œuvres universitaires	Djibril Abarchi	Maître de conférences, conseil juridique du recteur, vice-président de l'ANDDH	10 juillet 2010

La mission a été organisée sur place par Madame Clémence Hérauld-Delanoé (Ambassade de France) qui a su organiser au mieux et dans un court délai, des rendez-vous avec l'ensemble des acteurs concernés. Nous l'en remercions vivement.

### ***Déroulement, exécution et méthodes de la mission***

Le présent rapport s'appuie, outre la documentation recueillie à Paris et sur place, sur les entretiens qui ont été menés du 6 au 10 juillet à Niamey, en différents lieux dont les juridictions et l'ENAM, les sièges des associations, le ministère de la justice, le siège du Barreau.

Le rapporteur a pu assister dès le 6 juillet à une réunion de restitution de la mission organisée par le PAJED sur l'élaboration d'un plan pluriannuel de formation des magistrats et des greffiers.

A compter du 7 juillet, des entretiens ont été menés tantôt avec un seul interlocuteur tantôt avec plusieurs. Il s'est agi d'entretiens semi-directifs de 50 minutes à 2 heures au cours desquels après avoir présenté notre mission, nous avons cherché d'une part à recueillir des informations sur la manière dont notre interlocuteur a été concerné et a vécu l'aide de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels de justice, mais aussi nous avons voulu recueillir le maximum d'informations sur la situation concrète de la justice et des acteurs. Enfin, nous avons systématiquement cherché à

recouper les informations et les avis recueillis en soumettant à nos interlocuteurs successifs certaines des analyses ou informations recueillies auprès des précédents, sans citer nos sources, pour apprécier leur validité ou en tout cas la manière dont elles étaient partagées. Nous avons au terme de chaque journée rédigé une brève note sur chacun des entretiens menés.

Au total, nous avons rencontrés, en entretien, 30 personnes dont un tiers de magistrats, des hauts fonctionnaires du Ministère de la justice, les acteurs coté français et union européenne de la coopération judiciaire. Nous avons rencontré aussi les représentants de l'université, de l'ENAM, du Barreau, des Associations les plus concernées par notre mission.

Il y aura lieu pour la personne qui effectuera la mission au Sénégal de chercher rencontrer à Dakar M. **Damien Rey** qui fut l'acteur essentiel de l'exécution du programme ARJUDI et que nous regrettons pour notre part de ne pas avoir pu rencontrer tant son rôle nous a paru important.

### ***Appréciations liminaires et générales***

Madame Clémence Hérault-Delanoé a souligné la facilité avec laquelle elle avait pu obtenir le principe de rendez-vous et la disponibilité des personnalités pour ceux-ci. Or, pour certains d'entre eux, ils venaient la semaine précédente d'être entendus par Madame I. Salliou, magistrat français, dans le cadre de la mission organisée par le PAJED sur un objet très proche voire identique. Cette proximité de missions d'expertise et d'évaluation n'a pas nui du tout à notre travail. Elle n'a pas conduit nos interlocuteurs à fuir d'une manière ou d'une autre cette nouvelle visite.

La remarque de Madame Hérault-Delanoé peut être prolongée. Les entretiens se sont tous, sans aucune exception, tenus dans un climat d'expression très libre, sans langue de bois aucune, et pour tout dire, étonnamment libre même quand ils touchaient des sujets tel que l'indépendance des magistrats, l'Etat de droit et les réalités de la justice nigérienne, le comportement des acteurs.

Ce rapport ne rendrait pas compte de ce climat s'il adoptait un autre ton.

Nous voulons souligner aussi la qualité intellectuelle des échanges que nous avons pu avoir avec les hauts-magistrats. Certaines, et certains avaient préparé, avec ou sans notes, l'entretien et leur réflexion sur leurs fonctions et la formation du corps est, à notre sens, remarquable.

Il en est de même pour les acteurs de la société civile, Barreau, et ANDDH, IDDH, AFJN.

Le signataire de ce rapport est depuis des années rompu aux entretiens semi-directifs, menés en France avec des magistrats et c'est cette expérience qui l'amène à vouloir souligner cette qualité.

## **2. Contexte de la justice nigérienne sur la période**

Sur les dix dernières années le Niger a connu 7 ministres de la Justice, dont un est demeuré 6 ans à la tête du ministère avant d'être incarcéré par ses propres amis politiques et les autres sont en moyenne demeurés 8 mois à leur poste.

Notre mission s'exécute dans un climat d'attente et d'espoir d'un retour à une constitution et un fonctionnement démocratique dans lequel la décision de la Cour constitutionnelle de censurer le décret qui aurait permis la modification de la constitution et un troisième mandat au président Tandja prend évidemment une résonance particulière dans l'ensemble du corps judiciaire.

La justice au Niger ne comporte qu'un seul ordre. Si des tribunaux administratifs doivent être mis en place (ou devraient l'être depuis un certain temps déjà), ils n'en seront pas moins inscrits au sein d'un unique corps judiciaire.

Niamey compte selon les bonnes sources près de 900 000 habitants, sur une population qui avoisinerait les 16 millions et concentre, selon les avocats, 80% du contentieux. Il existe une seule autre Cour d'Appel à ZINDER et, pour le reste, en province il existe des TI et TGI (compétences distinctes des nôtres).

Le pays est rural à 80% et le taux d'analphabétisme se situerait également aux alentours de ce chiffre, en tout cas pour les femmes. La croissance démographique, dont on sait le lien avec l'éducation (Cf. Les analyses de E. Todd), est l'une des plus fortes au monde et la population l'une des plus jeunes (âge médian 16ans et demi !).

Le Niger compte 301 magistrats aujourd'hui quand il n'en comptait que 142 en 2002. Tous ne sont pas en poste, notamment ceux qui sont à l'administration centrale. Le corps de magistrats est encore largement masculin. Mais la féminisation du corps est en marche et on doit souligner au surplus que parmi les magistrats d'expérience, on compte à de très hauts postes (procureur général près la cour suprême, présidente de la cour des comptes et présidente de la cour constitutionnelle) trois femmes de très grande qualité, très respectées à l'évidence par l'ensemble de leurs pairs.

Il existe donc dans le pays 1 magistrat pour 60 000 habitants environ, soit le tiers de la norme internationale. Le corps a donc connu une très importante croissance sur la période qui nous occupe et qui est pour une part le résultat quantitatif le plus net de l'aide apportée par la coopération française.

En termes de formation initiale, le corps des magistrats nigériens est donc assez hétérogène. Une moitié a été formée pour les plus anciens dans les universités françaises ou étrangères en Afrique du Nord (Maroc) ou sub-saharienne (Dakar, etc.) avec des formations professionnelles en France à l'ENM pour certains. La part la plus récente du corps peut avoir été formée exclusivement au Niger depuis la faculté jusqu'à l'Ecole nationale d'administration et de la Magistrature (ENAM).

Le barreau est également très jeune, entièrement concentré sur Niamey, avec ici encore deux générations, celles des anciens, minoritaires aujourd'hui, pour certains bien installés, formés en France ou à l'étranger dans d'autres pays, et une majorité de jeunes (100 nouveaux avocats en 20 ans, formés au Niger). Jusqu'à il y a peu il n'existait aucun avocat en dehors de Niamey. Une expérience est en cours pour installer des avocats en province, avec l'aide du PAJED mais qui ne semble pas connaître une grande réussite et se voit adresser des reproches sévères par le Barreau.

Sur l'ensemble de ces professionnels du droit, magistrats et avocats, encore faut-il distinguer en terme de formation universitaire, deux époques voire trois pour ceux qui ont été formés au Niger. En effet, à la fin des années 80, il existe encore à l'université, à la faculté de droit, de nombreux coopérants français. Suite au désengagement de la coopération française, et au départ des derniers enseignants en 1996, la situation de l'université s'est dégradée en termes de qualité selon l'avis des universitaires nigériens eux-mêmes. De 2001 à 2007, il n'y aura pas eu une année universitaire complète. Elles furent parfois réduites à deux mois. Et,

qui plus est le baccalauréat avant d'être réformé ces dernières années était délivré très facilement nous disent les universitaires.

Aujourd'hui, la faculté de droit compte 1900 étudiants de la première à la quatrième année, 1000 en première année, 500 en seconde etc.). Un texte a récemment créé deux nouvelles universités (transformation d'IUT en université) dont les universitaires nigériens, en tout cas les juristes, se demandent bien avec quels moyens on pourrait les créer quand on sait l'état dans lequel se trouve celle de Niamey.

Depuis trois ans, le déroulement des études est revenu à la normale et le taux de réussite est remonté de 14 à 43%. Mais le taux d'encadrement reste faible. 21 enseignants titulaires ou contractuels (non compris les vacataires), 14 en droit public et 7 en droit privé, 1 professeur et 4 maîtres de conférences, pour 16 assistants et Maîtres-assistants qui ont moins de six ans d'ancienneté. Pas d'achat d'ouvrages ni d'abonnement à des revues depuis 20 ans ! Un campus numérique récent existe mais qui ne peut suffire à satisfaire aux besoins compte tenu du faible taux d'équipement en ordinateur des étudiants. Tous les enseignants sont eux équipés d'un portable.

**Il est donc possible de dire que la moitié des magistrats et des avocats au moins ont été formés dans des conditions très difficiles au plan de leur formation initiale universitaire et que les évaluations qui ont été faites en 2007 et qui ont révélées chez les magistrats des carences, que le barreau confirme, trouvent là leur explication.**

Le concours d'accès à la magistrature a témoigné de ces difficultés. Il était prévu de recruter 50 candidats par an durant cinq ans. Le concours connaît un vrai succès en termes de nombre de candidats (300), ce qui se conçoit car la rémunération des magistrats est perçue par tous comme assez bonne, voire bonne (les universitaires revendiquent d'être payés « comme les magistrats » c'est un signe). Mais pourtant, Il a fallu renoncer au recrutement de telles promotions et pour atteindre des promotions de 20 à 25, il a fallu « repêcher » jusqu'en dessous de 9 de moyenne. Sur les trois dernières années, le concours d'accès du barreau, n'a reçu que deux candidats en 3 ans ; il est lui (et a été voulu) plus sélectif, non pas par le choix des sujets mais par l'exigence d'une moyenne de 12. Un universitaire précise qu'un travail a été fait permettant de dire que si le même critère avait été appliqué pour le recrutement dans la magistrature, il n'y aurait eu également qu'un candidat d'admis par an soit 5% de l'effectif entré à l'ENAM depuis 5 ans.

**Faute de prendre en compte ce passé récent, on se prive de pouvoir analyser de façon réaliste les besoins et leur hétérogénéité. Des magistrats assez avancés dans la carrière, bien formés au plan universitaire manifestent des aptitudes et un intérêt pour des formations spécialisées de haute tenue (écofi, criminalité organisée, propriété intellectuelle, droit administratif, etc.), tandis que d'autres auraient besoin d'un soutien qui les aide à dépasser des carences basiques sur des notions fondamentales, carences liées aux conditions de leurs années de formation initiale que l'ENAM ne pouvait suffire à combler.**

**Par ailleurs, il est évident qu'il faut prendre en compte la situation d'encadrement à l'université si on ne veut pas que la formation des magistrats ne devienne une reprise des études qui n'auront pas été faites à l'Université.**

Le personnel des greffes, très insuffisant en nombre (il en faudrait 3 fois plus selon la direction des programmes du Ministère de la Justice) pose des questions encore plus difficiles. Il est formé de personnes non titulaires du Baccalauréat. Elles reçoivent une formation pratique d'un an à l'ENAM. Les huissiers, notamment en province, ne sont pas mieux formés. Ces professions sont peu valorisés et certains de nos interlocuteurs estiment qu'il serait temps, grand temps même de relever le niveau de compétence et de valorisation

des ces compétences. Un de nos interlocuteurs précisant que certains deviennent des « suce-justiciables ». D'autres insistent sur les dysfonctionnements de la justice ordinaire tenant aux erreurs nombreuses qui affectent les actes (citations etc.) rédigés par les greffiers et les huissiers et qui semblent générer un important contentieux autour de l'exécution ou des dysfonctionnements graves de la chaîne pénale.

Beaucoup insistent au surplus sur le manque de moyens matériels qui rendent la justice inefficace, lente, etc.

La gestion de ces ressources humaines, du moins s'agissant des magistrats, pose aussi de nombreux problèmes. La constitution en vigueur jusqu'en 2010 (de 1999 à 2010) posait certes le principe de l'inamovibilité des juges du siège mais avec une possible exception tenant « aux nécessités du service ». L'avis du CM n'était qu'indicatif. A partir de là, la **mobilité** des magistrats du siège est devenue la règle. Ils sont déplacés quand bon semble au pouvoir. La spécialisation devient totalement impossible. Cette question revient comme un leitmotiv chez les magistrats rencontrés. Nommés en province, la difficulté devient encore plus importante quand, et c'est souvent le cas, le magistrat ne parle pas la ou les deux langues nationales en vigueur dans la région où il est nommé. L'absence d'interprètes le conduit à devoir se fier au greffier dans l'espoir que celui-ci maîtrise la langue du justiciable en cause. Cette question qui nous a été exposé précisément avec exemples à l'appui par un universitaire semble être largement sous-estimée.

Récemment le mouvement annuel des magistrats a eu lieu et le gouvernement actuel n'a pas jugé bon de consulter le CSM. Un recours a été formé par le syndicat des magistrats (SEMAM) contre ce mouvement, recours dont la presse s'est fait l'écho. Mais le projet de constitution prévoit le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège sans exception cette fois.

La formation des magistrats, leur formation continue est largement entravée par l'**absence d'une documentation fiable y compris sur la loi applicable, faute de mises à jour de celle-ci, de recueil de jurisprudence, etc. En tout cas depuis la fin du programme ARJUDI.**

Le droit applicable est au surplus complexe. Le juge, en l'absence de tribunaux administratifs spécifiques, annoncés mais non installés, statue tantôt en matière administrative, tantôt dans les autres domaines, les TI ayant une compétence très large. Le droit moderne ou droit national nigérien, largement inspiré du droit français, cohabite avec, pour le droit des affaires, le droit régional OHADA, mais aussi avec le droit coutumier, lui-même plus ou moins modifié, par l'islam.

Sur ce dernier point, la difficulté pour le magistrat semble-t-il serait de toujours savoir mettre en œuvre l'analyse de la validité de la coutume en tant que norme, validité conditionnée à sa conformité à l'ordre public et aux engagements internationaux. En effet, si le juge pour les raisons vues plus haut et tenant à sa mobilité, ne peut connaître les dix coutumes et variantes de ces coutumes et s'il n'a d'autre solution que de s'en remettre à ses assesseurs, c'est à lui en revanche qu'il appartient de vérifier que la coutume en cause peut être retenue au regard de sa conformité à l'ordre public et aux engagements internationaux, ce que la loi lui enjoint de faire. Il semble que les magistrats ou au moins certains d'entre eux soient démunis pour mener à bien cet exercice.

**De sorte que les besoins de formation sur le fond du droit touchent donc tous les contentieux et de manière très différente depuis des besoins sur des domaines très pointus et bien réels (la criminalité organisée) qui sont ceux de magistrats expérimentés et souvent de grande qualité intellectuelle, il faut y insister, jusqu'à des**

**besoins qui relèvent du rattrapage de carences de la formation universitaire et qui peuvent concerner de larges contentieux.**

La coopération française pour la formation des magistrats et des personnels de justice à travers le prisme des questions évaluatives

### **3. Réponses aux questions d'évaluations**

Pour mémoire, les questions évaluatives proposées étaient les suivantes :

- Pertinence
- Efficacité/effectivité
- Efficience
- Cohérence
- Viabilité
- Impact

Les questions évaluatives spécifiques étaient :

- Importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chefs et greffiers
- Rationalisation des interventions de la France en matière d'appui à la formation
- Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation
- Mobilisation d'autres partenaires
- Pertinence et efficacité d'une approche multisectorielle

Nous avons identifié deux dispositifs d'aide à la formation des magistrats et des personnels de justice qui ont été menés ou au moins conçus sur la période de référence. L'un est central, il s'agit du programme ARJUDI, l'autre est plus accessoire.

Nous ne reprendrons pas ici la description détaillée du programme ARJUDI ni le rapport définitif de M. Damien Rey sur ce programme clôturé en 2009.

Il nous paraît en revanche nécessaire de nous arrêter ici sur l'analyse qu'en font les acteurs sur place aujourd'hui.

Ce programme a donc touché la formation initiale et la formation continue des magistrats et de personnels de justice.

#### **3.1 ARJUDI : programme FSP, 2003-2009**

##### ***Formation initiale***

S'agissant de la formation initiale, la section magistrature de l'ENAM a bénéficié d'une aide sous diverses formes : construction, aménagement, matériel et documentation qui sont aujourd'hui pleinement utilisés. Auquel il faut ajouter formation des formateurs, formation des cadres de l'école etc.

Sans elle, le pays n'aurait pu assurer la formation de jeunes magistrats dans des conditions difficiles et dont il a le plus grand besoin d'autant que tous les indicateurs montrent et les universitaires, comme les magistrats, les avocats et les associations le disent : la population exprime un besoin de droit, de se voir rendre justice, de pouvoir en tous domaines saisir un juge pour voir trancher les litiges.

Certes l'ENAM est perfectible, son statut peut mériter des transformations, Mais elle bénéficie à l'évidence du soutien de tous ceux qui constituent au Niger la magistrature de qualité, ce qui explique d'ailleurs que **tous les magistrats** qui, aujourd'hui ou hier, ont contribué à son existence **sont unanimes à souhaiter que l'appui de la coopération française soit poursuivi.**

Au regard de la situation de l'université, de ce que certains de nos interlocuteurs ont dénommé la « pépinière », il eut été sans doute plus pertinent d'articuler le programme ARJUDI sur un ensemble université-ENAM avec d'emblée la constitution d'une formation en amont de l'ENAM, formation à l'ensemble des carrières judiciaires afin d'éviter les choix radicalement opposés qui ont été faits par le barreau et la magistrature et afin d'élever le niveau en amont de l'ENAM qui ne peut en 18 mois corriger toutes les carences.

Mais il n'en reste pas moins que les **résultats quantitatifs et même qualitatifs de l'ENAM sont là** si on veut bien prendre en compte que les carences constatées dans les évaluations qui en ont été faites se situent en amont de l'ENAM : les résultats du concours du barreau le démontrant sans aucune contestation possible.

L'efficacité de cette partie du projet paraît réelle. Comme il a été très justement souligné par M. Groper (COCAC), en ce domaine l'expertise française est réelle, et au regard des sommes engagées dans d'autres programmes pour des résultats qui sont contestés par nombre d'acteurs (parfois très critiques avec le programme PAJED comme nous avons pu le constater), il apparaît que **l'appui fourni à l'ENAM a été maîtrisé, utilisé à bon escient et continue de produire tous ses effets.**

Ici, il faut souligner que le programme ARJUDI a bénéficié de la qualité de celui qui fut en charge de sa mise en œuvre pour l'essentiel, M. Damien Rey. Il fait l'unanimité auprès de tous les acteurs, y compris les plus difficiles à convaincre. Son savoir-faire doublé d'un savoir-être ont été décrits sous ses différentes facettes par tant d'acteurs et avec précision **qu'on ne peut s'empêcher de souhaiter que ce cas suscite la réflexion en termes de gestion des ressources humaines : voilà bien une réussite exceptionnelle dont il faut chercher à tirer les leçons.**

La cohérence de cette partie du projet est évidente. L'ensemble mis en œuvre a permis le fonctionnement à tous égards de la section magistrature.

L'appropriation est ici réelle au plan intellectuel et presque affectif. La haute magistrature s'est investie dans cette école et elle est à l'évidence attachée à sa pérennité. Tout le démontre. Et ce sont là au surplus les magistrats qui sont de toute évidence moteurs dans l'établissement de l'Etat de droit, la liberté de leur discours en témoigne.

Reste que l'Etat n'est pas en mesure de se passer de cet appui et qu'on peut craindre sinon la mort de l'école du moins son effondrement, un fonctionnement en « bricolage » comme nous l'a dit un de nos interlocuteurs si d'aventure, l'aide française venait à disparaître et n'était pas poursuivie par quiconque. C'était déjà la conclusion du rapport d'évaluation de M. Reynal et de Madame Manou Fassouma Moussa, haut magistrat, en 2007. Cette dernière n'a pas changé d'avis. Et l'ensemble des acteurs rencontrés partagent cet avis.

L'impact, on l'a dit, a été d'abord quantitatif. Le corps des magistrats a été augmenté notoirement grâce à l'instrument ainsi constitué. Il est aussi d'une autre nature : il a maintenu l'influence du droit français, le bien fondé d'une approche laïque du droit dans un pays très majoritairement musulman et l'importance des liens entre la magistrature nigérienne et française, la référence à l'ENM étant explicite pour tous.

### **Formation continue**

La situation était d'emblée pour les motifs expliqués ci-dessus plus complexe.

Le programme ARJUDI peut à première vue (c'est ainsi qu'il nous est apparu d'abord) sembler être un patchwork, un ensemble assez hétérogène d'action de formations très variées en des domaines très différents. Faut-il alors en rester à l'idée qui nous a été soumise par un acteur du PAJED d'un « bouche-trous de grande qualité » expression dont il a bien précisé qu'elle n'était pas péjorative mais qu'elle décrivait une réalité tenant à la situation du pays ?

Nous ne le pensons pas. Pour des motifs qui tiennent au contexte dans lequel ce programme a été mené : instabilité ministérielle caricaturale après 2006, absence d'un plan de formation continue construit de la part du ministère, instabilité des magistrats dans leurs postes, niveaux très différents du besoin des magistrats, besoins multiples quant aux domaines de droit concernés.

Dans ce contexte, il est même permis de se demander si l'élaboration d'un plan plus structuré n'aurait pas, compte tenu des défauts repérables dans la gestion ministérielle de la Justice, signifié l'abandon d'une réponse nécessairement hétérogène au profit de priorités arrêtées en fonction d'intérêt politiques étroits, de la vision du ministre d'un moment et aurait donc sombré après son départ. Le sentiment apparent d'impressionnisme aura été le meilleur garant d'une bonne adaptation permanente du projet aux aléas politiques.

On notera d'ailleurs que le PAJED, lui-même, n'échappe pas à cette hétérogénéité (Cf. pièces jointes « Formations 2010 »).

La situation future peut sans doute être pensée autrement compte tenu de l'effort réalisé par le ministère de la Justice sous la forme de l'élaboration d'un plan quadriennal sectoriel.

Si le début du programme ARJUDI a été mené par son responsable de l'époque de manière qui est jugée par tous les acteurs comme assez personnelle, M. Rey qui a pris la suite a su écouter les différents acteurs et mobiliser tous ceux qui pouvaient contribuer à des actions de formation (magistrats, nigériens ou non, IDDH, ANDDH, etc.).

La pertinence des thèmes de FC proposés n'a été remise en cause par aucun de nos interlocuteurs et notamment pas par ceux qui en ont bénéficié et si les résultats qualitatifs sont difficilement appréciables, cela tient aux mouvements imposés aux magistrats qui peuvent les empêcher de mettre en œuvre les connaissances acquises.

L'examen des rapports de formation (procédures rapides, procédure civile, écofi,) démontrent que les formations étaient bien préparées grâce à la vigilance de M. Rey. Les intervenants recevaient avant leur déplacement au Niger toute la documentation nécessaire, et les formations étaient organisées de telle sorte qu'elles étaient interactives et l'occasion d'échanges entre les magistrats nigériens sur leurs pratiques, l'évolution possible et souhaitable du droit (ex. le Code de procédure civile). La lecture des rapports nous a convaincu de la grande qualité de ces formations.

Il est aussi certain que les formations à l'informatique des magistrats et greffiers auront contribué à préparer la mutation de la justice nigérienne au plan des technologies, mutation qui est tout à fait inéluctable et en réalité déjà engagée. Il est seulement très regrettable que le projet PAJED ait pris un tel retard provoquant un délai de trois ans entre la formation à l'informatique et la livraison du matériel...Mais le PAJED en porte la responsabilité.

On doit souligner l'importance du travail de formation réalisé en matière de délinquance économique et financière. Dans le contexte nigérien, ce travail apparaît, au plan de la formation des magistrats comme au plan de l'Etat de droit, essentiel. Il s'agit de faire en

sorte que les juges soient en situation de pouvoir, de savoir, mener la poursuite d'infractions en ce domaine. On ne peut prendre en compte l'objection entendue et qui consiste à dire que tant que l'Etat sera ce qu'il est, les gouvernants refuseront de laisser la justice intervenir en ce domaine qui les concernent au premier chef et que la formation est inutile. Les associations ne partagent pas cette vision pessimiste exprimée par le Bâtonnier. Elles estiment que les juges doivent être prêts en ce domaine. Certes aujourd'hui, le pouvoir issu du coup d'état a confié à une commission le soin d'assainir les questions à la corruption mais il est permis d'espérer qu'un régime puisse vouloir dans l'avenir laisser la justice passer.

Nous avons pu constater 3 ans après les formations menés par les magistrats nigériens en qualité de formateurs dans le domaine écofi, qu'ils ont conservé le gout pour les actions de formation, l'un d'eux étant aujourd'hui outre ses hautes fonctions juridictionnelles, coordinateur de la formation à l'ENAM.

### ***Documentation dirigée vers les magistrats.***

Elle aura été très importante. La mise à disposition des juges éloignés parfois de Niamey par plusieurs centaines de kilomètres et pour la première fois de tous les codes et textes applicables était évidemment un pré-requis essentiel à toute formation des magistrats et à l'appui à la justice du Niger. Les « mallettes » contenant ces textes, remises ainsi à plusieurs générations de jeunes magistrats mais aussi aux plus anciens ont été unanimement appréciées par les magistrats comme un saut qualitatif dans l'exercice de leurs fonctions.

On ne peut que constater, avec M. Groper (Ambassade de France) que l'Etat n'est pas en mesure de poursuivre de lui-même cet effort. C'est une ONG étrangère qui aujourd'hui dans le cadre du PAJED tente de maintenir l'effort entrepris avec ARJUDI.

On doit également souligner la qualité de la mission d'évaluation exécutée en matière d'informatisation par Madame Guedes de l'Ecole des greffes de Dijon en 2007, dans le cadre d'ARJUDI. Il doit être noté que cette étude est citée dans le Plan d'Action Quadriennal de la politique sectorielle du Ministère de la Justice de février 2010 comme devant servir de référence pour les années à venir.

### **3.2 Projet FSP PADDEN**

Mené par un autre AT dans le cadre du Haut commissariat à la modernisation de l'Etat, ce programme touche aussi la formation des magistrats. Il a consisté à envoyer en France à l'ENA, en 2008, des magistrats pour se former au droit administratif (120 heures).

Ici, le programme a davantage été discuté. D'une part, pour des raisons financières, le stage en juridiction qui était prévu n'a pas pu avoir lieu. D'autre part, la lettre de mission fournie aux intervenants n'était sûrement pas assez précise puisque les formateurs ont découvert en formation que leurs auditeurs étaient des magistrats d'expérience et non des auditeurs en formation initiale. Enfin, mais de cela les responsables du projet ne sont pas responsables, aucun des magistrats formés n'a été amené à exercer dans le domaine du droit administratif.

Le second point est incontestablement une erreur. L'évaluation de la formation a pour autant été positive car les intervenants de très haute qualité ont su s'adapter à leur public.

## **4. Evaluation générale et préconisations**

L'aide à la formation des magistrats et des personnels de Justice a constitué au Niger sous la forme du Programme ARJUDI principalement, une action de la coopération française très

appréciée par les autorités judiciaires et les magistrats, mais aussi par les acteurs dynamiques de la société civile.

Dans une période difficile, de 2003 à 2009, il a constitué la seule aide d'ampleur à la justice nigérienne, l'union européenne étant intervenue réellement que sur la fin de cette période. Si le début de son exécution a paru à certains un peu trop discret, de 2005 à 2008 il s'est imposé comme un appui essentiel à la formation initiale et continue. Il a impulsé un dynamisme aux autres actions en ce domaine et il a su imposer l'action de la coopération française comme fédérateur d'un certain nombre d'actions menées aussi bien avec les ONG qu'avec l'union européenne.

La pertinence des actions menées n'est contestée par personne au Niger bien au contraire et il est tout à fait évident qu'au regard des objectifs de la DGMDP de la Mission de gouvernance démocratique et du Pôle Etat de droit, libertés et reconstruction, le programme ARJUDI est également pertinent. Il a permis la fois le développement du corps des magistrats dans un pays qui en a un très grand besoin, et il a contribué à sa formation dans des domaines diversifié.

La formation d'une centaine de magistrats, le tiers du corps actuel peut largement lui être imputée. Il a contribué à fournir aux juges de la manière la plus concrète, dans un pays extrêmement démuné, leur instrument premier de travail : les textes qu'ils ont charge d'appliquer. Il a permis à de très nombreux juges de recevoir des formations à la fois dans des domaines intellectuels essentiels : les droits de l'homme, mais aussi le droit des affaires africain OHADA, le droit pénal « écofi » et aussi dans des domaines techniques, l'informatique. Les actions menées ont relevé à la fois du développement de la démocratie, du développement économique et de l'administration de la justice.

L'ensemble des magistrats concernés ont estimé que ces actions avaient été importantes pour leur développement professionnel et d'ailleurs il est à noter que la haute magistrature comme le syndicat de magistrat se sont engagés résolument dans les actions menées. S'il est difficile de mesurer qualitativement l'efficacité de telles formations, l'appréciation portée sur elles par les intéressés constitue en tout cas un indice important en ce sens.

L'efficience est particulièrement soulignée par les acteurs, parfois, il faut le dire, au détriment de dispositifs plus lourds et qui ont subi des avanies tels que le PAJED. Ici, l'ensemble des réalisations menées à bien par l'AT de 2004 à 2007 est réelle et impressionnante par la trace qu'elle a laissée.

Au regard des moyens engagés sur le plan financier, il apparaît pour autant que nous soyons à même d'en juger, que l'efficience est bonne, y compris par comparaison avec le PAJED, comparaison que les acteurs de la société civile ne manquent pas de faire.

La cohérence du projet s'est sans aucun doute améliorée au cours de son exécution par la qualité de l'AT intervenu en second lieu, M. Damien Rey.

Mais elle ne prendrait définitivement forme pour les acteurs du monde judiciaire au Niger que si le projet connaissait un prolongement. Les efforts menés actuellement par l'ambassade de France, M. Groper et Madame Hérault-Delanoé, pour créer un centre de documentation et de recherche basé à l'Université, mais ouvert à la magistrature et au barreau, projet mené en partenariat avec des ONG paraissent essentiels pour prolonger l'action menée dans le cadre d'ARJUDI.

Si les autorités nationales ne semblent pas en mesure d'assurer la pérennité de ce qui a été fait au plan financier, en revanche l'appropriation intellectuelle des actions menées en

matière de formation initiale et continue paraît bonne du fait de la qualité des acteurs qui ont été associés au programme et qui ont été très judicieusement choisis.

Mais c'est peut-être l'impact du programme qui doit être souligné. Les juristes nigériens, universitaires et magistrats expriment clairement leur souhait de retrouver via la documentation notamment, **un lien fort avec le droit français qu'ils craignent de perdre**. Cette demande nous a surpris par sa force et la précision des ses justifications que certains acteurs ont même théorisé (des articles ont été publiés en ce domaine). C'est dire que la coopération française si elle a vocation comme elle a su le faire ici à travailler avec d'autres bailleurs, a aussi vocation à continuer d'y tenir un rôle central d'animation. La coopération française n'est pas ici un bailleur parmi d'autres en matière de justice parce qu'elle offre **un lien avec le droit que les magistrats vivent comme le droit qui doit les inspirer, a fortiori pour ceux qui sont les plus attachés à la construction de l'Etat de droit**.

Préconisations : le centre de documentation qui est aujourd'hui en projet devrait pouvoir bénéficier d'un accès à l'UNJF (Université Numérique Juridique Francophone) de manière à offrir aux enseignants-chercheurs et aux étudiants un accès aux cours de droit français qui leur fait cruellement défaut ainsi qu'à quelques bouquets de revues en ligne.

Un nouveau programme, s'il en était décidé, devrait traiter **d'une aide à la formation initiale depuis la fin des études de droit (préparation aux concours de magistrat et d'avocat) jusqu'à la formation continue des magistrats. L'université est aujourd'hui sans doute le point le plus faible de la filière de formation qui fragilise en aval l'institution judiciaire et son recrutement**.

La poursuite de l'aide en matière de formation initiale des magistrats est perçue par l'ensemble des acteurs comme une nécessité absolue. L'existence d'un plan quadriennal sectoriel pourrait sans doute constituer l'articulation entre la coopération française et l'état nigérien pour la poursuite de cette aide. Si les investissements matériels peuvent être apportés par d'autres bailleurs de fond, mieux dotés au surplus tel l'UE, il paraît évident qu'au plan de la conception et des moyens intellectuels, la coopération française paraît irremplaçable pour les nigériens et aussi la seule à pouvoir répondre véritablement à la demande.

Enfin, de ce qu'il nous a été donné de voir, notamment à l'occasion d'une restitution d'une mission consacrée à l'élaboration d'un plan pluriannuel de formation des personnels de justice, il ressort que quelque soit la pertinence des propositions faites dans le cadre du PAJED, la coopération française, en raison de la confiance qu'elle a acquis auprès des autorités nigériennes judiciaires et du ministère de la justice, est sans doute le seul bailleur capable d'assister le Niger dans ces choix de construction de sa justice et qui puisse être entendu. Pour des raisons linguistiques et culturelles.

C'est en réalité la question de l'influence qui se joue ici au double plan de la culture juridique et de la construction de l'Etat de droit dans une période difficile et une région fragile.

## **Rapport de mission : Serbie**

**Matthieu Lacave**

**10 septembre 2010**

La mission de Matthieu Lacave s'est déroulée du 5 au 8 septembre 2010 :

- Départ de Paris le dimanche 5 septembre ;
- Retour le mercredi 8 septembre.

### **1. Déroulement de la mission**

Liste des personnes rencontrées

<b>Organismes</b>	<b>Prénoms et Noms</b>	<b>Fonctions</b>	<b>Date</b>
Ambassade de France en Serbie	Pascale DELPECHE	Conseiller de coopération et d'action culturelle	06/09
	Frédéric Remay	Attaché de coopération	06/09 – 08/09
	Bruno BOYER	Attaché de coopération pour le français	06/09
Ministère de la Justice	Slobodan BOSKOVIC	Conseiller du ministre en charge des relations internationales	06/09
Académie Judiciaire (école de formation)	Nedad VUJIC	Directeur	06/09
Projet IPA – Assistance technique auprès de l'Académie Judiciaire	Jean-Jacques HEINTZ	Chef de projet (magistrat honoraire)	06/09
Bureau du Procureur de la République	Slobodan RADOVANOVIC	Substitut du procureur	07/09
Association des procureurs de Serbie	Jasmina KIURSKI	Procureur adjoint à la Cour d'Appel (Belgrade)	07/09
Association des juges de Serbie	Dragana BOLJEVIC	Président de l'association	07/09

OSCE	Ivana RAMADANOVIC	Chargée du domaine Justice	07/09
Délégation de l'Union européenne	Verena WESSELY	Chargée du domaine Justice	08/09

La mission n'a rencontré aucun problème particulier, en raison d'une organisation efficace et d'une contribution de chacun des acteurs rencontrés. Seul un rendez-vous avec la secrétaire générale du Conseil supérieur des tribunaux n'a pu être honoré pour cause de déplacement à l'étranger. En amont de la mission, un rendez-vous téléphonique a été organisé avec Stéphane Thibault, assistant technique justice auprès du Ministère de la Justice serbe.

L'appui du poste a été très précieux, tant en ce qui concerne les entretiens menés et l'apport à l'étude d'évaluation (notamment pour les perspectives futures) qu'en ce qui concerne l'organisation matérielle et logistique des rendez-vous. Nous tenons vivement à remercier Pascale Delpech (COCAC), Frédéric Remay (attaché de coopération), et Stéphane Thibault pour leur implication et leur disponibilité.

Il est important de préciser que les entretiens ont surtout porté sur les perspectives futures de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et greffiers, plutôt que l'évaluation rétrospective des actions passées. En effet, seul un interlocuteur (M. Vujic, directeur du Centre de formation judiciaire) a eu à connaître personnellement le programme FSP. Le reste des interlocuteurs sont arrivés postérieurement à leur poste.

## 2. Points-clés

### 2.1 La coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et greffiers : un champ d'actions aujourd'hui limité et peu visible

La coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et greffiers en Serbie a pris des formes diverses:

- Un programme FSP de 2002 à 2008 intégrant une composante d'appui technique au *Judicial Training Centre* - JTC (Centre de Formation Juridique) combinant financements et assistance technique. Cette composante s'est toutefois achevée en 2007.
- Un assistant technique, placé auprès du Ministère de la Justice serbe, dont la formation des magistrats n'est qu'une thématique mineure des activités
- Le financement de bourses (stagiaires ENM) et de cours de français juridiques à destination de magistrats serbes, ainsi que l'organisation de conférences et séminaires thématiques, le plus souvent au niveau régional.

La coopération française s'est inscrite dans un processus d'évolution profond du système judiciaire serbe, marqué par différentes réformes extrêmement récentes (2008-2009) et contestées :

- La réforme de la carte judiciaire contribuant à une réduction du nombre des tribunaux de base et des tribunaux supérieurs, et la mise en place de 4 cours d'appels
- Le processus de re-nomination des magistrats, contesté par la communauté internationale pour son manque de transparence et de motivation des décisions et choix. Le processus a pollué l'ensemble du processus de réforme judiciaire et est source de contentieux avec l'Union européenne.
- La création du Haut Conseil des Juridiction (*High Judicial Council*) et du Conseil supérieur du Ministère Public (*State Prosecutors Council*) plus ou moins indépendants

- La transformation du JTC (Centre de Formation Judiciaire) en Académie de Justice d'entrée (*Judicial Academy*)<sup>1</sup> et la mise en place d'un concours d'entrée. Désormais, la JA intègre trois branches de formation :
- La formation initiale : 20 auditeurs vont être sélectionnés (vers la mi-octobre, sur la base d'examens écrits, puis oraux)
- La formation continue : environ 200 cours sont organisés par an
- La formation spécialisée

La mise en place de l'Académie de Justice est également elle-aussi critiquée par les observateurs, car la nomination des auditeurs en sortie de l'école n'est pas automatique (décision de l'Assemblée nationale). L'association des magistrats qui a contribué à créer le JTC s'estime quant à elle dépossédée par le Gouvernement et marginalisée dans cette nouvelle organisation.

La transformation de la JTC en JA avec un positionnement sur de la formation initiale a donné lieu à un appel d'offres européen pour l'assistance technique dans le cadre d'un projet européen IPA (instrument d'aide de pré-adhésion de l'Union européenne), pour lequel le consortium ENM/Acojuris n'a pas été retenu, au bénéfice d'un consortium autrichien (*Human Dynamics*), intégrant un chef de projet français (magistrat)<sup>2</sup>.

La dynamique de coopération franco-serbe dans le domaine de la formation a évidemment pâti de cette décision, l'ENM (au dire des acteurs sur place) ne souhaitant plus s'impliquer en Serbie au côté de la JA. A cela s'est ajoutée la décrue des moyens du poste dédiés à la coopération en matière de justice, et à la formation des magistrats en particulier.

En fin de compte, la coopération dans le domaine de la formation des magistrats se limite aujourd'hui depuis la fin du FSP à des actions de faible ampleur et de peu de visibilité : quelques bourses ; quelques séminaires thématiques (qui ne sont pas tous considérés comme étant de la formation proprement dite par le poste et les partenaires serbes) ; des cours de français juridique auprès de magistrats ; même si l'AT continue de nouer des contacts avec le Centre de formation (mais sans moyens dédiés pour cela).

Dans une certaine mesure, cette décrue a donné le sentiment aux partenaires serbes d'une forme de désengagement de la France du champ de la formation des magistrats en l'absence de projet financé clairement identifié.

## **2.2 Le soutien au Centre de formation judiciaire au travers du FSP 2002-2008 : un apport extrêmement positif de la coopération française, mais qui n'a pas su ou pu être valorisé**

Le JTC a été créé en 2002 par le Gouvernement avec l'appui de l'Association des magistrats serbes, avec pour objectif de délivrer de la formation continue. Le JTC a reçu le soutien de la coopération française dans le cadre d'un programme FSP (150 000 € environ et un AT). **Les acteurs rencontrés, notamment le directeur de la JA se félicite du FSP** qui a permis de fournir un appui technique à la mise en place du JTC et à construire son programme de formation continue.

L'intérêt du FSP pour les acteurs est qu'il présente :

- un outil cohérent de coopération intégrant à la fois appui technique et financement. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui,

<sup>1</sup> Le conseil d'administration de la JA est composé de trois représentants du Gouvernement, trois représentants du *High Judicial Council* et deux représentants du *State Prosecutors Council*.

<sup>2</sup> Voir nota en fin du document pour une brève présentation de l'accompagnement qui est fourni à la JA

- un outil flexible, orienté sur les résultats, avec des procédures de gestion souples, et permettant de réorienter chemin faisant le programme d'actions (par opposition aux programmes européens).

L'apport du FSP a été de :

- Renforcer la crédibilité du JTC vis-à-vis du Gouvernement en proposant des modules de formation spécialisés et de haut niveau. Le Gouvernement a ainsi donné au JTC le monopole de la formation des magistrats sur des thèmes spécifiques, tels que le droit pénal des enfants ou le droit de la famille,
- Renforcer la crédibilité du JTC vis-à-vis des magistrats serbes, avec la venue d'experts magistrats français dans le cadre des formations délivrées et des visites de magistrats serbes en France à l'ENM (extrêmement profitables selon les intéressés),
- Indirectement de mieux prendre en compte la formation dans le développement de la carrière des magistrats, même si la formation continue n'est toujours pas formellement obligatoire. Sur un certain nombre de sujets, la loi impose cependant des magistrats spécialisés et leur impose donc de recevoir des formations spécialisées du JTC (ex : droit pénal des enfants) ; par ailleurs, les deux Hauts Conseils créés en 2009 peuvent exiger des formations de magistrats sur des sujets techniques.
- Préparer la transformation du JTC en JA, c'est-à-dire en un organisme délivrant de la formation initiale. Les visites de l'ENM dans le cadre du projet ont permis à l'encadrement du JTC de mieux comprendre les critères de recrutement, les durées de formation, les besoins en termes d'organisation et de management, etc.

**Malgré ces résultats positifs, la coopération française n'a pu capitaliser cet acquis pour accompagner la transformation de la JTC en JA.** En effet, en 2010, le JTC a changé de statut et de mission (devenu Judicial Academy – JA) en intégrant la formation initiale et la mise en place d'un concours d'entrée pour les magistrats. L'objectif poursuivi est d'harmoniser la formation des magistrats et leur recrutement.

Cette transformation, soutenue par l'Union européenne (IPA, instrument d'aide de préadhésion), a donné lieu à un appel d'offres européen pour l'assistance technique, pour lequel le consortium ENM/Acojuris n'avait pas été retenu, au bénéfice d'un consortium autrichien (*Human Dynamics*), intégrant un chef de projet français (magistrat).

Au-delà des critères de sélection et du choix du candidat retenu, qui ont fait l'objet d'une forte controverse, il apparaît que,

- D'une part, **la stratégie de sortie du FSP a sans doute été insuffisamment préparée**
- **Et d'autre part, la continuité insuffisamment assurée**, entre la fin du FSP dans sa composante formation des magistrats (fin 2007) et l'arrivée d'un nouvel assistant technique (fin 2008)
- L'offre française a sans doute pâti de cette discontinuité et des nombreux changements de postes dans l'administration serbe (manque de répondant).

### **2.3 L'assistant technique : un outil pertinent et apprécié au service de la coopération dans le domaine de la justice**

L'assistant technique, actuellement en poste, est arrivé dans de mauvaises conditions :

- sans lettre de mission, ni concertation avec les partenaires serbes. La description de la fiche de poste n'a pas non plus correspondu à la réalité de son travail.
- la transmission des acquis du FSP n'a pu se faire de manière optimale : il y a eu presque un an de battement entre le départ de l'AT lié au FSP et l'arrivée de Stéphane Thibault, actuel AT ; le faible archivage sur l'ancien FSP n'a pas permis de retracer précisément le projet.

- le FSP était achevé dans sa composante formation des magistrats, alors même que la fiche de poste décrivait parmi les attributions les responsabilités de chef de projet FSP
- enfin, l'assistant technique est arrivé dans un contexte de réduction budgétaire, entraînant une coupe de 30% des crédits d'intervention « justice » (depuis 2008, de l'ordre de 10.000 € par an) qui vont au-delà des seuls aspects « formation des magistrats ».

Sur ces 10 000 €, le Poste finance notamment des bourses pour des stages de courte durée de magistrats serbes à l'ENM (il reste difficile de trouver des candidats pour des stages de longue durée, dans un contexte de renomination des juges qui ne les incite pas à la mobilité)

Les missions de l'AT auprès du Ministère de la Justice sont larges :

- consultations sur les lois et règlements, production de notes
- règlement de problèmes de toutes sortes (exemple dans l'affaire du ressortissant français décédé suite à une attaque d'hooligans)
- gestion de projets (ex : dans le domaine des douanes judiciaires, organisation de séminaires sur la lutte contre la corruption, etc.)

**L'apport de l'assistant technique est jugé extrêmement positif de la part de l'ensemble des partenaires serbes rencontrés :**

- la compétence de l'AT et les relations personnelles qu'il a su nouer
- la forte implication de l'AT dans la vie du ministère (ex : apprentissage du serbe reconnu)
- le fait qu'il soit un magistrat assoit sa crédibilité et donne accès à des réseaux en France
- il offre également un canal efficace de communication avec l'Ambassade de France, mais également avec les autres interlocuteurs (délégation de l'UE, association des magistrats de Serbie par exemple), ce qui lui donne un positionnement stratégique tout à fait pertinent
- les limites de l'AT, c'est-à-dire l'absence de moyens financiers, sont connues et acceptées

**L'assistant technique bénéficie en outre d'une bonne visibilité vis-à-vis des autres bailleurs de fonds internationaux** car il est proche du ministère de la justice (il est le seul AT auprès du ministère) et il est en mesure de fournir une expertise auprès notamment de la Délégation de l'UE (en manque d'expertise, semble-t-il).

En revanche **son positionnement au sein du ministère est parfois compliqué** par des jeux politiques, ses prises de position claires (sur la procédure de renomination des juges notamment) et la volonté du ministère de jouer la concurrence entre bailleurs de fonds.

En dernier lieu, la position de l'AT demeure fragile, car il repose sur des personnalités et un degré d'implication personnel important.

#### **2.4 La satisfaction partagée des partenaires serbes sur la pertinence des cours de français juridiques**

Ils concernent deux groupes de fonctionnaires :

- Les magistrats (22) (les cours ont lieu à l'Académie de Justice)
- Les hauts fonctionnaires des ministères
- Le coût est d'environ pour les deux groupes de 45.000 €. Une contribution est demandée aux bénéficiaires.

Les cours ont commencé il y a 3 ans avec le même public, permettant d'arriver au niveau B1 des référentiels de langue (autonomie), ce qui permet de suivre les cours à l'ENM par exemple. Ils s'adressent aux magistrats de Belgrade, ayant vocation à travailler sur des questions de droit européen (CJCE, CEDH, Tribunal de La Haye, Représentation permanente à Bruxelles, Institutions européennes).

Ils sont également un outil pour renforcer les réseaux francophones en Serbie et défendre une conception continentale du droit (par opposition à la *common law*).

Les résultats sont positifs au regard de l'évaluation des candidats organisés par le Poste.

L'organisation des cours est en voie de modification puisque désormais le financement doit passer par l'OIF (Organisation Internationale de la Francophonie), ce qui oblige le partenaire serbe (l'Agence de développement des ressources humaines qui a dans son périmètre tous les ministères, sauf les Affaires étrangères et la Justice) à soumettre un projet unique auprès de l'OIF pour l'ensemble des ministères. La problématique actuelle est donc (i) que la partie serbe présente un seul dossier auprès de l'OIF qui ne reconnaît comme seul interlocuteur que l'Agence de développement des ressources humaines (l'Agence doit donc intégrer dans son projet les besoins des magistrats) (ii) de bien cibler le futur public de ce programme de formation au français : un groupe de magistrat pour des cours collectifs et des cours individualisés pour de hautes personnalités, appelées à siéger un jour dans les instances européennes (CEDH, CJCE notamment).

### 3. Questionnements et pistes d'améliorations

Au final, la coopération française dans le domaine dispose d'une expertise reconnue via l'AT de moyens financiers dédiés à la formation des magistrats très limités, qui au fil du temps, risquent de nuire à la visibilité de son action, en raison de l'absence de masse critique.

L'enjeu actuel est donc de mieux tirer partie du positionnement stratégique de l'AT auprès du Ministère de la Justice pour renforcer la visibilité des actions de la France dans le domaine de la formation des magistrats et greffiers.

#### 3.1 Repositionner l'AT

Actuellement, l'AT a un spectre de missions très large auprès du Ministre de la Justice, l'une des questions, au regard des moyens, est d'envisager un positionnement plus ciblé de son action :

- soit auprès du *High Judiciary Council* (équivalent du CSM)
- soit auprès du *State Prosecutors Council* (Conseil national du Ministère Public)
- soit le garder auprès du Ministère de la Justice
- soit partager son temps entre le Ministère de la Justice et un des deux Conseils

Le Ministère de la Justice serbe est sur une position de garder ouvert le champ des missions du prochain AT :

- soutien aux deux conseils nouvellement créés (*High Judicial Council* ; *State Prosecutors Council*)
- assistance auprès du ministère pour améliorer ses performances et son organisation (notamment pour renforcer les services en charge de l'intégration de l'acquis communautaire, la direction de la coopération, le service d'entre aide internationale, etc.) et à la mise en place d'une douane judiciaire
- soutien à la formation continue des magistrats (organisation de séminaires thématiques de formation en lien avec la JA)

Le Bureau du Procureur de la République (Ministère de la Justice) exprime un vif intérêt à ce que l'AT puisse apporter un appui technique à la mise en place du *State Prosecutors Council*.

A l'aune des différents échanges, il semble qu'une position intermédiaire soit la plus pertinente :

- un mi-temps auprès du Ministère de la Justice (sur l'optimisation de l'organisation du Ministère, la mise en place d'un corps d'inspection judiciaire, et l'organisation d'une douane judiciaire)
- un mi-temps auprès du *State Prosecutors Council* (formation des membres, appui à l'organisation du Conseil). Dans le contexte politico-juridique actuel, il ne semble pas pertinent que l'AT soit positionné auprès du *High Judicial Council* dans la mesure où ce dernier se voit faire porter la responsabilité du processus de renomination par le Gouvernement.

Au-delà de son positionnement futur, il est important d'insister sur la nécessité d'assurer la continuité entre les deux AT afin de poursuivre les projets déjà engagés, et ne pas donner l'impression, comme après la fin du FSP, d'un désengagement français.

### **3.2 Accompagner le développement de l'Académie de Justice sur des actions de formation ciblées : formation continue des magistrats renommés et des personnels de justice**

Dans le domaine de la formation initiale, l'Académie de Justice bénéficie aujourd'hui de l'assistance technique dans le cadre du projet européen IPA. L'Académie est d'ailleurs dans une situation quelque peu paradoxale, voir inquiétante à moyen terme : l'école est entièrement focalisée sur la mise en place de la formation initiale qui ne concerne qu'une vingtaine d'auditeurs, futurs magistrats (si l'Assemblée nationale qui procède à leur nomination accepte de choisir tous les auditeurs formés à l'Académie), alors même que les besoins en formation continue demeurent tout à fait importants, notamment à la suite du processus de renomination des juges (300 nouveaux magistrats ont été nommés sans expérience de la magistrature).

Il nous semble donc que les efforts devraient porter sur :

- la formation continue des magistrats dans des domaines spécialisés (droit pénal des enfants, droit européen pour la reprise de l'acquis communautaire par exemples)
- la formation continue des personnels de justice (les besoins sont confirmés par les partenaires serbes rencontrés)

Sur le premier point toutefois, la coopération ne pourra s'engager qu'à moyen terme. Les relations avec l'ENM sont manifestement tendues (côté français) suite à la sélection du concurrent pour l'appel d'offres européen relatif à l'assistance technique auprès de l'Académie de Justice. L'association des magistrats, l'association des procureurs et le bureau du procureur sont cependant très demandeurs de cette coopération. A moyen terme, pourront être envisagés des échanges et l'envoi de stagiaires à l'ENM.

Sur le second point, il peut y avoir des marges de manœuvre pour établir une coopération avec l'Ecole Nationale des Greffes. Côté serbe, il y a un réel besoin de former à l'administration de la justice (L'USAID finance un petit projet dans ce domaine), cela fait l'objet de la troisième branche de formation offerte par la JA, en plus de la formation initiale et continue des magistrats. Le Poste pourrait à court terme envisager de financer la visite de l'ENG en Serbie pour amorcer la coopération.

### **3.3 Intégrer le « Multi Donors Fund » de la Banque Mondiale pour renforcer l'effet de levier de la coopération française en matière de justice, dans le domaine de la formation en particulier**

La plupart des bailleurs internationaux, bi- et multilatéraux, conduisent des actions dans le domaine de la justice : il y a même une compétition entre bailleurs sur laquelle peut jouer le partenaire serbe<sup>3</sup>. La Banque Mondiale a pris l'initiative de coordonner les initiatives via un fonds multi-bailleurs, auquel devrait participer l'Union européenne à partir de 2011 ou 2012 (à hauteur de 2 M€ environ). Le fonds permet de financer des projets de plus petite taille que les projets européens dans le cadre du programme IPA, et apparaît donc pertinent pour financer des actions de coopération dans le domaine de formation.

Compte-tenu des moyens désormais limités de la coopération française dans le domaine de la justice (en particulier la formation), hors assistant technique, il pourrait être pertinent d'envisager une participation de la France à ce fonds, en apportant les crédits du Poste dédiés à la justice (10.000 €) sur trois ans (soit 30.000 €) et en essayant de valoriser le poste d'assistant technique auprès du fonds, en intégrant dans ses missions un rôle de relais informel entre le Ministère de la Justice serbe et le fonds (donc les bailleurs internationaux).

Cette orientation aurait d'autant plus d'intérêt que l'Académie de Justice se montre réceptive à l'utilisation de ce fonds pour financer des projets de formation. Il reste toutefois au Poste à vérifier le caractère opérationnel (et efficace) de ce fonds auprès de quelques-uns de ses donateurs principaux (Autriche, Suède).

### **3.4 Pousser davantage des actions de coopération régionale dans le domaine de la formation**

Les actions de coopération régionale se limitent aujourd'hui à l'organisation de conférences et séminaires sur des problématiques communes (ex : conférence sur lutte contre la corruption en octobre 2010 organisée avec le soutien de la France, et rassemblant 10 Etats de la région). Les bailleurs internationaux (OSCE, UE, USAID...) sont également peu sollicités sur des projets régionaux de coopération dans le domaine de la justice, alors même que des problématiques sont communes, et qu'une organisation conjointe permettrait de rationaliser l'utilisation des crédits (vu les moyens limités de la coopération française).

A minima, il faudrait envisager d'orienter les moyens de la coopération française vers un appui à l'organisation de davantage de conférences et séminaires régionaux.

A moyen terme, il faudrait envisager des actions de coopération régionale plus poussées qui pourraient passer par l'organisation de sessions de formation de courte durée (1 à 2 semaines) sur des sujets précis, organisées en partenariat avec les académies de justice de la zone. Toutefois, une telle orientation nécessite un accord des partenaires serbes et un travail de conviction auprès d'eux pour s'engager sur cette voie<sup>4</sup>.

### **3.5 Approfondir la coopération dans le domaine de la douane judiciaire (judicial custom)**

Ce domaine de coopération a été initié par l'Assistant Technique, le Poste et l'assistant techniques Douanes en poste à l'Ambassade à Zagreb, qui ont permis de présenter au

---

<sup>3</sup> A titre d'exemple, la JA bénéficie actuellement concomitamment du programme IPA et d'un projet OSCE pour le renforcement de ses capacités. Dans la pratique, il y a cependant une coordination informelle entre les deux projets (échanges croisés via les comités de pilotage respectifs des projets). Mais il reste que la ligne de partage entre les deux projets est ténue.

<sup>4</sup> Le Bureau du Procureur et l'Association des Procureurs sont cependant demandeurs de telles formations au niveau régional ne sont pas a priori contre une telle orientation.

Ministère serbe de la justice et aux douaniers serbes les services de la douane judiciaire française. Suite à cela le Ministère serbe de la Justice a organisé des réunions en interne et nommé un correspondant en son sein pour travailler avec les services des douanes. Cette personne va être prochainement envoyée en stage à l'ENA, le Poste essayant de faire en sorte qu'elle puisse faire son stage au sein du service national des douanes judiciaires. Cette action se déroule en parallèle du jumelage entre douanes françaises et serbes qui porte sur la reprise du droit communautaire en matière douanière.

La coopération dans ce domaine illustre l'opportunité de soutenir des actions intersectorielles justice-douane-police et répond à un intérêt de la partie serbe.

### **3.6 Mieux communiquer et valoriser sur les initiatives françaises en matière de coopération justice et formation des magistrats.**

La présente mission montre clairement que la visibilité de la coopération française est très faible, tant auprès des bailleurs internationaux comme l'OSCE ou la Délégation de l'Union européenne que des partenaires serbes. Il est vrai que les moyens sont limités. La mémoire du précédent FSP a notamment été complètement perdue.

Il reste néanmoins des efforts à faire en termes de communication par le Poste et l'Assistant technique pour valoriser et faire connaître les initiatives françaises : communiquer davantage sur le rôle de l'AT lui-même et sa valeur ajoutée en tant qu'instrument de coopération (relais d'information formel et informel) ; valoriser l'organisation des cours de français juridique à destination des magistrats (les associations socio-professionnelles, ni même le bureau du procureur ne sont au courant de leur existence) ; et communiquer sur les possibilités de bourses pour des stagiaires ENM.

#### ***Nota : l'assistance technique auprès de la Judicial Academy***

La mission d'AT auprès de la *Judicial Academy*, telle qu'elle a été présentée par le Chef de Projet du consortium *Human Dynamics*, inclut trois composantes :

C1 : composante managériale qui vise à apporter un appui à la réorganisation de la JA dans son passage de JTC en JA, intégrant la formation initiale :

- redéfinition des postes
- réorganisation des directions
- évaluation des besoins en ressources humaines
- définition du plan stratégique de l'organisme
- etc.

C2 : composante formation :

- délivrance de formation de formateurs (c'est-à-dire des magistrats en place qui ont déjà réalisé des formations)
- délivrance de formation auprès des auditeurs dans le cadre de la formation initiale (dans les domaines du droit européen, de la coopération judiciaire internationale en matière civile et pénale, droits de l'homme, droit social)
- appui à la modernisation du centre de ressources (bibliothèque)

La délivrance des formations de formateurs et des auditeurs se fera en partie via l'appel à de l'expertise extérieure.

L'école s'adresse en priorité aux magistrats pour de la formation initiale et continue, mais également aux assistants de justice et autres personnels de justice (dont l'équivalent des greffiers) dans le cadre de formations spécialisées.

C3 : questions transversales : appui à l'informatisation et au processus d'évaluation :

- analyse des besoins informatiques et des fonctions en termes de gestion de l'établissement, du personnel, du concours d'entrée, etc. (non inclus l'achat de matériel et de logiciel)
- accompagnement à la mise en place des processus d'évaluation : des candidats, des auditeurs, des formateurs, des personnels du centre, des stages

En termes de calendrier, la première promotion d'auditeurs devrait être sélectionnée à la mi-octobre (examen durant le mois de septembre) pour un démarrage des formations début novembre. La formation des formateurs devrait commencer au même moment, ce qui témoigne d'une certaine précipitation.

## Rapport de mission : MADAGASCAR

Jean Danet

septembre 2010

### 1. Déroulement de la mission

#### Liste des personnes rencontrées

Organismes	Prénoms et Noms	Fonctions	Date
Ambassade de France, SCAC	Philippe Georgeais Philippe Latapie Marie-Annick Bourdin	COCAC Attaché de coopération Première conseillère	31 août 2010
Projet FSP	Mme. Claire Dollmann	Chef de projet	
Ecole nationale de la Magistrature et des Greffes	Mme. Francine Rakotoson	Directrice générale	31 août 2010
	Mme. Noro Harimisa Razafindrakoto Rado Andriamanantena	Directrice de la formation des magistrats Assistant	31 août 2010
	M. Andramorasata Rahevivo	Directeur de la formation des greffes,	31 août 2010
	Jean-Louis Andriamifidy Herilaz Imbiki	Directeur du suivi des stages et de l'évaluation Assistant	31 août 2010
Ministère de la Justice	Mme. Christine Razanamahasoa Rakotozafy	Ministre de la Justice	1 <sup>er</sup> septembre
	Mme. Solange Velomahita Razanadrakoto	Directrice Générale des Affaires Judiciaires des Etudes et des Réformes,	1 <sup>er</sup> septembre
		Directeur général des ressources et des programmes	1 <sup>er</sup> septembre
	Mme. Laurette Randrianantenaina	Directrice des réformes législatives	1 <sup>er</sup> septembre
	Désiré Randriambololona	Directeur des ressources humaines	1 <sup>er</sup> septembre

Conseil supérieur de la magistrature	Martin Randrianoely	Secrétaire général	2 septembre
Cour de cassation	Mme. Pétronille Ramihaingoarinavana	Présidente	2 septembre
Cour de cassation	Mme. Victoire Andriatahiana	Procureur Général	2 septembre
Cour d'appel de Tananarive	Mme. Hortense Rabenjavirolo Mme. Augustine Peliarimanana	Première Présidente Avocat général	2 septembre
Conseil d'Etat	Philippe Andrianjanahary	Commissaire général de la Loi, formateur à l'ENMG	2 septembre
Tribunal administratif de Tananarive	Tsantiana Randrianarimanana	Président	2 septembre
Cour des Comptes	Boanary Raveloarijoana	Commissaire Général du Trésor public	2 septembre
Tribunal Financier d'Antananarivo	Retaf Arsène Dama Andrianaharisedo	Président	2 septembre
Institut de formation à la profession d'avocat	Eric Randriaparinirinson	Directeur	2 septembre
Université	Ranovona Andriamaro Ratiaray Ramarolanto	Doyen de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie Directeur du département Droit	2 septembre
	Mme. Faratiana Esoavelomandroso	Directrice de l'IEJ	2 septembre
Ordre des Avocats	Me. Hery Rakotomanana	Bâtonnier	2 septembre
UNICEF	Mme. Elsa Laurin	Adjointe de la représentante	3 septembre
BIT	Mme. Fanja Rakotodrainibe		3 septembre
PNUD	Mme. Deleau Razafimanantsoa	Chargée de programme protection des droits humains.	3 septembre
ENMG	Anaclet Imbiki	Magistrat, formateur permanent à l'ENMG	3 septembre
MEDEM	Jean-Louis Andriamifidy	Magistrat, Président	3 septembre
Cour suprême	Mme. Nelly Rakotobe	ancienne Présidente	3 septembre

La mission s'est déroulée dans d'excellentes conditions. Les entretiens ont été parfaitement planifiés par le chef de projet Madame Claire Dollmann. Ils nous ont permis en trois jours de rencontrer 32 personnes soit en entretiens collectifs, soit en tête à tête. La qualité des entretiens, la facilité avec laquelle le dialogue s'est à chaque fois ouvert, voire la confiance que nous ont fait nos interlocuteurs en abordant sans réserve les sujets difficiles, témoignent à l'évidence de la confiance qu'ont su établir tant Madame Dollmann que ses prédécesseurs avec nos interlocuteurs. Nous en avons, à l'évidence, bénéficiée.

Ces entretiens nous ont permis de pousser l'analyse au-delà de ce qui ressortait des documents dont nous disposions avant l'exécution de la mission et qui laissaient apparaître (notamment les évaluations dont la plus récente date de quelques mois) que l'appui à la formation des magistrats et des personnels de justice était, à Madagascar, de grande qualité et d'une réelle efficacité. Plus de vingt heures d'entretien ont totalement conforté cette conclusion globale.

Ce succès global a permis d'aller dans le détail des appuis et aides et d'aborder ce qui pourrait être les traits distinctifs d'un prochain FSP (plus en termes de méthode que d'objet),

dont l'intérêt est évident et dont la nécessité est posée par tous les partenaires comme absolue.

## 2. Réponses aux questions évaluatives

### 2.1 Critères d'évaluation

#### ***Pertinence***

**Les projets sont parfaitement pertinents par rapport aux objectifs de la DGMDP, de la Mission de la gouvernance démocratique et du Pôle Etat de droit, Libertés et Reconstruction. Les actions menées à partir de ces projets également,** sous les réserves indiquées plus loin dans les réponses apportées aux questions évolutives spécifiques. Mais ces réserves au demeurant minimales n'affectent en rien la pertinence générale des actions. Elles relèvent de propositions d'amélioration.

**Le degré de satisfaction des partenaires français et étrangers est très important.** Le SCAC est convaincu de l'extrême importance, du caractère prioritaire de la coopération en matière de Justice et plus particulièrement de formation des magistrats et personnels ou auxiliaires de justice. **Les autorités malgaches sont extrêmement satisfaites de cet appui** qu'il s'agisse du ministère ou du corps judiciaire (magistrats et greffiers), de l'ENMG ou du Barreau. Ici un motif particulier de satisfaction doit être souligné : l'appui de la coopération française ne s'est pas interrompu à la suite de la crise politique et cette différence compte évidemment, et continuera longtemps à notre sens de compter aux yeux des malgaches.

**La pertinence des projets et actions par rapport à la situation du pays tient à plusieurs facteurs.**

Ils se sont appuyés à la fois sur le Ministère de la Justice et notamment ses directions (et pas sur les seuls cabinets ministériels éphémères), sur l'ensemble du corps judiciaire et sur l'ENMG.

Ils ont su évoluer et accompagner l'évolution de l'ENMG, sa croissance en même temps qu'ils l'invitaient et donc l'incitaient à ces évolutions.

De même ils se sont adaptés aux évolutions du droit malgache et de ses institutions judiciaires (montée en puissance des deux jeunes ordres : administratif et financier).

Ils n'ont pas hésité à affronter la question très sensible de la corruption et du manque d'indépendance de la justice après avoir su susciter la confiance de ceux des magistrats et avocats qui tentent de lutter contre ces phénomènes. Ils ont su dès lors appuyer les initiatives propres à les combattre sans entrer dans les débats politiques qui instrumentalisent ces thèmes.

#### ***Efficacité/effectivité***

Les principaux résultats obtenus sont **au plan quantitatif** :

- l'importance très remarquable de la formation continue des magistrats, greffiers, parfois ouverte aux avocats, tant en termes de session que de fréquentation.

- le développement des moyens logistiques de la formation initiale et continue (documentation, construction d'un bâtiment en cours pour l'IFAP)

#### **au plan qualitatif :**

- la construction d'un réseau de très haute qualité avec la haute magistrature qui permet un dialogue très approfondi sur les besoins de toute nature ;
- la construction d'une ENMG au fil de son développement (1997 à 2010) capable d'administrer avec beaucoup de sérieux la formation initiale et continue. La formation des formateurs a eu ici un rôle essentiel.
- l'appui à la formation des magistrats les plus motivés en début et en cours de carrière qui a permis l'émergence de personnalités de grande qualité intellectuelle et aussi éthique sur lesquels les actions à venir peuvent s'appuyer très solidement.
- l'émergence d'acteurs et d'instruments de lutte contre les différentes formes de corruption et d'atteintes à l'indépendance, tissées au plus près des réalités et certainement plus efficaces à terme que les « grosses machines » installées par d'autres bailleurs.
- le fonctionnement du CSM dans une période de crise institutionnelle grave et prolongée.
- le maintien voire le développement du lien profond au plan intellectuel entre le droit malgache et le droit français avec les retombées de toute nature que cet enjeu constitue.

#### **Efficiences**

**Globalement l'expertise française a été mobilisée de façon satisfaisante et les résultats des projets et actions sont bien en adéquation avec les moyens humains et financiers engagés par le MAE.**

Mais toutefois on doit noter :

- que les liens entre l'ENMG et l'ENM et l'ENG françaises gagneraient à être plus étroits en termes d'échanges intellectuels à distance sur les évolutions des écoles française en termes de méthode d'administration, de méthodes pédagogiques etc.
- que les experts français intervenant sur la formation continue pourraient être mieux et plus sollicités, sur un panel plus large et plus souvent si, plutôt que des visites, couteuses au plan financier et humain, on développait désormais très vite le recours à la visioconférence.
- que si les 2 assistants techniques auprès du ministère Madame Dollmann et m. D. Ponsot ont fait et font l'unanimité quant à leurs qualités et leur efficacité, d'autres AT n'ont pas recueilli le même degré de satisfaction. Le choix des AT s'avère donc parfois difficile. Or chacun, côté français et côté malgache s'accorde sur un point : la qualité d'exécution d'un projet de coopération est évidemment dépendante de la qualité des AT.

#### **Cohérence**

**Les deux projets FSP qui se sont succédés (le second est en cours d'exécution sur décision de prorogation) sont cohérents l'un par rapport à l'autre.** Ils ont comme on l'a dit su assurer l'évolution des structures aidées (l'ENMG notamment) et appuyer de nouvelles structures (l'IFAP) et institutions (les ordres administratif et financier).

**Les projets et actions sont en totale cohérence avec les orientations générales de la coopération française et de la politique française de coopération.** Ils sont complémentaires (dans l'esprit mais aussi dans l'exécution) avec les actions menées

**par les autres bailleurs.** Notamment avec les actions de la BAD et de l'UE mais aussi avec les objectifs du BIT, de l'UNICEF, et du PNUD. Les autres bailleurs soulignent la qualité des contacts et du travail commun qui peut être mené avec la coopération française dont l'AT français auprès du Ministère de la Justice est la nécessaire cheville ouvrière.

### ***Viabilité***

**Le degré d'appropriation des projets permet et a permis (recul sur 14 ans en ce qui concerne l'ENMG) d'assurer la viabilité et ce, y compris dans le contexte de crise politique traversée par le pays depuis 2 ans.**

Si le défaut de crédibilité de la justice (ordre judiciaire) auprès de la société civile ne permet guère d'apprécier au plan général la viabilité des résultats et de leur impact sur les relations justiciable/justice, en revanche, il est permis de penser qu'en un domaine essentiel (le foncier) les résultats obtenus pas les actions de formation continue, communes à l'administration et aux professions judiciaires, menées sur 5 sites dans tout le pays, vont permettre la mise en œuvre rapide et efficace d'une réforme essentielle à la sécurité juridique de la propriété foncière. Cette action de formation continue soutenue par la coopération française est un exemple de projet qui dans la société civile peut atteindre une viabilité réelle.

**On l'a dit, l'appropriation des projets, des méthodes par un réseau de magistrats motivés avec lesquels la coopération française a su construire des liens pérennes (transmis d'un AT à l'autre) est le meilleur gage de la viabilité des actions menées.**

### ***Impact***

**L'impact des projets et actions menées sur les systèmes juridiques et judiciaires du pays concerné.**

On citera essentiellement :

- Installation et développement des deux ordres administratifs et financiers à l'état embryonnaire il y a une décennie ;
- application de réformes importantes (foncier), intégration effective d'instruments internationaux signés par Madagascar dans la réalité judiciaire
- intérêt des magistrats les plus motivés pour l'analyse comparative des systèmes juridiques.

**L'impact sur la qualité et le niveau de formation des magistrats et personnels judiciaires ?**

Il est atteint d'abord par la prégnance de la nécessité de la formation continue pour tous les acteurs. Ils en sont convaincus sincèrement, réellement, et les meilleurs d'entre eux sont fortement investis dans son développement concret.

La critique et le caractère inadmissible par les magistrats motivés, de décisions défectueuses qui peuvent être rendues par certains de leurs collègues avec les conséquences qui s'en suivent sont un signe de l'impact des actions de formation sur les magistrats. La logique d'appréciation de la qualité de la justice vient entamer sérieusement celle du corporatisme. Des alliances deviennent possibles entre avocats et magistrats soucieux de la Justice et le reste du corps social.

## **L'impact sur la gouvernance et le développement (notamment Etat de droit) du pays concernés ?**

La Justice n'est pas encore perçue à Madagascar (en tout cas l'ordre judiciaire) comme un ferment du développement de l'Etat de droit. Elle est au contraire plutôt perçue (y compris par ses acteurs les plus motivés) comme un maillon faible. C'est dire que l'impact de l'appui à la Justice réel même si sa visibilité n'est pas acquise est d'importance.

**Les résultats obtenus et leur impact ne sauraient être minimisés bien au contraire.** Pour exemple, l'élection à la tête du comité national chargé de la préparation des élections du Bâtonnier en exercice dont les combats au sein de l'institution judiciaire sont connus de tous (contre la corruption y compris des avocats, pour le respect du principe du contradictoire etc.) est un exemple de l'impact indirect des projets menés y compris avec cette profession.

### **2.2 Questions d'évaluation spécifiques**

**Les domaines de la formation des magistrats greffiers ont été appréhendés correctement par la coopération française.**

**Un bon équilibre a globalement été trouvé entre les appuis à la formation initiale et continue.** En termes de stages en France (métropole et la Réunion) l'ensemble des acteurs s'accordent à considérer que désormais ce type d'appui doit être réservé désormais à la formation continue (voir préconisations.)

**La formation dispensée dans le pays correspond à ses besoins.** Elle est (par comparaison à d'autres missions et à des pays développés !) impressionnante au plan quantitatif et de bonne voire en certains cas d'excellente qualité. Les différents niveaux de formation permettent d'adapter aux besoins les sessions.

**Réserve :** Les AT doivent veiller à ne pas privilégier leurs centres d'intérêts personnels quand ils font choix des formations qu'ils appuient. Ils ne sont pas juges des besoins mais au plus des conseils. Comme certains y parviennent parfaitement bien, il serait souhaitable que quelque soit le domaine, les décisions soient sur ce point prises collectivement par les AT présents ce qui évitera de céder à cette tentation. Et à l'ENMG de la subir de l'un et pas de l'autre. De même la préférence d'un AT pour un thème ne saurait se traduire par des conditions financières d'appui supérieures. Le choix nécessaire compte tenu de l'importance quantitative des actions de FC menées par l'ENMG des formations qui bénéficient de l'appui de la coopération française étant fait, les conditions financières du soutien doivent suivre des règles strictement communes définies en amont.

Les conditions de recrutement dans les écoles sont très distinctes entre IFPA et ENMG. **Les préconisations d'appui à l'amélioration de ces conditions ne peuvent donc être les mêmes.**

- Le concours d'accès à l'ENMG

Il est fortement suspecté, y compris par de très hauts magistrats de fraude. Dans les années antérieures, elles ont sans aucun doute existé. Des moyens techniques ont été pris ces dernières années qu'on peut qualifier de drastiques (très supérieures aux précautions prises au sein de l'université française !). Elles ne suffisent pourtant pas à faire disparaître la suspicion –à tort ou à raison. En réalité le dispositif a un défaut majeur : la composition du jury est arrêtée par le Ministre sur simple avis du comité scientifique de l'école et il ne le suit

pas. Or c'est le jury qui choisit les sujets. La seule préconisation qui peut être ajourée aujourd'hui et soutenue par la coopération française peut tenir à ce que le jury soit composé de membres désignés par plusieurs sources : ENMG, ordre financier, ordre administratif, ordre judiciaire, Université.

- L'entrée à l'IFPA

Ici le problème tient à ce que les frais de scolarité (600 euros) écartent de l'accès à la profession d'avocat de jeunes étudiants brillants mais n'appartenant pas à la couche de population privilégiée. Cette situation est dommageable au développement d'un barreau dynamique et qui soit l'aiguillon nécessaire des progrès de la Justice (en qualité mais aussi au plan du respect de l'Etat de droit et de l'éthique). Tous les acteurs malgaches et français, magistrats malgaches compris, mais aussi les ONG s'accordent à penser que l'appui à la formation de la profession d'avocat et à son développement est essentiel.

Les moyens de permettre l'accès de jeunes motivés et brillants à cette profession doivent être une priorité. Bourses, prêts par l'AFDD, mécénat français préparé par la coopération, aide des barreaux jumelés à Tananarive, diverses solutions sont possibles. Le cadre de la mission nous a permis d'en dresser déjà ce bref inventaire. Il restera à choisir en fonction de divers paramètres (faisabilité, élimination en fonction d'effets pervers à redouter, etc.)

La formation continue des cadres en activité est correctement traitée mais 13 ans après l'ouverture de l'ENMG certains des ses cadres sont proches de la retraite. Des recrutements ont été effectués récemment. La reprise de l'appui à la formation des formateurs est désormais une nécessité. A construire avec l'ENM et l'ENG.

Les actions conduites ont un impact significatif quoique indirect sur l'amélioration de l'accès au droit pour la population. Les actions menées en matière de droit foncier auront sans doute un impact tout à fait important en ce domaine compte tenu de leur pertinence, de leur qualité et de leur construction transversale qui intéresse coté formateurs et coté formés tous les acteurs de la filière juridique et judiciaire de cette réforme.

Madagascar prend désormais en compte la formation continue dans le déroulement de carrière des agents. Si actuellement la crise politique et ses suites ne donnent pas une pleine visibilité sur l'avenir, il est clair que depuis 1997, l'Etat malgache a pris les moyens d'assurer non seulement la viabilité mais aussi le développement de l'ENMG et que le Barreau a assuré quant à lui la création et la pérennité de son école.

### **3. Points-clés et recommandations**

Quelques propositions se sont dégagées comme étant très consensuelles.

Le rôle des AT étant fondamental pour le succès des projets d'appui à la justice, leur recrutement est crucial, mais un fonctionnement plus collectif peut éviter les échecs individuels. Il est de nature à clarifier le rôle de chacun et ce qui ressort de leurs décisions collectives, il est de nature aussi à éviter les effets de préférence individuelle pour tel ou tel domaine du droit, et doit permettre d'harmoniser les conditions d'appui (notamment sur le financement des sessions de formation).

L'appui à l'encadrement de l'ENMG va nécessairement évoluer encore dans les prochaines années. Nécessité de la reprise de la formation des formateurs pour les jeunes cadres nouvellement recrutés de l'ENMG, voire pour ceux de l'IFAP. Nécessité de réactiver le

partenariat entre l'ENMG et l'ENM. L'ENMG doit être incitée à solliciter cette réactivation. Sa qualité actuelle devrait lui ôter tout complexe d'infériorité.

**L'appui à la Formation Initiale des magistrats et avocats** pour l'avenir passe par :

- Une aide à la réflexion sur les conditions dans lesquelles le concours d'accès à l'ENMG peut encore être rendu plus crédible notamment au niveau de la composition et du rôle du jury. Sa composition doit résulter de désignation provenant de plusieurs institutions. Le jury d'examen ne doit pas être auteur direct de sujets.
- Les stages de sortie de l'école doivent être remis en question.
- L'accès des étudiants motivées et d'un niveau excellent, mais originaires de milieux modestes, doit être facilité par un système de bourses ou de prêt, notamment en ce qui concerne l'IFAP dont le coût d'inscription est élevé.

**L'appui à la Formation Continue des magistrats et avocats** doit être poursuivi en prenant garde de maintenir un équilibre entre les ordres de juridiction qui fasse consensus. Sinon, ce peut être source de tensions à l'intérieur de l'encadrement des écoles. C'est ici qu'une coordination plus étroite entre les AT prend aussi son sens.

La venue d'experts étrangers pour des formations continues est un système qui ne saurait être maintenu tel quel. Le développement de la visioconférence est, à tous égards, souhaitable : diminution des coûts, élargissement notable du panel d'experts mobilisables, possibilité de sessions avec plusieurs experts en visioconférence qui débattent. Si le « présentiel » peut avoir ses vertus, il n'est plus la panacée.

Les stages de magistrats à l'étranger, en cours d'exercice professionnel doivent prendre la place des stages de fin d'études. Mais la transparence doit régner sur leur attribution (appel d'offres, jury, critères explicites, etc.) ; ils doivent correspondre à un projet personnel de spécialisation : ils doivent être suivis effectivement d'un feed-back auprès des collègues ; ils doivent être pris en compte dans le déroulement de carrière (avancement, affectation).

L'aide à la formation continue des avocats doit être pensé autant qu'il est possible conjointement à celle des magistrats.

**L'appui à la documentation** est encore nécessaire :

- à la diffusion des textes (nouveau tirage de l'existant, tirage de ce qui n'est pas disponible et qui devrait l'être)
- à la diffusion des jurisprudences
- aux moyens de consultation moderne de la documentation (ordinateurs, cd rom,
- à la diffusion de la doctrine qui permette de désenclaver l'université un peu trop sur la défensive.
- D'autant qu'une partie de la magistrature aurait tendance à prendre prétexte de carences prétendument générales en ce domaine de la documentation pour justifier toutes ses lacunes tandis que la magistrature motivée fait la démonstration de la fausseté de cette généralisation.

**La lutte contre la corruption et les atteintes à l'indépendance des juges** doit également être soutenue.

Cette lutte capitale passe à la fois par l'appui à ceux qui la dénonce et qui se trouve être en demande aussi à l'appui à la formation et sur un mode actif, investi et non pas quémendeur. Des initiatives nouvelles telles que le MEDEM offrent ici des perspectives.

L'existence d'un consensus sur les grandes lignes de ces pistes est sans doute le meilleur indice de la viabilité de l'aide apportée jusqu'ici.



## Rapport de mission : Vietnam

Mireille Allemand  
Michel Lacave

30 septembre 2010

### 1. Déroulement de la mission

Liste des personnes rencontrées

Organismes	Prénoms et Noms	Fonctions	Date
Ambassade de France au Vietnam	Sylvain Fourrière	COCAC	23 septembre (déjeuner de travail avec Dominique Ponsot)
Ministère de la Justice	Hoang Ngoc Thinh	Département de l'Organisation et du Personnel, Directeur adjoint	24 septembre (Mme. Hao, Directrice de la MDVF, était présente)
	Phan Chi Lieu (avec les responsables de la formation et de la coopération internationale)	Directeur de l'Académie Judiciaire	24 septembre
Cour populaire suprême (CPS)	Tran Van Thu	Département de la Coopération internationale, Directeur adjoint	23 septembre
Parquet populaire suprême (PPS)	Le Tien (avec le Directeur de l'Ecole de formation des procureurs et cadres du PPS, le Chef du Bureau de la formation et du personnel, la Chef du Bureau de la coopération internationale)	Département de la Coopération internationale, Directeur général	23 septembre
Inspection générale	Dang Thanh Tung	Inspecteur général, ancien Chargé	23 septembre

de l'Administration, Ministère de l'Intérieur		de mission de la Maison du Droit vietnamo-française (MDVF)	
Représentants du barreau	Tran Duc Son	Avocat au cabinet Gide, Loyrette Nouel	24 septembre
	Antoine Toussaint	Avocat au cabinet Gide, Loyrette Nouel	24 septembre
Maison du Droit vietnamo-française (MDVF)	Mme. Nguyen Thi Hao	Directrice	24 septembre
	Dominique Ponsot	Directeur adjoint	23 et 24 septembre
Délégation de l'Union européenne	Jean-Pierre Bardoul	Programme Officer, Institutional Support and Governance	27 septembre

La mission de Mireille Allemand et Michel Lacave au Vietnam s'est déroulée du 22 au 27 septembre 2010 ; elle était conjuguée avec la mission au Laos.

- Départ de Paris le vendredi 17 septembre
- Arrivée à Hanoi le 18 septembre et départ pour Vientiane le dimanche 19 septembre
- Retour à Hanoi le mercredi 22 septembre et rendez-vous jusqu'au 27 septembre inclus
- Départ de Hanoi le 27 septembre

Après des problèmes rencontrés pour l'organisation de la mission du fait de l'absence de réaction du COCAC en poste jusqu'à l'été (Michel Flesch) et de l'absence de personnel disponible au sein du SCAC, la mission s'est finalement déroulée dans de bonnes conditions grâce au concours précieux de Dominique Ponsot, Directeur adjoint de la MDVF (et AT dont la mission a pris fin au 30 septembre), et de Mme. Nguyen Thi Hao, Directrice, ainsi qu'à l'aide apportée par Sylvain Fourrière, COCAC qui a pris ses fonctions début septembre.

Les entretiens se sont déroulés avec l'aide d'une interprète proposée par la MDVF et dont les consultants ont supporté le coût<sup>5</sup>. Ni l'ambassade ni la MDVF n'étaient en mesure de fournir un interprète, car la MDVF organisait les 27 et 28 septembre un colloque régional sur la protection du consommateur qui mobilisait toutes ses ressources d'interprétariat et de traduction. L'entretien avec Jean-Pierre Bardoul à la Délégation de la Commission européenne s'est fait en anglais.

Sylvain Fourrière a organisé le 23 septembre un déjeuner de travail avec Dominique Ponsot qui a été extrêmement utile.

## 2. Etat des lieux de la coopération française

La coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels judiciaires a reposé sur deux éléments majeurs au cours des dix dernières années :

- le projet FSP 2000-33 « Formation des magistrats au Vietnam, promotion du droit et coopération juridique régionale »<sup>6</sup>
- la Maison du Droit vietnamo-française (MDVF)

Il se trouve que ces deux éléments sont liés dans la mesure où : les activités du projet ont été coordonnées par la MDVF ; la maîtrise d'œuvre a été assurée par l'AT, Directeur adjoint de la MDVF, agissant comme chef de projet ; le comité d'orientation de la MDVF a tenu lieu

<sup>5</sup> 2 journées à 150 USD chacune, soit 300 USD.

<sup>6</sup> Le projet FSP « Appui à la modernisation du notariat vietnamien » n'entre pas dans le périmètre de la présente évaluation.

de comité de pilotage du projet ; la réalisation des activités s'est appuyée sur l'ensemble des ressources humaines de la MDVF<sup>7</sup>.

On signalera par ailleurs que la MDVF était membre du consortium attributaire du programme *Institutional Support* (ISP) financé par la Commission européenne.

## **2.1 Le projet FSP 2000-33**

Le projet comprenait 3 composantes :

- Composante 1 : Formation des personnels de justice
- Composante 2 : Développement du droit de l'espace et des télécommunications (composante rapidement supprimée)
- Composante 3 : Développement de la coopération juridique à l'échelon régional

Le projet avait une durée de 36 mois. Le projet, signé en 2001, a été prolongé à deux reprises (pour une période d'un an) pour être définitivement clôturé fin décembre 2006.

Le projet a fait l'objet d'une évaluation finale en 2007.

Les principales conclusions de l'évaluation finale étaient les suivantes :

- la pertinence du projet FSP est avérée car il répond aux besoins du Vietnam dans le domaine du renforcement des capacités et de la formation des magistrats et des professionnels du droit ;
- l'efficacité des actions de formation s'est améliorée à partir de 2005 avec une réorientation vers la formation continue au profit de groupes de professionnels plus ciblés (notamment les avocats) et des thématiques plus en prise avec les problèmes du moment, sans que cependant il y ait toujours eu une sélectivité suffisante dans les axes d'intervention et une cohérence suffisante dans la mise en œuvre des différents instruments (expertises, séminaires, colloques, bourses) ;
- le partenariat avec les responsables du système central judiciaire a été effectif (expertise technique), mais la collaboration avec l'Académie judiciaire, d'abord active, s'est délitée quand la MDVF a abandonné l'appui à la formation initiale des magistrats ;
- la MDVF souffre d'un déficit d'image auprès des autres bailleurs et des professionnels du monde économique ;
- le projet FSP a contribué en partie à renforcer l'influence du droit continental au Vietnam et au processus d'élaboration des lois (expertise).

La recommandation des évaluateurs était de « concentrer l'intervention française sur une ou deux grandes réformes et de mettre en ligne tous les instruments au service de cet objectif » en privilégiant l'expertise juridique et les séminaires thématiques, ce qui devait permettre de faire vivre un réseau d'échanges entre hauts fonctionnaires et d'avoir une bonne visibilité au sein des organismes centraux du système judiciaire.

Ce rappel est indispensable pour bien comprendre comment se présente aujourd'hui la problématique de la coopération française.

## **2.2 La Maison du Droit vietnamo-française (MDVF)**

La MDVF a été créée en 1993 par une convention gouvernementale avec 3 missions principales : expertise juridique, formation et enseignement, diffusion du droit.

---

<sup>7</sup> Le rapport de l'évaluation finale souligne d'ailleurs « qu'il est difficile d'isoler les objectifs, les activités, les moyens ou les résultats qui sont spécifiques au projet FSP de ceux de la MDVF.

Depuis 2006, la MDVF s'est particulièrement orientée vers les questions de droit économique pour accompagner le Vietnam dans son entrée à l'OMC, tout en continuant de remplir ses autres missions. Par ailleurs, elle favorise une approche régionale en ouvrant ses séminaires et colloques aux juristes des pays voisins (notamment : Cambodge, Laos, Thaïlande)<sup>8</sup>.

Les activités de la MDVF ont fait l'objet d'un audit mené en 2004, à la suite d'une décision prise par son Comité d'orientation<sup>9</sup>. Comme on l'a déjà souligné, les activités de la MDVF étaient tellement liées au projet FSP que cet audit concernait également l'exécution de celui-ci.

Les principales recommandations de l'audit concernant la formation des magistrats et personnels judiciaires peuvent être ainsi résumées<sup>10</sup> :

- politique de formation : recentrer les activités de formation de la MDVF en privilégiant des opérations plus spécialisées, concrètes, orientées vers un public de professionnels du droit et de cadres de la fonction publique ;
- formation des magistrats (principale composante du FSP) : les besoins du Vietnam sont tels que la MDVF n'est pas à même d'avoir une action efficace sur la formation initiale ; il convient donc de limiter l'action de la MDVF à la formation de formateurs et à la formation spécifique des magistrats de la Cour populaire de Hanoi dans le cadre du jumelage avec la Cour d'appel de Rouen ;
- formation des avocats : se désengager de la formation initiale pour des raisons de coût et d'efficacité en ciblant les interventions sur les praticiens installés et sur des thèmes spécialisés notamment dans le domaine économique.

Ces recommandations ont été approuvées par le comité d'orientation et la direction de la MDVF, laquelle a réorienté sa stratégie de formation pour les deux dernières années d'exécution du projet FSP.

Il n'y a pas eu à notre connaissance de nouvelle évaluation ou de nouvel audit de la MDVF depuis 2004.

Comment peut-on donc appréhender la situation de la MDVF aujourd'hui ? Les entretiens menés lors de la mission permettent d'articuler la réflexion sur quatre thèmes : les actions conduites ; la stratégie ; la gouvernance ; le financement.

**Bien que centrée sur la formation, notre réflexion la dépasse inévitablement. On rappellera néanmoins que l'objet de la MDVF n'est pas la formation des magistrats et personnels judiciaires, même si elle peut y concourir<sup>11</sup>.**

### ***Les actions conduites***

Dominique Ponsot, Directeur adjoint, nous a remis une fiche qui fait le bilan quantitatif des magistrats participant aux activités de la MDVF depuis 2007 jusqu'à juin 2010. Environ 180 magistrats vietnamiens ont participé à ces activités, dont un gros tiers à des activités de formation ; et le reste à des séminaires et colloques.

---

<sup>8</sup> Voir la brochure de présentation de la MDVF et la lettre d'information 2009/2010.

<sup>9</sup> L'audit a été réalisé par M. Raysseguier, Inspecteur général des services judiciaires.

<sup>10</sup> Evaluation finale du projet FSP 2000-33, p. 24.

<sup>11</sup> Pierre Bézard, l'un des initiateurs de la MDVF (avec qui notre équipe a eu un entretien), nous a rappelé que la finalité de la MDVF était d'aider le Vietnam à établir un Etat de droit dans une économie de marché.

Les activités de formation sont des sessions courtes, de 2 jours ou 2 fois 2 jours à une semaine. Elles ne sont pas destinées de façon exclusive à un public de magistrats. Les thématiques sont très diverses : propriété intellectuelle, blanchiment, techniques de règlement des contentieux de la concurrence, médiation commerciale, co-propriété, profession d'huissier de justice,...

De la même façon, les séminaires et colloques ont un public et des thématiques diversifiés (arbitrage commercial, enjeux juridiques du développement des TIC, rôle des tribunaux dans l'exécution des jugements<sup>12</sup>,...).

La lettre d'information 2009/2010, préparée par Dominique Ponsot, fait le point des activités après une longue interruption de sa publication. Elle dresse le bilan des activités des années 2009 et 2010 :

- séminaires et colloques
- missions d'études (huissiers de justice, organisation et fonctionnement des chambres notariales et des conseils du notariat)
- activités de formation : pratique de l'arbitrage commercial, formation de formateurs pour la profession notariale, formation sur la profession d'huissier de justice, médiation commerciale, formation sur la profession notariale, co-propriété et protection de l'accédant à la propriété immobilière

L'Académie Judiciaire a signalé par ailleurs son travail avec la MDVF sur le recyclage des avocats et des magistrats sur quelques thématiques comme la propriété intellectuelle ou la dématérialisation des jugements, ainsi que sur les compétences des formateurs.

Globalement, il apparaît que la MDVF n'est pas véritablement à même de faire de la formation continue, sauf à travers des événements brefs comme les séminaires et colloques, qui donnent l'impression d'un certain « saupoudrage thématique ». Il semble parfois difficile de mobiliser des auditoires, le contre exemple étant celui des actions sur l'arbitrage et la médiation commerciaux qui ont réuni un public composé à la fois d'avocats et de magistrats.

### ***La stratégie***

L'impression prévaut que la MDVF n'a pas de véritable stratégie à l'heure actuelle, et sans doute déjà depuis quelques années. L'absence de stratégie tient pour une bonne part à des problèmes de gouvernance que nous évoquerons plus loin.

Néanmoins, trois problèmes de fond se posent qui remontent sans doute à plusieurs années en arrière : le problème linguistique ; la relation avec l'environnement institutionnel vietnamien ; le positionnement de la coopération juridique française dans le paysage de la coopération juridique internationale.

#### *Problème linguistique :*

Le français est globalement en recul au Vietnam, et le nombre de francophones se réduit. Par ailleurs, la barrière linguistique est réelle en ce qui concerne les concepts juridiques, et cette situation requiert de pouvoir disposer d'interprètes très compétents (le problème se pose d'ailleurs tout autant pour les anglophones).

Une autre question qui a été soulevée est celle de l'intervention d'experts français capables de s'exprimer en anglais dans certains projets, comme les projets sur financements internationaux ou européens.

---

<sup>12</sup> Avec sans surprise une forte participation de magistrats (20).

Il y a une forte demande des institutions judiciaires pour de la formation linguistique permettant l'accès aux concepts.

*Relation avec l'environnement institutionnel vietnamien :*

La MDVF est historiquement liée au Ministère de la Justice. Or, en particulier (mais pas seulement) dans le domaine de la formation, deux acteurs nouveaux sont apparus, qui sont la CPS et le PPS, tout à fait indépendants du Ministère.

Le système de formation des magistrats et personnels judiciaires repose donc aujourd'hui sur trois piliers :

- l'Académie Judiciaire : en principe formation initiale des magistrats et des avocats
- l'École du personnel des juridictions de la CPS : formation continue des magistrats
- l'École de formation des procureurs et cadres du PPS : formation continue

Chacune de ces organisations a ses propres attentes vis-à-vis de la coopération internationale qu'elle a exprimées lors des entretiens. La CPS et le PPS considèrent que la qualité des ressources humaines et la formation sont une priorité, et ils ont d'ailleurs lancé une enquête sur les besoins de formation, dont l'un des objectifs est de fournir une base de discussion avec les bailleurs de fonds (les résultats de l'enquête de la CPS sont disponibles, l'enquête du PPS est en cours).

Pour certains interlocuteurs, la MDVF apparaît « un peu désuète », ou en décalage, dans la mesure où elle ne semble pas avoir suivi les changements du contexte institutionnel judiciaire en restant trop liée au Ministère de la Justice, lequel, par ailleurs, estime que les résultats du projet FSP « Magistrature » ne sont pas entièrement satisfaisants et qu'il y a « une tendance à la baisse de la coopération juridique franco-vietnamienne »<sup>13</sup>. L'Académie Judiciaire (qui dépend du Ministère de la Justice) considère que la coopération avec la France n'a pas été vraiment dynamique sur les 5 dernières années.

Il y a donc un réel problème de définition de la stratégie de la MDVF vis-à-vis de ses partenaires vietnamiens.

*Positionnement de la coopération juridique française dans le paysage de la coopération juridique internationale :*

Pour la CPS, les deux grands partenaires au cours des dernières années ont été le Danemark et la Suède, suivis par le Canada ; la coopération avec le Danemark et la Suède est d'abord passée par le PNUD, elle passe aujourd'hui par le *Judicial Partnership Programme* (JPP) qui associe la Commission européenne (chef de file) à ces deux Etats-membres.

Le PPS a fortement diversifié sa coopération internationale depuis 1997 avec 7 accords de coopération ; il y a des programmes linguistiques avec les USA et l'Australie, et des bourses pour étudier en Australie, au Canada, au Japon, et au Royaume-Uni, en Finlande et en Suède.

L'Académie Judiciaire a une coopération avec le Japon (manuels de droit pour les professionnels) et le Canada (méthodes de formation et outils d'évaluation de la formation). Le Japon vient de signer avec le gouvernement vietnamien une convention de 6 ans en matière de coopération juridique pour un montant global de 30 M USD.

---

<sup>13</sup> Le ministère s'est plaint du non-respect par la France de la convention relative aux masters (convention relative à la coopération pour la formation de 3<sup>ème</sup> cycle en droit).

Dans l'ensemble, on peut dire que la MDVF a des difficultés à se positionner dans la compétition internationale (ce qui renvoie à l'absence de stratégie). Ses rapports avec le PNUD sont très faibles. Son rôle dans le programme européen ISP a été faible bien que le consortium chargé de l'assistance technique ait été 100% français (voir plus loin § 2.3). Il lui reste à se mobiliser sur le nouveau programme européen JPP, pour lequel le chef de file de l'assistance technique est le *British Council*, et où il y a des opportunités en matière d'expertise technique court terme.

### **La gouvernance**

La MDVF rencontre des difficultés dans ses rapports avec le poste tant en ce qui concerne les priorités que les moyens.

Le système de co-direction (Directeur vietnamien, Directeur-adjoint français) est généralement considéré comme inefficace, voire paralysant. Certains préconisent un système d'alternance, voire un seul directeur français.

En tout état de cause, il est généralement estimé que le Directeur vietnamien doit être une personnalité reconnue par l'ensemble des institutions judiciaires vietnamiennes et pas seulement par le Ministère de la Justice.

Un autre problème est celui du Comité d'orientation. Il est généralement considéré comme trop lourd dans sa composition (du même coup, ses réunions tenues alternativement à Hanoi et à Paris coûtent cher) et en même temps insuffisamment ouvert à des partenaires devenus importants pour l'avenir de la MDVF, comme l'OIF et la Délégation de la Commission européenne.

Certains préconisent la mise en place d'un Conseil d'administration très resserré, auquel s'adjoindrait un Conseil scientifique. Est évoquée également la transformation de la MDVF à une fondation adossée à des organisations et institutions françaises.

D'autres plaident pour une complète remise à plat du système de gouvernance passant par un retour à une nouvelle convention entre les Ministères des Affaires étrangères.

Comme on le voit, le système de gouvernance actuel est très critiqué.

### **Le financement**

La MDVF a bénéficié pendant plusieurs années des apports financiers résultant de son rôle dans les projets FSP (Magistrature, Notariat, Intégration économique).

Ses moyens financiers reposent aujourd'hui sur :

- Une subvention annuelle de l'ambassade de 140000 €, tombée à 100000 € en 2010. Cette subvention couvre encore aujourd'hui les frais de fonctionnement annuels et l'organisation de séminaires sur place
- Un financement de l'OIF sur projets qui s'élevait à 100000 € par an, et est tombé à environ 70000 € depuis 2 ou 3 ans : pour des colloques et la formation de professionnels (pour autant que ces projets aient une dimension régionale), et pour des publications
- Un assistant technique (AT)
- Un volontaire international

Il y a eu également dans le passé des crédits régionaux, mais ils ont disparu.

S'ajoutent à ces sources les ressources tirées de prestations.

Le fonds documentaire, jugé en général de bonne qualité, bénéficie d'une subvention de 2000 USD par an de la part de la Fondation pour le droit continental (sur les 5000 USD consacrés annuellement par la MDVF aux acquisitions).

La contribution vietnamienne consiste dans la mise à disposition de locaux sur le site de la Faculté de Droit de Hanoi, qui dépend du Ministère de la Justice, et dans la prise en charge de la facture d'électricité, soit au total environ 84000 USD par an (environ 65000 €).

La subvention de l'ambassade permet encore d'assurer les coûts de fonctionnement, estimés à un minimum de 100000 USD/an, mais il a déjà fallu s'abstenir de remplir des postes de personnel devenus vacants. Comme déjà signalé, les seules réunions du comité d'orientation sont très coûteuses en frais de déplacement.

La question du financement futur se pose donc si la subvention de l'ambassade venait à diminuer à nouveau, et bien entendu cette question est inséparable de la stratégie future de la MDVF, aujourd'hui ouverte.

### **2.3 Le programme européen *Institutional Support* (ISP)**

Au cours de l'entretien avec Jean-Pierre Bardoul à la Délégation de la Commission européenne, celui-ci nous a remis les rapports de l'évaluation à mi-parcours (février 2008) et de l'évaluation finale (juin 2009) de l'ISP.

L'ISP avait une durée de 3 ans pour un budget total de 9,3 MEUR, dont 8 MEUR de financement de l'UE. Il s'est terminé au 30 juin 2009.

Il devait bénéficier aux institutions suivantes : Bureau de l'Assemblée Nationale, Ministère de la Justice, Cour populaire suprême (CPS), Parquet populaire suprême (PPS).

Il comprenait deux composantes : la première concernait l'assistance à l'Assemblée Nationale, et la seconde l'appui à la réforme du secteur juridique et judiciaire. Cette dernière composante correspondait à un objectif de renforcement de l'effectivité et de l'efficacité des institutions juridiques et judiciaires (Ministère de la Justice, CPS, PPS) de façon à remplir les conditions d'une intégration internationale du Vietnam et de la transition vers l'économie de marché<sup>14</sup>.

Les activités relatives à la formation étaient importantes, mais non exclusives (technologies de l'information et informatisation) dans la seconde composante :

- au bénéfice de toutes les institutions juridiques et judiciaires : développement des ressources humaines dans les activités judiciaires ;
- au bénéfice du Ministère de la Justice : soutien à l'Académie Judiciaire ;
- au bénéfice de la CPS : cours de formation pour juges et greffiers ;
- au bénéfice du PPS : formation des procureurs.

Un consortium conduit par la société française SOFRECO a été attributaire de l'assistance technique au programme pour un montant d'un peu plus de 2,5 MEUR. Outre SOFRECO, le consortium comprenait l'ENM, ACOJURIS, la MDVF et l'Assemblée Nationale française pour la composante du projet concernant l'Assemblée Nationale vietnamienne. Le consortium était donc français à 100%. La MDVF semble avoir tenu un rôle assez limité dans le consortium<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En accord avec la Résolution 49 du Politburo du Parti communiste vietnamien sur la modernisation du système judiciaire.

<sup>15</sup> La brochure de présentation de la MDVF ne fait aucune référence à l'ISP.

Les principales conclusions du rapport de l'évaluation finale étaient les suivantes :

- la pertinence du programme est élevée ;
- il y a eu des faiblesses dans la formulation et la préparation du projet : le processus de finalisation a été long avant que le projet puisse effectivement démarrer ;
- l'assistance technique (consortium mené par SOFRECO) a été globalement satisfaisante ; cependant, un certain nombre d'experts n'avait pas de connaissance suffisante du contexte vietnamien ou n'avait pas de connaissances de la pratique ; d'autre part, les experts mobilisés étaient français pour la grande majorité d'entre eux, privant ainsi le Vietnam de perspectives plus diversifiées (les modalités de recrutement des experts nationaux ont constitué un problème tout au long du projet, avec la prédominance exercée par ACOJURIS et la MDVF) ;
- le grand nombre de sessions de formation, de séminaires et d'ateliers, en particulier avec beaucoup de participants, s'est révélé problématique sur le plan de l'efficacité (saupoudrage) ;
- en termes d'efficacité, des contrats d'expertise pour toute la durée du projet (au lieu de la multiplication de contrats de court terme) auraient permis de bâtir une relation de confiance de long terme avec les partenaires vietnamiens ;
- il y a eu peu de coordination avec les autres bailleurs de fonds ;
- la durabilité du projet et l'impact du projet sont relativement problématiques, même si au total l'ISP a produit de bons résultats compte tenu de ses objectifs initiaux.

Le même consortium conduit par SOFRECO a présenté une offre pour l'assistance technique au nouveau programme de la Commission, le *Judicial Partnership Programme* (JPP). Cette offre n'a pas été retenue. Nous y reviendrons en conclusion.

### 3. Réponses aux questions évaluatives

Les réponses portent sur le projet FSP 2000-33 (voir évaluation finale) et sur la MDVF.

#### 3.1 Critères d'évaluation

##### ***Pertinence***

La pertinence globale du projet FSP ne fait aucun doute étant donné les besoins du Vietnam en ressources humaines qualifiées dans le secteur judiciaire (composante 1). L'organisation de colloques régionaux est également une activité pertinente (composante 3).

La pertinence globale des activités de la MDVF (en dehors des activités du FSP) est également peu contestable. Elles répondent aux besoins exprimés par les différentes institutions judiciaires, même si elles apparaissent comme plutôt « éclatées ».

On notera cependant certaines réserves du Ministère de la Justice sur les résultats du projet FSP et la perception d'un certain déclin de la coopération française.

##### ***Efficacité/effectivité***

Concernant la composante Formation du projet FSP, il semble que le modèle de l'ENM ait inspiré l'Ecole de formation des professions judiciaires, devenue depuis l'Académie Judiciaire. Quand la MDVF s'est désengagée de la formation initiale (après 2004), la présence française auprès de l'Académie Judiciaire a été marginalisée par la coopération

japonaise. En revanche, l'efficacité des activités de formation orientées vers les professionnels (formation continue) a été améliorée à travers l'expertise et les séminaires thématiques ciblés. L'octroi de bourses a été moyennement efficace (trois bourses dans le cadre du projet FSP).

La MDVF a eu, postérieurement au projet FSP, une efficacité assez limitée en termes de formation des magistrats. Ce n'était plus un de ses objectifs prioritaires.

### ***Efficiences***

Les activités de formation courtes et ciblées de la seconde phase du projet FSP sont considérées comme efficaces.

Concernant la MDVF, il faut aller au-delà du projet FSP et souligner que la France a investi dans l'aménagement de la Maison, de la salle de conférences et, comme déjà indiqué, dans le centre de documentation, qui est en outre équipé d'un service de consultation informatisé (base de données juridiques). La MDVF offre donc un outil de travail performant. On peut regretter qu'une partie significative du budget soit consacrée aux réunions du comité d'orientation.

### ***Cohérence***

La cohérence du projet FSP a souffert de la diversité des thèmes des séminaires et de la faible liaison entre les sujets des colloques et ceux des séminaires. Il y eu globalement un certain éparpillement des actions.

La cohérence des actions de la MDVF avec les orientations des institutions judiciaires vietnamiennes a souffert de relations trop orientées vers le Ministère de la Justice. On a l'impression que la MDVF connaît aujourd'hui un certain décalage avec l'évolution du système judiciaire.

La MDVF reste relativement isolée par rapport à l'action des autres bailleurs de fonds. Son rôle a été marginal dans le programme européen ISP.

### ***Viabilité***

Le rapport de l'évaluation finale du projet FSP soulignait que le coût réduit des sessions de formation continue avait permis d'en multiplier le nombre sans avoir recours à des financements extérieurs (interventions d'avocats installés au Vietnam), alors qu'en revanche les colloques mobilisaient une lourde charge de travail et étaient d'un coût élevé ; d'où la conclusion que le maintien de cette activité nécessitait la recherche d'autres financements.

Le rapport soulevait également la question d'une « prise en charge plus équilibrée des dépenses de fonctionnement par la partie vietnamienne » et de la recherche de financements complémentaires (et évoquait à ce propos le projet européen ISP).

Nous ne pouvons que souscrire à nouveau à cette appréciation, laquelle renvoie inévitablement à la question de l'adoption d'une stratégie mobilisant l'intérêt des institutions vietnamiennes et tendant à l'inscription de la MDVF dans le nouveau projet européen JPP par de la prestation d'expertise court terme.

### ***Impact***

L'impact du projet FSP est jugé élevé pour ce qui concerne l'influence sur les fondamentaux du droit vietnamien et la mise en place d'un réseau d'échanges entre professionnels français et vietnamiens. Il est jugé plus modeste en ce qui concerne l'organisation du système judiciaire et le renforcement des capacités des professionnels de justice.

Pour ce qui est de la MDVF de façon plus générale, son impact en termes de réseaux a été sans doute élevé, mais nous avons le sentiment que cet impact a diminué au fil des années du fait de son lien sans doute trop exclusif avec le Ministère de la Justice, de ses faibles relations avec les autres bailleurs de fonds et d'une absence apparente de « pro-activité » vis-à-vis des deux programmes européens qui se sont succédé (ISP et JPP).

### **3.2 Questions évaluatives spécifiques**

#### ***Importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chefs et greffiers***

Il s'agit clairement d'une priorité pour le Ministère de la Justice (et son Académie Judiciaire), la CPS et le PPS. Il est important de tenir compte de ces trois interlocuteurs.

Les besoins de formation sont considérables. La CPS et le PPS ont lancé des enquêtes sur leurs besoins respectifs qui fourniront sans doute la base des discussions avec les bailleurs de fonds.

Les conditions de recrutement devraient devenir plus transparentes au niveau de l'Académie Judiciaire par la mise en place d'un véritable concours de recrutement (réforme prévue qui nous a été présentée).

#### ***Rationalisation des interventions de la France en matière d'appui à la formation***

La MDVF est déjà engagée dans un processus régional dans le cadre des colloques qu'elle organise avec le soutien de l'OIF (la dimension régionale est un critère d'attribution des subventions de l'OIF).

Si la coopération française devait revenir véritablement dans le champ de la formation des magistrats et personnels judiciaires, le niveau régional, qui semble *a priori* logique et raisonnable (similitude des systèmes judiciaires au Laos et au Vietnam notamment), ne nous paraît pas facile à mettre en œuvre sur le plan politique. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de mission au Laos, Vietnam et Laos coopèrent dans le domaine judiciaire, mais ne semblent guère désireux de voir la coopération internationale interférer – sauf à un niveau modeste, ce que fait la MDVF avec ses séminaires et colloques.

#### ***Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation***

Il y a peu de doute sur l'engagement du Vietnam sur ce point, tant en ce qui concerne le Ministère de la Justice (et son Académie Judiciaire), que la CPS et le PPS. Le problème est celui des moyens face à des besoins qui sont considérables. A nouveau, on doit souligner que les enquêtes réalisées ou en cours sur les besoins de formation doivent fournir une base de discussion avec les bailleurs de fonds.

## **Mobilisation d'autres partenaires**

La coordination de la MDVF avec les autres bailleurs de fonds est faible de façon générale. La question de la relation avec la Délégation de la Commission européenne – et aujourd'hui avec le chef de file de l'assistance technique au JPP – nous paraît cruciale (le PNUD ne joue pas au Vietnam dans notre domaine le rôle clé qu'il a au Laos).

L'expérience du projet européen ISP clos en juin 2009 n'est pas vraiment positive. D'une part, le rapport d'évaluation porte un jugement mitigé sur le consortium français en charge de l'assistance technique (notamment « manque d'ouverture »), d'autre part la MDVF y a, semble-t-il, joué un rôle mineur, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'elle en profite pour capitaliser sur son acquis et ses réseaux.

Le même consortium, français à 100%, a fait une offre pour l'assistance technique au nouveau projet JPP (*Judicial Partnership Programme*)<sup>16</sup>. Nous ne prétendons évidemment pas connaître tous les éléments du contexte, néanmoins il nous semble que c'était là partir avec un handicap certain alors même que :

- le rapport d'évaluation de l'ISP avait souligné le « manque d'ouverture » à d'autres partenaires européens ;
- le projet JPP est un projet Commission – Danemark – Suède, les coopérations danoise<sup>17</sup> et suédoise<sup>18</sup> capitalisant ainsi sur un projet qu'elles avaient mené en parallèle à l'ISP, intitulé « *Phase III of Support to Legal and Judicial Reforms in Viet Nam* ».
- L'assistance technique du JPP a été attribuée à un consortium dont le chef de file est le *British Council*, le *team leader* étant un français, Gilles Blanchi.
- Le JPP couvre la période 2010-2015. Sa composante 1 bénéficie au Ministère de la Justice, à la CPS et au PPS, et comporte une forte dimension « ressources humaines/formation ». L'enveloppe globale du projet s'élève à 18,7 MEUR. La MDVF devrait se positionner très vite pour pouvoir fournir de l'expertise court terme.

## **Pertinence et efficacité d'une approche multisectorielle**

Il y a un grand intérêt du PPS pour des formations associant justice et police (enquêtes).  
Points-clés

## **La question centrale est à l'évidence celle du devenir de la MDVF.**

Nous évoquons ci-dessous trois scénarios possibles : un scénario « au fil de l'eau » ; la disparition de la MDVF ; une MDVF refondée.

### **Le scénario « au fil de l'eau »**

Ce scénario consiste dans une continuation des activités actuelles associant formation continue, séminaires et colloques, notamment régionaux, la poursuite du renforcement du

---

<sup>16</sup> Jean-Pierre Bardoul nous a communiqué les termes de référence de l'appel d'offres pour l'assistance technique au JPP.

<sup>17</sup> <http://www.ambhanoi.um.dk/en/menu/Developmentpolicy/Judicial+Reform/>.

<sup>18</sup> Le programme danois JOPSO (2005-2009) s'adressait aux 3 institutions judiciaires et comportait une dimension formation pour la CPS et le PPS. La coopération suédoise co-finançait des actions destinées au Ministère de la Justice.

fonds documentaire (en accentuant toutefois la dimension informatique et accès à des ressources *on line*).

Il suppose *a minima* :

- le maintien des crédits de fonctionnement à leur niveau actuel ;
- le renouvellement du poste d'AT et du volontaire international ;
- une participation vietnamienne même modeste aux coûts de fonctionnement au-delà de la contribution actuelle.

Il requiert également de toute façon une approche plus pro-active vis-à-vis de la CPS et du PPS, tenant compte des besoins que ces deux institutions, ainsi que l'Académie Judiciaire, sont à même d'exprimer.

### ***La disparition de la MDVF***

On considère que la MDVF a fait son temps, tout en reconnaissant le rôle qu'elle a joué d'abord sur la formation initiale, puis sur la formation continue, dans le cadre du projet FSP, et ensuite en termes de réseaux professionnels et de disponibilité d'un fonds documentaire. Le présupposé de ce scénario est qu'il vaut mieux raisonner en termes de programme et de projet, plutôt que de soutenir une institution réclamant des coûts de fonctionnement.

### ***Une MDVF refondée***

Ce scénario repose sur l'idée que la MDVF a le mérite d'exister depuis 1993, d'être incarnée physiquement dans des bâtiments, et que, si son influence s'est délitée depuis quelques années, il serait dommage de ne pas tirer parti de ses acquis et de ses réseaux. La MDVF a rempli la mission pour laquelle elle avait été initialement créée, mais elle doit maintenant répondre à un contexte nouveau, marqué par la pleine insertion du Vietnam dans l'économie internationale et sa progression très rapide vers l'économie de marché.

Dans ce scénario, le nouvel AT appelé à succéder à Dominique Ponsot serait chargé dès le début de sa mission de bâtir, dans un délai de 6 à 8 mois, un plan stratégique à moyen terme (que l'on peut caler par exemple sur le JPP, c'est-à-dire à l'horizon 2015), avec des objectifs précis, accompagné d'un plan financier fondé sur un accroissement des ressources propres de la MDVF.

Le plan stratégique et le plan financier devraient être soumis pour accord aux Ministères des Affaires étrangères des deux gouvernements de façon à « refonder » la MDVF et à repartir sur de nouvelles bases.

Le système de gouvernance devrait être complètement repensé avec :

- un conseil d'administration beaucoup plus resserré que l'actuel comité d'orientation, et peut-être un conseil scientifique ;
- une direction unique (alternance).

La création d'une fondation pourrait être envisagée comme une hypothèse de travail à vérifier.

Le plus important reste toutefois de construire un véritable projet dans le cadre du plan stratégique : Quels objectifs ? Quelles priorités en lien avec les trois institutions judiciaires et le barreau vietnamiens ? Quelles actions répondant à des besoins bien identifiés ? Quelle insertion dans le paysage de la coopération internationale ?

La construction du projet suppose un véritable dialogue avec les autres bailleurs de fonds (notamment Japon et Canada, pour ce qui est de la formation), et bien entendu avec les

responsables du JPP (un peu sur le modèle de la « Table Ronde » mise en place au Laos). Dans ce cadre en effet, une priorité serait d'assurer à la MDVF un rôle dans le JPP : le projet démarre à peine, donc le moment est propice.

## Rapport de mission : Laos

**Mireille Allemand  
Michel Lacave**

**30 septembre 2011**

### 1. Déroulement de la mission

Liste des personnes rencontrées

Organismes	Prénoms et Noms	Fonctions	Date
Ambassade de France au Laos	François Senémeaud	Ambassadeur de France	21 septembre
	Jean-Pierre Galland	COCAC	21 septembre
	Philippe Devaud	Attaché de coopération	21 septembre
Ministère de la Justice	Sida Lauk Aphone	Ancien chef de la coopération du ministère de la Justice et assistant du ministre	20 septembre
	Souksomboun Khinsamone	Institut de recherche juridique, formé à Cuba (hispanophone)	
Cour Suprême	Khammy Xayavong	Chief Justice (et un membre de son Cabinet)	20 septembre
Bureau du Procureur général	Soumboun Latsabuasy	Directeur de Cabinet du Procureur général	20 septembre
ANPAP (Académie nationale de politique et d'administration publique)	Champathong Chanthaphasouk	Directeur adjoint du Département de Science administrative	20 septembre
UNODC	Leik Boonwaat	Représentant au Vietnam	20 septembre
	Fumio Ito	Crime Prevention Expert	20 septembre
Représentants du programme conduit par Avocats sans frontières	Phivath Vorachak	Avocat (et la personne en charge du programme)	21 septembre
PNUD	Dirk Wagener	Assistant Resident Representative,	21 septembre

		Head of Governance Unit	
	Laurent Pouget	Legal Programme Specialist, Governance Unit	22 septembre
Délégation de l'Union européenne	Stefan Lock	Head of Cooperation	21 septembre
	Inpone Senekhamty	Programme Officer	21 septembre

La mission de Mireille Allemand et Michel Lacave au Laos s'est déroulée du 19 au 22 septembre 2010 ; elle était conjuguée avec la mission au Vietnam.

- Départ de Paris le vendredi 17 septembre
- Arrivée à Hanoi le 18 septembre et départ pour Vientiane le dimanche 19 septembre
- Retour à Hanoi le mercredi 22 septembre

La mission s'est déroulée dans d'excellentes conditions grâce à Philippe Devaud, Attaché de Coopération, qui a préparé le programme de la mission, avec le concours de Laurent Pouget<sup>19</sup>.

Les entretiens se sont déroulés en partie en anglais (et dans un cas en espagnol avec un membre du ministère de la Justice formé à Cuba), en partie en français. Nous avons pu bénéficier lors du rendez-vous au Bureau du Procureur général de l'aide précieuse en tant qu'interprète de l'assistante de Philippe Devaud, Mlle. Phavasone Thammavong.

Un seul entretien prévu à notre programme n'a pu avoir lieu : il s'agit du rendez-vous avec Richard Philippart, représentant de l'UNICRI, le 22 septembre (le lieu du rendez-vous s'est révélé très difficile à trouver, et nous étions pris par le temps). Nous avons établi le contact avec Richard Philippart par téléphone et par courrier électronique. UNICRI intervient ponctuellement pour la formation des magistrats.

Nous avons eu, à l'invitation de l'Ambassade, un déjeuner de travail avec Jean-Pierre Galland et Philippe Devaud le 21 septembre. Le même jour, nous avons été longuement reçus par l'ambassadeur.

## 2. Etat des lieux de la coopération française

La coopération française a reposé sur deux éléments majeurs au cours des dix dernières années :

- le projet FSP 2001-44 « Aide au renforcement des compétences de l'Etat laotien dans les domaines de souveraineté et de l'Etat de droit »
- la présence d'un assistant technique postérieurement à l'achèvement du projet FSP

S'y ajoute actuellement un projet d'importance moindre, à savoir une action menée par l'ONG Avocats sans frontières.

### 2.1 Le projet FSP 2001-44

Le projet comprenait 3 composantes :

- Composante 1 : Formation de diplomates
- Composante 2 : Formation de personnels de justice
- Composante 3 : Formation de l'administration

Le projet avait une durée de 36 mois. Sa clôture initiale avait été fixée à février 2006, mais il a été prolongé à trois reprises pour être définitivement clôturé le 5 avril 2008.

<sup>19</sup> Ce sont également Philippe Devaud et Laurent Pouget qui ont répondu de façon très détaillée au questionnaire de l'enquête électronique.

Il devait être mis en œuvre par le SCAC, avec le concours d'un AT (chef de projet) placé auprès de l'ONEPA<sup>20</sup> (devenu depuis ANPAP) agissant en tant qu'opérateur principal et assurant la liaison avec les organismes concernés (ministères, Cour Suprême, Bureau du Procureur).

Le projet a fait l'objet de deux évaluations à mi-parcours (2005 et 2007) et d'une évaluation finale (2008).

L'évaluation à mi-parcours de 2005 a conduit à des préconisations qui ont donné lieu à des réorientations partielles concernant le volet « personnels de justice » visant à :

- introduire des activités spécifiques de renforcement institutionnel des centres et instituts de formation concernés (mandat et organisation, ingénierie pédagogique, formation de formateurs, création de supports, organisation de formations ciblées de mise en œuvre des acquis)<sup>21</sup> ;
- rapprocher les activités du projet des chantiers en cours de rénovation du droit ou de renforcement de l'organisation judiciaire.
- L'évaluation finale est globalement sévère soulignant notamment que, si le projet était pertinent dans son objectif de promouvoir la formation continue des cadres de la fonction publique, il souffrait :
- de l'absence préalable d'une étude de faisabilité et d'une réflexion sur la stratégie de formation ;
- d'un manque de cohérence dans les activités thématiques de formation continue (« actions d'enseignement peu structurantes ») ;
- d'objectifs de formation trop ambitieux (en termes quantitatifs) ;
- d'un manque de coordination avec les bailleurs de fonds actifs dans le secteur justice, et notamment le PNUD.

Du coup, le taux de réalisation et le taux d'exécution financière ont été relativement bas. L'efficacité et l'impact sont jugés faibles, voire très faibles.

Au total, le seul point positif semble avoir été l'intervention de l'ENM en 2006 dont l'une des applications concrètes a été le cycle de formation des magistrats et greffiers des 3 Cours d'appel.

Le rapport d'évaluation conclut que la pérennité du projet pourrait être recherchée :

- soit dans le cadre de la mise en place du *Legal Sector Master Plan* (LSMP), appelé à régir, sous l'égide du PNUD, la coopération multilatérale dans les secteurs de la coopération juridique et judiciaire jusqu'en 2020,
- soit comme composante d'un éventuel FSP de coopération juridique et judiciaire à vocation régionale qui pourrait être initié (et dirigé) à partir de la Maison du Droit vietnamo-française (MDVF) de Hanoi.

Il ajoute que l'ENM pourrait poursuivre le travail de formation des formateurs engagé en 2006 à l'intention d'un « pool » des institutions lao de formation des personnels de justice (dépendant du ministère de la Justice, de la Cour Suprême et du Bureau du Procureur).

Ce rappel est indispensable pour bien comprendre comment se présente aujourd'hui la problématique de la coopération française.

---

<sup>20</sup> Organisation nationale pour les études politiques et administratives.

<sup>21</sup> Il s'agissait notamment de tenir compte de la révision constitutionnelle de 2003 qui a transféré la formation de la magistrature « assise » à la Cour populaire suprême et celle du parquet au Bureau du Procureur, dessaisissant ainsi largement le ministère de la Justice de son rôle central en matière de formation.

## 2.2 La mission d'assistance technique auprès du PNUD

Un assistant technique a été détaché auprès du PNUD dans le domaine de la coopération juridique et judiciaire pour la période 2008-2010. Le cadre est celui d'une assistance technique bilatérale-multilatérale France-PNUD<sup>22</sup>.

A la suite de la mission, nous disposons des documents suivants qui nous ont été remis par nos interlocuteurs :

- *Master Plan on Development of the Rule of Law in the Lao P.D.R. Toward the Year 2020* (il s'agit du LSMP), 2009 : document remis par les représentants du ministère de la Justice (papier) et Laurent Pouget (version électronique)
- *LSMP Core Implementation Joint Programme*, juin 2009 (il s'agit du programme de mise en œuvre du LSMP) : document remis par Laurent Pouget
- *Gouvernance publique et Etat de droit en RDP Lao, Assistance technique bilatérale-multilatérale France-PNUD, Rapport d'étape 2008/2009*, octobre 2009 : document remis par Laurent Pouget

Le projet d'appui au développement des capacités du Laos dans le domaine du droit international dont l'AT, Laurent Pouget, assure la gestion, comporte une activité de formation de juges formateurs en matière de droit international public/droits de l'homme et droit international privé, ainsi que des séminaires et ateliers de travail sur des thématiques spécifiques à destination des magistrats. 80 juges ont ainsi bénéficié chaque année d'une formation en 2007 et 2008. Par ailleurs, dans le cadre de la finalisation du LSMP, 2 sessions de formation réunissant respectivement 57 et 65 magistrats ont été organisées en 2009 et ont porté sur les récents amendements aux lois de procédure juridictionnelle.

Néanmoins, **le point essentiel est le rôle-clé qu'a joué l'AT dans l'élaboration du LSMP dans le cadre des activités du PNUD au Laos.** Laurent Pouget a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre 2008 au bureau du PNUD à Vientiane. Il est affecté au service de gouvernance du bureau en qualité de coordonnateur de programme, avec le titre de spécialiste des programmes juridiques. Il est à noter qu'en complément, le PNUD a bénéficié d'un financement français de 30000 € sur les crédits d'intervention du poste en appui à la finalisation du LSMP<sup>23</sup>.

Le PNUD tient une place de premier plan au Laos au sein du dispositif onusien et parmi les partenaires du gouvernement, notamment avec le processus de « Table Ronde »<sup>24</sup>. Il exerce un rôle de chef de file dans le domaine de la gouvernance depuis 1997 avec le renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale, le soutien à la réforme de l'administration publique, et l'élaboration d'un programme de développement des secteurs juridique et judiciaire. Il y a une concentration des efforts sur ce dernier champ depuis 5 ans, en partenariat avec le ministère de la Justice, la Cour Suprême et le bureau du Procureur général.

Le LSMP a été officiellement approuvé par le gouvernement lao en 2010 par un décret du Premier Ministre avec une cérémonie officielle en juillet témoignant de l'appropriation du

---

<sup>22</sup> Voir la Revue conjointe de l'Accord-cadre France-PNUD / Synthèse de la consultation des équipes pays, 25 novembre 2009 : la coopération France-PNUD au Laos est considérée comme « excellente ».

<sup>23</sup> Le Département a également contribué à hauteur de 150000 € au fonds thématique fiduciaire du PNUD « Gouvernance démocratique » pour des études relatives au rétablissement des conseils locaux.

<sup>24</sup> Au sein du groupe de travail « Gouvernance » de la Table Ronde, un sous-groupe, co-présidé par le PNUD et la Délégation de la Commission européenne, est spécifiquement dédié à la réforme du secteur juridique.

projet. La principale faiblesse du LSMP est d'être extrêmement large et de comprendre une liste très large d'actions à mener sans calendrier précis, ni *milestone*, avec une place importante donnée aux ressources humaines et à la formation des magistrats et des avocats. Cette faiblesse tient à la volonté du gouvernement lao de couvrir l'ensemble du secteur.

Pour cette raison, le PNUD, avec Laurent Pouget, a préparé un programme de travail détaillé sur 4 ans, avec un budget prévisionnel d'environ 4,5 M USD<sup>25</sup>, avec un *output* spécifique concernant le développement des capacités des personnels dans le secteur juridique et judiciaire, englobant tant les magistrats que les avocats ; dans ce champ, l'accent est mis sur la formation des formateurs et la durabilité des actions.

Au moment même où se déroulait notre mission, se tenait un *workshop* de 3 jours consacré à la mise en œuvre du LSMP et de ses différents piliers. Il est prévu qu'en décembre sera mis en place un secrétariat général du LSMP sous l'autorité du Premier Ministre avec une dimension inter-ministérielle et inter-institutionnelle (ministère de la Justice, Cour Suprême, Bureau du Procureur général, ministère de la Sécurité publique), la coordination étant assurée par le ministère de la Justice (Département de la Coopération internationale).

Enfin, Laurent Pouget a conçu et développé un projet consacré au rôle et à la place du droit traditionnel et coutumier, notamment concernant le droit du sol, le droit de la famille et le droit pénal<sup>26</sup>. Le premier rapport sera remis à la fin 2010. L'objectif final est de conseiller le gouvernement sur une stratégie d'articulation entre le système judiciaire « moderne » et le système coutumier.

Au total, l'AT est très bien inséré dans la « mécanique » PNUD au sein de laquelle il est très apprécié. Il entretient de très bonnes relations avec les autres bailleurs de fonds, notamment la Délégation de la Commission européenne.

### **2.3 L'action d'Avocats sans Frontières (ASF)**

L'AFD soutient un projet conduit par ASF (jumelage avec ASF Toulouse) concernant la formation des avocats laotiens, dans le cadre du dispositif d'appui à l'action internationale des ONG françaises, à travers une convention avec le barreau lao.

Le projet bénéficie également d'une contribution de la Commission européenne. Le budget total serait de l'ordre de 150000 € sur 3 ans.

Le projet comporte un cycle de formation par an sur une durée de 6 semaines (le premier a lieu en septembre-octobre 2010) : la première et la dernière semaine avec des missions d'avocats français, les 4 semaines intermédiaires étant conduites par des formateurs lao (formés par les avocats français). Le public est composé d'avocats stagiaires (environ une trentaine).

Il y a actuellement 129 avocats au Laos. L'intérêt des parties pour recourir à des avocats est en augmentation (l'assistance d'avocats n'est obligatoire qu'au pénal). Cependant, les magistrats n'ont en général que peu de considération pour le rôle des avocats. Des formations s'adressant à un public composé à la fois d'avocats et de magistrats seraient sans doute très utiles.

---

<sup>25</sup> L'estimation du budget nécessaire jusqu'en 2020 est d'environ 20 M USD.

<sup>26</sup> Ce projet a été inspiré par l'une des recommandations de l'évaluation à mi-parcours de 2007 du projet FSP 2001-44 sur la faisabilité d'une assistance technique aux chefs de village et aux unités de médiation villageoises traditionnelles.

Le projet est intéressant, quoique modeste, mais il ne nous a pas semblé très bien relié aux autres actions conduites par les bailleurs de fonds internationaux avec l'association du barreau lao (*Lao Bar Association*).

### **3. Réponses aux questions évaluatives**

Les réponses portent sur les différentes dimensions de la coopération française évoquées ci-dessus et ne se limitent pas au projet FSP 2001-44.

#### **3.1 Critères d'évaluation**

##### ***Pertinence***

Le projet FSP était certainement pertinent de façon très générale eu égard à la situation du Laos et à son déficit tant quantitatif que qualitatif de personnels judiciaires. Il a cependant manqué d'une préparation appropriée et de la prise en compte des actions menées par les autres bailleurs de fonds. Par ailleurs, la faiblesse d'ensemble du système juridique lao rendait les interventions menées dans le cadre du projet quelque peu « décalées » par rapport à la réalité du terrain. Le projet FSP n'a guère laissé de trace (sauf à l'ANPAP), à l'exception des conclusions et recommandations contenues dans les rapports d'évaluation.

A l'inverse, l'assistance technique française bi-multilatérale apportée dans le cadre du PNUD est tout à fait pertinente et en phase avec l'évolution politique du Laos. Elle donne toute satisfaction à la fois aux bénéficiaires – ministère de la Justice, Cour Suprême, Bureau du Procureur général – et aux partenaires de la France, en tout premier lieu au PNUD, mais aussi aux autres bailleurs de fonds comme la Commission européenne ou les autres agences de l'ONU, telles que l'UNODC.

Même si cette assistance technique ne concerne pas véritablement la formation, elle ouvre la voie à des actions très importantes dans ce domaine, avec le LSMP.

L'opération ASF est tout à fait pertinente et en phase avec la montée progressive du rôle des avocats.

##### ***Efficacité/effectivité***

L'efficacité et l'effectivité du projet FSP sont juges faibles dans le rapport de l'évaluation finale.

L'efficacité et l'effectivité de l'assistance technique PNUD sont élevées : le LSMP est officiellement approuvé par le gouvernement ; le programme, avec un important volet sur les ressources humaines et la formation, et les instruments de mise en œuvre du LSMP seront prêts à la fin de l'année 2010.

Le niveau d'appropriation par les autorités laotiennes nous semble bon : le LSMP est un projet phare pour le ministère de la Justice comme pour la Cour Suprême et le Bureau du Procureur général. C'est la feuille de route pour 2020.

##### ***Efficience***

L'efficacité du projet FSP est apparue comme limitée.

L'efficacité de l'assistance technique PNUD est élevée : en couplant la mise à disposition d'un AT (260000 € estimés sur 2008-2011) et une petite contribution financière (30000 €) sur les crédits d'intervention du poste, la France a fortement contribué à l' « accouchement » du LSMP et la visibilité de l'intervention française reste bonne tant vis-à-vis du gouvernement laotien que des autres bailleurs de fonds (même si c'est dans le cadre du PNUD).

### **Cohérence**

Le projet FSP souffrait d'un déficit de cohérence externe : un certain décalage par rapport à l'état du système juridique laotien ; des objectifs trop ambitieux en matière de formation eu égard au contexte ; peu de rapports avec les projets conduits par les autres bailleurs de fonds, notamment le Japon (développement de manuels destinés à des praticiens et à des étudiants). Il souffrait également d'un manque de cohérence interne dans les activités thématiques conduites, mises à part les interventions de l'ENM en 2006.

A l'opposé à nouveau, l'assistance technique s'est insérée dans un projet global bien en phase avec les orientations du gouvernement comme avec celles de la coopération internationale.

### **Viabilité**

La viabilité et la durabilité du projet FSP étaient considérées comme n'étant nullement assurées dans le rapport de l'évaluation finale de 2008. Cela dit, c'est ce même rapport qui a préconisé de ré-orienter l'aide française vers une assistance technique à la mise en place du LSMP : on peut ainsi dire que, par une ironie de l'histoire, c'est l'échec relatif du projet FSP qui a conduit à une « sortie par le haut ».

En effet, la viabilité de l'assistance technique est peu contestable dans la mesure où le LSMP a été officiellement approuvé par le gouvernement, et où ce dernier met en place un secrétariat général destiné à sa mise en œuvre.

### **Impact**

L'impact du projet FSP est considéré comme faible, sauf encore une fois à avoir conduit à une ré-orientation de l'aide française.

L'impact de l'assistance technique est déjà important avec l'approbation du LSMP et les décisions prises par le gouvernement pour sa mise en œuvre effective.

## **3.2 Questions évaluatives spécifiques**

### ***Importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chefs et greffiers***

Le système judiciaire lao est caractérisé par la coexistence de trois institutions qui jouent un rôle en matière de formation des personnels judiciaires :

- le ministère de la Justice avec l'Institut de formation juridique et judiciaire

- la Cour Suprême : formation continue des magistrats (notamment : rédaction des arrêts, gestion des juridictions) et des greffiers avec un objectif d'amélioration de la qualité d'un personnel jeune dans l'ensemble – la Cour Suprême est particulièrement intéressée à de la formation et à des stages pratiques dans le domaine de la cassation
- le Bureau du Procureur général (a bénéficié de bourses françaises pour des formations courtes, des participations à des colloques régionaux, des cours de langue française) : formation continue sur 3 mois (juristes déjà relativement qualifiés) ou 5 mois (fonctionnaires en poste peu qualifiés) avec des promotions d'une cinquantaine de personnes 2 ou 3 fois par an

Toute action de formation doit prendre en compte les rôles respectifs de ces trois institutions, ce que fait le LSMP.

Cela dit, les besoins de formation sont considérables, le niveau des magistrats et du parquet étant faible, comme le soulignent notamment les représentants de l'UNODC.

La prise de conscience de la nécessité d'une bonne formation des personnels judiciaires a fortement progressé dans les 5 dernières années.

Par ailleurs, l'amélioration de l'accès à la justice et la formation des avocats constituent aussi des éléments importants du LSMP.

### ***Rationalisation des interventions de la France en matière d'appui à la formation***

La rationalisation passe par une éventuelle intégration future des actions de la France dans le volet « capacités/formation » du LSMP.

Une approche régionale ne semble pas très souhaitable dans le contexte laotien. Le ministère de la Justice et les institutions judiciaires entretiennent des relations suivies avec leurs homologues vietnamiens sur une base bilatérale (le Laos suit généralement ce que fait le Vietnam avec un petit temps de retard), mais ils ne sont pas intéressés à ce que la coopération internationale s'en mêle.

L'interlocuteur privilégié dans le domaine juridique et judiciaire est le PNUD. Il n'y a pas de raison objective de sortir de la relation bi-multilatérale aujourd'hui bien établie.

### ***Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation***

Cet engagement relève à nouveau de la mise en œuvre effective du LSMP, ainsi que de la capacité du futur Secrétariat général du LSMP à bien coordonner les actions de formation du ministère de la Justice, de la Cour Suprême et du Bureau du Procureur général.

On doit souligner cependant, pour être réaliste, que les moyens financiers du gouvernement laotien sont limités, et donc que la viabilité des institutions de formation dépend pour une bonne part au final de l'appui des bailleurs de fonds internationaux.

### ***Mobilisation d'autres partenaires***

Les bailleurs de fonds susceptibles d'intervenir dans le domaine du LSMP et de la formation des magistrats et personnels judiciaires sont en fait peu nombreux.

Le Luxembourg a un projet de formation à travers l'UNICRI. La Finlande et la Suisse interviennent dans le champ de la gouvernance. Le Japon, qui avait été actif dans le passé sur les manuels de formation des juges, semble retourner sur le secteur gouvernance.

En fait, l'enjeu principal est sans doute l'intervention de la Commission européenne. Elle fournit des contributions financières sur une base pluri-annuelle dans le domaine de la gouvernance en matière de droit international, de soutien à l'Assemblée nationale et de gouvernance locale (districts et provinces)<sup>27</sup>. Les choix futurs de la Commission seront commandés par « l'appétit » des autres bailleurs de fonds. L'année prochaine, la Délégation entame un processus d'identification de projets et formulera des recommandations avant une négociation avec RELEX à Bruxelles. Elle est prête à discuter avec les autres bailleurs de fonds, et notamment les autres Etats-membres, sur le financement de la mise en œuvre du LSMP (pour lequel l'appui français est très apprécié), sachant que le gouvernement laotien ne pourra le mettre en œuvre avec ses seuls moyens.

### ***Pertinence et efficacité d'une approche multisectorielle***

L'UNDOC considère que la collaboration justice-police est loin d'être parfaite au Laos, notamment opérationnelle, et qu'elle devrait donc être renforcée.

Il serait souhaitable d'utiliser le volet « capacités/formation » du LSMP pour cela.

## **4. Points-clés**

Le projet FSP 2001-44 n'a pas produit de résultats vraiment satisfaisants. Néanmoins, son évaluation finale a été l'un des éléments qui ont conduit la France à fournir un AT au PNUD dans le secteur juridique et judiciaire.

L'assistance technique est un succès peu contestable. Le rôle de l'AT dans l'élaboration du LSMP a été très important et il est très apprécié.

Aujourd'hui, le LSMP est officiellement approuvé, le gouvernement laotien s'est engagé dans sa mise en œuvre (tant sur le contenu que sur la mécanique institutionnelle), le PNUD (avec l'AT) a produit un programme de travail sur 4 ans. Les conditions sont donc réunies pour sa mise en œuvre effective.

Les besoins financiers pour la mise en œuvre sont évalués à 4,5 M USD. La Commission européenne est prête à contribuer avec d'autres Etats-membres, au côté d'autres Etats-membres.

Le LSMP et le programme de travail à 4 ans comprennent un important volet « capacités-formation » auquel l'aide française pourrait contribuer. Ce volet devrait prévoir des actions ciblant dans de mêmes cycles ou sessions de formation des magistrats et des avocats de façon à faire progresser l'Etat de droit au Laos ; il devrait aussi inclure des actions associant justice et police, notamment pour favoriser le respect des droits de l'homme et pour lutter contre le crime organisé, le trafic de drogue, le trafic d'êtres humains et la corruption.

Dans ce contexte, nous considérons qu'il est très souhaitable de poursuivre l'effort d'assistance technique dans le cadre du PNUD engagé par la France, d'abord en

---

<sup>27</sup> Voir le *Country Strategy Paper 2007-2013*.

prolongeant le mandat de Laurent Pouget jusqu'à l'été 2011 dans une période cruciale pour la mise en œuvre du LSMP, puis en nommant un nouvel AT (avec éventuellement le concours d'un JPO), et en accompagnant cette assistance technique par quelques bourses pour stages et visites d'études.

L'absence de continuité dans l'assistance technique rendrait largement vains les efforts consentis jusqu'ici, alors même que le processus de mise en œuvre du LSMP doit désormais permettre à la coopération française de capitaliser sur ces efforts.

# Rapport de mission : Sénégal

Anne-Gaëlle Muths

Du 26 au 29 septembre 2010

## 1. Déroulement de la mission

Liste des personnes rencontrées

Organismes	Prénoms et Noms	Fonctions	Date
Ambassade de France, Service de Coopération et d'Action Culturelle	Jean-Luc Le Bras	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle	27/09/2010, Puis déjeuner le 28/09/2010
	Jacques Batut	Conseiller Adjoint de Coopération et d'Action Culturelle	27/09/2010, Puis déjeuner le 28/09/2010 à sa résidence
	Hervé Rivière	Attaché de coopération, secteur gouvernance	27/09/2010, Puis déjeuner le 28/09/2010
	Lisa Palfard	Volontaire Internationale, coordination des programmes justice et gouvernance	Toute la mission
Projet PASEJ	Hervé Poinot	Assistant technique, Conseiller du président et chef de projet	Toute la mission
	Jordi Ferrari	Chargé de mission, Composante 2	29/09/2010
Ministère de la Justice	Abdoulaye Ndiaye	Directeur de Cabinet	27/09/2010 puis dîner à l'invitation du Ministère le 28/09/2010
Ordre des Avocats	Me Fall	Bâtonnier de l'Ordre Entretien réalisé avec 5 autres avocats du Conseil de l'Ordre	27/09/2010
Inspection Générale des Affaires Judiciaires	Mamadou Diouf	Inspecteur	28/09/2010
USAID	Moustapha Ly	Responsable du bureau de la croissance économique	28/09/2010

USAID/IRG	Souleye Wade	Responsable des Politiques de réformes	28/09/2010
Centre de Formation Judiciaire	Mamadou Diakhate	Directeur	28/09/2010 puis diner à l'invitation du Ministère le 28/09/2010
	Aissatou Diallo Ba	Directrice adjointe	28/09/2010 puis diner à l'invitation du Ministère le 28/09/2010
	Hélène Diop	Responsable de la section Greffe	28/09/2010
		Table ronde avec 5 formateurs	28/09/2010
		Entretien avec les 2 délégués des étudiants (auditeurs et élèves-greffiers)	28/09/2010
Université Cheikh Anta Diop	Ndiaw Diouf	Doyen de la faculté de droit	29/09/2010
Association des Juristes Sénégalaises	Fatou Kiné Camara	Secrétaire Générale de l'AJS et enseignante à l'UCAD	29/09/2010
	Patricia Lake Diop	Vice-présidente de l'association et notaire	29/09/2010
Cour Suprême	Papa Oumar Sakho	Premier Président	29/09/2010
Ministère de la Justice	Mademba Gueye	Conseiller Technique, Justice de proximité	29/09/2010
Maison du Droit et de la Justice	M. Dyeye	Coordonnateur	29/09/2010
	M. Paye	Médiateur	29/09/2010
Ministère de la Justice	Cheikh Tidiane Sy	Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice	29/09/2010

La mission a été organisée sur place par M. Hervé Poinot, magistrat français, assistant technique, Conseiller du Ministre de la Justice et chef de projet FSP. Nous tenons à le remercier pour sa disponibilité pendant les trois jours de la mission et les précieux échanges que nous avons eus.

Le programme de la mission a permis de rencontrer l'ensemble des acteurs et partenaires de la formation des magistrats et des greffiers au Sénégal (Ministère de la Justice, Centre de Formation Judiciaire, Coopération Française, Ordre des Avocats et association de juristes, partenaires techniques et financiers internationaux). Il faut noter toutefois que le coordonnateur du programme Justice de l'Union Européenne n'a pas jugé utile de rencontrer la mission quand la demande lui en avait été faite par l'assistant technique. Par ailleurs, M. Damien Rey, ancien assistant technique français, précédemment chef de projet FSP au Niger et actuellement représentant de l'ONUJDC à Dakar, que nous souhaitions rencontrer, était en déplacement à Vienne lors de cette mission.

La mission s'est déroulée dans un contexte politique marqué d'une part par l'élection présidentielle de 2012 au Sénégal et d'autre part par le départ de M. Jean-Christophe Rufin de son poste d'Ambassadeur de France à Dakar. Si l'élection est dans tous les esprits et si son influence est soulignée dans les nominations de magistrats, les nouveaux moyens alloués aux juridictions de province par exemple, le changement d'ambassadeur français a eu plus d'écho dans quelques cercles parisiens que d'impact sur le travail de coopération au quotidien sur le terrain.

## 2. Contexte

### 2.1 La formation des magistrats et greffiers au Sénégal

La politique de formation des magistrats et greffiers au Sénégal s'inscrit dans le cadre global de la modernisation de l'institution judiciaire, composante fondamentale des Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP) et Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG). A cet égard, l'État sénégalais, conscient des faiblesses de son système judiciaire qui se singularise par un manque de moyens humains, financiers, matériels et infra structurels, et des investissements importants à mettre en œuvre pour le rénover, avait adopté un **programme décennal sectoriel Justice, PSJ 2004-2013**. Le budget du Ministère de la Justice traduit depuis 2003 un effort soutenu sur ce secteur (fonctionnement : +6.64% en 2003, +7.59% en 2004, +26.31% en 2005 ; ces efforts ont toutefois stagné au cours des dernières années).

L'une des grandes priorités du Programme Sectoriel Justice concerne directement le recrutement de magistrats et de greffiers, l'amélioration des conditions de travail des magistrats et des greffiers avec, notamment, l'informatisation et la mise en réseau des greffes des juridictions avec ceux de l'administration pénitentiaire et le développement des actions de formation pour les magistrats et les greffiers par le renforcement du Centre de Formation Judiciaire.

**Celui-ci a été créé en 1995**. Auparavant, la formation des magistrats et greffiers était assurée, dans un premier temps en France, à l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer et à l'Ecole Nationale de la Magistrature, puis à partir de 1975 à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature de Dakar. La particularité et les besoins spécifiques de la formation de magistrats par rapport à celle des administrateurs civils a conduit en 1995 à la création du CFJ, installé encore aujourd'hui dans les locaux de l'ENAM (une convention précise les modalités de cohabitation dans le lieu).

A sa création, le Centre formait 8 magistrats et 7 greffiers. La qualité de la formation dispensée était unanimement reconnue ; le centre était devenu en peu de temps une structure autonome, tout au moins pour la formation initiale (budget en équilibre sur dotation de l'Etat sénégalais, panel de formateurs compétents, etc.). Sans moyens propres, le CFJ doit s'appuyer sur l'implication et les thématiques d'intervention définis par les bailleurs de fonds internationaux.

Depuis le début des années 2000, afin de se conformer aux ratios internationaux en matière de bonne gouvernance (nombre de magistrats par rapport à la population notamment) et de permettre une réforme de la carte judiciaire sénégalaise, **les effectifs des promotions du CFJ ont été augmenté de façon très significative**, passant de 8 magistrats en 1996 à 41 en 1999. Ils sont 66 actuellement.

Par ailleurs, fort de son succès, **le CFJ est également devenu un pôle de formation à vocation régionale et sous-régionale** : des auditeurs étrangers sont accueillis au centre (Congolais, Togolais, etc.) et parfois en grand nombre (l'actuelle promotion compte 15 Comoriens, sur un effectif total de 66 auditeurs) ; des formateurs sénégalais interviennent dans les Ecoles de la région.

De plus, **le décret de juin 2010 fait du CFJ le centre de formation d'un plus grand nombre de professions judiciaires** : sont désormais inclus dans le champ de compétence du Centre les formations des administrateurs et interprètes judiciaires, ainsi que de la

Direction de l'Éducation Surveillée et de la Protection Sociale (DESPS, équivalent de la PJJ française).

**Il est regrettable que la stratégie privilégiant la quantité de personnels formés ait été mise en œuvre au dépend de la qualité ; les nouvelles compétences du centre, sans dévolution de moyens adaptés, risquent de renforcer la « crise de croissance » dans laquelle le Centre est entré.**

Les missions nouvelles du Centre ont nécessité un recrutement massif et rapide de formateurs, qui, s'ils étaient de bons magistrats et greffiers, n'étaient pas toujours pour autant de bons formateurs de magistrats et greffiers. De même, la volonté d'accepter un plus grand nombre de lauréats au concours d'entrée s'est traduite par une baisse du niveau général, et ce même si tous les postes ouverts par l'État n'ont pas été pourvus, faute de candidats satisfaisants.

Il faut souligner toutefois le dynamisme et la compétence de la direction du Centre qui s'efforce de garantir **l'assurance qualité de la formation dispensée** : le dispositif extrêmement innovant d'évaluation des formateurs par les élèves eux-mêmes mérite d'être mentionné. À l'issue des enseignements, les auditeurs et stagiaires répondent de façon anonyme à une « enquête de satisfaction » sur les formateurs et les enseignements. On a vu par le passé des formateurs « installés » exclus du panel des intervenants.

Les défis que rencontre aujourd'hui le CFJ sont ainsi :

- Une solution à trouver pour remédier au problème de locaux (4 salles de cours, une salle de conférence, bureaux) pour des missions et des effectifs en constante croissance
- L'exigence de qualité à retrouver pour la formation initiale
- La spécialisation des magistrats et greffiers en poste à assurer via la formation continue.

## **2.2 L'appui de la coopération française de 1999 à 2009**

Deux projets FSP ont été mis en œuvre pour la période 1999-2009. Ils font suite à un précédent projet FAC « Appui à la réforme du système judiciaire » - PARJ – de 12 MF, clôturé en 1998.

### ***Projet FSP 1998-127 « Justice et État de droit »***

Le projet JED comportait 4 composantes : la composante 1 (5,87 MF) – Renforcement de l'information et de la formation judiciaires, renforcement de la gestion de la justice –visait :

- la poursuite d'actions d'amélioration et modernisation de la documentation et de l'information juridique,
- la prise en charge de stages en France et de sessions de formation continue organisées par le Centre de formation judiciaire,
- la poursuite du programme de restructuration des greffes,
- la redynamisation de l'Inspection des services judiciaires.

De l'évaluation finale du projet, menée en janvier 2002, il ressort les éléments suivants :

- une grande cohérence du soutien apporté au Centre de formation judiciaire avec l'objectif d'élévation du niveau des compétences
- une efficacité réelle en ce qui concerne les actions de formation initiale et continue du CFJ et les dons d'ouvrages aux centres de documentation et bibliothèques,
- un bon impact de la qualité de la formation dispensée par CFJ

- l'absence de formations de formateurs

Les recommandations suivantes étaient formulées :

- création d'un Fonds documentaire unique favorisant l'achat d'ouvrages de doctrine et élaboration d'un répertoire de la jurisprudence des juridictions.
- Etablissement d'un plan de développement du CFJ destiné à estimer les ressources et charges induites par son activité, améliorer la formation des greffiers et personnels judiciaires, assurer la formation des formateurs.

### ***Projet FSP 2005-702 « Appui au programme sectoriel justice au Sénégal »***

La finalité du projet est « le renforcement de l'État de droit, l'amélioration de la sécurité judiciaire et l'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire ». Ce projet s'inscrit très étroitement dans le cadre du Programme Sectoriel Justice de l'Etat sénégalais et du Plan d'Actions prioritaires qui en est issu. Ainsi la première composante – appui à la formation des personnels, qui comprend le renforcement des capacités de la chancellerie – a-t-elle pour objet de répondre à l'objectif n°1 du P AP, à savoir améliorer le cadre institutionnel de la justice. Elle prévoit d'apporter un appui à la formation continue des personnels judiciaires, notamment à travers un soutien au Centre de Formation Judiciaire. Elle se fonde sur les évaluations des deux précédents projets d'appui à l'institution judiciaire sénégalaise qui avaient mis en évidence le rôle positif joué par le Centre de Formation Judiciaire.

Le projet prévoit notamment :

- la mise à disposition de moyens supplémentaires (deux cars permettant le transport des élèves, à l'occasion de visites de sites judiciaires, de cérémonies officielles ou le déplacement sur les lieux de stage, équipement pédagogique, etc.)
- la création au sein de cette structure d'un centre de ressources et de documentation pour permettre l'accès aux textes, aux ouvrages de doctrine et à l'actualité jurisprudentielle aux magistrats et aux élèves du CFJ, toutes sections confondues.
- l'appui à la formation continue par une convention, renouvelée chaque année, permettant de proposer et de mettre en œuvre un plan cohérent de formation continue au bénéfice des magistrats, des greffiers en chef et des greffiers.

Une évaluation à mi-parcours du projet PASEJ a eu lieu en juin 2008 : elle a dressé un bilan globalement positif des réalisations.

### ***Autres moyens de la coopération française***

#### *Assistance technique*

De 1999 à 2009, 4 assistants techniques se sont succédés au poste de « Conseiller de Ministre / Chef de projet ». L'un d'entre eux, ancien formateur de l'ENM a occupé ces fonctions pendant 5 ans, de 2004 à 2009. Le poste est resté vacant de 2002 à 2004.

#### *Crédits d'intervention annuels*

Parallèlement à ces deux projets FSP, le SCAC a mis en œuvre sur ces crédits annuels différentes actions de coopération en matière de formation des magistrats et des greffiers. Il a notamment financé au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2010 une rencontre entre magistrats de la Cour de Cassation française et de la Cour Suprême Sénégalaise (missions et invitations). Afin d'avoir une vision de l'ensemble de la coopération pour la formation, le détail de ces actions a été demandé au SCAC de Dakar. L'étude des fiches de programmation ne permet pas d'isoler les actions directement liées à la formation.

### 3. Réponses aux questions évaluatives

#### 3.1 Critères d'évaluation

##### *Pertinence*

Il ressort des entretiens **une très grande satisfaction de l'ensemble des partenaires**, tant du Ministre de la Justice que du jeune greffier actuellement en formation au Centre.

Les actions sont menées dans la droite ligne des stratégies du MAEE (bonne gouvernance, Etat de droit, renforcement des capacités des acteurs locaux) et de la stratégie sectorielle du gouvernement sénégalais (Programme Sectoriel Justice 2004-2013, fondé sur 10 axes d'intervention prioritaires, la formation des magistrats et des greffiers étant l'un d'entre eux).

Cette satisfaction tient d'une part au fait que la coopération française a été le partenaire international constamment présent au côté du CFJ quand les autres bailleurs interviennent de façon plus ponctuelle, « surfant sur le succès actuel du Centre ». Elle tient d'autre part à la (re)connaissance des moyens mis en œuvre.

Les déceptions actuelles portent sur la diminution des moyens et surtout la réduction des possibilités de stages et missions en France (et notamment du stage de prise de fonction des magistrats : stage de 6 mois au sein des juridictions pour les nouveaux magistrats, après connaissance de leur affectation précise au Sénégal).

Constatant les défaillances persistantes du système judiciaire (lenteur de la publication des décisions de justice, engorgement des juridictions, qualité des décisions rendues), les autres professionnels du droit (ordre des avocats notamment, associations de la société civile agissant dans le secteur de la justice) déplorent **une concentration des moyens sur les magistrats et les greffiers via l'appui au CFJ, au détriment des autres formations** qui pourraient être des contrepoids efficaces à l'amélioration du fonctionnement de la justice.

##### *Effacité/Effectivité*

De 2000 à 2007, le CFJ a formé :

- 225 magistrats en formation initiale (les auditeurs de la session 2008, diplômés en décembre 2011 sont 66)
- 205 greffiers en formation initiale (66 élèves greffiers dans l'actuelle promotion)
- 2.527 magistrats et greffiers (et autres professionnels de justice) dans le cadre de la formation continue

**Tous ont bénéficié de l'apport de la coopération française, à des degrés différents**, en fonction des promotions et de l'appui français au CFJ.

Outre la présence permanente d'un assistant technique, la coopération française a soutenu le CFJ par différents biais :

- Formation à Dakar (dans une logique de substitution au départ, cours assurés par des intervenants de l'ENG ou l'ENG, puis davantage d'autonomisation par la formation de formateurs)
- Formations en France
- Stages en France

Dotation en équipement (équipement de la salle informatique – 22 postes pour des groupes de 33 auditeurs ou greffiers, véhicule)  
Dotation en ouvrage (manuels OHADA, ...)

*Moyens de la coopération française au Sénégal, de 1999 à 2009*

FSP	FSP justice : 2.981.560€ Part des composantes « formation » des FSP : 1.495.971€
Moyens SCAC	Ces données doivent nous être transmises par le SCAC
AT	10 années /AT : 1, 5M€ Le temps de travail consacré par l'assistant technique à l'appui à la formation peut difficilement être isolé de sa mission globale.

**D'un point de vue qualitatif**, si les moyens mis en 1995 pour de petites promotions ont permis une formation de très grande qualité, les moyens actuels, constants pour des effectifs et des besoins en hausse, ne permettent pas le même accompagnement du CFJ.

**Les efforts sont aujourd'hui concentrés sur la formation continue**, via une convention annuelle signée entre le CFJ et le SCAC (financement FSP) permettant la prise en charge de 10 à 12 sessions de formation continue. Leur contenu est conjointement défini par le CJF et l'AT français, ce qui permet de répondre aux besoins de la justice sénégalaise et de s'inscrire dans une programmation à moyen terme de la formation. Le projet FSP vient également de faire réaliser une étude complète des besoins de formation du système judiciaire, outil maintenant à la disposition du CFJ dont l'appropriation, si elle a lieu, permettra de définir une stratégie de long terme de formation continue.

La qualité des formations de l'ENM et de l'ENG, leur adaptation aux besoins sénégalais, la connaissance du terrain par les formateurs, la qualité des échanges entre professionnels est unanimement reconnue par les acteurs. Il faut souligner ici le rôle de l'assistant technique et notamment la pertinence du profil de l'AT en poste pendant 5 ans (magistrat, détaché auprès de l'ENM, intervenant au Sénégal dès 1995 pour des actions de formation).

### **Efficiences**

L'efficacité des actions menées est globalement bonne : l'offre de formation des écoles françaises, relayée, adaptée, sélectionnée avec l'aide de l'assistant technique est en adéquation avec les demandes sénégalaises et permet une **allocation optimale** des moyens.

Cependant, face au défi actuel de la formation d'un plus grand nombre de bénéficiaires et grâce au développement des technologies de l'information et des communications, d'autres pistes méritent d'être explorées : **la formation à distance et l'enseignement numérique offrent notamment un fort potentiel pour le Sénégal**. Des campus numériques et salles de visioconférences sont d'ores et déjà fonctionnels et offrent en effet de nombreux avantages en termes de coûts, de disponibilité des intervenants, d'offre de formations.

**Ceci ne doit pas se faire pour autant au détriment de missions en France**. Si la stratégie n'est plus aux stages longs en France, si les missions en France sont parfois perçues comme du « tourisme administratif », si des formations in situ ou à distance présentent des avantages indéniables en termes de coûts et d'efficacité, il ne faut pas pour autant mésestimer l'utilité et l'impact des missions en France : elles sont un outil très efficace de gestion des ressources humaines et de mobilisation des acteurs et surtout, l'occasion de développer des réseaux de professionnels au sein desquels naissent un dialogue direct entre les acteurs et parfois de nouvelles pistes de coopération.

## **Cohérence**

L'actuel projet FSP s'inscrit dans une **très grande continuité avec les projets FSP précédents** : la formation des magistrats et des greffiers a toujours été une composante majeure de ces projets. Il en va de même de la présence ininterrompue de l'assistance technique (continuité dans la programmation, sans toutefois de « soudure administrative » systématique entre deux affectations).

Ce projet s'inscrit dans une stratégie plus globale de la coopération française au Sénégal d'appui à l'Etat de droit et à la gouvernance. Il est conforme aux recommandations du document stratégique pays de mars 2001 pour la période 2002-2004 et du Document Cadre de Partenariat qui fait de la « promotion de l'Etat de droit et la bonne gouvernance » l'un des trois secteurs-clés de la coopération française et doit s'articuler avec l'action d'autres assistants techniques (douanes, police, etc.) ou d'autres projets FSP (Appui à la Modernisation de la Police sénégalaise » par exemple mais aussi FSP mobilisateurs ou inter-États comme les projets « Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme » et « OHADA »).

**S'agissant de la coopération entre bailleurs internationaux**, on constate que si tous les acteurs s'inscrivent en appui à la stratégie de l'Etat sénégalais et affichent une volonté de concertation, les formes prises par ces coopérations sont bien différentes et la coordination n'est pas effective :

Il est vrai que les secteurs d'intervention sont parallèles : les autres bailleurs de fonds interviennent soit sur les infrastructures (UE notamment), soit sur des modules spécifiques de formation continue (le programme de formation continue est aujourd'hui défini tant par le système judiciaire sénégalais et le CFJ que la communauté internationale qui s'appuie sur le CFJ pour dispenser des formations spécifiques (droit des affaires pour l'USAID et la Banque Mondiale, droit des enfants pour l'UNICEF et la Coopération Technique Belge, etc.). **Les logiques d'intervention sont différentes** et quand la coopération française organise un appui de long terme à la structure CFJ, les autres coopérations ciblent, dans le cadre de projets thématiques et d'une approche très pragmatique, des acteurs et des modules.

Depuis 2005, une concertation sectorielle est organisée, la France est chef de file pour le secteur de la justice. Mais à ce jour, une seule réunion s'est tenue. Lors de cette mission d'évaluation, une rencontre avec l'USAID a eu lieu. Un rendez-vous avait été sollicité par l'assistant technique avec le responsable du projet justice de l'Union Européenne qui n'a pas vu l'opportunité d'un tel entretien.

## **Visibilité**

Les liens de coopération entre la France et le Sénégal sont inscrits dans la durée et **tous les acteurs connaissent l'appui de la coopération française à la formation des magistrats et greffiers**. Les cadres du ministère sont d'anciens élèves du CFJ, ils ont bénéficié de formations et missions, l'ensemble des partenaires connaît les rouages et les outils de la coopération. Ils ont parfois un plus grand recul et une meilleure mémoire des actions menées que le Service de coopération lui-même (il faut voir que le CFJ a bénéficié d'une très grande stabilité de son personnel de direction : l'actuel directeur et la sous-directrice sont des auditeurs de la première promotion, le directeur avait été sous-directeur par le passé, l'actuel directeur de cabinet du ministère est également un auditeur de la première promotion et avait été directeur du CFJ de 2002 à 2009. Cette stabilité est un fait rare dans

l'administration sénégalaise et peut témoigner tant de la qualité reconnue de ces équipes que de l'importance accordée par le pouvoir à la structure).

Les actuels auditeurs de justice et élèves greffiers ont bénéficié de dons de matériels et connaissent les opportunités qu'avaient leurs aînés d'effectuer leurs stages en France. Les autres partenaires rencontrés (université, avocats, associations) ont bénéficié d'appuis plus ponctuels de la coopération, via l'aide à la publication notamment et savent que la coopération appuie bien plus largement le CFJ. Les autres bailleurs de fond connaissent également les grandes lignes et la pérennité de la coopération française.

### ***Impact***

Comme indiqué précédemment, **le CFJ a dans un premier temps offert une offre de formation de très grande qualité**, notamment pour la formation initiale - et la coopération française y a grandement contribué - avant de devoir accroître ses effectifs, accroître ses interventions, et par la, voir « diluer » **la qualité de ses formations**.

Différents acteurs soulignent que si le nombre de magistrats formés est certes plus grand, la qualité du service judiciaire rendu a stagné, voir diminué. Et de citer différents indicateurs à l'appui : faible qualité des décisions de justice, nombre de recours devant la cour suprême pour irrégularités et non respect des procédures, délais de publication des décisions de justice aussi long, engorgement des juridictions, procédures disciplinaires et sanctions portant désormais plus sur les jeunes magistrats que sur les anciens, « installés », etc.

Certains soulignent également **des manquements dans la formation** : éthique et déontologie pour l'Inspection Générale des Affaires Judiciaires, méconnaissance des conventions internationales et possibilité de les appliquer avant leur transposition en droit national (même s'il est vrai que la non-application desdites conventions, quand elle relèvent des droits de la femme ou de l'enfant, traduit peut-être davantage de réticences que de méconnaissance du droit).

## **3.2 Questions spécifiques d'évaluation**

### ***Importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chefs et greffiers***

La logique d'intervention de la coopération française au Sénégal est peu ou prou la duplication du modèle des ENM et ENG françaises, les deux écoles étant toutefois concentrées en une seule, dans un souci d'optimisation des moyens au regard des effectifs.

L'accent a longtemps été mis, tant par le centre que par la coopération, sur la formation initiale : celle-ci fonctionnant désormais de façon autonome, la priorité est maintenant donnée à la formation continue. Elle doit répondre aux besoins de spécialisation toujours croissante de la magistrature sénégalaise. En matière économique et financière par exemple, faute de connaissances suffisantes, les juges adoptent en règle générale les rapports d'experts, faisant ainsi d'eux les réels juges des affaires.

### ***Rationalisation des interventions françaises***

#### **REGIONALISATION DE LA FORMATION**

**Le centre de formation de Dakar a d'ores et déjà une vocation régionale.** La qualité de la formation dispensée et le bon fonctionnement général du centre font qu'un certain nombre de pays de la région et du continent ont développé une coopération pour la formation de leurs magistrats et de leurs greffiers. Des formateurs sénégalais interviennent dans les écoles de la zone, des élèves étrangers sont accueillis à Dakar. Dans d'autres secteurs de la justice (justice déconcentrée, maisons du droit, etc.), l'expérience sénégalaise est étudiée par les pays voisins.

L'extrême proximité des systèmes juridiques et judiciaires, le partage du français, les interventions similaires de la coopération française dans les pays de l'Afrique de l'Ouest doivent permettre **une mutualisation et une régionalisation des moyens.**

Ceci dit, le développement d'une action régionale du CFJ de Dakar ne pourra se faire qu'une fois **la question des locaux** du centre réglée (et un déménagement dans un nouveau bâtiment permettant d'accueillir les promotions de formation initiale et les séminaires de formation continue et offrant des installations plus modernes dans lesquelles pourront être organisées visioconférences et enseignement à distance). L'assurance qualité des formations dispensées doit également être renforcée.

#### APPROCHE INTEGREE « RSS », REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE

L'appui en matière de formation des magistrats et des greffiers s'inscrit dans un cadre plus large de coopération en faveur du renforcement de l'Etat de droit au Sénégal. Une expérience de **rapprochement entre la coopération en matière de police et de justice de proximité** a été tentée mais n'a pas eu l'écho et les résultats escomptés.

Par ailleurs, le MAEE avait souhaité renforcer la coordination pour la gouvernance, qui déborde du seul cadre de la coopération, en instituant sous la responsabilité de l'Ambassadeur un « pôle de gouvernance ». A ce jour, une seule réunion s'est tenue à Dakar. De plus, le SCAC de Dakar a obtenu en 2010 la création d'un poste de Volontaire International chargé de la coordination des projets du secteur. Le poste vient d'être pourvu par une avocate qui aura besoin du soutien du SCAC pour assurer son rôle d'interface sectoriel de la coopération française.

#### DECONCENTRATION DE LA JUSTICE et FORMATIONS CONNEXES

La deuxième composante de l'actuel projet FSP prévoit un **appui à la déconcentration de la justice et au développement de maisons du droit.** Ces dernières, par la mission de médiation et conciliation pour litiges mineurs qui leur est confiée, doivent permettre le développement d'une justice de proximité et par conséquent un désengorgement des tribunaux. Il s'agit, comme pour la formation des magistrats et des greffiers, de contribuer à l'amélioration générale du fonctionnement de la justice au Sénégal. Il peut alors être envisagé de renforcer les compétences des acteurs par l'organisation de formations. Le projet a déjà mené des actions en direction des médiateurs, anciens magistrats, OPJ, policiers, ayant en règle générale une bonne connaissance du droit (formation à la technique de médiation) et en direction des coordonnateurs de ces maisons, jeunes juristes (formation en gestion de projets, management, etc.).

#### COOPERATION AVEC L'UNIVERSITE

Le faible niveau des magistrats et des greffiers à la sortie du centre est largement imputable au faible niveau qu'ils avaient avant l'entrée au centre, et donc à l'issue de leur formation universitaire. **Tous les acteurs regrettent une baisse générale du niveau des étudiants,** qu'ils expliquent avant tout par la forte hausse du nombre d'étudiants ces dernières années (la faculté de droit de l'Université Cheikh Anta Diop compte aujourd'hui 10.000 étudiants), le

manque général de moyens qui provoque de nombreuses grèves d'étudiants et de professeurs (depuis plus 10 ans, l'année universitaire est perturbée par des grèves de long terme qui empêchent l'accomplissement complet des programmes). Après avoir souligné la faiblesse du niveau des étudiants et le manque de moyens de l'Université, les partenaires rencontrés soulignaient aussi rapidement la faiblesse de l'enseignement secondaire, et celle de l'enseignement primaire, et ...

**Des accords de coopération universitaire sont signés entre l'UCAD et des universités françaises** (Bordeaux, Nanterre, Paris-1, Lyon-3, Rouen, Toulouse) et se développent avec une vitalité différente (échanges étudiants pour des Sénégalais inscrits en 3<sup>ème</sup> cycle en France, échange enseignants pour des universitaires de France assurant des missions de formation à Dakar, échange de documentations, organisations de manifestations scientifiques – exemple récent d'un colloque de droit comparé avec Toulouse, partenariats pour la recherche).

La coopération française intervient par ailleurs via **deux projets FSP sur un appui à l'Université sénégalaises**.

Une meilleure coordination des différentes interventions françaises en matière de formation juridique permettrait de renforcer le niveau général de formation.

#### ***Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation***

Si la justice bénéficie d'un soutien important du gouvernement sénégalais, si le Centre dispose également de moyens, de la reconnaissance de ses compétences, si certains progrès notoires ont été faits pour assurer la couverture territoriale et améliorer le statut des juges (revalorisation salariale par le versement d'une prime d'adjudication notamment), certaines pratiques entravent toujours le fonctionnement de la justice et ne permettent pas une bonne allocation des ressources humaines formées. En ce sens, l'affectation des magistrats est une faille soulignée par l'ensemble des acteurs : celle-ci ne tient en effet rarement compte de la formation continue et de la spécialisation des magistrats. Il est arrivé que des juges sans réelle connaissance de droit administratif, ni expérience en droit public, soient nommés au Conseil d'Etat.

#### **4. Points-clés**

Au Sénégal comme au Niger, on constate aujourd'hui **la coexistence de deux corps de magistrats** à laquelle doivent répondre deux stratégies distinctes de formation et de coopération :

- Les magistrats et greffiers les plus anciens, peu nombreux, formés à l'Université puis à l'ENAM ou au CFJ de la première époque, qui ont bénéficié de moyens conséquents, tant de l'Etat sénégalais que de la coopération françaises, et qui actuellement en poste ont des besoins de formation continue et de spécialisation plus poussés (économie, finances, droit des affaires notamment).
- Les jeunes magistrats et greffiers (et les futures promotions) dont la formation universitaire est de moindre qualité, que le CFJ n'a pu accompagner et former à la hauteur de leurs besoins et pour lesquels il faudrait davantage cibler la qualité de la formation initiale, avec en amont le renforcement de la qualité de la formation universitaire.

Concernant les outils et les moyens de la coopération française au Sénégal, si une adaptation est nécessaire afin d'accroître l'efficacité des actions menées (enseignement à distance notamment), **l'importance et la pertinence des deux piliers de l'intervention française que sont le FSP et l'assistance technique, demeurent :**

- Le seuil de 75% de consommation des crédits de l'actuel projet FSP ayant dépassé, le SCAC devrait rédiger sous peu la fiche de prise en considération d'un nouveau projet. L'appui à la formation devrait être maintenu au cœur du projet, sous peine de voir tomber les efforts réalisés depuis le lancement du Centre de Formation.
- La question a été posée lors d'un entretien de savoir si à l'heure où le Sénégal célèbre le cinquantenaire de son indépendance et alors qu'il dispose d'une administration et d'experts sectoriels d'un très haut niveau, le positionnement d'assistant technique français en tant que conseiller de ministre était toujours pertinent. Les acteurs rencontrés y répondent favorablement en soulignant l'importance du regard extérieur du conseiller français d'une part, et d'autre part, son rôle décisif d'interface et de médiateur avec les écoles, les professionnels et le droit français.