



**Rapport sur la Justice et l'Etat de droit
au Burkina Faso**

Septembre 2011

TABLE DES MATIERES

<i>Table des matières</i> -----	<i>i</i>
INTRODUCTION -----	3
I. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL -----	5
1. Le cadre normatif -----	5
2. Structure du système judiciaire -----	8
3. Processus de réforme du droit -----	10
II. RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT -----	14
1. Processus d'adoption des lois -----	14
2. Sanction en cas de violation par l'Exécutif -----	14
3. Amnistie et grâces présidentielles -----	15
III. ADMINISTRATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE -----	17
1. Planification stratégique et gestion financière -----	17
2. Administration des tribunaux -----	18
3. Disponibilité des textes législatifs et de la jurisprudence -----	19
4. Disponibilité des informations sur les tribunaux -----	19
VI. INDÉPENDANCE ET RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS ET DES AVOCATS -----	24
A. Entraves à l'INDÉPENDANCE de la justice -----	24
1. Entraves à l'indépendance de la magistrature -----	24
2. Les entraves à l'indépendance des avocats -----	28
B. RESPONSABILITÉ des magistrats et avocats -----	28
1. La responsabilité des magistrats -----	28
2. La responsabilité des avocats -----	29
V. JUSTICE PENALE -----	33
1. Protection contre la criminalité -----	33
2. Action de la police -----	34
3. Initiative privée contre la criminalité -----	36
4. Procès équitable -----	36
5. Peine de mort -----	37
6. Prisons -----	38
7. La torture -----	40
VI. ACCÈS A LA JUSTICE -----	43
1. Connaissance des droits -----	43
2. Accès physique -----	43
3. L'accessibilité financière à la justice -----	45
4. Droit de saisir la justice et restrictions procédurales -----	46
5. Délai raisonnable -----	46
6. Système « traditionnel » de justice -----	47
7. Exécution des jugements -----	48
8. Recours extrajudiciaire -----	48
9. Mécanismes non étatiques -----	48
VII. PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT -----	50
1. Accès aux informations sur l'aide au développement du secteur judiciaire -----	50
2. Aide au développement et stratégie dans le secteur judiciaire -----	50
3. Aide au développement et respect des droits de l'Homme -----	51

INTRODUCTION

Depuis l'avènement de la 4^e République, de nombreux travaux et réflexions ont été consacrés à la Justice. Celle-ci a bénéficié d'un Plan de réforme. Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics pour réformer la justice, le déficit de crédibilité dont celle-ci souffre est loin d'être résorbé, ce qui contribue à l'éloigner davantage des citoyens. En effet, pour une bonne partie des justiciables, la justice étatique n'est pas crédible. A tort ou à raison, celle-ci est souvent accusée de manquer d'indépendance, d'impartialité et d'efficacité dans le règlement des litiges, surtout dans les cas où l'une des parties dispose, de par sa position, d'une capacité à mobiliser des ressources ou des soutiens au sein et en dehors de l'appareil judiciaire. Le pouvoir politique, quant à lui, reste juge de l'opportunité des poursuites. Par l'intermédiaire du parquet, il est souvent accusé de chercher à étouffer certaines affaires, quand il ne s'arrange pas pour que le dossier soit instruit ou jugé par des magistrats bien accommodants ou dont la loyauté politique est assurée.

Mais cela ne suffit pas pour expliquer le manque d'audace des juges burkinabè. D'une part parce que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) reste largement sous l'emprise du pouvoir exécutif, même pour la gestion de la carrière des magistrats, les membres de droit ou nommés directement par le pouvoir y étant majoritaires ; d'autre part parce que dans le contexte politique actuel, la marge de manœuvre des juges paraît singulièrement étroite dans les affaires à relent politique, en raison de leur vulnérabilité du point de vue de leur carrière. Divers mécanismes informels sont déployés par le pouvoir pour s'assurer la loyauté des élites dont la carrière ou tout simplement l'avenir est lié à l'appareil d'Etat.

Il faut cependant souligner que l'indépendance des magistrats ne doit pas seulement s'apprécier à l'égard du pouvoir exécutif mais aussi à l'égard des parties et des autres forces politiques ou économiques. L'indépendance suppose l'absence de toute soumission à quelle que force que ce soit. Les magistrats, dans l'exercice de leurs fonctions, ne doivent obéir qu'à la loi et leur conscience. Mais cela n'est possible que si les magistrats se sentent protégés contre les pressions extérieures. D'où l'importance des garanties d'ordre institutionnel dont ils doivent bénéficier : l'inamovibilité des juges du siège mais aussi des magistrats du parquet, l'interdiction des activités politiques, l'avancement automatique en échelon, la gestion de la carrière par un CSM véritablement indépendant. D'autres difficultés objectives réelles demeurent. Il s'agit notamment des conditions difficiles de travail des magistrats, de l'insuffisance notoire des équipements et autres moyens de travail des juridictions, de l'insuffisance des ressources humaines, en particulier des magistrats, et les instructions directes et négatives que ceux-ci reçoivent du ministère de la Justice dans l'exercice de leur fonction.

C'est dans ce contexte que le CGD a mené des recherches documentaires et une enquête d'opinion auprès des justiciables et des autres acteurs de la justice burkinabè en vue de rendre compte à l'opinion et à la société civile burkinabè de la manière dont cette justice fonctionne, alimenter le débat démocratique sur le sujet et soutenir les efforts pour une justice burkinabè à même de combler les attentes de la population burkinabè. Le présent rapport porte sur la Justice et l'Etat de droit au Burkina Faso, et s'articule autour des points ci-après :

- I. Cadre juridique et institutionnel ;
- II. Respect de l'État de droit ;
- III. Administration du système judiciaire ;
- IV. Indépendance et responsabilité des magistrats et des avocats ;
- V. Justice pénale ;
- VI. Accès à la justice ;
- VII. Partenaires au développement.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, l'étude ne pouvait s'autoriser aucune prétention à l'exhaustivité. « *Qui trop embrasse mal étreint* », nous enseigne la maxime. Aussi a-t-il fallu ne s'attarder que sur les aspects pouvant utilement déboucher sur des recommandations à même d'inspirer des réformes. Les analyses ont souvent été portées vers les aspects juridiques et institutionnels. S'agissant, par

exemple, de la question de l'indépendance de la Justice, l'on s'est appesanti sur les textes et les rapports statutaires, dans la mesure où c'est cette approche qui permettait le mieux de formuler des réformes. Toutefois, cela ne saurait aucunement induire à penser que la question de l'indépendance de la Justice se limite aux rapports institutionnels entre l'institution judiciaire et l'autorité politique ou aux rapports statutaires à l'intérieur du système judiciaire lui-même. La question a aussi et surtout une dimension humaine et charrie avec elle tous le sens que nous voulons donner à la fonction publique et la disposition d'esprit dans laquelle nous voulons nous installer lorsque nous sommes appelés à exercer une fonction publique. Tous les codes juridiques ne peuvent pas remplacer le cœur de l'homme et l'on doit rester lucide pour comprendre que la réforme des textes ainsi que les allocations supplémentaires de ressources au profit de la Justice n'auront jamais pour effet d'induire un supplément d'âme là où cette âme n'existe pas. La seule consolation est que ces réformes doivent toujours être situées dans la perspective du bon juge, dont la résolution doit être renforcée plutôt que mise à rude épreuve.

S'agissant plus généralement des analyses relatives aux procédures, elles posent des préoccupations qu'il faut savoir inscrire dans une dynamique plus globale qui engage tout notre droit lui-même. La crise que nous connaissons est une crise du juridique avant que d'être une crise du judiciaire. Notre droit porte un péché originel, celui d'avoir été importé de trop loin et de ne pas toujours correspondre au contexte et aux préoccupations des citoyens. Dès lors, il est urgent d'ouvrir une passerelle par laquelle notre droit dit « *moderne* » s'irriguera des solutions secrétées par nos sociétés « *traditionnelles* ». Et ce ne sera pas ignominie que de le prêcher. Sur ce terrain, une disposition constitutionnelle semble se révéler à nous : l'article 101 de la Constitution, stipule : « *La loi fixe les règles concernant... la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution* ». Par ailleurs, la présente étude a permis de mesurer combien le renforcement de la Justice et de l'Etat de droit s'envisage de façon systémique. Ainsi, un meilleur accès à la justice ne peut se réaliser en éludant la réalité du taux d'alphabétisation, la place de nos langues dans la gouvernance ou le niveau de pauvreté général de la population burkinabè. De même, le renforcement de l'Etat de droit ne peut aboutir sans le développement d'un nouveau profil du citoyen, acteur vital de l'Etat de droit et de la démocratie.

Enfin, l'étude s'est inscrite dans un contexte national marqué par des contestations violentes conduites par un groupe de militaires. L'on n'est pas près d'oublier ce lourd paradoxe qui a fait atterrir la première roquette sur un bâtiment de justice, dans toute l'histoire du Burkina Faso. Paradoxe d'un gardien du temple républicain qui s'attaque à un autre gardien. C'est ce symbole qui est renvoyé, dans toute sa laideur, à la figure de chacun de nous et qui invite à renouveler, sans relâche, l'engagement citoyen pour une société de Justice et de Paix. Dans le nouveau départ vers le renforcement de ce pacte républicain que s'apprête à prendre le Burkina Faso, nul ne doute que la Justice aura un rôle central à jouer. Ce n'est pas le moindre mérite pour le présent rapport que de contribuer, aussi modestement soit-il, à animer le débat en vue d'aboutir à des réformes consensuelles et durables de l'Etat de droit au Burkina Faso.

I. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

L'analyse du cadre juridique et institutionnel s'articulera autour du cadre normatif (1), de la structure du système judiciaire (2) et du processus de réforme du droit (3).

1. Le cadre normatif

Le cadre normatif dans lequel s'inscrit la justice est constitué des instruments juridiques internationaux et régionaux, de la Constitution et des lois nationales.

Les obligations en matière de justice découlant des instruments juridiques internationaux

Plusieurs obligations de l'Etat en matière de justice découlent de ses engagements internationaux tels que contenus dans les instruments juridiques internationaux et des orientations de principes contenues dans des textes non conventionnels, sans valeur juridique contraignante, mais dont la portée peut utilement inspirer des réformes.

La place de la Justice dans la Charte internationale des droits de l'Homme

L'on désigne habituellement sous le nom de « *Charte internationale des droits de l'homme* » : la Déclaration universelle des droits de l'Homme et les deux Pactes internationaux de 1966, à savoir : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les dispositions relatives à la justice sont principalement contenues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Mais la question de la justice est transversale, car elle détermine l'effectivité des autres droits.

La justice dans la Déclaration universelle

La Déclaration universelle des droits de l'homme pose les principes de base du procès équitable. Le principe de l'indépendance de la justice est affirmé comme un corollaire du principe de l'égalité de tous devant la loi. Ainsi, selon l'article 7, « *tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi* ». L'article 10 poursuit : « *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ». L'article 11 affirme le principe de la présomption d'innocence et celui du respect des droits de la défense : « *Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées* ». Notons que la Déclaration universelle n'a acquis valeur juridique positive qu'indirectement, par le biais de sa reprise dans les Constitutions des Etats qui s'y réfèrent, comme le fait la Constitution du 11 juin 1991 au Burkina Faso.

La justice dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques lie aussi l'indépendance de la justice à l'égalité de tous devant la loi. Selon son article 14 du Pacte, « *Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil* ». L'alinéa 2 de l'article 14 affirme le principe de la présomption d'innocence : « *Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ». Le Pacte précise également le contenu des garanties des droits de la défense. Selon l'alinéa 3 de l'article 14, « *Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes* :

- ✓ A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle ;
- ✓ A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix ;
- ✓ A être jugée sans retard excessif ;
- ✓ A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix ; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer ;
- ✓ A interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
- ✓ A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ;
- ✓ A ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.

Les organes de surveillance des traités

A l'échelle universelle, huit instruments des droits de l'homme instituent des organes chargés d'en assurer la surveillance. Ces « *organes de traités* » sont : le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des travailleurs migrants et le Comité des droits des personnes handicapées. Plus récemment, le Conseil des droits de l'homme, fruit de la réforme des institutions des Nations Unies, a été créé en remplacement de la Commission des droits de l'homme. Le Conseil a introduit une innovation majeure : l'examen périodique universel, mécanisme par lequel le Conseil contrôle, sur la foi d'informations objectives et fiables, le respect par chaque Etat de ses obligations en matière de droits de l'homme de façon universelle et sur la base de l'égalité de traitement de tous les Etats. Cet examen a vocation à compléter l'œuvre des organes de traités sans faire double emploi.

En vertu de ces différents instruments internationaux, l'Etat doit produire des rapports devant chaque organe de traité. Mais au Burkina Faso, l'on enregistre des retards dans la production de ces rapports ; ce qui ne favorise pas la prise de mesures internes d'application. De même, les ratifications des traités ne sont pas toujours suivies des mesures d'application au plan national. Ainsi, à ce jour, l'organe national de prévention de la torture prévu par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ratifiée par le Burkina Faso n'a pas encore été créé.

Dans d'autres cas, la ratification du protocole à la convention est fortement recommandée. Ainsi en est-il de la ratification du Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort non encore ratifié par le Burkina Faso. Il existe un courant abolitionniste au Burkina Faso, animé principalement par les organisations de la société civile. Mais l'interdiction par la loi de la peine de mort butte sur les résistances d'une partie de la classe politique et d'une opinion publique, souvent complice des lynchages des délinquants et criminels pris en flagrant délit.

Les obligations en matière de justice découlant de textes internationaux non conventionnels

Parmi les textes non conventionnels relatifs à la justice, on notera : les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et les principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet.

Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature

Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature ont été adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985. Ils constituent aujourd'hui le document le plus précis et le plus détaillé sur la question. Les principes fondamentaux visent à garantir l'indépendance de la magistrature, en précisant les textes conventionnels. Ils rappellent que :

- « ...[la Déclaration universelle des droits de l'homme] énonce les principes de l'égalité devant la loi, de la présomption d'innocence et du droit qu'a toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial créé par la loi ».
- « Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit »;
- « la justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence »
- « Chaque Etat membre a le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses missions ».

Les principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet

Les principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet ont été adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba), du 27 août au 7 septembre 1990. Les principes directeurs visent à compléter les principes fondamentaux, en posant la spécificité des magistrats du parquet : « Les États veillent à ce que les magistrats du parquet puissent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles en toute liberté, sans faire l'objet d'intimidations, sans être harcelés, sans subir d'ingérence non fondée et sans devoir assumer de façon injustifiée une responsabilité civile, pénale ou autre ».

La Justice dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reprend les principes relatifs à la justice tels qu'ils sont contenus dans les instruments internationaux. Ainsi, l'article 3, al. 1 de la Charte africaine prévoit que « Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi ». L'article 3, al. 2 ajoute : « Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi ». L'article 7, al. 1 appelle au respect des droits de la défense et au respect du délai raisonnable : « Toute personne a droit à ce que sa soit entendue. Ce droit comprend [entre autres] le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale ». L'article 26 réaffirme l'importance d'assurer l'indépendance de la justice : « Les États parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux et de permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés garantis par la présente Charte ».

La Justice dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007

Le Burkina Faso est l'un des premiers États africains à avoir ratifié la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Celle-ci énonce dans son article 2 ses objectifs, qui sont, entre autres, de promouvoir l'adhésion de chaque État partie aux valeurs et principes universels de la démocratie et le respect des droits de l'homme (alinéa 1), de promouvoir et renforcer l'adhésion au principe de l'État de droit fondé sur le respect et la suprématie de la Constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique des États parties (alinéa 2), de promouvoir et protéger l'indépendance de la justice (alinéa 5). Les États parties prennent les mesures nécessaires en vue d'institutionnaliser la bonne gouvernance politique aux moyens, entre autres, d'un système judiciaire indépendant (article 32 alinéa 3). Aux fins de promouvoir la

gouvernance politique, économique et sociale, les États parties s'engagent, entre autres, à entreprendre des réformes régulières des systèmes juridique et judiciaire (article 27 alinéa 3).

La Justice dans le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité et des peuples du 21 décembre 2001

Au nombre des principes déclarés principes constitutionnels communs à tous les États membres de la CEDEAO à l'article 1er du Protocole, se trouvent, entre autres, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, l'indépendance de la justice, qui implique que le juge est indépendant dans la conduite de son dossier et le prononcé de ses décisions. La liberté des barreaux, qui implique que l'Avocat bénéficie de l'immunité de plaidoirie sans préjudice de sa responsabilité pénale ou disciplinaire en cas d'infraction d'audience ou d'infractions de droit commun. L'article 33 dispose que les États membres reconnaissent que l'État de droit implique non seulement une bonne législation conforme aux prescriptions des Droits de la Personne, mais également, une bonne justice, une bonne administration publique et une bonne et saine gestion de l'appareil d'État (alinéa 1). Ils estiment de même qu'un système garantissant le bon fonctionnement de l'État, de son administration publique et de la justice contribue à la consolidation de l'État de Droit (alinéa 2). Quant à l'article 34, il dispose en son alinéa 1 que les États membres et le Secrétariat exécutif mettront tout en œuvre pour la mise en place aux plans national et régional des modalités pratiques permettant l'effectivité de l'État de Droit, des Droits de la Personne, de la bonne justice et de la bonne gouvernance.

La Justice dans la Constitution du 02 juin 1991

Le Titre III de la Constitution du burkinabè est intitulé : « *Du pouvoir judiciaire* ». L'article 125 indique que « *Le pouvoir judiciaire est gardien des libertés individuelles et collectives. Il veille au respect des droits et libertés définis dans la présente constitution* ». L'article 129 précise : « *Le pouvoir judiciaire est indépendant* ». Comme on le voit, la Constitution burkinabè qualifie l'institution judiciaire de « *pouvoir* ». Loin d'être une affirmation gratuite, cette disposition incline à reconnaître à la justice une place centrale dans l'État de droit. C'est cet esprit qui devrait guider les lois nationales relatives à la justice. Mais, sur plusieurs points, les affirmations constitutionnelles ont été remises en cause ou méconnues.

La Justice dans les lois nationales

L'on constate des écarts entre les lois nationales et l'idéal contenu dans les textes fondamentaux que sont les instruments internationaux des droits de l'homme et la Constitution. Ainsi, le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, consacré par la Constitution est remis en cause par les textes nationaux relatifs au statut de la magistrature qui prévoient que les « *nécessités de service* » puissent justifier les affectations. Par ailleurs, l'indépendance du pouvoir judiciaire est remise en cause par la loi qui confère un pouvoir exorbitant au Garde des Sceaux non seulement sur la carrière des magistrats mais aussi sur le cours des procédures, surtout en matière de procédure pénale.

2. Structure du système judiciaire

Inspirée du système judiciaire français, la structure du système judiciaire burkinabé repose sur la distinction fondamentale entre deux ordres de juridictions : les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif.

Les juridictions de l'ordre judiciaire

La Cour de cassation

La Cour de cassation est la juridiction supérieure de l'ordre judiciaire. Elle connaît à titre principal, des pourvois en cassation contre les arrêts et les jugements en dernier ressort, rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire.

Les juridictions de fond

❖ *La Cour d'appel*

La Cour d'appel est la juridiction d'appel des décisions rendues en matière civile, commerciale et correctionnelle par les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance et en matière sociale par les tribunaux du travail. Il existe deux Cours d'appel, à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso.

❖ *Les tribunaux de grande instance*

Le tribunal de grande instance est la juridiction de premier degré pour les affaires relevant de sa compétence. Il comprend trois chambres : la chambre civile, la chambre commerciale et la chambre correctionnelle. Le tribunal de grande instance comprend également des juridictions à juge unique : la juridiction d'instruction, constituée d'un ou de plusieurs juges d'instruction, et la juridiction du Président du tribunal qui est compétent pour les ordonnances de référé et les ordonnances sur requête. A Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, il existe des tribunaux de commerce statuant de façon autonome et exerçant les compétences qu'exerce la chambre commerciale dans les autres tribunaux de grande instance.

❖ *Les tribunaux d'instance*

- Les tribunaux d'instance connaissent à charge d'appel de tous litiges en matière civile et commerciale dont le taux évalué en argent est supérieur à 100.000 FCFA sans excéder 1.000.000 FCFA.
- En matière pénale, ils connaissent de toutes les contraventions
- Par ailleurs, ils connaissent en appel des décisions rendues par les tribunaux départementaux en toute matière.

❖ *Les tribunaux départementaux*

Les tribunaux départementaux sont institués au siège du chef-lieu de chaque département avec le département comme ressort territorial. Ils sont présidés par le préfet du département ou tout autre agent désigné à cet effet. Ils sont compétents pour connaître

- De toutes les situations non contentieuses relevant de l'état des personnes : jugements supplétifs d'actes de naissances, de mariages et de décès ; certificats d'hérédité, de tutelle et d'individualité ; tous autres documents afférents à l'état des personnes dont la délivrance n'engage pas une procédure contentieuse ;
- Des litiges en matières civile et commerciale dont le taux évalué en argent ne dépasse pas 100.000 FCFA ;
- Des différends relatifs à la divagation des animaux, dévastation de champs, de récoltes sur pied ou engrangées, bris de clôture.

La procédure devant les tribunaux départementaux présente quelques spécificités :

- Avant toute procédure contentieuse, le président du tribunal départemental doit tenter de concilier les parties.
- La requête devant le tribunal départemental est gratuite.

Les jugements rendus contradictoirement sont susceptibles d'appel devant le tribunal d'instance.

❖ *Les tribunaux d'arrondissement*

Il est institué dans les communes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso des tribunaux d'arrondissement avec l'arrondissement comme ressort territorial. Les tribunaux d'arrondissement exercent les compétences dévolues aux tribunaux départementaux. Ils sont présidés par le maire d'arrondissement ou toute autre personne désignée à cet effet. L'on notera également d'autres juridictions telles que :

- Les tribunaux du travail institués à Ouagadougou, à Bobo-Dioulasso et à Koudougou. L'appel contre les décisions rendues par les tribunaux du travail est fait devant la Cour d'appel.

- Le juge des enfants et les tribunaux pour enfants institués à Ouagadougou, à Bobo-Dioulasso avec une compétence pénale pour connaître des infractions mettant en cause des mineurs.

Le fonctionnement de ces juridictions de proximité est en bute à certains problèmes :

- La composition des tribunaux départementaux et des tribunaux d'arrondissement, ainsi que le mode de désignation de leurs membres posent la question de leur indépendance ;
- De même, le niveau de formation des animateurs de ces juridictions ne leur permet pas de prendre en charge convenablement la compétence contentieuse dévolue à ces juridictions ;
- Par ailleurs, leur mode de rémunération ne permet pas de les motiver et de compenser les différentes sujétions auxquelles ils doivent faire face dans l'exercice de leurs missions ;
- Enfin, pendant longtemps, l'on a observé un manque de rigueur dans la tenue de l'état-civil, posant du même coup de sérieux problèmes d'identification des citoyens, point de départ de toute politique de sécurité et de justice.

Les juridictions de l'ordre administratif

❖ Le Conseil d'État

Le Conseil d'État est la juridiction supérieure de l'ordre administratif. C'est le juge des appels des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux administratifs. Il statue, en outre, sur les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en premier et dernier ressort par les tribunaux administratifs et les juridictions spécialisées.

NB : *L'on remarquera qu'il n'existe pas de cours administratives d'appel au Burkina Faso.*

❖ Les tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs connaissent en premier ressort du contentieux administratif.

En plus des juridictions citées plus haut, il en existe d'autres telles que la Haute Cour de justice, la Cour des comptes et les tribunaux militaires.

3. Processus de réforme du droit

Le système juridique burkinabè hérité de la colonisation est passé du dualisme au monisme juridique au milieu des années 80, sous l'impulsion du pouvoir révolutionnaire.

L'héritage d'un dualisme juridique (1960-1984)

Au Burkina Faso, bien avant la colonisation, les sociétés locales, comme partout ailleurs, produisaient du droit, à savoir des coutumes. La colonisation va entraîner l'émergence d'un dualisme juridique, c'est-à-dire la juxtaposition de deux ordres juridiques distincts, l'un inspiré du droit métropolitain, l'autre s'articulant autour des coutumes ancestrales. Conscient de l'impossibilité d'assimiler complètement les populations locales, la puissance coloniale va se résoudre en effet à reconnaître à celles-ci la possibilité de continuer à se référer au « droit traditionnel » pour certaines matières, tout en garantissant la suprématie du « droit moderne ». La reconnaissance du fait juridique coutumier ne concernait en effet que la seule sphère domestique, notamment les rapports familiaux dans leurs aspects personnel et patrimonial, et les rapports fonciers. En fait de dualisme juridique il vaudrait mieux parler de pluralisme juridique dans la mesure où il y a autant de coutumes que de groupes ethniques.

Au-delà de leur diversité, les coutumes n'étaient pas, d'une manière générale, favorables à l'égalité de genre. Certaines d'elles étaient non seulement rétrogrades (soumission de la femme à son mari, lévirat, mariage forcé, etc.) mais aussi discriminatoires à l'égard des femmes (en matière de succession, d'accès à la terre, etc.) ; au point où la « conscience » même du colonisateur en était

heurtée. C'est pourquoi celui-ci avait organisé une coexistence inégalitaire entre le droit colonial et les « droits traditionnels ». A la base de cette inégalité se trouve l'idée que le maintien des règles des sociétés traditionnelles est certes une nécessité, mais que tout doit être fait pour rétrécir leur champ d'application, aussi bien du point de vue des matières que ces règles régissent (compétence *rationae materiae*) que du point de vue des personnes qui y sont soumises¹.

La limitation de la compétence normative des droits traditionnels s'est en outre accompagnée d'une étatisation de la justice traditionnelle. Ainsi, à côté des modes traditionnels de rendre la justice sont venus se greffer des juridictions chargées de rendre la justice en matière coutumière, et présidées par un fonctionnaire entouré d'assesseurs coutumiers choisis parmi les notables coutumiers. Ces tribunaux étaient organisés en premier, deuxième degré et en tribunaux d'appel, rappelant ainsi la structure hiérarchique de l'appareil judiciaire de l'Etat. C'est ce système juridique dont va hériter la Haute Volta indépendante en 1960. Celle-ci va assurer la continuité de ce système juridique jusqu'au milieu des années 80, tout en procédant à des réformes juridiques pour répondre à de nouveaux problèmes juridiques ou modifier certaines lois coloniales. Mais ce pluralisme juridique hérité de la colonisation, parce qu'il laissait subsister les coutumes défavorables à l'égalité de genre, n'était pas favorable à la reconnaissance des droits de la femme.

L'avènement au Burkina Faso d'un monisme juridique de 1984 à nos jours

Avec l'avènement d'une élite révolutionnaire au pouvoir à partir de 1983, on assiste à un changement radical au sein du système juridique national. Comme dans beaucoup de régimes révolutionnaires, les élites dirigeantes révolutionnaires vont remettre en cause la conception « bourgeoise » du droit et tenter de mettre en place un « droit révolutionnaire ». Il s'agit désormais de faire du droit un instrument de réalisation des progrès économiques et sociaux à travers la création d'un environnement juridico-institutionnel à même de hâter le « changement de mentalités », l'avènement d'une « société nouvelle », d'un « homme nouveau » et d'une « femme nouvelle » par la renonciation à certaines valeurs, ou du moins la condamnation de certaines pratiques jugées rétrogrades. Face à la diversité des coutumes, les autorités politiques vont s'efforcer d'unifier le système juridique hérité de la colonisation. C'est dans cette perspective que le législateur révolutionnaire va s'attaquer à partir du milieu des années 80 à certaines matières sensibles telles que le droit de la famille et le droit agraire et foncier d'une part, et à l'organisation judiciaire d'autre part, deux domaines de prédilection du dualisme juridique hérité de la colonisation. Ainsi, le législateur révolutionnaire met fin au pluralisme normatif :

- en matière familiale par l'adoption en 1990 d'un code des personnes et de la famille unique applicable à tous les Burkinabè, et surtout plus respectueux des droits de la femme ;
- en matière agraire et foncière, avec la réforme agro-foncière de 1984-1985 ; désormais les rapports fonciers ne sont plus régis par les coutumes, mais exclusivement par le nouveau droit, qui consacre l'égalité d'accès à la terre sans distinction de sexe.

Enfin, en matière juridictionnelle, le législateur révolutionnaire va décider de la suppression des tribunaux coutumiers de 1^{er} et de 2^e degré. Et pour faire face au problème de l'accès ou de l'accessibilité de la justice, il va créer des tribunaux populaires de conciliation (TPC). Créés dans chaque village, ces tribunaux étaient composés de membres élus, et compétents en matière civile et commerciale pour les petits litiges dont l'intérêt au principal n'excède pas 50000 F CFA (77 euros), et en matière pénale pour des actes jugés anti-sociaux sans qu'ils ne puissent prononcer des sanctions prévues par le code pénal.

La disparition du dualisme normatif et judiciaire sous la révolution s'est traduite par la disqualification des coutumes, qui ne sont plus une source du droit positif au Burkina Faso. Mais avec l'avènement de la 4^e République en 1991 et l'adoption d'une Constitution de facture libérale, le droit révolutionnaire sera remis en cause. On assiste alors à un retour du droit autrefois qualifié

¹ Pierre Meyer, Introduction au droit burkinabè, Bruxelles, Bruylant, 1986, p.96.

de « bourgeois ». Les tribunaux populaires sont supprimés mais certains acquis des réformes révolutionnaire seront préservés : code des personnes et de la famille, loi portant réforme agraire et foncière notamment, lesquels sont plus favorables comme nous l'avons dit, à l'égalité de genre.

Le vote des lois

Au Burkina Faso, le Parlement est monocaméral, constitué de l'Assemblée nationale. Le vote des lois constitue l'une des attributions constitutionnelles de l'Assemblée nationale en plus de l'impôt et le contrôle de l'action gouvernementale. Les lois sont issues soit de propositions lois venant de l'Assemblée nationale soit de projets de lois venant du gouvernement. Du fait du système partisan, le parti majoritaire à l'Assemblée nationale à la haute main sur les réformes du droit. De même, dans la pratique, le gouvernement dispose de l'essentiel de l'initiative dans le vote des lois qui découlent presque exclusivement de projets de lois. Depuis la relecture du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale le 14 avril 2011, le public a désormais accès aux travaux en commissions et non plus seulement en plénière, sauf en cas de huis clos.

La faiblesse de l'initiative populaire

L'initiative populaire en matière de réforme du droit s'exerce par le biais de pétition. Celle-ci est régie par la loi n°27/94/ADP portant organisation du droit de pétition d'initiative législative du 24 mai 1994. Mais elle est extrêmement difficile à mettre en œuvre, pour diverses raisons :

- Les difficultés liées à l'identification des signataires de la pétition.
- Dans la mesure ce droit de pétition ne s'ouvre qu'aux personnes ayant le droit de vote, la collaboration des structures administratives chargées de l'administration électorale et de l'identification des populations est incontournable. Pourtant, la loi reste muette sur les modalités pratiques de la participation de ces structures étatiques ainsi que les modalités de financement des opérations entrant dans l'exercice du droit de pétition.
- L'inscription des noms des signataires ne garantissant pas l'anonymat, l'on peut légitimement craindre que des personnes qui voudraient s'inscrire s'abstiennent, par peur de représailles.

Toutes ces difficultés rendent théorique l'exercice du droit de pétition et compliquent la participation citoyenne à l'œuvre législative.

La faiblesse du contrôle de constitutionnalité des lois

A ce jour, le contrôle de constitutionnalité des lois n'est réservé qu'à des personnalités politiques : le Président du Faso, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale et 1/5 au moins des membres de l'Assemblée nationale. En raison de cette restriction, le juge constitutionnel est rarement saisi, compte de la faiblesse insigne de l'opposition parlementaire et du devoir de loyauté que s'assignent les députés de la majorité. Certes, la loi organique de 2000 relative au Conseil constitutionnel prévoit le contrôle de constitutionnalité par la voie d'exception. Mais les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme ne sont pas précisées. En pratique, cette voie n'est quasiment jamais usitée. Cet état de fait ne favorise pas l'émergence d'un constitutionnalisme entendu dans le sens de la prise de conscience de la valeur de la Constitution comme le socle de la vie collective et de l'État de droit. Cela laisse ainsi inexploré tout un champ de l'activisme et de l'engagement citoyens dans la participation à la vie démocratique.

RECOMMANDATIONS

Recommandations relatives au cadre juridique et institutionnel

- Conformer les lois nationales à la Constitution, de façon à prendre effectivement en compte la consécration de l'institution judiciaire comme un pouvoir indépendant.
- Conformer les lois nationales à la Constitution, de façon à protéger l'inamovibilité des magistrats du siège.

- Etendre la protection des magistrats du parquet, de façon à les retirer de l'influence politique.
- Ratifier le Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort.
- Mettre effectivement en place l'organe national de prévention de la torture, en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- Renforcer les moyens de la Commission nationale des droits humains, de façon à lui permettre d'exercer son pouvoir d'effectuer des visites dans les lieux de détention.
- Produire régulièrement les rapports dus au titre des instruments internationaux des droits de l'homme, notamment ceux relatifs à la justice.
- Assurer la diffusion des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la Magistrature auprès des acteurs de la justice.
- Assurer la diffusion des principes directeurs applicables aux magistrats du parquet auprès des acteurs de la justice.

Recommandations relatives à la structure du système judiciaire

- Créer des tribunaux de grande instance supplémentaires à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso;
- Créer une Cour d'appel supplémentaire afin de désengorger les cours d'appel existantes et de réduire les distances au profit des justiciables;
- Instituer des cours administratives d'appel;
- Prévoir un espace offrant les commodités et les fonctionnalités d'une salle d'audience dans les tribunaux départementaux et d'arrondissement;
- Assurer la rémunération régulière des membres des tribunaux départementaux et d'arrondissement;
- Former les membres des tribunaux départementaux et d'arrondissement;
- Revoir le mode de désignation des membres des tribunaux départementaux et d'arrondissement, de façon à assurer à ces tribunaux plus d'indépendance.

Recommandations relatives au processus de réforme du droit

- Ouvrir le contrôle de constitutionnalité des lois au citoyen ordinaire.
- Améliorer la procédure de la pétition, de façon à faciliter la participation citoyenne en matière de réforme législative par l'implication des structures étatiques chargées de l'administration des élections et de l'identification des populations.

II. RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

1. Processus d'adoption des lois

L'initiative des lois

L'initiative de la loi appartient aux députés (propositions de lois) et au Gouvernement (projets de lois). Elle peut émaner également du peuple, par voie de pétition (article 98 de la Constitution). La pétition d'initiative législative est une proposition rédigée et signée par au moins 15000 personnes ayant le droit de vote.

Le vote des lois

Le vote de la loi fait partie des prérogatives de l'Assemblée nationale (article 84 de la Constitution). Le Parlement burkinabè est monocaméral, constitué de l'Assemblée nationale. Depuis quelque temps, le débat se fait jour, sans être tranché, sur l'opportunité ou non de créer un Sénat, afin de permettre la participation d'acteurs autres ceux relevant strictement des partis politiques au processus d'élaboration de la loi.

La participation du Conseil constitutionnel à l'œuvre législative

Le Conseil constitutionnel participe à l'échafaudage de l'édifice législatif, notamment à travers les décisions qu'il rend sur les lois après leur vote par l'Assemblée nationale, dans le cadre du contrôle a priori réservé à quelques personnalités. Le Conseil constitutionnel est obligatoirement saisi pour les lois organiques et le règlement de l'Assemblée nationale. En revanche, la saisine est facultative pour les lois ordinaires, les traités et accords internationaux soumis à la procédure de ratification (article 155 de la Constitution). Dans la pratique, le Conseil constitutionnel n'est que très rarement saisi pour les lois ordinaires. En ce qui concerne les accords de dons ou de prêts, les bailleurs de fonds exigent de plus en plus qu'ils soient préalablement soumis au Conseil constitutionnel ; ce qui doit être relevé comme une bonne pratique.

Eu égard à la nature des personnes pouvant saisir le Conseil constitutionnel, ce recours ne peut être que résiduel. Ni la majorité à l'Assemblée, ni le Gouvernement ni le Président du Faso ne s'avisera à saisir le Conseil constitutionnel pour des lois qui mettent en cause les intérêts politiques du régime. La faible représentation de l'opposition à l'Assemblée ne permet pas non plus de recourir aisément au Conseil constitutionnel, de sorte que le recours pour les lois ordinaires, qui sont les plus nombreuses et qui ont directement partie liée avec les droits de l'Homme et les libertés fondamentales reste plus théorique que réel.

Les enjeux que représentent les lois dans la protection des droits fondamentaux sont très importants et justifient la nécessité d'aligner l'action politique sur les exigences de l'Etat de droit. De même, le recours devant le Conseil constitutionnel permet le respect des domaines respectifs entre la loi et le règlement, en corrigeant les empiètements s'il y a lieu. Dès lors, il est souhaitable que soit développée une culture de la saisine du Conseil constitutionnel. Pour cela, il faut nécessairement une plus grande ouverture du recours au Conseil constitutionnel.

2. Sanction en cas de violation par l'Exécutif

Les sanctions en cas de violation de la loi par l'Exécutif peuvent être analysées sous deux angles : la sanction politique et la sanction judiciaire.

La sanction politique

Le Gouvernement peut être sanctionné politiquement par l'Assemblée nationale, soit dans le cadre d'une motion de censure initiée par des députés, soit dans le cadre d'une procédure initiée par le gouvernement en vue d'engager sa responsabilité devant le parlement. Compte tenu de la nature du

régime en place, de la loyauté politique de la majorité parlementaire à l'égard du gouvernement et de la faiblesse de l'opposition parlementaire, la probabilité d'une sanction politique du gouvernement en cas de violation de la loi est très faible.

La sanction judiciaire

La sanction judiciaire peut être infligée par la Haute Cour de Justice. Celle-ci a une composition mixte. Elle est en effet composée de députés élus par l'Assemblée nationale et de magistrats désignés par le Président de la Cour de cassation. S'agissant de ses compétences, la Haute Cour de Justice est compétente vis-à-vis du Président du Faso, pour connaître des actes commis dans l'exercice de ses fonctions et constitutifs de haute trahison, d'attentat à la Constitution ou de détournement de deniers publics. Vis-à-vis des membres du Gouvernement, elle est compétente pour connaître des crimes ou délits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. S'agissant de la procédure, la poursuite des faits est engagée par une mise en accusation votée par l'Assemblée nationale. L'initiative des poursuites est donc totalement politique et non judiciaire. La mise en accusation du Président du Faso est votée à la majorité des 4/5 des députés, celle des membres du gouvernement est votée à la majorité des 2/3 des députés. A ce jour, la Haute Cour de Justice n'a jamais eu à traiter d'un seul cas.

Les sanctions ordinaires

Dans les cas qui ne relèvent pas de la compétence de la Haute Cour de Justice, les membres du Gouvernement demeurent justiciables devant les juridictions de droit commun. Mais cela repose la question centrale du statut de la Justice vis-à-vis de l'autorité politique. Et, ainsi que l'on l'a indiqué dans les analyses sur l'indépendance de la Justice, le Garde des Sceaux a la haute main sur la procédure pénale au Burkina Faso, dans la mesure où les magistrats du parquet lui sont statutairement subordonnés. Dès lors, la crainte de voir les considérations politiques primer sur la responsabilité des personnalités politiquement influentes est bien réelle.

3. Amnistie et grâces présidentielles

Selon l'article 54 de la Constitution, « *le Président du Faso dispose du droit de grâce. Il propose les lois d'amnistie* ». Dans le même sens, l'article 101 de la Constitution range l'amnistie dans le domaine de la loi. Que ce soit l'amnistie ou la grâce, il s'agit de mesures qui modifient les effets de décisions de justice ou qui peuvent assurer l'impunité de faits infractionnels. Notons que, jusque-là le recours à l'amnistie n'est pas usité au Burkina Faso. Mais de plus en plus, la question se pose dans le cadre d'une transition politique apaisée pour permettre de soustraire des personnes bénéficiant d'influence politique ou militaire de la peur des poursuites au nom de la paix et de l'intérêt général. Quant au recours à la grâce présidentielle, il est pratiqué au Burkina Faso dans le cadre de la politique pénitentiaire. Il se présente comme une mesure de réinsertion sociale des détenus remplissant certaines conditions. Un tableau des détenus remplissant les conditions est élaboré, à cette fin, par le parquet et l'administration pénitentiaire.

RECOMMANDATIONS

Recommandations relatives au renforcement de la participation du Conseil constitutionnel au processus législatif

- Renforcer la participation du Conseil constitutionnel dans le processus d'élaboration des lois par l'élargissement de la saisine.
- Créer une culture de la saisine du Conseil constitutionnel pour les lois ordinaires et les traités, notamment ceux qui touchent aux libertés et aux droits fondamentaux.

- Revoir la composition de la Haute Cour de Justice et du Conseil constitutionnel, de façon à garantir leur indépendance.

Recommandations relatives à la participation des citoyens au processus législatif

- ✓ Élargir le recours pour le contrôle de constitutionnalité des lois au citoyen ordinaire.
- ✓ Réformer la procédure de la pétition de façon à faciliter et à encourager la participation des citoyens au processus législatif et à la protection des droits fondamentaux.
- ✓ Former les citoyens sur la procédure de la pétition.

Recommandations relatives à l'indépendance statutaire de la Justice

- ✓ Renforcer l'indépendance statutaire de la Justice vis-à-vis de l'autorité politique de façon à la soustraire de l'influence politique et de favoriser le jeu de la responsabilité des personnalités ayant une influence politique.

III. ADMINISTRATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE

1. Planification stratégique et gestion financière

Planification stratégique

La planification stratégique des activités du Ministère de la Justice, devenu récemment Ministère de la Justice et de la Promotion des droits humains, est contenue dans deux documents de stratégie, à savoir : la Politique nationale de Justice (2010-2019) et le Plan d'action sectoriel triennal 2010-2019. La Politique nationale de Justice comprend six axes stratégiques, à savoir :

- ✓ Axe stratégique 1 : Renforcement des capacités globales de la Justice ;
- ✓ Axe stratégique 2 : Dynamisation du pilotage du secteur de la Justice ;
- ✓ Axe stratégique 3 : Renforcement de l'accessibilité physique et financière ;
- ✓ Axe stratégique 4 : Renforcer l'accessibilité psychologique ;
- ✓ Axe stratégique 5 : Renforcement de la justice pénale et de l'administration des établissements pénitentiaires ;
- ✓ Axe stratégique 6 : Renforcer l'état des personnes.

NB : Un tableau annexé indique le contenu de chaque axe stratégique décliné en programmes qui sont à leur tour déclinés en composantes.

Analyse de la démarche stratégique

- ❖ Une bonne pratique : l'annuaire judiciaire

Il convient de noter comme une bonne pratique la production d'annuaires statistiques judiciaires. En effet, la disponibilité des données significatives conditionne largement la réussite de toute démarche stratégique. Toutefois, il reste à assurer la régularité de la publication de ces annuaires et leur vulgarisation ainsi que l'élargissement de l'éventail des données collectées.

- ❖ L'absence d'indicateurs de mesure

Comme faiblesse, l'on note que la Politique nationale de Justice ne comporte pas d'indicateurs de mesure de performance ni de mesure d'impact permettant, à terme ou à mi-parcours, d'évaluer les résultats opérationnels et l'impact développemental. Pourtant, le développement des indicateurs reste incontournable dans toute démarche stratégique, qui se veut axée sur les résultats. Il convient donc de développer ces indicateurs afin d'introduire de la rigueur dans la formulation des programmes et de faciliter, par le retour de l'information, des réajustements stratégiques et l'évaluation interne et externe. Dans le choix des indicateurs, l'on veillera à privilégier :

- ✓ Les indicateurs les plus pertinents ;
- ✓ Les indicateurs issus de données dont la collecte est plus aisée ;
- ✓ Les indicateurs issus de données suffisamment ventilés et représentatifs ;
- ✓ Les indicateurs dont la collecte présente le coût le moins élevé pour la pertinence recherchée.

Dans la mesure où la justice ne s'analyse pas seulement en des éléments quantifiables mais aussi en des appréciations d'indépendance et de déontologie, l'on concevra aussi bien des indicateurs quantitatifs et des indicateurs qualitatifs.

Gestion financière

Chaque année, l'Etat définit une enveloppe sectorielle globale pour chaque département ministériel. Il est prévu le recours à la délégation de crédits pouvant atteindre 30% des dépenses de fonctionnement. Au vu de l'enveloppe allouée au Ministère de la Justice, il est demandé à chaque juridiction de faire l'évaluation de ses besoins, à travers des propositions d'acquisitions. Ces propositions sont prises en compte dans le cadre de l'élaboration du budget.

En 2010, la part du budget consacré à la justice s'élevait à 0,7%, de sorte qu'il existe encore un besoin de financement si l'on veut atteindre l'idéal de 1%. A cela, il faut ajouter le paradoxe de la faiblesse du taux d'absorption des crédits alloués à la Justice. Dès lors, les efforts doivent surtout viser l'amélioration de la gestion financière afin de renforcer cette capacité d'absorption. Cela passe par la formation des différents intervenants de la chaîne de dépenses aux techniques de programmation administrative et budgétaire.

Il est important de renforcer l'autonomie financière des juridictions et de tenir compte de la spécificité de l'institution judiciaire. L'indépendance de la Justice en dépend largement. Par ailleurs, les sommes couvertes par la délégation de crédits devront s'ouvrir à d'autres dépenses entrant dans le fonctionnement régulier des juridictions (service de nettoyage, entretien des véhicules, audiences foraines, déplacement des magistrats dans le cadre de l'exécution d'un transport sur les lieux...).

2. Administration des tribunaux

Pour une administration orientée vers le justiciable

Le développement des manuels de procédure

Il importe de développer des manuels de procédures qui indiquent notamment les textes applicables, la compétence des juridictions, les procédures et les frais de justice. Les manuels de procédure présentent de nombreux avantages :

- La clarification et la standardisation des procédures et des pratiques ;
- L'apprentissage par les professionnels ;
- L'information des justiciables et la diffusion du droit ;
- La responsabilisation des acteurs entrant dans la chaîne de la procédure ;
- L'identification du niveau de réalisation de la procédure et des goulots d'étranglement ;
- Le contrôle des délais de procédure.

Les manuels de procédure devront être modifiés lorsque les textes qui les fondent ont été eux-mêmes modifiés.

La célérité dans la délivrance de documents usuels

Très souvent, le seul contact du public avec la justice se limite à la délivrance d'actes judiciaires usuels : le certificat de nationalité, le casier judiciaire, l'inscription au registre du commerce et les permis de communiquer pour la visite aux détenus. C'est donc à partir des conditions d'obtention de ces actes que le citoyen peut se faire une idée des lenteurs de la justice et de l'existence de la corruption dans la mesure où les longues files d'attente favorisent les interventions multiples et le pullulement des intermédiaires alimentant le circuit de la corruption. Dans certaines juridictions comme à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, le délai de délivrance de ces actes peut aller à plusieurs semaines. Pour fluidifier la délivrance de ces actes, des magistrats pourraient être affectés par roulement à la signature de ces documents. Parallèlement, l'on pourrait organiser des campagnes de délivrance de certificats de nationalité, surtout à l'approche des concours.

Pour une meilleure communication avec le public

La Justice s'est longtemps réfugiée derrière l'obligation de réserve pour se soustraire du devoir de communiquer avec le public, accusant ainsi un gros retard en la matière, comparativement aux autres institutions. Il est temps pour l'institution judiciaire d'apprendre à communiquer dans le

monde de communication. Cela passe par la conception d'une communication qui respecte l'obligation de réserve, les secrets professionnels et l'honorabilité de la fonction judiciaire et par le développement des outils de communication adaptés. Pour ce faire, le Ministère de la Justice doit concevoir un véritable plan de communication.

Pour une administration efficace

L'efficacité de l'administration judiciaire passe notamment par la rationalisation du fonctionnement des juridictions, l'amélioration de la communication interne, l'institution de cadres d'échange avec les différents intervenants en matière de justice, le développement des outils d'évaluation des tâches juridictionnelles, la promotion d'un nouveau leadership dans l'administration des juridictions.

La rationalisation du fonctionnement des juridictions

La rationalisation du fonctionnement des juridictions doit conduire à la redéfinition des compétences des juridictions afin de les adapter aux besoins et à la demande des justiciables et aussi, dans un souci d'efficience, afin de réduire la déperdition de ressources. A ce jour, la juxtaposition des juridictions ne facilite pas la lisibilité procédurale. Tribunaux administratifs intégrés dans des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance intégrés dans des tribunaux de grande instance.

La promotion d'un management des services judiciaires

L'administration de la justice nécessite un nouveau type de leadership au niveau des juridictions, le développement d'un profil de manager pour les chefs de juridiction. Depuis toujours, l'on s'est contenté de la seule connaissance du droit et des règles procédurales comme critères suffisants pour gérer une juridiction. Mais la demande de justice est en pleine mutation ; elle nécessite que de nouveaux outils managériaux soient développés afin de faire face à cette nouvelle donne. Par ailleurs, la gestion des effectifs des juridictions ne peut se limiter aujourd'hui aux seuls cadres fournis par les textes répartissant les compétences ; elle doit aller bien au-delà.

3. Disponibilité des textes législatifs et de la jurisprudence

Disponibilité des textes législatifs

Les textes législatifs sont publiés régulièrement au Journal officiel. Ces textes sont également reproduits dans d'autres formats, notamment par l'Université de Ouagadougou qui publie les Codes et lois du Burkina. Par le passé, le Ministère de la Justice éditait aussi les codes mais la Commission de codification ne fonctionne plus, faute de moyens. Est à relever comme une bonne pratique, l'existence de sites web sur les textes juridiques. Toutefois, ces sites ont besoin d'être actualisés et d'être développés davantage.

Disponibilité de la jurisprudence

L'on note l'inexistence de recueils de jurisprudence à jour. Cependant, l'ignorance des arrêts de la Cour de cassation ne permet pas l'harmonisation et l'uniformisation de l'application du droit au niveau des juridictions inférieures. De même, en l'absence de recueils de jurisprudence, le partage d'expériences au sein des juridictions est impossible, de sorte que chaque juridiction statue en vase clos. Par ailleurs, la Revue Burkinabè de Droit, précieux cadre d'analyse des décisions de justice, ne paraît plus depuis plusieurs années.

4. Disponibilité des informations sur les tribunaux

Les informations sur les tribunaux sont contenues uniquement dans les textes officiels. Les juridictions ne mènent d'action d'information en direction du public que dans le cadre des Journées portes ouvertes sur la justice organisées chaque année. L'on pourrait imaginer que les rapports annuels d'activités de chaque juridiction soient élaborés et publiés non seulement au plan local mais aussi insérés dans un rapport d'ensemble qui pourrait faire l'objet de publication au plan national.

Cela contribuerait à faire connaître au public les activités que mènent les juridictions et à renforcer la confiance vis-à-vis de la justice.

RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Recommandations relatives à la démarche stratégique

- Développer les indicateurs de mesure dans la démarche stratégique en matière de justice, de façon à intégrer l'approche axée sur les résultats
- Saisir l'opportunité de la fusion du Ministère de la Justice avec la Ministère de la promotion des droits humains pour aligner la stratégie de Justice sous l'angle du respect des obligations de l'Etat en matière de droits humains.

Recommandations relatives au management des services judiciaires

- Développer un nouveau profil de manager pour les chefs de juridictions qui tienne compte de l'évolution de la justice dans le monde
- Rationaliser le fonctionnement des juridictions en l'adaptant à la demande et aux besoins des justiciables
- Concevoir un plan de communication de la Justice
- Poursuivre et renforcer le développement des statistiques judiciaires
- Développer les outils de l'évaluation des tâches juridictionnelles
- Assurer une plus grande autonomie financière aux juridictions en élargissant la délégation de crédits
- Former les différents intervenants de la chaîne de dépenses aux techniques de programmation administrative et budgétaire
- Institutionnaliser des cadres d'échanges entre les différents intervenants en matière de justice.

Recommandations relatives à la célérité dans la délivrance des actes usuels

- Rendre fluide la délivrance des actes judiciaires usuels relatifs notamment au casier judiciaire, au certificat de nationalité, au registre de commerce et au permis de communiquer, au besoin par la mise en place d'un roulement des personnes chargées de cette tâche.

Recommandations relatives à la diffusion du droit

- Redynamiser le fonctionnement de la Commission de codification
- Développer les manuels de procédures
- Dynamiser le site web du Ministère chargé de la Justice
- Encourager la production de recueils de jurisprudence
- Encourager la parution de la Revue Burkinabé de Droit
- Encourager les publications juridiques
- Actualiser et développer les sites web sur la législation burkinabè.

ANNEXE 1 : STRUCTURE DES AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE (PNJ)

Axe stratégique	Programmes	Composantes
Axe stratégique 1 : renforcement des capacités globales de la justice	Programme 1.1 : Renforcement du professionnalisme des personnels judiciaires	Composante n°1 : Perfectionnement et de la formation des personnels judiciaires
		Composante n°2 : développement de la clôture d'excellence des services judiciaires
		Composante n°3 : Renforcement du contrôle des services judiciaire
	Programme 1.2 : Enracinement de l'indépendance de la justice	Composante n°1 : Restauration de la dignité du pouvoir judiciaire
		Composante n°2 : Renforcement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)
	Programme 1.3 : Amélioration des conditions de travail de la justice	Composante n°1 : Augmentation des moyens de travail
		Composante n°2 : Promotion des TIC
	Programme 1.4 : Réforme du dispositif juridique et judiciaire	Composante n°1 : Lutte contre l'insécurité juridique et judiciaire
		Composante n°2 : Réforme de l'organisation judiciaire
		Composante n°3 : Promotion de la coopération judiciaire
Programme 1.5 : Réhabilitation du Sceau de l'Etat		

Axe stratégique	Programmes	Composantes
Axe stratégique 2 : Dynamisation du pilotage du secteur de la justice	Programme 2.1 : Développement des capacités managériales	Composante n°1 : Renforcement des capacités opérationnelles des structures centrales
		Composante n°2 : Amélioration du système de suivi évaluation
		Composante n°3 : Consolidation de la programmation budgétaire
		Composante N°4 : Réorganisation des structures administratives

		Composante n°1 : Renforcement de la production statistique
	Programme 2.2 : Production et exploitation des statistiques judiciaires	Composante n°2 : Amélioration de l'exploitation statistique
		Composante n°2 : Amélioration de l'exploitation statistique
Axe stratégique 3 : Renforcement de l'accessibilité physique et financière	Programme 3.1 : Renforcement de l'accessibilité physique au service public de la justice	Composante n°1 : Normalisation et déconcentration des services
		Composante n°2 : Rationalisation de l'affectation du personnel
		Composante n°3 : Promotion de la justice de proximité
	Programme 3.2 : Renforcement de l'accessibilité aux auxiliaires de justice	Composante n°1 : Planification des recrutements
		Composante n°2 : Qualification des auxiliaires de justice

Axe stratégique	Programmes	Composantes
	Programme 3.3 : Renforcement de l'accessibilité financière	Composante n°1 : Assistance aux personnes défavorisées Composante n°2 : Mesures en direction du monde des affaires
Axe stratégique 4 : Renforcer l'accessibilité psychologique	Programme 2.2.1 : Accessibilité à l'information juridique et judiciaire	Composante 1 : Promotion de l'information juridique et judiciaire générale Composante 2 : Promotion de l'information juridique et judiciaire personnalisée
	Programme 2.2.2 : Crédibilisation de la justice	Composante n°1 : Transparence des procédures Composante n°2 : Prévention de la corruption
	Programme 2.2.3 : Promotion des règlements extrajudiciaires	
	Axes stratégique 5 : Renforcement de la justice pénale et de l'administration des établissements pénitentiaires	Programme 3.1.1 : Amélioration du fonctionnement de la justice pénale
Programme 3.1.2 : Renforcement de l'efficacité de l'administration pénitentiaire		Composante n°1 : Amélioration de la gestion des établissements pénitentiaires

Axe stratégique	Programmes	Composantes
		Composante n°2 : Promotion et protection des droits des détenus Composante n°3 : Promotion de la réinsertion sociale des détenus Composante n°4 : Développement du partenariat avec la société civile
Axe stratégique 6 : Renforcer l'état des personnes	Programme 3.2.1 : Renforcement de l'état civil	Composante n°1 : Concertation dans la gestion de l'état Composante n°2 : Modernisation de la gestion de l'état
	Programme 3.2.2 : Réhabilitation et modernisation du casier judiciaire	

Source : Politique nationale de la Justice

VI. INDÉPENDANCE ET RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS ET DES AVOCATS

L'indépendance de la justice, c'est-à-dire l'absence de toute soumission des juges dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle à des pouvoirs extérieurs est une des composantes essentielles de l'Etat de droit. Sans cette indépendance, aucune garantie de droits n'existe. En effet, l'indépendance de la justice participe de la nécessité première d'assurer l'égalité de tous devant la loi et, partant, l'égalité entre citoyens. Dès lors, plus qu'une revendication corporatiste, elle constitue un pilier de l'Etat de droit. L'analyse de la question conduira à mettre en lumière les entraves à l'indépendance de la justice (A) ainsi que les règles de la responsabilité des magistrats et des avocats (B). Les faiblesses identifiées feront l'objet de recommandations dans une perspective de réforme (C).

A. ENTRAVES A L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Seront d'abord examinées les entraves à l'indépendance de la magistrature (1), puis les entraves à l'indépendance des avocats (2).

1. Entraves à l'indépendance de la magistrature

Les entraves à l'indépendance de la magistrature seront examinées à trois niveaux : les immixtions politiques dans l'institution judiciaire, l'atteinte à l'inamovibilité des magistrats du siège et les entraves à l'indépendance des magistrats du parquet.

Immixtions politiques dans l'institution judiciaire

Deux portes d'entrée principales s'ouvrent au jeu d'influence politique dans la sphère judiciaire : le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et le Garde des Sceaux.

La composition politisée du Conseil Supérieur de la Magistrature

Depuis la loi du 12 décembre 2001, qui remplace l'ordonnance du 26 août 1991, le CSM revêt la composition suivante :

Membres de droit :

- ✓ Le Président du Faso,
- ✓ Le Garde des Sceaux,
- ✓ Le Président et le Procureur général de la Cour de cassation,
- ✓ Le Président du Conseil d'Etat, le Président de la Cour des comptes,
- ✓ Les Présidents et Les Procureurs généraux des Cours d'appel.

Membres élus :

- ✓ Les représentants des différents grades de la hiérarchie judiciaire, à raison de deux par grades.

Membres désignés :

- ✓ Trois représentants des organisations syndicales de magistrats,
- ✓ Une personnalité n'ayant pas la qualité de magistrat ou d'auxiliaire de justice désignée par le Président du Faso.

La composition actuelle du CSM fait la part belle à l'autorité politique. Contrairement à l'ordonnance du 26 août 1991, la loi du 12 décembre 2001 relative au CSM non seulement institue des membres désignés mais aussi accroît le nombre de membres de droit de sorte que les membres élus par leurs pairs sont désormais minoritaires. Mais ce qui fait problème, ce n'est pas tant la présence de personnalités politiques de premier rang au côté des magistrats que la capacité réelle de

celles-ci à exercer une influence sur le fonctionnement du CSM. Le Président du Faso préside le CSM. Il est suppléé par le Garde des Sceaux qui en assure la vice-présidence. Cet état de fait place les autorités judiciaires dans une subordination à l'égard des autorités politiques. Il paraît indiqué, tout en maintenant la présidence du CSM par le Chef de l'État, d'adopter une articulation de la vice-présidence du Conseil supérieur de la Magistrature, de façon à ce que la compétence du Garde des Sceaux se limite aux questions administratives, tout en confiant les questions de carrière des magistrats au Président de la Cour de cassation. L'on ne conteste pas non plus l'utilité de la présence de personnes neutres permettant d'éviter le repli corporatiste. Mais cette exigence peut être remplie sans que la personne ainsi désignée ne le soit par l'autorité politique, si l'on veut favoriser son indépendance d'esprit.

L'expérience de la France : le rôle du Président de la République française en matière de justice

Le président de la République joue un rôle éminent en matière de justice. En effet, il est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 de la Constitution). Il est assisté pour cela par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Toutefois, son rôle, déjà modifié à l'occasion de la réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993, a été sensiblement revu avec la loi constitutionnelle qui modifie la Constitution. du 23 juillet 2008 : le président de la République ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature afin de mieux inscrire le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le mode de désignation des membres du CSM, déjà modifié en 1993, et la composition du CSM sont revus (art. 65). Dorénavant, dans chaque formation compétente (l'une pour les magistrats du siège, l'autre pour les magistrats du parquet (ou Ministère public) Ensemble des magistrats chargés de représenter les intérêts de la société et de veiller au respect de l'ordre public et à l'application de la loi. Le ministère public est hiérarchisé (procureur général, procureur de la République) et subordonné au garde des sceaux.), sur les quinze conseillers, huit n'appartiennent pas au corps des magistrats : un conseiller d'État, un avocat et six personnalités qualifiées désignées, à raison de deux chacun, par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. Les sept autres conseillers sont, outre les présidents, cinq magistrats du siège et un du parquet (formation du CSM compétente pour les magistrats du siège présidée par le premier président de la Cour de cassation), cinq magistrats du parquet et un du siège (formation du CSM compétente pour les magistrats du parquet présidée par le procureur général près la Cour de cassation).

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège, fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, celles des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. Elle statue aussi comme conseil de discipline des magistrats de siège. La formation compétente pour les magistrats du parquet donne son avis sur leur nomination et sur les sanctions disciplinaires qui les concernent.

En formation plénière, le CSM répond aux demandes d'avis du président de la République, se prononce sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, et au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre. Autre innovation capitale, le CSM peut être saisi par un justiciable qui estimerait être victime d'un dysfonctionnement de la justice, droit jusque-là réservé au ministre de la Justice et aux chefs de cour d'appel (premier président et procureur général).

La nouvelle procédure de nomination présidentielle prévue à l'article 13 s'applique à la nomination des six personnalités qualifiées. Le président de la République ne peut pas imposer ses choix si plus des 3/5e des suffrages exprimés des commissions parlementaires compétentes s'y opposent.

● Le président de la République dispose du droit de grâce « à titre individuel » (art. 17), précision apportée par la réforme constitutionnelle de juillet 2008. Cela signifie la fin notamment des grâces collectives accordées pour certaines infractions lors de l'élection d'un nouveau président (tradition interrompue par Nicolas Sarkozy dès mai 2007) ou à l'occasion de la fête nationale. Ce « pardon présidentiel » doit être contresigné par le Premier ministre et le ministre de la Justice.

Les pouvoirs exorbitants du Garde des Sceaux

Le Garde des Sceaux dispose de pouvoirs exorbitants sur la carrière des magistrats et sur le cours des procédures.

❖ Pouvoirs du Garde des Sceaux sur les carrières des magistrats

- ✓ Le pouvoir de notation.

Le Garde des Sceaux attribue une note chiffrée à chaque magistrat, au vu des éléments d'appréciation du supérieur hiérarchique. Une note inférieure à 7/10 disqualifie le magistrat pour le passage de grade.

- ✓ Le pouvoir de fixation du quota d'avancement

Le Garde des Sceaux a le pouvoir de fixer des quotas pour le passage de grade. Ce pouvoir discrétionnaire, surnommé « cantonnement » par les magistrats, est anachronique et porteur de risque d'arbitraire. Il fait planer l'épée de Damoclès sur la tête des magistrats, qui peuvent être recalés même s'ils sont bien notés.

- ✓ Le pouvoir disciplinaire

Que ce soit pour les magistrats du parquet que pour les magistrats du siège, le Garde des Sceaux dispose de l'initiative des poursuites disciplinaires. Le Garde des Sceaux a des pouvoirs encore plus étendus pour les magistrats du parquet. Si, à l'égard des magistrats du siège, le pouvoir disciplinaire est exercé par le CSM, le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet appartient au Garde des Sceaux après avis du CSM.

❖ Pouvoirs du Garde des Sceaux sur le cours de la justice

Le Garde des Sceaux peut intervenir dans le cours de la procédure par diverses voies : par le truchement du parquet ou par l'action indirecte sur les auxiliaires de justice chargés de l'exécution des décisions de justice.

- ✓ L'action directe sur les magistrats du Parquet

Les magistrats du parquet sont soumis statutairement à l'autorité du Garde des Sceaux dont ils reçoivent des instructions. Ainsi, en matière de procédure pénale, le Garde des Sceaux peut les enjoindre de poursuivre des faits. Dans la pratique, il peut aussi les enjoindre de ne pas poursuivre.

- ✓ L'action indirecte sur les auxiliaires de justice

L'action du Garde des Sceaux sur le parquet se prolonge sur les professionnels dont l'activité se mène sous le contrôle du parquet, à savoir les auxiliaires de justice chargés des enquêtes ou de l'exécution des décisions de justice que sont les membres de la police judiciaire et les huissiers de justice.

Les entraves à l'inamovibilité des juges

L'inamovibilité dans la Constitution

Selon l'article 130 de la Constitution, « *Les magistrats du siège ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. Ils sont inamovibles* ». L'inamovibilité est la garantie spécifique des magistrats du siège. Les affectations des magistrats du siège sont soumises à leur contentement préalable sauf lorsque celles-ci résultent d'une sanction disciplinaire. Il s'agit de protéger cette catégorie de magistrats contre les affectations au gré de l'autorité politique, la menace d'affectation pouvant être un moyen de pression aux mains de l'autorité politique.

L'inamovibilité dans les faits

La première atteinte à la garantie de l'inamovibilité vient de la loi. Vidant la disposition constitutionnelle de sa substance, le Statut du corps de la magistrature prévoit : « *Toutefois, lorsque les nécessités de service l'exigent, ils [les magistrats du siège] peuvent être déplacés par l'autorité de nomination après avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature* ». L'argument tiré des nécessités de service constitue une porte ouverte aux sanctions déguisées. Au Burkina Faso, les affectations de magistrats sont d'autant éprouvantes que le montant des frais de déménagement sont dérisoires, si dérisoires que les magistrats omettent de les réclamer.

Les entraves à l'indépendance des magistrats du parquet

Les magistrats du parquet, ensemble des procureurs et substituts, exercent principalement les fonctions pénales de poursuites. En vertu de ce pouvoir, ils dirigent les enquêtes de police. Ils exercent aussi certaines fonctions administratives telles que le contrôle de l'état civil. Les entraves à l'indépendance de ces magistrats s'observent dans les rapports qui les lient au Garde des Sceaux et dans les rapports qui les lient aux autres membres de la police judiciaire.

La soumission hiérarchique au Garde des Sceaux

❖ La soumission à une autorité politique

Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des Sceaux. Toutefois, ils conservent leur liberté de parole à l'audience. Le statut des magistrats du parquet consacre légalement l'introduction de l'autorité politique dans le fonctionnement de la justice. Dès lors, les intérêts politiques risquent de peser lourd dans l'initiative des poursuites et dans la perpétuation de l'impunité. Parlant des magistrats du parquet, on dit que « la plume est servie mais la parole est libre » pour signifier qu'ils doivent conformer leurs écritures aux instructions reçues mais conservent leur liberté de parole à l'audience. Dans la réalité, cette liberté est plus théorique que réelle. Comment contredire oralement ses propres écritures, qui ont été faites en conformité avec les instructions reçues de la hiérarchie, sans paraître démagogique et sans altérer le crédit de la justice ?

❖ Une différence de régime lourde de conséquence

La différence de régime entre magistrats crée de graves atteintes à la solidarité d'action, ruine l'autorité de la justice, alimente la suspicion entre magistrats, les magistrats du parquet étant perçus comme obéissant à des principes exogènes à la loi. De même, cette différence de régime entretient la main tutélaire de l'autorité politique dans le fonctionnement de la justice. Les instructions de la hiérarchie n'étant pas toujours écrites, le magistrat se retrouve être une marionnette au service de mains invisibles, posant des actes que sa conscience récuse mais auxquels il ne peut se dérober sans enfreindre à la loi elle-même. Or, il n'y a pas de bravoure judiciaire qui vaille en dehors de la loi.

❖ La nécessité de rapprocher les régimes

Il est d'une impérieuse nécessité de rapprocher les deux catégories de magistrats si l'on souhaite une justice plus forte, moins contradictoire avec elle-même, plus éloignée des cercles d'influence politique et plus crédible. Selon les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, qui complètent les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la Magistrature, « *Les Etats veillent à ce que les magistrats du parquet puissent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles en toute liberté, sans faire l'objet d'intimidations, sans être harcelés, sans subir d'ingérence non fondée et sans devoir assumer de façon injustifiée une responsabilité civile, pénale ou autre* ».

L'impuissance face à la police judiciaire

S'il est reconnu au parquet le pouvoir de diriger les enquêtes, il faut reconnaître que celui-ci ne dispose pas de moyens de commandement à l'égard de la police judiciaire (aucun pouvoir de

notation ni de sanction, sauf la procédure disciplinaire de la Chambre d'accusation assez lourde et rarement utilisée). Ce point est abordé de façon plus détaillée dans la rubrique « *Justice pénale* ».

2. Les entraves à l'indépendance des avocats

La question de l'indépendance des avocats se pose en des termes différents par rapport à celle des magistrats. Les avocats exercent une profession libérale, élisent un Bâtonnier de l'Ordre qui les représente devant l'autorité politique et défend les intérêts de la profession. L'Ordre veille à l'inscription au tableau et exerce le pouvoir disciplinaire. Il s'agira donc ici de mettre en lumière quelques entraves à l'exercice de la profession d'avocat.

L'absence de cadre de formation professionnelle

Les avocats sont un pilier de l'édifice judiciaire. Leur efficacité rejaillit sur la qualité des décisions et actes de justice. Pourtant, il n'existe aucun cadre pérenne de formation professionnelle pour les avocats burkinabé, ni pour la formation initiale ni pour la formation continue.

La faiblesse des mécanismes de l'entraide judiciaire

Le statut de l'avocat n'a de sens qu'au regard des droits de la défense dont jouit le citoyen aux prises avec la justice. Mais, dans un contexte de pauvreté, il est indispensable que l'Etat s'implique dans la prise en charge des frais de justice afin de faciliter l'accès à l'avocat. Jusque-là l'assistance judiciaire n'est vraiment assurée que dans des cas assez résiduels tels que l'exécution des décisions de justice rendues au profit du travailleur, l'accusé devant la chambre criminelle. L'ouverture aux personnes du fait de leur situation d'indigence n'est pas effective, de sorte que le recours à l'avocat reste encore perçu comme une possibilité réservée aux riches. Il importe de relever le montant de l'indemnité de suivi des dossiers dans les cas de commission d'office, car ces taux sont très dérisoires.

L'oubli de l'avocat dans les architectures des juridictions

L'avocat semble avoir été oublié dans l'édification des bâtiments de justice (palais de justice et maisons d'arrêt et de correction). Par exemple, il n'existe pas de loges pour les avocats dans l'enceinte des palais de justice, sauf à Ouagadougou. De même, il n'y a pas de place propre à aux avocats dans les salles d'audience ; ce qui ne permet pas le plein exercice des droits de la défense.

L'absence de l'avocat au cours de l'enquête préliminaire

La présence de l'avocat en enquête préliminaire est revendiquée depuis quelques années. Mais elle n'a pas encore reçu d'écho favorable. Il est important que la réflexion s'ouvre sur les moyens de faire participer l'avocat dans certains cas, sans nuire à l'efficacité des enquêtes. Cela permettrait d'éviter certaines dérives dans le traitement de personnes gardées à vue et contribuera à une meilleure défense dans la mesure où les éléments de l'enquête sont très déterminants dans la suite de la procédure.

B. RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS ET AVOCATS

1. La responsabilité des magistrats

La responsabilité disciplinaire

✓ Faute disciplinaire

Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.

✓ Initiative des poursuites disciplinaire

L'initiative des poursuites disciplinaires appartient au Ministre de la Justice.

✓ Sanctions disciplinaires

Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :

- l'avertissement
- le déplacement
- le retrait de certaines fonctions
- le retrait de l'honorariat ;
- la radiation du tableau d'avancement
- l'abaissement d'échelon ;
- la rétrogradation
- la mise à la retraite d'office
- la révocation avec ou sans suppression des droits à pension.

Le pouvoir disciplinaire est exercé, à l'égard des magistrats du siège par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). A l'égard des magistrats du parquet, il appartient au Garde des Sceaux après avis du CSM.

La responsabilité civile

La responsabilité civile de l'Etat peut être engagée pour le fait des agents publics agissant dans le cadre ou à l'occasion de l'exercice du service public. Il appartient à l'Etat de se retourner contre le magistrat par une action récursoire en cas de faute personnelle détachable de l'exercice du service public.

La responsabilité pénale

Le magistrat est pénalement responsable. La seule spécificité est le bénéfice d'un privilège de juridiction, en vertu duquel une juridiction d'instruction et une juridiction de jugement sont désignées pour connaître des infractions le mettant en cause.

2. La responsabilité des avocats

La responsabilité des avocats est engagée à trois niveaux : la responsabilité disciplinaire, la responsabilité civile et la responsabilité pénale.

La responsabilité disciplinaire

Constitue une faute disciplinaire tout manquement aux règles professionnelles, à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits extra professionnels.

Les sanctions disciplinaires sont :

- l'avertissement,
- le blâme,
- la suspension, laquelle ne peut excéder trois années,

- la radiation du tableau des avocats ou de la liste de stage ou le retrait de l'honorariat.

Le Conseil de l'Ordre siégeant comme conseil de discipline est compétent pour connaître et sanctionner les fautes professionnelles.

La responsabilité civile et pénale

La responsabilité civile et la responsabilité pénale de l'avocat suivent les règles de droit commun. Les conflits susceptibles de naître entre l'avocat et son client portent souvent sur l'exécution de la mission de conseil, sur le maniement des fonds destinés au client ou dans la détermination des honoraires. S'agissant du maniement des fonds, il a été institué depuis 2003 la Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). En vertu du décret instituant la CARPA, les fonds destinés aux clients de l'avocat et faisant l'objet d'un règlement par son intermédiaire, doivent lui être adressés à l'ordre de la CARPA qui les remettra ensuite au client. L'avocat doit reverser les fonds remis en espèces à la CARPA dans un délai de deux mois.

❖ Les difficultés de mise en œuvre

Sur le plan technique, il n'est pas aisé de distinguer la faute professionnelle de l'interprétation erronée de la loi (qui entraîne normalement l'ouverture des voies de recours), de la perte du gain d'un procès (que l'avocat ne garantit pas) ou de l'application de la loi susceptible de créer un préjudice (non indemnisable en soi). Par ailleurs, la question de la responsabilité doit être posée de façon à soustraire le magistrat de la peur du procès, et que l'Etat puisse répondre des conséquences pécuniaires de ses actes. Selon les Principes fondamentaux relatifs à 'indépendance de la Magistrature, « *sans préjudice de toute procédure disciplinaire ou de tout droit de faire appel ou droit à une indemnisation de l'Etat, conformément au droit national, les juges ne peuvent faire personnellement l'objet d'une action civile en raison d'abus ou d'omissions dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires* ». Il sera toujours très difficile pour le justiciable de se retourner contre le magistrat ou contre son avocat, d'autant qu'il craindra un repli corporatiste.

❖ Esquisses de solutions

- ✓ La prise en charge de certains risques processuels

Ces difficultés peuvent être en partie résorbées par l'existence d'assurance du risque judiciaire. De même, par l'existence d'un mécanisme de prise en charge des victimes de dysfonctionnement du service public de la justice, surtout lorsque cela entraîne des détentions injustifiées. Ce mécanisme existe en France par exemple et permet de ne pas laisser un citoyen privé à tort de sa liberté d'être indemnisé.

- ✓ Une meilleure information des clients et justiciables

Il importe d'entreprendre l'information des clients et justiciables sur leurs droits et devoirs dans les rapports avec les magistrats et les avocats, de développer les manuels de procédure. Ces manuels offrent en effet l'intérêt de situer plus facilement les responsabilités de chaque maillon de la procédure en cas de dommage.

C. RECOMMANDATIONS POUR LE RENFORCEMENT DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Recommandations relatives au Conseil supérieur de la Magistrature

- Modifier la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) de sorte que les membres élus par leurs pairs soient plus nombreux que les membres nommés par l'autorité politique

- Faire assurer la vice-présidence du CSM par le Président de la Cour de cassation en lieu et place du Garde des Sceaux, qui pourra être présent lors des sessions du Conseil à un autre titre (comme observateur par exemple), sans pouvoir de décision
- Budgétiser le fonctionnement du CSM
- Adopter une articulation de la vice-présidence du CSM, de façon à ce que la compétence du Garde des Sceaux se limite aux questions administratives, tout en confiant les questions de carrière des magistrats au Président de la Cour de cassation.

Recommandations relatives aux pouvoirs du Garde des Sceaux

- Supprimer le pouvoir de notation du Garde des Sceaux
- Supprimer le quota pour l'avancement des magistrats
- Retirer au Garde des Sceaux l'initiative de l'action disciplinaire
- Harmoniser le régime disciplinaire des magistrats du parquet avec celui des magistrats du siège.

Recommandations relatives à la revalorisation de la fonction judiciaire

- Revaloriser le traitement des magistrats de façon à leur permettre d'assumer pleinement leur charge
- Prendre en charge les sujétions imposées par les fonctions judiciaires
- Assurer le renouvellement des toges des magistrats
- Assurer la protection des magistrats contre les attaques et menaces de tous ordres
- Prévoir un plan de formation pour chaque magistrat
- Sanctionner effectivement les cas de corruption dans la justice.

Recommandations relatives à l'inamovibilité des magistrats du siège

- Supprimer la « nécessité de service » en matière d'affectation des magistrats
- Prévoir un temps de roulement, soit quatre ans au maximum, aux différents postes
- Revaloriser les frais de déménagement des magistrats et procéder au versement de ces frais dès la prise de la décision d'affectation.

Recommandations relatives aux magistrats du parquet

- Aligner le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège
- Etendre la garantie de l'inamovibilité aux magistrats du parquet
- Prévoir un lien institutionnel entre le parquet et la police judiciaire
- Supprimer toute possibilité pour le Garde des Sceaux d'enjoindre au parquet de ne pas poursuivre.

Recommandations relatives à l'indépendance des avocats

- Ouvrir la réflexion afin d'aménager des modalités d'intervention de l'avocat dès la procédure de l'enquête
- Prévoir dans les palais de justice et dans les maisons d'arrêt et de correction des espaces pour permettre à l'avocat de plaider et de communiquer aisément avec son client
- Prévoir dans les salles d'audience une place assise pour les avocats qui leur permette d'assurer aisément leurs plaidoiries
- Créer un cadre pérenne pour la formation initiale et continue des avocats

- Dynamiser l'assistance judiciaire afin de faciliter l'accès du public aux avocats.

Recommandations relatives à la protection des droits des citoyens

- Redynamiser le mécanisme de l'assistance judiciaire
- Créer un fonds de garantie des préjudices en cas de détention injustifiée
- Elaborer un « guide du client de l'avocat » et un « guide du justiciable » qui intègre les informations sur les voies de recours en cas de violation de leurs droits
- Développer les manuels de procédures qui permettent de situer aisément les responsabilités en cas de dysfonctionnement de la justice
- Assurer une meilleure diffusion des documents de déontologie
- De façon générale, assurer une meilleure communication en direction du public.

V. JUSTICE PENALE

Nous ferons un état des lieux de la justice pénale (A), de sorte à dégager utilement le champ des réformes que nous indiquerons à travers les recommandations (B).

A. ÉTAT DES LIEUX DE LA JUSTICE PENALE

Seront abordés la protection contre la criminalité (1), l'action de la police, l'initiative privée contre la criminalité (3), le procès équitable (4), la peine de mort (5) et les prisons (5). Une analyse complémentaire sera faite sur la question de la torture (7).

1. Protection contre la criminalité

La protection contre la criminalité est une compétence régaliennne de l'Etat. Elle déborde largement du cadre d'un seul département ministériel pour se poser comme une question transversale nécessitant une synergie d'action entre divers démembrements de l'Etat (a). Par ailleurs, elle pose la question de la participation des citoyens à la protection contre la criminalité (b).

La nécessaire synergie d'action

La protection de l'Etat contre la criminalité met principalement en jeu le Ministère chargé de la Justice, le Ministère chargé de la Sécurité et le Ministère chargé de la Défense, les personnels de la police et les personnels de la gendarmerie travaillant sous la direction des magistrats. Dès lors, toute politique de protection contre la criminalité est déterminée par la qualité des rapports qu'entretiennent ces différents acteurs. Pourtant, à ce jour, il n'existe aucun cadre statutaire regroupant ces acteurs afin de définir en commun les actions à entreprendre. Certes, il arrive qu'au travers d'un séminaire, magistrats, policiers et gendarmes se rencontrent. Mais cela reste de l'ordre des actions ponctuelles, non institutionnalisées, qui ne sauraient conduire à la définition d'un véritable cadre planifié d'actions communes.

La nécessaire conciliation de la participation citoyenne avec le respect des droits humains

Depuis quelques années, à la faveur de la décentralisation, le Ministère chargé de la sécurité a institué la police de proximité, avec pour objectif principal d'impliquer les populations dans la prise en charge de leur sécurité à la base. Il faut noter que l'expérience de la participation des citoyens à leur sécurité n'est pas nouvelle en soi. Déjà, le Code de procédure pénale consacre la possibilité pour tout citoyen d'arrêter des personnes en situation de flagrance et de les conduire devant les services d'enquête. De même, dans le cadre de la lutte contre la traite des personnes, des « comités de veille » impliquant notamment les travailleurs sociaux, les transporteurs et les agents de la sécurité ont été mis en place dans plusieurs localités du pays.

La nouveauté de la police de proximité est que son champ est bien plus large que les initiatives ponctuelles ou l'action dans le cadre de la répression d'un type particulier d'infraction. Dès lors, des préoccupations ne manquent pas de se poser pour le respect des libertés, car il existe de réels risques de développement de milices et de réflexes de justice expéditive. Si, avec les acteurs de la police régulière, les cas de manquements ne sont pas rares, il faut a fortiori craindre lorsque l'on met à contribution des personnes sans qualification.

La mise en œuvre de la police de proximité pourrait buter contre des obstacles et ouvrir la voie à des dérives si le texte actuel instituant cette police n'intègre pas suffisamment la question du respect des droits humains, ne définit pas de façon rigoureuse les critères de sélection des acteurs et ne délimite pas de façon stricte leur champ d'intervention. Par ailleurs, il est impérieux d'assurer la formation des personnes impliquées dans la mise en œuvre de cette police.

2. Action de la police

L'action de la police dans le cadre de la protection contre la criminalité s'analyse essentiellement à travers la police judiciaire. Celle-ci regroupe différents intervenants : des membres de la police et des membres de la gendarmerie chargés des enquêtes sous la direction des magistrats. L'analyse des principaux rapports fonctionnels entre les magistrats et les enquêteurs (a) permettra de mettre en lumière les entraves, essentiellement constituées de difficultés de communication (b), de faiblesse des liens institutionnels (c) qui affectent gravement le respect des droits et libertés (d).

Les rapports fonctionnels entre magistrats et enquêteurs

Les activités de police judiciaire s'exercent sous la direction des magistrats, notamment les magistrats du parquet (ensemble des procureurs et substituts du procureur) et le juge d'instruction.

L'enquête sous la direction du parquet

Dans le cadre des enquêtes, policiers et gendarmes sont dans une interaction permanente avec le parquet.

Les policiers et gendarmes :

- ✓ Informent le parquet de toute infraction à la loi, de toute ouverture d'enquête afin de recueillir ses instructions et de s'y conformer
- ✓ Informent le parquet de toute mesure de garde à vue et recueillent son autorisation en cas de prolongation, au-delà du délai normal
- ✓ Transmettent, à la fin de l'enquête, les procès-verbaux au parquet afin de lui permettre d'exercer l'opportunité des poursuites
- ✓ Dèfèrent, à la fin de l'enquête, au parquet les personnes encore sous la mesure de garde à vue.

Le parquet :

- ✓ Se déplace vers la police judiciaire pour assurer le contrôle des services à travers des visites et la communication de pièces utiles à éclairer sa religion.
- ✓ Transmet divers documents à la police judiciaire et leur donne des instructions dans le cadre des enquêtes.
- ✓ Se déplace sur les lieux de l'infraction lorsqu'il le juge utile.

L'exécution des commissions rogatoires du juge d'instruction

Les membres de la police judiciaire dèfèrent aussi aux commissions rogatoires (délégations de pouvoir) du juge d'instruction qui peut leur prescrire d'accomplir certains actes d'instruction.

La police judiciaire

- ✓ Rend compte au juge d'instruction des actions entreprises.
- ✓ Transmet au juge d'instruction les procès-verbaux des actes accomplis.
- ✓ Conduit devant le juge d'instruction les personnes qui font l'objet de mandats.

Le juge d'instruction

- ✓ Se déplace sur les lieux de l'infraction, notamment lorsqu'il y a un besoin de reconstitution.
- ✓ Transmet à la police judiciaire les instructions dans le cadre des commissions rogatoires.

Cette interaction permanente entre magistrats du parquet, juge d'instruction et policiers et gendarmes enquêteurs montre combien la communication est essentielle pour l'enquête et l'instruction.

Les difficultés de communication

La faiblesse des moyens de communication téléphonique

On note une insuffisance de lignes de téléphone ou de fax que ce soit dans les commissariats de police, dans les brigades de gendarmerie que dans les palais de justice, obligeant ainsi les différents acteurs à communiquer à leurs propres frais.

Il n'existe pas de possibilité d'appeler les téléphones portables. Pourtant, la mise en place d'une flotte professionnelle auprès des réseaux de téléphonie mobile aurait permis de juguler ce problème, en permettant de communiquer partout et à toute heure de la journée.

La faiblesse des moyens de locomotion

A l'exception de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, les commissariats de police et les brigades de gendarmerie ne disposent pas de véhicules. La dotation de cyclomoteurs est généralement dérisoire et n'est pas accompagnée d'un service d'entretien. Dès lors, policiers et gendarmes enquêteurs utilisent généralement leur propre engin pour le déferrement des personnes et la transmission des documents au parquet. Dans les localités reculées, ils doivent attendre la ronde des véhicules de transport en commun, les jours de marché, pour procéder au déferrement des personnes gardées à vue. Cela met en perpétuel danger les autres passagers à bord de ces véhicules, surtout en cas de tentative d'évasion.

Conséquences sur le cours des procédures

Les difficultés de communication mentionnées ci-dessus ont de lourdes conséquences sur le cours des procédures.

- ✓ Le non-respect de l'obligation de rendre compte, le parquet n'étant alors souvent informé des procédures qu'au moment du déferrement des personnes ou de la transmission des procès-verbaux, donc trop tard pour avoir une connaissance parfaite du dossier afin de procéder s'il y a lieu à un interrogatoire immédiatement.
- ✓ Le risque de substitution de la police à la justice, même pour le règlement des affaires civiles (recouvrement de créances).
- ✓ La faiblesse du contrôle du parquet du fait de la rareté des visites régulières, réduisant les possibilités du partage des bonnes pratiques.
- ✓ L'atteinte à la présomption d'innocence, les personnes déférées étant souvent conduites à pied du commissariat ou de la brigade à la gare de départ et de la gare d'arrivée au palais de justice à travers la ville.
- ✓ Difficulté voire impossibilité pour le juge d'instruction d'effectuer certains actes entrant dans ses compétences, lorsque cela nécessite un déplacement.

La faiblesse des liens institutionnels parquet/enquêteurs

Selon le Code de procédure pénale, la police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur du Faso. Elle est placée sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'accusation. Malheureusement, ces rapports fonctionnels ne sont pas assis sur des liens institutionnels et statutaires entre les magistrats du parquet et les enquêteurs. Il en découle diverses conséquences telles que :

- ✓ L'affaiblissement de l'autorité de la justice et de son pouvoir légal de conduite des enquêtes avec toutes les conséquences qui en découlent pour le respect des droits et libertés (en matière de garde à vue notamment). Le lien de commandement est, en effet, plus moral que statutaire puisque le parquet n'a aucun pouvoir de notation ni d'appréciation des enquêteurs.
- ✓ Les possibilités de sanction sont limitées à la compétence de la chambre d'accusation, qui peut adresser des observations ou décider de la déchéance temporaire ou définitive des fonctions d'officier de police judiciaire ou de délégué du juge d'instruction. Cette procédure est rarement mise en œuvre.

3. Initiative privée contre la criminalité

Les initiatives structurées

Depuis quelques années, des sociétés privées de sécurité émergent, particulièrement à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso en vue d'assurer la sécurité des habitations et des entreprises. Mais une meilleure organisation de l'intervention de ces compagnies s'impose pour :

- ✓ les mettre en cohérence avec les services traditionnels de sécurité (police et gendarmerie).
- ✓ juguler le risque de développement de milices privées.

Une initiative informelle : la vindicte populaire

Les manifestations

Dans toutes les localités du Burkina Faso, il n'est pas rare que les populations se rendent elles-mêmes justice en procédant à des sévices contre des personnes accusées de vol notamment. Dans certaines localités, il arrive même que ces réactions soient dirigées contre des personnes accusées de sorcellerie et traitées de « mangeuses d'âmes ».

Les axes de solution

La réponse à ces phénomènes de justice privée passe par la lutte contre l'impunité de tels actes, accompagnée de campagne de sensibilisation et d'éducation. Par ailleurs, il faut noter que ce type de réflexe pourrait traduire une crise de confiance entre les populations à l'égard des mécanismes mis en place pour assurer la sécurité et la justice aux populations.

4. Procès équitable

Les règles du procès équitable prévues dans les instruments internationaux et les textes nationaux mettent en avant un principe cardinal : le respect de la présomption d'innocence. Selon l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « *Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ». La traduction procédurale de ce principe appelle notamment au respect des droits de la défense et à la célérité de la procédure.

Les entraves aux droits de la défense

L'on insistera particulièrement sur la nécessité d'améliorer l'accès à l'avocat et la nécessité de revaloriser la fonction de l'interprète judiciaire.

L'amélioration de l'accès à l'avocat

La question de l'accès à un avocat se pose surtout dans le cadre général de l'assistance judiciaire, essentielle dans un pays où la majorité de la population vit dans la pauvreté et dans l'ignorance.

Mais, à ce jour, l'on note que le mécanisme de l'assistance judiciaire n'est pas suffisamment fonctionnel. L'effectivité de l'intervention de l'avocat au frais de l'Etat se limite aux commissions d'office auprès de l'accusé devant la chambre criminelle. Elle ne couvre pas la phase de l'instruction criminelle alors que l'essentiel de la procédure se dessine en phase d'instruction.

La revalorisation de la fonction de l'interprète judiciaire

Le contexte d'analphabétisme et d'ignorance du droit pose la nécessité que les personnes à la barre des juridictions puissent participer activement à leur défense. Pourtant, la fonction de l'interprète judiciaire n'est pas valorisée devant les juridictions. Les interprètes judiciaires ne bénéficient pas de la formation initiale au recrutement. Quant à la formation continue, ils n'en bénéficient que rarement. Par ailleurs, il importe que soit développés les lexiques de procédure en langues locales au profit des interprètes et aussi des personnes non alphabétisées en français.

Les entraves à la célérité de la procédure pénale

L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques range la célérité parmi les garanties minimales qu'appelle le procès équitable en consacrant le droit pour toute personne accusée d'une infraction pénale « à être jugée sans retard excessif ». Mais ce principe est mis à mal par les dysfonctionnements des juridictions pénales, aussi bien d'instruction que de jugement.

Les dysfonctionnements de l'instruction

Les affaires criminelles imposent une instruction à un double degré; ce qui, en soi, constitue déjà un allongement de la procédure. Par ailleurs, les juges d'instruction ne disposent pas de façon autonome de moyens pour la conduite de leur instruction. L'on remarquera que les autorités de décision ne se rappellent de cet état de fait que s'il s'agit d'affaires ayant un retentissement médiatique (affaire Norbert ZONGO et Justin ZONGO), alors que la question de la dotation des cabinets d'instruction en moyens adéquate se pose de façon permanente et paralyse le fonctionnement normal de ces juridictions.

Pour contourner le risque de lenteur, les parquets procèdent souvent à la correctionnalisation de certaines infractions, notamment en omettant les circonstances aggravantes. Il convient donc de prospecter toutes les opportunités que peut offrir cette pratique, en redéfinissant la typologie des infractions afin d'étendre la compétence des tribunaux de grande instance.

L'irrégularité des audiences criminelles

Les moyens nécessaires manquent pour le fonctionnement régulier de la chambre criminelle des cours d'appel qui ne peuvent siéger que par intermittence. La tenue des procès criminels nécessite la présence, pendant le temps des audiences, des personnes appelées à la composition des jurys, des avocats commis d'office, des experts, des témoins et autres. Tout cela demande la mobilisation d'énormes moyens qui n'est pas pleinement assurée par une budgétisation adéquate.

La faible représentation des témoins

Le témoin est une pièce essentielle de la procédure pénale. Dans certains cas, sans le témoin des faits, il est impossible de reconstituer la vérité judiciaire. Pourtant, l'on note que la représentation des témoins est très faible devant nos juridictions, entraînant des renvois intempestifs. Cette situation s'explique en partie par la mauvaise identification des citoyens au Burkina Faso ainsi que par l'imprécision des adresses auxquelles les convocations peuvent être envoyées. Cela s'explique aussi par le caractère dérisoire des frais de justice criminelle qui ne permettent pas de couvrir les sujétions diverses auxquelles doivent faire face les témoins (frais de déplacement et de séjour notamment).

5. Peine de mort

Une peine toujours présente en droit burkinabé

Si, depuis plus de deux décennies, la peine de mort n'est plus exécutée au Burkina Faso (pour ce qui est des crimes de droit commun, la dernière exécution capitale date de 1987), quoique parfois prononcée par les juridictions, plusieurs infractions sont punies de la peine de mort, dans le Code pénal, dans le Code de justice militaire et dans la loi relative à la police des voies ferrées.

- ✓ Les infractions punies de mort dans le Code pénal sont : crimes contre la sûreté de l'Etat tels que la trahison et l'espionnage (article 89 et 91), assassinat, parricide et empoisonnement (articles 318, 321, 323 et 324), meurtre précédé, accompagné ou suivi d'un autre crime ou meurtre comme moyen de réalisation d'un délit (articles 318 et 326), meurtre commis dans un but d'anthropophagie, de culte, de pratiques occultes ou de commerce (articles 318 et 324), crimes aggravés par des tortures ou des actes de barbarie (articles 318 et 325) et crimes contre l'humanité (313 à 317).
- ✓ Les infractions punies de mort dans le Code de justice militaire sont : désertion à bande armée (article 176), désertion à l'ennemi ou en présence de l'ennemi (article 177), mutilation volontaire en présence de l'ennemi (article 185), capitulation (article 187), trahison et complot militaire (article 189), pillage (article 194), destruction (article 198), révolte (articles 208 et 210), refus d'obéissance (article 214), infraction aux consignes en temps de guerre (232), abandon volontaire de navire ou d'aéronef militaire en vol (article 237), abandon de poste en présence de l'ennemi (article 238).
- ✓ Les infractions punies de mort dans la loi 6-72 du 22 juin 1972 relative à la police des voies ferrées sont : destruction de la voie ferrée ou entrave à la circulation ferroviaire ayant entraîné la mort (article 4).

La nécessité d'abolir la peine de mort

Pour se conformer à ses engagements internationaux en matière de droit de l'homme, le Burkina Faso doit procéder à l'abolition pure et simple de la peine de mort. L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme le droit à la vie, affirmation reprise à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. De même, la peine de mort n'est pas prévue dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale ratifié par le Burkina Faso. Par ailleurs, le Burkina Faso a émis un vote favorable à la résolution 62/149 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 18 décembre 2007 instituant un moratoire sur l'application de la peine de mort. Il reste donc la dernière étape à franchir vers l'abolition définitive de la peine de mort, à savoir la ratification du Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 44/128 du 15 décembre 1989 et entré en vigueur le 11 juillet 1991.

6. Prisons

La privation de la liberté doit être orientée vers la réinsertion sociale. Suivant l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, texte qui sert de boussole en la matière, « *le but et la justification des peines et mesures privatives de liberté sont en définitive de protéger la société contre le crime. Un tel but ne sera atteint que si la période de privation de liberté est mise à profit pour obtenir, dans toute la mesure du possible, que le délinquant, une fois libéré, soit non seulement désireux, mais aussi capable de vivre en respectant la loi et de subvenir à ses besoins* » (Point 58). Les problèmes que pose le système pénitentiaire au Burkina Faso sont de divers ordres. L'on retiendra dans les analyses qui suivent l'inadéquation des infrastructures (a), la faiblesse du mécanisme de réinsertion sociale (b). Ces analyses seront complétées par celle de l'ordre de mise à la disposition (c).

L'inadéquation des infrastructures

Tout établissement pénitentiaire doit être bâti de façon à permettre la catégorisation des détenus, comporter toutes les fonctionnalités qu'impliquent les missions de la prison moderne.

La faible catégorisation des détenus

La catégorisation des détenus est le point de départ de tout l'édifice pénitentiaire. Elle vise notamment les objectifs suivants :

- le respect de la présomption d'innocence qui conduit à séparer les personnes en détention provisoire des personnes condamnées ;
- la prévention de la contagion du crime en séparant les enfants des adultes ;
- la prise en compte du genre.

Lorsque ces exigences de base ne sont pas respectées, c'est la porte ouverte à toutes les violations des droits humains. Pourtant, au Burkina Faso, les prisons ne prévoient pas une démarcation nette entre ces trois principales populations carcérales. Elles sont simplement compartimentées en « quartiers » tels que le quartier pour femmes, le quartier pour enfants, le quartier pour personnes détenues préventivement (prévenus et inculpés) et le quartier pour condamnés. Par ailleurs, il n'est pas non plus prévu d'espace pour les détenus dont la maladie impose une séparation.

L'absence de fonctionnalités indispensables

❖ Une mauvaise construction

La construction des établissements pénitentiaires ne répond pas aux caractéristiques normales de construction de tels bâtiments. Le matériau de construction est très souvent fait de briques creuses, de fenêtres de persiennes, qui plus est, sont installés à hauteur d'homme, alimentant des velléités d'évasion et créant, du même coup, une hantise permanente au sein du personnel de surveillance. De même, les conditions de l'éclairage, de l'aération et du couchage sont en deçà des normes. Les détenus dorment parfois empilés dans des espaces de promiscuité.

❖ Des sureffectifs

A Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, les maisons d'arrêt et de correction ont largement dépassé les effectifs normaux alors qu'il faut veiller à ce que la prison garde une taille humaine pour ne pas devenir une machine déshumanisante. Selon l'ensemble de règles (point 63.3) « *Il est désirable que, dans les établissements fermés, l'individualisation du traitement ne soit pas gênée par le nombre trop élevé des détenus... Dans les établissements ouverts, la population doit être aussi réduite que possible* » ; 4) *Par contre, il est peu désirable de maintenir des établissements qui soient trop petits pour qu'on puisse y organiser un régime convenable* ».

❖ L'inadéquation des espaces de communication

Aucune prison au Burkina Faso n'est construite de façon à intégrer un espace aménagé pour la communication entre le détenu et les visiteurs (parents, amis, avocats). A Ouagadougou, par exemple, l'on pourra en juger par les longues files d'attentes de proches de détenus qui se bousculent aux portes de la Maison d'arrêt et de correction chaque jour et particulièrement les weekends. Pourtant, c'est une belle occasion de réinsertion sociale qui est manquée lorsque l'on permet aux parents et autres proches de participer pleinement, par les visites, à la préservation du lien entre le détenu et la société. En effet, lors des visites, les parents envoient de la nourriture, des deniers et autres fournitures, allégeant la charge de la vie carcérale et contribuant à préserver la dignité du détenu.

❖ L'absence d'hôpitaux pénitentiaires

L'absence d'hôpitaux pénitentiaires aggrave les conditions de détention et compliquent le travail de la justice. Sans hôpitaux pénitentiaires, les détenus malades sont envoyés dans les hôpitaux publics. Il leur est, pour cela, affecté un garde avec arme de poing. On perçoit donc la difficulté lorsque les détenus sont hospitalisés et surtout lorsqu'ils sont atteints de VIH/SIDA ou de troubles psychiatriques. Il n'existe aucun établissement pénitentiaire disposant d'un espace prévu pour les nourrissons, qui sont maintenus en prison aux côtés de leur mère.

L'insuffisance des moyens de transport des détenus

En dehors de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, les détenus sont conduits par les gardes de sécurité pénitentiaire, en file indienne, de la Maison d'arrêt et de correction au Palais de justice, et d'un bout à l'autre de la ville dans les localités où les deux bâtiments sont éloignés l'un de l'autre. Cela constitue une atteinte à la présomption d'innocence et une humiliation pour les détenus. De même, cela expose les populations en cas de tentative d'évasion, sans compter la mise en danger permanent des personnels pénitentiaires.

L'absence de moyens de transport rend problématique le transfèrement de détenus d'une prison à une autre. Pourtant le transfèrement, que le régime pénitentiaire actuel met à la charge du détenu, comporte des avantages en matière de réinsertion sociale, car il permet au détenu de rejoindre la prison la plus proche de sa famille.

L'ordre de mise à la disposition

L'ordre de mise à la disposition a été imaginé par les magistrats comme titre de détention en plus des titres légaux de détention. Le temps de la détention sous ordre de mise à disposition est soustrait du temps de condamnation lorsqu'une condamnation à l'emprisonnement est prononcée. La solution définitive à ce problème bien réel se trouve dans une approche globale plutôt que dans une analyse partitive. En effet, l'utilisation de l'ordre de mise à la disposition est au cœur d'un nœud complexe de problèmes qu'il faut résoudre parallèlement afin d'asseoir une solution pérenne.

Pour être pérenne, la suppression de l'ordre de mise en détention (OMD) des pratiques judiciaires impose d'entreprendre parallèlement des actions vigoureuses afin de dynamiser les cabinets d'instruction, car l'OMD est décidé, en partie, pour éviter de faire entrer les dossiers dans les méandres de l'instruction tels qu'ils ont été décrits plus haut. Il faut saluer les juridictions qui ont réussi à juguler l'ordre de mise à la disposition. Ce faisant, elles ont démontré que l'on pourrait bien s'en passer. Ces actions devront être nécessairement accompagnées par la prise en charge adéquate des permanences au sein des juridictions.

7. La torture

Le Burkina Faso a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En vertu de ce Protocole, il est prévu la mise en place d'un mécanisme national de prévention. Mais, jusqu'à ce jour, cet organe n'a pas été mis en place alors que son rôle est précieux pour prévenir la torture, dans la mesure où il lui est ouvert la possibilité d'effectuer des visites dans les lieux de détention.

RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA JUSTICE PENALE

Recommandations relatives à la protection contre la criminalité et à l'initiative privée

- Assurer une meilleure organisation des entreprises privées de gardiennage
- Mieux articuler la police de proximité en prenant en compte la question de la protection des libertés

- Sensibiliser et éduquer les populations pour l'abandon de la vindicte populaire et réprimer effectivement les personnes qui se rendent coupables de vindicte populaire.

Recommandations relatives à l'indépendance de la justice pénale

- Retirer les magistrats du parquet de l'influence du Garde des Sceaux par l'alignement de leur régime disciplinaire sur celui des magistrats du siège et par l'extension à leur profit de la garantie de l'inamovibilité.

Recommandations relatives au fonctionnement des juridictions pénales

- Permettre un fonctionnement régulier de la chambre criminelle par une budgétisation adéquate
- Prévoir une dotation adéquate des juges d'instruction de moyens de locomotion
- Revoir la typologie des infractions de façon à explorer toutes les possibilités de correctionnaliser les infractions de gravité moyenne.
- Assurer une prise en charge adéquate à l'organisation de permanences au sein des juridictions
- Revaloriser les frais de justice criminelle.

Recommandations relatives au rapport entre parquet et enquêteurs

- Renforcer le lien institutionnel entre le parquet et les personnels de la police et de la gendarmerie chargés des enquêtes
- Prévoir des rencontres statutaires entre tous membres de la police judiciaire
- Améliorer la communication téléphonique par l'ouverture suffisante de lignes de téléphone et de fax et mettre en place un système de flotte entre parquet et enquêteurs
- Assurer la dotation des commissariats de police et brigades de gendarmerie en véhicules, ainsi qu'une dotation en carburant et assurer l'entretien régulier de ces véhicules
- Renforcer la formation continue des personnels chargés de l'enquête.

Recommandations relatives aux droits de la défense

- Dynamiser le mécanisme de l'assistance judiciaire afin de faciliter l'accès à l'avocat
- Étendre la commission d'office d'avocat à la phase de l'instruction criminelle
- Ouvrir la réflexion sur les possibilités de la présence de l'avocat en phase d'enquête préliminaire, au moins par un droit de visite
- Prévoir des espaces utilement aménagés pour les échanges entre l'avocat et son client dans les palais de justice et dans les maisons d'arrêt et de correction
- Revaloriser la fonction d'interprète judiciaire par une formation initiale et continue.

Recommandations relatives à la sûreté des personnes arrêtées ou détenues

- Créer l'organe national de prévention de la torture, en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
- Mettre effectivement en place la Commission nationale des droits humains dans la mesure où elle a la compétence selon la loi qui l'institue d'effectuer des visites de contrôle dans les lieux de détention
- Supprimer les délais de garde à vue dérogatoires en matière de grand banditisme.

Recommandations relatives à la peine de mort

- Abolir la peine de mort par la ratification du Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort
- Adopter une loi d'application dudit Protocole.

Recommandations relatives à la prison

- Définir une architecture type pour les bâtiments pénitentiaires en conformité avec les exigences en matière de droits humains
- Prévoir des centres médicaux pénitentiaires
- Favoriser le transfèrement, aux frais de l'Etat, des détenus vers des prisons où ils peuvent bénéficier de l'assistance de leurs proches
- Renforcer la formation initiale et continue des personnels pénitentiaires
- Séparer les établissements pour enfants des établissements pour adultes, les maisons d'arrêt et les maisons de correction, au-delà de simples quartiers
- Prospecter toutes les opportunités de faire des visites en prison un moyen de réinsertion sociale.

VI. ACCÈS A LA JUSTICE

A. ÉTAT DES LIEUX DE L'ACCÈS A LA JUSTICE

1. Connaissance des droits

L'intérêt de la connaissance des droits

La question de l'accès à la justice ne s'épuise pas par le seul fait de l'existence textuelle de procédures ou par la construction de tribunaux. La décision de recourir aux tribunaux suppose que l'on ait une certaine connaissance de la consistance de ses droits ainsi que des règles de réalisation de ses droits en cas de violation, c'est-à-dire savoir pourquoi et comment l'on recourt à la justice.

La connaissance des droits est d'ordre intellectuel. Elle renvoie à la question de l'instruction juridique. L'instruction juridique peut se faire dans le cadre général des programmes d'éducation nationale. Elle peut aussi se faire dans le cadre de programmes de formation de groupes socioprofessionnels ou de programmes d'information et de sensibilisation en direction des populations. Comme on le perçoit aisément, la connaissance des droits vient buter sur l'illettrisme et de l'analphabétisme de la majorité de la population burkinabé, de sorte que l'instruction juridique doit concevoir des outils adaptés à ce contexte.

L'introduction de l'instruction juridique dans le système d'éducation

Jusqu'à-là, l'enseignement du droit n'est réservé qu'aux facultés de droits et instituts professionnels. Pourtant, eu égard à la place qu'occupe aujourd'hui le droit dans la vie des individus et dans la construction de l'Etat de droit, il est impérieux d'envisager d'intégrer une formation juridique de base dans les différents systèmes éducation, qu'ils soient formels ou non formels. Dans le système de l'éducation formelle, cela passe nécessairement par le développement d'outils didactiques appropriés pour chaque groupe cible (pour le primaire et pour le secondaire). Dans le système de l'éducation non formelle, il s'agira de développer la traduction des supports didactiques en langues locales.

Le développement de l'information en matière juridique

Dans un environnement d'analphabétisme et d'illettrisme, la justice est attendue sur les moyens par lesquels elle communique avec les justiciables et le public. Sont à saluer, comme de bonnes pratiques, et à accompagner, les initiatives visant la traduction des textes juridiques usuels en langues locales et l'édition de lexiques bilingues, qu'ils soient développées par l'Etat et les organisations de la société civile. Il faut aussi saluer, comme une bonne pratique, l'initiative des Journées portes ouvertes sur la justice, qui vise à rapprocher les citoyens de la justice par l'échange d'informations juridiques entre professionnels du droit et public. Il est cependant regrettable que, depuis la première édition en 2006 des Journées portes ouvertes sur la justice, de nombreuses difficultés soient restées insurmontables, notamment la budgétisation inadaptée et la programmation irrégulière.

2. Accès physique

L'implantation territoriale des juridictions

La répartition géographique actuelle

La répartition géographique des juridictions sur le territoire national se présente comme suit :

- ✓ La Cour de cassation (Ouagadougou) ;
- ✓ Le Conseil d'Etat (Ouagadougou) ;
- ✓ La Cour des comptes (Ouagadougou) ;
- ✓ La Cour d'appel de Ouagadougou ;
- ✓ La Cour d'appel de Bobo-Dioulasso
- ✓ 24 tribunaux de grande instance (Banfora, Bobo-Dioulasso, Bogandé, Boromo, Dédougou, Diapaga, Diébougou, Djibo, Dori, Fada N'Gourma, Gaoua, Kaya, Kongoussi, Koudougou, Léo, Manga, Nouna, Ouagadougou, Orodara, Ouahigouya, Tenkodogo, Tougan, Yako, Ziniaré) ;
- ✓ 24 tribunaux administratifs dont logés dans l'enceinte des TGI et deux autonomes à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso) ;
- ✓ 2 tribunaux de commerce (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) ;
- ✓ 2 tribunaux d'instance (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) ;
- ✓ 3 tribunaux du travail (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et Koudougou) ;
- ✓ 2 tribunaux pour enfants (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) ;
- ✓ 2 juges des enfants (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) ;
- ✓ 357 tribunaux départementaux et d'arrondissement.

Le besoin à combler

❖ Créer des TGI

S'agissant des tribunaux de grande instance, les textes d'organisation judiciaire prévoient qu'ils doivent être implantés dans chaque province ; ce qui revient à un total de quarante et cinq tribunaux. Vu sous l'angle de cet idéal, l'on peut affirmer que le chemin est encore long vers le maillage complet du territoire national. Mais, en réalité, l'urgence aujourd'hui n'est pas tant la création de nouveaux TGI dans d'autres provinces que le renforcement des TGI existants.

Le plus urgent en matière de création de nouveaux TGI se pose surtout à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso. En effet, il y a un besoin de création de TGI supplémentaires à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, eu égard au volume des activités et de l'étendue des deux villes, afin de désengorger les prétoires et réduire les distances à parcourir par les justiciables.

❖ Créer une Cour d'appel

En ce qui concerne les cours d'appel, il importe de créer au moins une cour d'appel en plus des cours d'appel de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, afin de les désengorger.

❖ Former les acteurs exerçant des compétences couplées

L'on peut noter, comme une bonne pratique, le fait de coupler les compétences des tribunaux de grande instance avec celles des tribunaux administratifs dans les localités autres que Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Mais, comme il s'agit de droits différents, il est indispensable que les magistrats et greffiers appelés à prendre en charge le contentieux administratif soient formés à cet effet.

❖ Promouvoir la pratique des audiences foraines

L'organisation régulière des audiences foraines devrait être budgétisée. Les audiences foraines ont l'avantage de porter le jugement au lieu même de l'infraction avec toutes les vertus pédagogiques que cela comporte. Elles facilitent la représentation des témoins et des prévenus et réduisent les distances au profit de tous.

L'inadéquation des infrastructures

Le faible compartimentage des bâtiments

Tout d'abord, les bâtiments de justice sont construits sans tenir compte de l'importance de démarquer nettement les différentes juridictions qu'ils abritent. La construction en blocs présente l'inconvénient de compliquer la lisibilité du plan du bâtiment lorsqu'il existe. Il faut ajouter à cela, le faible adressage des bureaux, aggravé par le fait que les bureaux sont souvent occupés par plusieurs personnes à la fois. Tout cela entraîne de sérieuses difficultés d'orientation des justiciables.

❖ L'absence d'identification du personnel

L'identification des personnels judiciaires n'est pas assurée, notamment par le port des badges. Ainsi, personnels et usagers sont confondus dans les couloirs des palais de justice. Or, lorsque l'identification des personnels judiciaire n'est pas parfaite, cela complique la tâche de sécurisation des juridictions. C'est dans ces failles que s'engouffrent les racoleurs et autres intermédiaires de la corruption.

❖ La non prise en compte des personnes handicapées

Aucun bâtiment de justice au Burkina Faso n'offre de facilité d'accès physique aux personnes handicapées devant les hautes marches des palais de justice. En tant qu'Etat partie à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Burkina Faso s'oblige à assurer l'accessibilité physique des personnes handicapées aux bâtiments publics, y compris aux palais de justice.

3. L'accessibilité financière à la justice

L'accessibilité financière a partie liée avec le mécanisme de l'assistance judiciaire, prévue par les textes mais non effectivement mise en œuvre.

Le champ de l'assistance judiciaire

Selon le décret du 22 juillet 2009 portant organisation de l'assistance judiciaire au Burkina Faso, celle-ci est accordée notamment aux personnes suivantes :

- Personnes en charge d'enfant mineur dans les procédures de pension alimentaire ou de contribution aux charges du ménage qui ne dispose d'aucun revenu propre ;
- Conjoint en charge d'enfant mineur en instance de divorce qui ne dispose d'aucun revenu propre ;
- Personnes mineures d'âge dans toute procédure les concernant ;
- Victime d'actes d'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle tels que les coups et blessures graves, les actes de tortures exercées par les agents de l'Etat dans l'exercice de leur fonction ;
- Ayants-droit des victimes telles que décrites ci-dessus.

L'assistance judiciaire est ouverte aux personnes de nationalité burkinabé et aux étrangers résidant habituellement et régulièrement au Burkina Faso.

L'ineffectivité du mécanisme de l'assistance judiciaire

Selon le décret, il doit être institué au siège de chaque TGI une commission d'assistance judiciaire compétente pour connaître des demandes d'assistance judiciaire. Mais, à ce jour, ces commissions ne sont pas effectivement mises en place.

4. Droit de saisir la justice et restrictions procédurales

Restriction de l'accès à la justice constitutionnelle

Les personnes pouvant saisir le Conseil constitutionnel pour le contrôle de constitutionnalité des lois sont limitativement énumérées dans la Constitution (article 157). Il s'agit des personnes suivantes :

- Le Président du Faso ;
- Le Premier ministre ;
- Le Président de l'Assemblée nationale ;
- Un cinquième au moins des membres de l'Assemblée nationale.

Comme on peut le constater, le contrôle de constitutionnalité par voie d'action devant le Conseil constitutionnel est limité à des personnalités politiques et fermé au citoyen ordinaire. Une telle restriction ne permet pas aux citoyens de participer pleinement à l'œuvre législative et à la consolidation de l'Etat de droit et du constitutionnalisme.

La nécessité d'ouvrir l'accès à la justice constitutionnelle

Il est temps d'ouvrir l'accès à la justice constitutionnelle au citoyen ordinaire. Cela aura l'avantage de renforcer la responsabilité citoyenne, l'Etat de droit et la démocratie.

- La possibilité offerte au citoyen de participer au contrôle de l'œuvre politique accroîtra la légitimité des dirigeants politiques.
- L'ouverture du contrôle des décisions politiques renforcera la responsabilité des acteurs politiques.
- Cette ouverture traduira le dynamisme de l'Etat de droit, dans la mesure où elle entraînera une soumission plus forte de l'Etat au droit.

Une restriction de fait : l'absence d'huissier de justice

L'intervention obligatoire de l'huissier de justice

Plusieurs procédures nécessitent l'intermédiation obligatoire de l'huissier de justice. Il en est ainsi en matière d'assignation, d'exécution forcée des décisions de justice et de signification des actes de procédure. Lorsque la loi impose de passer par un huissier de justice, l'acte accompli en méconnaissance de cette prescription est frappé de nullité.

Les difficultés de l'accès à l'huissier de justice

Dans plusieurs localités abritant des TGI, il n'existe pas de charge d'huissier de justice. Si, théoriquement, leur service peut être sollicité, dans la pratique, les plaideurs butent contre des difficultés. En effet, en plus des frais normaux de rémunération des actes d'huissiers, les plaideurs devront supporter les frais de transport. Ainsi, pour une procédure de divorce contentieux, l'un des époux qui désire poursuivre la procédure, après la non conciliation par le juge, doit saisir le tribunal par une assignation, c'est-à-dire par un exploit d'huissier. Lorsque l'huissier de justice n'est pas résident, les frais de transport sont un obstacle financier qui ferme la voie de la justice.

5. Délai raisonnable

Lenteurs judiciaires dues à l'ignorance des plaideurs

Les lenteurs judiciaires peuvent être le fait des plaideurs. Elles s'expliquent alors par l'ignorance des règles et la pauvreté qui ne permettent pas d'agir avec promptitude lorsque l'action en justice est enfermée dans des délais. Il y a, dans toute procédure, une part que doit accomplir les plaideurs

eux-mêmes auxquels le juge ne peut se substituer. D'où l'importance de développer les manuels de procédures didactiques afin d'éclairer les justiciables sur les règles de procédure et l'importance de faciliter l'assistance judiciaire pour leur permettre d'avoir recours à un avocat.

Lenteurs dans la rédaction des jugements

Il importe d'assurer la célérité dans la rédaction des décisions, car l'omission de rédiger les décisions peut freiner le cours de la justice et entraver l'exécution des décisions rendues. A cet effet, il convient de promouvoir la pratique des notices mensuelles qui permettent aux magistrats de rendre compte de l'activité juridictionnelle. Dans le même sens, le développement des manuels de procédure contribuera à standardiser les pratiques juridictionnelles et identifier les goulots d'étranglement et situer les responsabilités en cas de blocage ou de lenteur.

6. Système « traditionnel » de justice

Une justice oubliée

La question de l'accès à la justice s'est très souvent focalisée sur l'accès aux juridictions étatiques, en passant sous silence la contribution du système traditionnel de justice. Pourtant, le système traditionnel de justice peut offrir des opportunités intéressantes d'autant que l'écrasante majorité des conflits continue de se régler en dehors du prétoire du juge. Si, dans un passé récent, l'on avait un dualisme juridique dans certaines matières telles que l'état des personnes et le régime foncier, les réformes du droit ont remis définitivement en cause ce dualisme. Mais il est grand temps d'ouvrir véritablement la réflexion sur le moyen de faire converger le système moderne et le système traditionnel de justice, en s'inspirant des solutions traditionnelles pour adapter les solutions juridictionnelles aux réalités sociologiques sans perdre la rigueur du droit.

La crise que nous connaissons est une crise du juridique avant que d'être une crise du judiciaire. Notre droit porte un péché originel, celui d'avoir été importé de trop loin et de ne pas toujours correspondre au contexte et aux préoccupations des citoyens. Dès lors, il est urgent d'ouvrir une passerelle par laquelle notre droit dit « moderne » s'irriguera des solutions secrétées par nos sociétés « traditionnelles ». Et ce ne sera pas ignominie que de le prêcher; d'autant que l'article 101 de la Constitution dispose que : « *la loi fixe les règles concernant... la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution* ». Quelle belle invite à une introspection pour bâtir des solutions plus démocratiques et acceptées de tous!

Pour la définition d'un champ de coopération entre justice étatique et système « traditionnel »

La réflexion du le champ de la coopération entre système traditionnel et système moderne de justice devra surmonter les préoccupations suivantes :

- Définir les domaines possibles de reconnaissance officielle des solutions secrétées par le système traditionnel de justice.
- Concilier le système traditionnel avec les règles de la rigueur du droit (force probante, respect des règles d'ordre public, validité des solutions dans l'anéantissement du champ contentieux).
- Assurer un lien de collaboration entre les deux sphères, en amont (désignation par le juge étatique des personnes devant conduire la conciliation, délimitation du champ du conflit) et en aval, le juge intervenant après coup (par exemple, par le mécanisme de l'homologation).
- Prospector toutes les opportunités qu'offre actuellement le recours à la conciliation devant le juge étatique.

7. Exécution des jugements

L'officier ministériel chargé de l'exécution des décisions de justice est l'huissier de justice. Une fois la décision rendue, les condamnations civiles doivent être exécutées par les soins de l'huissier de justice qui peut demander l'appui de la force publique. Mais ils n'existent pas de charges d'huissiers de justice dans toutes les localités où existent des TGI. Ce qui pose de sérieuses difficultés d'exécution, les plaideurs devant payer, en plus des frais d'exécution, les frais de transport de l'huissier de justice.

Il serait judicieux de permettre des règles procédurales transitoires pour les zones où il n'existe pas de charge d'huissier de justice, comme pour le « greffier notaire », en permettant d'accomplir certains actes de procédure, notamment les assignations et les significations diverses sans passer par l'huissier de justice. Parallèlement, il convient de dynamiser, ainsi qu'on l'a dit plus haut, le mécanisme de l'assistance judiciaire pour faciliter le recours à l'huissier de justice pour les personnes éligibles à l'assistance judiciaire.

8. Recours extrajudiciaire

Les recours extrajudiciaires sont constitués du recours au Médiateur du Faso dans le domaine de la relation entre l'Administration et les administrés.

9. Mécanismes non étatiques

Les mécanismes non étatiques sont constitués de l'arbitrage. Il existe la Chambre d'Arbitrage et de Conciliation de Ouagadougou (CAMCO) depuis 2005. Le recours à l'arbitrage comme un mode alternatif de règlement des litiges offre les avantages de confidentialité et de célérité. De même, les sentences arbitrales ont la force exécutoire au même titre que les décisions de justice. Depuis le début effectif de ses activités (septembre 2007 à juin 2011), le CAMCO a été saisi de 196 dossiers parmi lesquels on note 69 dossiers d'arbitrage et 127 dossiers de médiation. Elle a permis la signature de 22 protocoles d'accord.

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DE L'ACCES A LA JUSTICE

Recommandations relatives à l'accès au droit

- Introduire l'instruction juridique dans le système d'éducation, formelle et non formelle.
- Développer les supports pédagogiques et leur traduction en langues locales.
- Encourager l'édition des textes usuels en langues locales.
- Encourager les publications juridiques.
- Développer l'information juridique par les moyens de communication de masse.

Recommandations relatives au développement du système « traditionnel » de justice

- Prospector toutes les opportunités qu'offre le système « traditionnel » de justice dans le renforcement de l'accès à la justice.
- Définir le champ de coopération entre le système traditionnel et le système moderne de justice.

Recommandations relatives à l'accessibilité physique de la justice

- Renforcer les juridictions existantes
- Créer des TGI complémentaires à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso
- Créer une troisième Cour d'appel

- Permettre des règles de procédure transitoires, notamment en matière d'assignation et de signification des actes, en l'absence de l'huissier de justice dans les localités abritant des TGI
- Réaliser les bâtiments de justice en tenant compte du besoin d'orientation des justiciables
- Assurer l'adressage des bureaux et l'identification des personnels judiciaires, notamment par le port des badges
- Prévoir une guérite dans chaque palais de justice
- Prendre en compte les besoins spécifiques des personnes handicapées dans l'architecture des bâtiments de justice
- Promouvoir la pratique des audiences foraines.

Recommandations relatives au contrôle de l'activité juridictionnelle

- Dynamiser les notices mensuelles de façon à permettre le contrôle de l'activité juridictionnelle
- Assurer la célérité dans la rédaction des décisions de justice.

Recommandations relatives au contrôle de constitutionnalité

- Ouvrir le recours pour le contrôle de constitutionnalité des lois au citoyen ordinaire.

VII. PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

L'analyse de la coopération en matière de justice et de droits de l'Homme (A) débouchera sur les recommandations en vue d'une meilleure articulation de cette coopération (B).

A. COOPERATION EN MATIÈRE DE JUSTICE

1. Accès aux informations sur l'aide au développement du secteur judiciaire

Communiquer sur les moyens d'accéder à l'aide

L'accès à l'information sur l'aide au développement du secteur judiciaire suppose qu'après la signature des conventions de financement, il y ait des actions d'information en direction des différents acteurs. Cela passe par l'inscription des actions de communication dans le budget global de la convention afin que l'information sur l'aide soit suffisamment diffusée, pour ne pas se limiter à des coupures de presse ou de télévision montrant des échanges de poignées de mains entre représentants du gouvernement et partenaires au développement.

Former les différents bénéficiaires

La formation des bénéficiaires de l'aide nécessite leur formation aux procédures de programmation administrative et budgétaire (cadre logique, approche basée sur les résultats...).

Rendre compte de l'exécution de l'aide

A la fin des programmes, il est important que le bilan soit présenté afin que les citoyens soient renseignés sur le niveau de réalisation des programmes, et sur l'impact développemental des actions entreprises. L'implication des citoyens dans le processus de programmation en matière de justice et des droits de l'Homme est essentielle. Elle est une exigence démocratique, en même temps qu'elle renforce la portée redditionnelle de l'accès au financement.

2. Aide au développement et stratégie dans le secteur judiciaire

L'indivisibilité des axes d'intervention en matière de justice

Les axes d'intervention en matière de justice doivent être arimés sur les critères de performance de la justice, à savoir l'indépendance, l'accessibilité, la célérité. Il faut faire remarquer que, dans la période couverte par les programmes du PAAJ et du PADEG qui ont contribué au renforcement des infrastructures et à la formation professionnelle, plusieurs initiatives gouvernementales ont parallèlement remis en cause l'indépendance de la justice, notamment en modifiant les règles de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il importe que désormais, les partenaires au développement aient une approche qui permette aux programmes de contribuer à la réforme du droit dans le sens de l'indépendance de la justice. De même, les programmes doivent contribuer à l'adaptation du droit et des procédures aux besoins spécifiques des groupes vulnérables.

Il faut poursuivre de façon concomitante l'objectif de renforcement de l'indépendance de la justice celui du renforcement de la dotation en infrastructures, car nous sommes dans un contexte de crise de confiance. Tout cela passera par le développement d'outils de mesure afin d'introduire plus de rigueur dans la conduite des programmes, et de leur faire produire des impacts en matière de développement.

La promotion de l'approche basée sur les résultats

Ces axes d'intervention doivent être articulés de façon à intégrer des indicateurs de mesure de leur réalisation effective et des impacts développementaux. Les réformes relatives à l'indépendance de la justice doivent toucher des textes relatifs au statut de la magistrature, par une redéfinition des rapports statutaire entre l'autorité politique et l'institution judiciaire et dans la carrière des magistrats. Corrélativement, l'indépendance de la justice se mesure par sa capacité de sanctionner des personnes censées bénéficier de l'influence politique ou des personnels de la justice eux-mêmes lorsqu'ils se rendent coupables d'actes de corruption. Les instruments internationaux des droits de l'homme posent la sanction judiciaire comme un critère permettant de savoir si la justice peut demander des comptes à des dirigeants. L'indépendance de la justice pose la question de sa capacité à lutter contre l'impunité.

Quant à l'accès à la justice, il s'analyse en une accessibilité physique, attestée par l'existence d'infrastructures et de personnels. Il s'analyse aussi en l'accessibilité financière, en se posant dans son rapport avec le contexte de pauvreté et de vulnérabilité. Il pose enfin la question de la connaissance des droits et de l'existence de cadres de formation juridique appropriée. Enfin, la célérité de la justice s'analyse dans l'efficacité de la justice à répondre aux demandes dans un délai raisonnable. Elle met en avant notamment l'évaluation des tâches judiciaires, le développement des manuels de procédures et la qualité des moyens de communication entre les différents acteurs.

3. Aide au développement et respect des droits de l'Homme

Pays pauvre, le Burkina Faso attend beaucoup de la coopération pour assurer son développement. Corrélativement, l'influence diplomatique des partenaires au développement peut être décisive dans la promotion et la protection des droits de l'homme.

Le Burkina Faso : un pays demandeur d'aide

Pour les pays en développement, la coopération internationale est un pilier essentiel de la promotion et à la protection des droits de l'homme. Selon l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque Etat doit agir « *tant par ses efforts propres que par l'assistance et la coopération internationales* ». Dans le même sens, à travers la Déclaration et le Programme d'Action de Vienne, « *la Conférence mondiale sur les droits de l'homme lance un appel à la Communauté internationale pour qu'elle mette tout en œuvre afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure des pays en voie de développement de manière à compléter les efforts que déploient les gouvernements de ces pays pour réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels de leur population.* » (article 12).

La formulation la plus achevée de ce besoin de solidarité internationale est fournie par les Objectifs du Millénaire pour le Développement, objectifs issus de la Déclaration du Millénaire pour le Développement, texte signé en 2000 par 189 chefs d'Etats pour l'élimination de la pauvreté dans le Monde. Par ladite Déclaration, les Etats membres de l'ONU ainsi que les Organisations internationales se fixaient l'objectif général de réduire l'extrême pauvreté, de moitié, d'ici à 2015. L'objectif 8 prévoit de « *mettre en place un partenariat mondial pour le développement* ». Comme dans la plupart des pays africains, au Burkina Faso, ces objectifs ont servi d'orientation politique et inspiré la définition des documents dits « *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* » qui se déclinent dans des documents de politique sectorielle. Toutefois, l'on constate qu'au Burkina Faso ce document de programmation n'a pas produit l'effet escompté. Au contraire, l'incidence de la pauvreté s'est accrue. L'indice de développement humain est ainsi passé de 0,389 en 2007 à 0,384 en 2008 ; parallèlement, la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 42,7 en 2008 à 43, 8% en 2009. D'où l'élaboration d'un document dit « *Stratégie de croissance accélérée et*

de développement durable » qui a vocation à remplacer le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Des droits de l'homme comme conditionnalité de l'aide publique au développement

L'on analysera principalement les accords de coopération UE-ACP². Mais il reste entendu que la conditionnalité démocratique n'est pas absente de la coopération bilatérale³, même en dehors de l'Union européenne. Par exemple, le Département d'Etat américain produit annuellement un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde et des rapports par pays. Assez complets, ces rapports connaissent une large diffusion et ont une très grande portée.

La « clause droits de l'homme »

❖ La formulation de la clause

L'on s'accorde généralement à dire que le discours de la Baule marque un tournant majeur dans la coopération entre les Etats d'Afrique francophones et la France en faveur de la conditionnalité démocratique. Par la suite, la référence aux droits de l'homme a pris corps dans le cadre de la coopération ACP-UE, d'abord en filigrane dans les Accords de Lomé, puis avec plus de netteté dans l'Accord de Cotonou, conclu le 23 juin 2000. La référence explicite aux droits de l'homme y apparaît dès le préambule (*« Reconnaissant qu'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques, fait partie intégrante du développement à long terme »*) et est reprise dans le corps de l'Accord : *« La coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme. Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'Etat de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement humain durable »* (article 9, §.1).

On retrouve une formulation similaire dans la Déclaration et le Programme d'Action de Vienne qui semble établir une priorité dans l'aide de la Communauté internationale aux pays qui sont les plus respectueux des droits de l'homme, comme récompense des efforts accomplis : *« La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les pays les moins avancés qui s'attachent à faire progresser la démocratisation et les réformes économiques, dont nombre de pays africains, devraient recevoir l'appui de la Communauté internationale de manière à franchir le cap du passage à la démocratie et au développement économique »* (article 9).

❖ La sanction de la conditionnalité démocratique

La conditionnalité démocratique n'est pas un vœu pieux. Au contraire, elle est soumise à des sanctions. C'est l'objet de l'article 96, §2 : *« a) Si, nonobstant le dialogue politique mené de façon régulière entre les parties, une partie considère que l'autre a manqué à une obligation découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit visés à l'article 9, §2, elle fournit à l'autre partie et au Conseil des ministres, sauf cas d'urgence particulière, les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. A cet effet, elle invite l'autre partie à procéder à des consultations, portant principalement sur les mesures prises ou à prendre par la partie concernée afin de remédier à la situation... Si les consultations ne conduisent pas à une solution*

² C'est l'appellation de l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part.

³ Les priorités de la coopération suédoise au développement sont : le respect des droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, l'égalité des genres, l'utilisation durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement, la croissance économique, le développement social et le bien-être, la sécurité et la gestion des conflits.

acceptable par les parties, en cas de refus de consultation, ou en cas d'urgence particulière, des mesures appropriées peuvent être prises. Ces mesures sont levées dès que les raisons qui les ont motivées disparaissent... ».

Mais l'on ne se dissimulera que trop difficilement combien les sanctions politiques de la violation des droits de l'homme restent délicates à mettre en œuvre. La conditionnalité démocratique comporte en effet un dilemme. Les sanctions économiques prévues pour faire pression sur l'Etat au profit des droits de l'homme, ont l'inconvénient d'aggraver la souffrance des populations de pays pauvres. L'on comprend donc pourquoi l'Observation générale 8 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relative à la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels⁴ entend encadrer le régime des sanctions. Vis-à-vis des Etats donateurs, le Comité rappelle qu'« *en adoptant la présente observation générale, le Comité veut seulement appeler l'attention sur le fait que les habitants d'un pays ne sont pas privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il a été décidé que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales. L'objectif n'est pas de soutenir ou encourager ces dirigeants, ni de nuire aux intérêts légitimes de la Communauté internationale en imposant le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des principes généraux du droit international. Il est plutôt de faire valoir que l'on ne doit pas répondre à un acte illégal par un autre acte illégal au mépris des droits fondamentaux qui sous-tendent et légitiment une action collective de ce genre* » (article 16). La partie responsable de l'imposition des sanctions doit tenir compte de ces droits dans la détermination du régime des sanctions, procéder à une surveillance pendant la durée de l'application des sanctions et veiller à éviter des souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables.

B. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PARTENARIAT EN MATIERE DE JUSTICE

Recommandations relatives à l'information sur l'aide au développement du secteur judiciaire

- Assurer une meilleure diffusion des conventions de financement dans le secteur judiciaire.
- Mieux communiquer sur le bilan des programmes en fin d'exécution de façon à renforcer l'implication des citoyens et le contrôle démocratique.
- Former les différents bénéficiaires de l'aide aux techniques de programmation administrative et financière.

Recommandations relatives à la démarche stratégique dans le secteur judiciaire

- Asseoir la démarche stratégique sur les critères de l'indépendance, de l'accessibilité et de la célérité de la justice.
- Promouvoir l'approche fondée sur les résultats dans les stratégies d'aide au secteur judiciaire.
- Promouvoir le développement des indicateurs de mesure afin de renforcer la rigueur dans la programmation et la responsabilité des acteurs.

⁴ Observation générale adoptée le 12 décembre 1997. Voir : E/C.12/1997/8.