



Mozambique

Le secteur de la justice et l'État de droit

DOCUMENT DE DISCUSSION



Une étude d'AfriMAP et de
l'Open Society Initiative for Southern Africa

2006



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU
OPEN SOCIETY INSTITUTE



© Copyright 2006, Open Society Initiative for Southern Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique ni transmise sous quelque forme que ce soit, par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par:
Open Society Initiative for Southern Africa

ISBN: 1-920051-58-9

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP
Open Society Foundation
5th Floor, Cambridge House
100 Cambridge Grove
London, W6 OLE, United Kingdom
www.afriMAP.org

Open Society Initiative for Southern Africa
12th Floor, Braamfontein Centre
23 Jorissen Street
South Africa
www.osisa.org

Image de couverture, maquette et impression: Compress, Afrique du Sud

Table des matières

Introduction	1
1 Constitution, réformes du droit et droit international	3
2 Gestion et contrôle du système judiciaire	7
3 Indépendance et responsabilité des juges et des avocats	11
4 Justice pénale	15
5 Accès à la justice et protection des droits	19
6 Aide au développement	21
Conclusion	23



Introduction

Le présent document de débat est tiré d'un rapport complet et détaillé portant sur le système juridique du Mozambique, intitulé *Mozambique: Le secteur de la justice et l'État de droit* (rapport principal). Le rapport principal est le fruit d'un projet de recherche d'une durée d'un an, basé sur un questionnaire récoltant des points de vue et des informations auprès des fonctionnaires du système judiciaire et des membres du gouvernement, des acteurs de la société civile, des universitaires, des politiciens, des citoyens ordinaires et des bailleurs de fonds. Il fait partie d'une série de rapports sur le Mozambique qui seront produits par *Africa Governance, Monitoring and Advocacy Project* (AfriMAP), un projet de l'*Open Society Foundation* (OSF) et de l'*Open Society Initiative for Southern Africa* (OSISA). AfriMAP produit également des rapports pour l'Afrique du Sud, le Malawi, le Ghana et le Sénégal. L'idée qui sous-tend ce projet d'AfriMAP est de faire une enquête sur le respect par les gouvernements africains des normes africaines et internationales en matière des droits de l'homme et de bonne gouvernance, y compris des engagements pris dans les constitutions nationales. Ces rapports sont conçus pour constituer des ressources pour les juristes et les activistes des droits de l'homme dans les pays concernés et pour ceux qui travaillent dans d'autres pays africains, afin de renforcer le respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques sur le continent.

Le présent document de débat n'est pas un résumé du rapport principal, qui se lit indépendamment. Il vise plutôt à rassembler des informations et des arguments tirés du rapport principal et, en se basant sur ces éléments, à élaborer des recommandations pratiques de politique. Ces recommandations sont conçues pour favoriser des discussions ciblées, portant sur l'identification des mesures que le gouvernement doit mettre en œuvre en priorité pour faire face aux problèmes sous-jacents du secteur de la Justice dans le pays. Si le secteur de la Justice a connu des transformations radicales depuis la fin de la guerre civile et l'accord de paix de 1992, de sérieuses difficultés perdurent pour veiller à ce que ce secteur soit capable de répondre aux besoins du pays et de ses citoyens en matière de justice et d'état de droit. Le présent document a pour but de contribuer au débat actuel au sein de ce secteur et de la société civile, en proposant des suggestions pratiques qui visent à traiter certains des problèmes cruciaux que rencontre ce secteur.



1. Constitution, réformes du droit et droit international

Le système judiciaire du Mozambique a connu des changements importants depuis l'indépendance en 1975, changements qui se sont reflétés dans la constitution du pays. La Constitution de 1975 a instauré un Etat socialiste à parti unique dirigé par le FRELIMO (*Frente da Libertação de Moçambique*), dans lequel il n'y avait pas de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. La Constitution de 1990, rédigée dans le cadre des négociations de paix qui ont mis un terme à la guerre civile entre FRELIMO et RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*), a mis en place un système multipartite, amélioré la reconnaissance des droits des citoyens et reconnu l'indépendance des tribunaux par rapport à l'exécutif et au contrôle du parti. L'an 2004 a vu l'adoption d'une troisième constitution depuis l'indépendance, qui a davantage renforcé les droits individuels et l'indépendance des tribunaux, bien que les réformes ainsi introduites n'aient pas été aussi vastes que certains l'avaient espéré.

La structure judiciaire du Mozambique est toujours régie par la Loi organique des tribunaux judiciaires de 1992 (*Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais*), qui instaure trois niveaux principaux de tribunaux judiciaires (*tribunais judiciais*): les tribunaux de district, les tribunaux provinciaux et une Cour Suprême, dont le siège est à Maputo. Cette loi doit être révisée pour prendre en compte les évolutions de ces quinze dernières années. Ainsi, la Constitution de 2004 a permis d'envisager la création d'un niveau intermédiaire de tribunaux judiciaires entre le niveau provincial et la Cour Suprême, qui pourrait traiter les appels des jugements rendus par les tribunaux judiciaires provinciaux. La création de ces tribunaux d'appel régionaux pourrait apporter une contribution importante en diminuant la charge de travail énorme de la Cour Suprême et elle pourrait améliorer l'accès à la justice pour les citoyens vivant en dehors de Maputo. De même, de nouveaux tribunaux administratifs doivent impérativement être créés dans les provinces, une éventualité également prévue par la Constitution de 2004, ce qui permettrait de contester les décisions du pouvoir exécutif au niveau provincial. La réforme législative doit être suivie d'actions pratiques. En ce qui concerne les tribunaux du travail, par exemple, bien que les lois d'application aient été adoptées en 1992, ces tribunaux n'ont toujours pas été créés à ce jour. Bien que des divisions traitant des affaires du travail aient été créées au sein de la Cour Suprême et des tribunaux provinciaux, elles se sont avérées insuffisantes pour traiter l'énorme volume d'affaires du travail qui sont en attente d'un jugement dans les tribunaux judiciaires.



La faille la plus importante de la Loi organique des tribunaux judiciaires est peut-être son incapacité à réguler les tribunaux communautaires. Officiellement reconnus et enracinés dans les tribunaux populaires créés par le gouvernement FRELIMO après l'indépendance, ces tribunaux communautaires constituent les tribunes judiciaires les plus répandues, avec plus de 1500 de ces tribunaux qui seraient en activité. Bien que la Loi sur les tribunaux communautaires de 1992 (*Lei dos Tribunais Comunitarios*) ait créé le cadre juridique des tribunaux communautaires, avec compétence pour traiter les litiges mineurs au civil et au pénal, ces tribunaux n'ont pas de liens officiels avec les tribunaux judiciaires et, dans la pratique, ils n'ont reçu aucune subvention financière ni soutien matériel du gouvernement ou des tribunaux judiciaires. La Constitution de 2004 a reconnu leur existence, ce qui constitue une avancée importante, et il est à présent urgent d'adopter des lois afin de créer un cadre pour cette nouvelle formule intégrée. UTREL serait en train de travailler sur une version revue et corrigée de la Loi sur les tribunaux communautaires, en vertu de laquelle les tribunaux communautaires seraient liés aux tribunaux judiciaires par un système d'appel.

La constitutionnalité des lois adoptées par le Parlement ou des actions du pouvoir exécutif a peu ou pas du tout fait l'objet de contestation, bien que cela puisse être amené à changer avec la création récente d'un Conseil constitutionnel (*Conselho Constitucional*) en 2003 et l'élargissement de ses pouvoirs avec la Constitution de 2004. Auparavant, l'arbitre final en matières d'affaires constitutionnelles, comme pour les autres affaires, était la Cour Suprême (*Tribunal Supremo*) agissant en tant que tribunal constitutionnel. A ce jour, deux lois proposées ont été présentées devant la Cour Suprême ou le Conseil constitutionnel par le président pour avis sur leur constitutionnalité avant leur promulgation: la Loi sur les jours fériés musulmans (*Lei dos Feriados Islâmicos de Idul-Fitre e Idul-Adhah*) en 1996 et le Code de la famille (*Lei da Familia*) en 2004. La question de la recevabilité de ces deux affaires a provoqué de sérieux débats parmi les juges. Dans le premier cas, la Cour s'est prononcée en faveur de la recevabilité de l'affaire et a jugé que la loi proposée était inconstitutionnelle et ne devait pas être promulguée. Dans le deuxième cas, la requête du président n'a pas été acceptée. Suite à la disparité de ces décisions, les attributions du Conseil constitutionnel pour donner un avis sur des lois avant promulgation ont été clarifiées au cours du processus de révision constitutionnelle de 2004.

L'utilisation accrue du Conseil constitutionnel en vue de créer une jurisprudence sur les questions constitutionnelles contribuerait à réformer les lois et pratiques inconstitutionnelles. Toutefois, le contentieux constitutionnel ne peut avoir que des résultats progressifs et il faut surtout au Mozambique une réforme juridique complète pour garantir la conformité des lois aux principes constitutionnels. Au cours de ces dernières années, la réforme du secteur de la justice a gagné du terrain, particulièrement sous l'impulsion de la création de la Commission interministérielle de la réforme juridique (*Comissao Interministerial de Reforma Legal*, CIREL) et de son unité technique chargée de la mise en œuvre, *Unidade Técnica de Revisao Legal* (UTREL). Il y a eu malheureusement des délais dans la rédaction et la mise en œuvre de certains textes de loi essentiels, notamment du Code pénal et du Code de procédure pénale, et une approche plus systématique pourrait être utile pour fixer les priorités. Toutefois, dans l'ensemble, le gouvernement fait des progrès satisfaisants au niveau de la réforme du droit. Parmi les lois en suspens à



l'heure actuelle, on peut citer une nouvelle Loi organique sur la magistrature du ministère public (*Ministério Público*), proposée par le Bureau du procureur général.

La capacité des membres du Parlement (MP) à examiner, débattre, voire améliorer les projets de loi doit impérativement être renforcée. Alors que superviser le processus législatif constitue l'une de leurs fonctions les plus importantes, les MP n'ont pas les compétences techniques requises pour s'acquitter correctement de leurs responsabilités, qui consistent à prendre l'initiative de textes de loi et à apporter des contributions aux lois proposées par le pouvoir exécutif. Il y a un risque important que le Parlement devienne un goulot d'étranglement dans le processus de réforme législative. Le Code de la Famille, par exemple, est resté au niveau du Parlement pendant plusieurs années avant d'être adopté.

La soumission du processus législatif à la surveillance parlementaire est rendue particulièrement importante par l'utilisation de plus en plus fréquente des décrets-lois (*decretos-lei*), une nouvelle forme de législation introduite par la Constitution de 1994 qui permet au Conseil des ministres de demander au Parlement de lui déléguer son pouvoir législatif (*autorização legislativa*) pour des objectifs bien précis. Un décret-loi adopté par le Conseil des ministres entre automatiquement en vigueur si le Parlement ne le conteste pas au cours de la session qui se déroule après la publication du décret-loi. Le gouvernement a eu recours à ce pouvoir pour adopter des lois importantes, notamment le Code de procédure pénale récemment révisé. A moins que le Parlement n'exerce ses responsabilités de surveillance, la tendance s'orientera vers des décrets-lois tacitement approuvés sans avoir fait l'objet d'un débat approprié.

Vu le rythme croissant des réformes juridiques au Mozambique, il existe un risque de voir grandir l'écart entre les lois promulguées et les lois appliquées. Pour la première fois, le décret-loi de décembre 2005 promulguant le nouveau Code commercial (*Código Comercial*) a créé un comité chargé de surveiller son application. La création de ce type de comité pourrait constituer un mécanisme utile de surveillance de l'application des textes de loi, même si le sérieux avec lequel le nouveau comité donne ses avis doit encore faire ses preuves. Une éventuelle solution pourrait être que le CIREL se réunisse chaque année pour analyser les lois adoptées l'année précédente; et il s'agit d'un domaine où la société civile pourrait également contribuer aux efforts de contrôle. Par exemple, le CIREL pourrait mettre en place une Commission juridique, comprenant des membres du pouvoir judiciaire, du gouvernement, du corps universitaire et de la société civile, pour remplir cette mission.

Un outil important pour les réformes juridiques devrait être le processus d'élaboration de rapports liés aux traités internationaux des droits de l'homme. Le Mozambique a une réputation relativement bonne en matière de ratification des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme sans réserve, mais en revanche son respect des obligations d'envoi des rapports présente des lacunes, tant vis-à-vis des organes de contrôle des traités des Nations Unies que vis-à-vis de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Cette situation est susceptible de s'améliorer avec la récente création d'un comité interministériel des droits de l'homme ad hoc, doté de la responsabilité d'élaboration des rapports pour le Mozambique. Il est prévu que ce comité devienne un organe permanent d'ici fin 2006. On constate dans de nombreux pays une tendance à considérer l'obligation de faire un rapport sur les dispositions

prises en matière d'application des traités des droits de l'homme comme une distraction superflue; pourtant, au Mozambique comme dans d'autres pays, ces rapports pourraient constituer un cadre analytique et une occasion de réviser et de planifier les efforts de réforme du droit afin d'améliorer le respect des droits de l'homme au niveau national. En outre, le Mozambique devrait souscrire aux diverses dispositions des traités de l'ONU permettant le dépôt des plaintes individuelles auprès des organes de surveillance des traités. Il y a également des lacunes au niveau du rôle de la société civile permettant à cette dernière de veiller à ce que le gouvernement remplisse ses obligations. Les groupes de la société civile mozambicaine n'ont jamais soumis de rapport à un organe de traité des droits de l'homme et l'instauration d'un processus parallèle pourrait faire pression sur le gouvernement pour s'améliorer dans ce domaine.

2. Gestion et contrôle du système judiciaire

En 2001, le gouvernement mozambicain a créé un nouveau Conseil de coordination de la légalité et de la justice (*Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça*, CCLI), composé de représentants des ministères du gouvernement impliqués, du procureur général et des tribunaux. En 2003, le Conseil des ministres a adopté le premier programme stratégique du secteur de la justice (*Plano Estratégico Integrado*, PEI), basé sur les contributions du CCLJ et d'autres acteurs. Malgré ces progrès, le secteur de la justice continue de souffrir d'un manque de coordination entre ses institutions les plus importantes, tandis que l'absence de suivi global du PEI laisse à penser que l'engagement envers une planification conjointe est encore incertain. Le premier PEI expirera fin 2006.

Il serait certainement profitable pour ce secteur que le CCLJ remplisse davantage ses responsabilités en matière de coordination et, pour ce faire, ses membres devraient être élargis et englober des représentants de l'Ordre des Avocats du Mozambique (*Ordem dos Advogados de Moçambique*, OAM). Mais il ne faudrait pas qu'il évolue en un « super ministère » récupérant l'autorité des institutions individuelles de ce secteur. Par-dessus tout, le ministère de la Justice doit jouer un rôle de direction plus clair, sans toutefois remettre en cause l'indépendance des tribunaux. Le ministère de la Justice devrait prendre des dispositions se rapportant à un certain nombre d'engagements existants, notamment la fourniture d'une aide juridique gratuite et d'une représentation légale, ainsi que d'un appui aux tribunaux communautaires, comme prévu dans la Constitution et les règlements du ministère de la Justice. Les responsabilités telles que l'achat de biens et de services, l'entretien des infrastructures matérielles et la collecte et la diffusion de données pourraient se faire sous l'égide du ministère de la Justice, comme c'est déjà le cas avec la disposition concernant la formation des juges. La récente annonce par le ministère de la Justice de la tenue de séances publiques sur la vision du secteur de la justice au Mozambique est une bonne chose et devrait jouer un rôle important dans l'élaboration d'un nouveau plan stratégique.

Au cours de ces dernières années, le financement du secteur de la justice s'est amélioré et ne constitue plus un problème critique. Toutefois, l'exécution des affectations budgétaires, plus particulièrement des budgets d'investissement, reste problématique (bien qu'il existe une certaine dissension sur les rapports des chiffres d'exécution des budgets). Les budgets des tribunaux

de district sont centralisés au niveau des tribunaux provinciaux et ces derniers sont très lents à déboursier les fonds pour les tribunaux inférieurs. La Cour suprême doit améliorer les informations données aux tribunaux de district en ce qui concerne les affectations budgétaires qui ont été faites pour les tribunaux provinciaux, donnant ainsi aux tribunaux de district le moyen de rendre les tribunaux provinciaux responsables des fonds qu'ils ont reçus. La Cour suprême pourrait également donner des directives plus claires aux tribunaux provinciaux sur le décaissement des fonds. A l'heure actuelle, les affectations des tribunaux provinciaux aux tribunaux de district sont souvent déterminées par les relations individuelles entre les juges des tribunaux provinciaux et des districts. Il faut des mécanismes institutionnels plus clairs pour réguler ces affectations.

Par ailleurs, les différentes sources de financement du secteur de la justice et leurs différentes procédures d'audit – ou l'absence de procédures – sèment la confusion. D'après des informations fournies par l'Inspection générale des finances (*Inspecção Geral das Finanças*, IGF), qui opère sous l'égide du ministère des Finances et qui est chargée des audits internes des comptes du gouvernement, sur un total de 357 inspections et audits qu'elle a effectués entre 2002 et 2005, un seul tribunal était concerné, le tribunal de Sofala en 2002. Il est également prévu que la Troisième section (*Terceira Secção*) du Tribunal administratif effectue un contrôle externe et un audit des dépenses publiques. En raison d'un manque de ressources, il a été difficile pour le Tribunal administratif de s'acquitter de cette tâche et il n'a pas été en mesure de répondre à une demande d'information sur des audits menés à bien dans le cadre du rapport AfriMAP. Le financement reçu de donateurs extérieurs suit souvent un système différent. Le gouvernement encourage les partenaires au développement à canaliser tous les fonds directement dans le budget de l'Etat, mais les fonds extérieurs des projets sont encore importants dans le secteur de la justice. Les donateurs ont tendance à fixer leurs propres critères en matière d'audit, ce qui implique souvent une société d'audit externe.

Le droit qui régit la gestion des finances publiques, le *Sistema de Administração Financeira do Estado* (SISTAFE), stipule que toutes les institutions doivent rendre compte au ministère de la Planification et des Finances et inclure des sources de revenus indépendantes dans leurs propositions de budget. Pourtant, ni les recettes considérables perçues par les tribunaux grâce aux frais judiciaires, qui entrent directement dans les caisses des tribunaux (*Cofres dos Tribunos*), ni les taxes notariales perçues par le ministère de la Justice, ne sont soumises à des mécanismes de contrôle, et il n'existe aucune transparence en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds. Il faut remédier à cela de toute urgence et ces fonds « de source propre » doivent être versés dans le système SISTAFE. En même temps, les procédures générales d'audit pour les tribunaux doivent être renforcées; cela devra faire partie d'un effort plus vaste pour améliorer et élargir les audits financiers de l'ensemble des institutions publiques.

Pour améliorer la gestion financière des tribunaux, il sera important de renforcer l'administration des tribunaux. Depuis que la Constitution de 1990 a introduit une séparation en bonne et due forme entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, l'administration des tribunaux incombe aux juges. Bien que cette décision ait amélioré l'indépendance des tribunaux sur le plan administratif, de nombreuses personnes sont préoccupées par le fait que ces responsabilités administratives donnent une trop grande charge de travail aux juges et prennent sur le temps

qu'ils devraient passer à juger les affaires. Il faudrait éviter de réaffecter ces tâches au ministère de la Justice en raison du risque d'affaiblissement du principe de l'indépendance qui sous-tend ce secteur. Cependant, il faut veiller à ce que les juges puissent consacrer davantage de temps à leurs tâches essentielles de rendre les jugements.

Le président de la Cour suprême a annoncé qu'avec le soutien de la Banque mondiale, la Cour suprême était en train d'embaucher et de former des « gestionnaires des tribunaux » qui seront chargés de l'administration des tribunaux. Cela pourrait représenter une contribution utile, mais cette proposition doit faire l'objet de débats approfondis avec l'ensemble des parties prenantes. Les juges bénéficieraient également d'une formation en gestion et en administration pour les tâches qui restent de leur ressort. Le type d'administration qui relève davantage de la routine et n'a pas d'impact direct sur le travail concernant les affaires, comme la construction des tribunaux et l'achat des services et biens, pourrait être confié au gouvernement sans remettre en question l'indépendance du pouvoir judiciaire.

En dépit d'améliorations survenues au cours de ces dernières années, on constate toujours un manque criant, en quantité aussi bien qu'en qualité, de personnel administratif des services judiciaires. Leurs salaires sont bas, même à la suite de l'augmentation de 2003. Les conditions matérielles sont souvent déplorable dans les tribunaux, notamment au niveau des districts. Les infrastructures des tribunaux sont dans l'ensemble très sommaires et vétustes. Au niveau des districts, de nombreux tribunaux partagent les bureaux avec d'autres institutions étatiques, ce qui donne à penser aux citoyens que l'indépendance des tribunaux est compromise. Le gouvernement et les partenaires au développement doivent accroître le financement pour remédier à ces lacunes.

La disponibilité des lois et de la jurisprudence constitue également un problème majeur au sein des tribunaux, encore une fois, plus particulièrement au niveau des districts. La majorité des tribunaux au niveau des districts ne disposent pas de copies des principaux actes législatifs; lorsqu'ils sont disponibles, ce sont souvent les exemplaires personnels des juges, qui les emportent lorsqu'ils partent à la retraite ou qu'ils sont mutés dans un autre tribunal. Le Centre de formation juridique et judiciaire (*Centro da Formação Jurídica e Judicial*, CFJJ) commence à donner les textes de jurisprudence aux juges qui suivent la formation du centre et cela pourrait constituer un moyen important de s'assurer que les juges ont des copies des textes de jurisprudence dont ils ont besoin pour accomplir leur mission. Toutefois, ces textes ne sont disponibles que pour les juges nouvellement formés, et pas pour ceux qui sont en poste depuis plus longtemps. Avec le rythme croissant des réformes juridiques, il existe un réel risque que les juges des tribunaux de district ne soient pas au courant ou n'aient pas accès à la nouvelle législation. Bien que des efforts aient été faits, notamment de la part des donateurs, pour améliorer la distribution de la législation, ces initiatives ont manqué de cohérence et elles doivent être harmonisées et rendues plus méthodiques, afin de parvenir à l'ensemble des tribunaux du pays. Au minimum, chaque tribunal devrait disposer d'un ensemble actualisé des lois en vigueur mises à jour chaque année.

Au-delà du simple texte de loi, on constate également un manque critique de textes de jurisprudence et de textes de doctrine sur l'expérience juridique au Mozambique. De nombreux juges s'appuient sur la jurisprudence des tribunaux portugais, dont la publication est plus large. Ceux

qui apportent une aide financière au secteur de la justice pourraient envisager, par exemple, de sponsoriser l'élaboration d'une revue du droit africain lusophone, ce qui permettrait aux juristes mozambicains de s'inspirer non seulement de leurs collègues, mais également de l'expérience juridique de l'Angola, de la Guinée-Bissau, du Cap-Vert, de Sao Tomé et Príncipe. Les commentaires et la jurisprudence du Brésil, ainsi que la traduction et la distribution d'éléments choisis de la jurisprudence et des commentaires d'autres pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADEC), pourraient aussi s'avérer utiles.

3. Indépendance et responsabilité des juges et des avocats

Le président Guebuza a clairement fait part de son engagement vis-à-vis de l'état de droit. Les incitations à améliorer le respect de l'état de droit ont fait partie de la campagne électorale du président et, depuis sa prise de fonction en février 2005, il a publiquement affirmé son engagement. Le gouvernement est confronté à une tâche lourde: certains membres du pouvoir exécutif semblent s'être engagés dans des abus de procédure délibérés, notamment le non respect des jugements des tribunaux et l'interférence dans les enquêtes et les poursuites judiciaires. Le non respect du droit par le pouvoir exécutif a fait l'objet de commentaires du procureur général. En 2001, ce dernier a signalé au Parlement que « *la culture de la légalité est toujours du domaine du rêve, même parmi nos dirigeants* ». Le procès retentissant des tueurs du journaliste Carlos Cardoso, assassiné en 2000 après avoir fait état de la corruption, a renforcé la perception du public selon laquelle des éléments du crime organisé ont des liens avec des membres haut placés du gouvernement et sont en mesure d'échapper à la justice. Ce point de vue a été renforcé par l'évasion répétée d'Anibalzinho, condamné pour le meurtre de Cardoso, de la prison de haute sécurité dans laquelle il était détenu.

La Constitution de 2004 prévoit tout un éventail de sanctions pénales et civiles qui peuvent être appliquées à l'encontre des personnes qui occupent des postes au sein du gouvernement, ainsi que des mécanismes pour enquêter sur les allégations d'infraction. Dans la pratique, ces mécanismes n'ont pas été utilisés, en dépit de fréquentes allégations au sein des médias selon lesquelles des membres du gouvernement sont impliqués dans des affaires de corruption. Le tribunal administratif a également rendu compte au Parlement des illégalités et des irrégularités constatées dans les comptes des tribunaux, ce qui aurait pu entraîner des enquêtes de la part du Bureau du procureur général, mais aucune action n'a été entreprise. De sérieuses questions ont été soulevées en ce qui concerne l'intégrité et l'efficacité du parquet. Le procureur général lui-même a souligné de façon répétée que la corruption liée aux enquêtes criminelles était monnaie courante. Les allégations d'obstruction à la justice qui sont ressorties durant les enquêtes et le procès sur l'assassinat de Cardoso, ainsi que l'absence de progrès dans les investigations sur le meurtre tout aussi médiatisé d'Antonio Siba-Siba Macuacua, en 2001, qui enquêtait également sur la corruption officielle, ont servi à mettre en relief les graves problèmes qui rongent le processus des poursuites judiciaires.

L'un des moyens les plus évidents pour renforcer l'indépendance du judiciaire par rapport au pouvoir exécutif serait d'améliorer les protections structurelles pour l'indépendance des processus de nomination du pouvoir judiciaire, notamment du service des poursuites judiciaires.

La Constitution de 1990 a été la première à introduire le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire au Mozambique; celle de 2004 a encore renforcé les garanties de l'indépendance administrative et politique des tribunaux. Toutefois, le président mozambicain dispose d'un contrôle relativement étroit sur les nominations au sein des tribunaux supérieurs et il est directement responsable de la nomination du président et du président adjoint de la Cour suprême, le Conseil Supérieur de la Magistrature (*Conselho Superior da Magistratura Judicial*, CSMJ) jouant un rôle purement consultatif. Le CSMJ est un organe de 16 membres composé du président de la Cour suprême (présidence de droit), du président adjoint de la Cour suprême, de deux membres nommés par le président de la République, de cinq membres nommés par le Parlement sur la base de la représentation proportionnelle et de sept juges choisis par leurs pairs. Le CSMJ est également chargé de proposer une liste de juges pour la nomination à la Cour suprême et de nommer et de gérer les carrières des juges et du personnel judiciaire dans l'ensemble des autres tribunaux judiciaires (tribunaux provinciaux, tribunaux de district et tribunaux spécialisés).

Le rôle d'un organe de surveillance dans le processus de nomination des membres du judiciaire est extrêmement important pour contrebalancer le pouvoir exécutif. Toutefois, le fait que le président de la Cour suprême soit aussi président de droit du CSMJ amène à penser que le conseil est étroitement lié au pouvoir exécutif. Ce double rôle est important non seulement pour le processus des nominations dans le judiciaire, mais également lorsque les décisions du CSMJ peuvent elles-mêmes faire l'objet de révision par la Cour suprême. Le conflit d'intérêt qui en ressort a émergé en 2002 dans une affaire portée devant le Tribunal administratif, *Luis Timoteo Massinhe c/ Président de la Cour Suprême du Mozambique*. Le Tribunal administratif a statué dans cette affaire qu'il était inconstitutionnel que les décisions rendues par le CSMJ soient renvoyées en appel devant la Cour suprême, car les mêmes personnes pourraient être amenées à juger une affaire dont elles auraient déjà connu. Malgré cette décision, en 2005 le président de la Cour suprême a désigné trois juges de la Cour suprême pour se prononcer en appel sur des décisions du CSMJ.

Le renforcement du rôle du CSMJ dans le processus de proposition des candidats et de nomination dans le judiciaire, sur les mêmes principes que le système en vigueur en Afrique du Sud et dans certains autres pays d'Afrique australe, pourrait être une mesure permettant de commencer à répondre au manque d'indépendance des plus hauts niveaux du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Bien qu'il soit normal, dans la plupart des pays, que le chef du gouvernement ait un rôle important dans la proposition de candidats au sein des tribunaux supérieurs, l'influence du CSMJ pourrait être renforcée et ses propres membres élargis, pour inclure, plus précisément, une représentation de l'Ordre des Avocats du Mozambique (OAM). Le CSMJ sélectionnerait alors des candidats pour les nominations au sein du judiciaire, notamment le président de la Cour suprême, en se basant sur des critères publiés et sur un processus d'entretien public, et ferait des propositions de candidats au président de la République. Ce

dernier pourrait choisir entre les candidats proposés, mais ne pourrait pas suggérer d'autres noms. Ces critères doivent bénéficier d'une protection constitutionnelle. De plus, les jugements rendus en appel par le tribunal administratif sur les décisions du CSMJ doivent être respectés et les appels pour les jugements disciplinaires doivent être entendus par le Tribunal administratif plutôt que par la Cour suprême.

Des mesures similaires doivent être appliquées à la nomination du procureur général qui, dans le système du droit civil, est considéré comme membre du pouvoir judiciaire. Actuellement, le procureur général et son adjoint sont nommés par le président de la République. La loi organique de 1989 sur le ministère public instaure un Conseil supérieur de la Magistrature du Ministère public (*Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público*), qui est chargé de la gestion et de la discipline (*gestao e disciplina*) des magistrats du Ministère public. La Constitution de 2004 stipule que ce conseil doit comprendre des membres choisis par le Parlement, ainsi que par le Service des poursuites judiciaires du Ministère public. La mise en place de cet organe n'est pas effective à ce jour et doit être considérée comme une haute priorité. La nouvelle Loi organique proposée par le procureur général doit également instaurer une plus grande indépendance pour la nomination du procureur général. Plus précisément, le procureur général et son adjoint devraient être choisis par le Conseil supérieur de la Magistrature du Ministère public en suivant un processus transparent, où le président ne serait responsable que de l'officialisation de leur nomination et de leur investiture. L'inclusion de cette procédure dans la Constitution de 2004 a été proposée par le procureur général, mais elle n'a pas été adoptée.

Les problèmes concernant l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif au plus haut niveau de l'échelle judiciaire surviennent également plus en amont dans la hiérarchie. Les juges et les procureurs interviewés dans le cadre des recherches entreprises par AfriMAP ont donné des exemples précis d'interférence injustifiée avec les tribunaux, où des membres de l'administration publique avaient cherché à influencer directement ou indirectement les décisions judiciaires. Au niveau des districts, où les tribunaux sont le plus souvent confrontés à un manque de fonds et d'infrastructures, la vulnérabilité des juges aux influences extérieures est accrue. Ceci s'explique notamment par la mainmise du parti FRELIMO sur l'ensemble des secteurs du gouvernement depuis des années, surtout dans les zones rurales, et par le fait que, en dépit d'améliorations survenues au cours de ces dernières années, on constate un manque criant de juges suffisamment qualifiés, particulièrement au niveau des districts.

Si les juges et les procureurs bénéficiaient manifestement d'une meilleure formation à un niveau supérieur, il leur serait plus facile de résister aux interférences du pouvoir exécutif et des instances du parti au pouvoir. Le Conseil de coordination de la légalité et de la justice a lancé une initiative pour recruter et former un plus grand nombre de juges et des augmentations de salaire ont contribué à attirer davantage de candidats. Toutefois, le manque de personnel est très important à ce niveau et constitue toujours un domaine prioritaire, qui ne sera pas résolu facilement ni rapidement. De plus, le CSMJ devrait renforcer son action disciplinaire à l'encontre des juges dont le travail n'est pas satisfaisant et accroître la transparence de cette action. Des informations d'ordre général concernant les activités du CSMJ et publiées par la Cour suprême suggèrent que le Conseil a lancé des procédures disciplinaires essentiellement à l'encontre de membres

du personnel administratif plutôt que des juges. Les informations rendues publiques devraient être plus détaillées, afin que les membres du public soient informés de ce qui est fait au sujet des allégations de fautes dans le secteur judiciaire. En outre, il pourrait être utile que le CSMJ élabore des critères d'évaluation du travail réalisé dans le domaine judiciaire; ces critères pourraient ensuite être rendus publics pour permettre un contrôle plus étroit de la conduite dans le secteur judiciaire et une meilleure connaissance de l'indépendance à laquelle on peut s'attendre par rapport au pouvoir exécutif.

Bien qu'il s'agisse là de mesures qui peuvent être prises immédiatement, l'amélioration de la qualité dans la prise de décision au niveau du judiciaire, notamment son indépendance par rapport aux interférences injustifiées du pouvoir exécutif, dépendra des efforts à long terme pour renforcer la profession juridique au Mozambique d'une façon plus globale. Bien que la formation juridique ait été davantage disponible au cours de ces dernières années, notamment dans les universités près de Maputo, le pays manque d'avocats qualifiés admis à l'OAM pour pouvoir représenter les personnes en justice, même les gens qui ont les moyens de payer pour ce service. En outre, le contenu de la formation juridique est souvent trop théorique et pas assez pratique, les diplômés des écoles de droit ayant peu de notions sur la façon d'exercer. Les diplômés des écoles de droit ont un stage obligatoire à effectuer auprès d'un membre de l'OAM, afin d'acquérir de l'expérience pratique, avant de pouvoir être admis eux-mêmes comme avocats. Toutefois, l'OAM a admis ne pas avoir la capacité de superviser l'ensemble des candidats éventuels à la formation. Parallèlement, de même que pour le judiciaire, l'application des normes de pratique par les membres de la profession eux-mêmes laisse beaucoup à désirer. L'OAM doit faire des progrès, avec l'élaboration d'un code de conduite pour ses membres, qui a déjà été proposée. Il faut également un débat plus inventif et davantage d'innovation pour la structure de la formation juridique, afin de veiller à ce que les membres admis au barreau aient atteint un niveau minimum de qualification. Le Barreau devrait bénéficier d'un appui dans le cadre de ses efforts de réforme, afin de renforcer sa capacité à jouer un rôle plus proactif en ce qui concerne sa capacité de surveillance.

4. Justice pénale

Avec un policier pour 1 089 habitants (contre un policier pour 450 habitants en Afrique du Sud), le Mozambique a l'un des taux les plus bas au monde de policiers par nombre d'habitants. Il n'est donc pas surprenant que, avec une couverture policière aussi mince, les gens estiment dans l'ensemble que de nombreux crimes ne sont pas signalés et que les taux de criminalité sont beaucoup plus élevés que les chiffres exacts indiqués. Des efforts ont été faits pour améliorer le recrutement et également donner une formation à la police, notamment avec la création d'une Ecole des Sciences de la Police (*Adcademia de Ciências Policiais*, ACIPOL). Toutefois, pour être en mesure de réaliser des améliorations substantielles au niveau de la couverture policière du pays, il faudra un financement plus important pour payer une masse salariale plus élevée et assurer la formation. Aucune information n'a été fournie par le ministère de l'Intérieur sur les affectations budgétaires pour la Police (*Policia da Republica de Moçambique*, PRM) et sur la manière dont ces fonds sont dépensés. La transparence permettrait d'avoir un débat ouvert, public, sur l'adéquation du financement de la Police. Avec en outre l'impact du VIH/SIDA sur les forces de police – en 2006, un représentant du ministère de l'Intérieur a indiqué que la Police perdait 1 000 policiers par an à cause du VIH/SIDA – cette question doit être réglée de toute urgence.

En 2001, sans doute en partie en réponse à l'insuffisance de la couverture policière, le ministère de l'Intérieur a lancé une initiative pour créer des conseils communautaires de police. Jusqu'en fin 2005, plus d'un millier avaient été mis en place dans le pays. Ces structures, conçues pour promouvoir le dialogue entre la police et les citoyens sur les problèmes de sécurité et pour impliquer les citoyens dans les efforts de prévention de la criminalité, permettraient en principe d'avoir un mécanisme utile pour améliorer la sécurité de voisinage. Cependant, leur mise en place a posé problème. Des citoyens ont reçu des armes à feu et l'autorité d'utiliser ces armes à feu pour assurer la sécurité du voisinage, mais sans avoir reçu de formation préalable solide. Bien souvent, les personnes qui se portent volontaires sont des jeunes sans emploi qui n'ont pas de source de revenus, ce qui accroît l'éventualité d'abus de pouvoir pour en tirer un bénéfice personnel. Les conseils communautaires de police ne doivent pas être considérés comme un substitut aux policiers formés et, s'ils entrent en action, il faut impérativement que leurs fonctions et leurs tâches fassent l'objet d'une législation. A l'heure actuelle, bien que la Police fournisse des armes à feu aux membres des conseils, elle n'accepte en aucune façon la responsabilité de leur utilisation.



Au sein de la Police elle-même, les allégations de violations des droits de l'homme ont constamment diminué depuis les années 1990 et des efforts sont faits pour professionnaliser la Police – avec, par exemple, la création d'ACIPOL. Toutefois, il y a eu de graves incidents qui indiquent que, plus particulièrement, la dépolitisation de la Police – qui était l'un des principes fondamentaux des accords de paix qui ont mis fin à la guerre civile – n'est pas encore achevée. En novembre 2000, une centaine de personnes, pratiquement tous partisans de l'opposition, sont mortes d'asphyxie dans une cellule de police atrocement surpeuplée de Montepuez. Ces décès se sont produits suite à une rafle intervenue après une explosion de violence pendant une manifestation de RENAMO-UE (*Resistência Nacional Moçambicana-União Eleitoral*) contre des élections qui auraient été truquées. L'incident de Montepuez a soulevé de sérieuses interrogations sur l'impartialité des forces de police et, bien qu'une commission parlementaire et des initiatives indépendantes de groupes de la société civile aient été mises sur pied pour enquêter sur ces événements, aucun rapport n'a été rendu public. Le rôle joué par les groupes de la société civile comme la Ligue mozambicaine des droits de l'homme (LDH) est essentiel pour signaler et contrôler les allégations de violations des droits de l'homme commises par la police. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme indépendant externe à financement gouvernemental mis en place par la loi pour enquêter sur les plaintes contre la Police. La mise en œuvre de ce type de mécanisme de surveillance constitue une nécessité de la plus haute urgence.

Le système carcéral a également impérativement besoin d'un mécanisme de surveillance indépendant. Des commissions parlementaires visitent sporadiquement les prisons, rendant compte des conditions de détention, mais les visites parlementaires ne peuvent pas se substituer à un mécanisme permanent de contrôle externe. Il ne faut pas rater l'occasion de mettre en œuvre un mécanisme de ce type dans le cadre de la nouvelle structure unifiée des prisons. Mai 2006 a vu l'adoption d'une législation pour unifier la structure dualiste des prisons au Mozambique, auparavant répartie entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, et le directeur de la nouvelle institution, le Service national des prisons (*Serviço Nacional de Prisoes, SNAPRI*), a été nommé en août 2006. Le SNAPRI se trouve à présent confronté à la nécessité d'élaborer une stratégie claire de transition pour unifier les systèmes sur le terrain. Toute planification doit comporter une chronologie claire avec des objectifs et des indicateurs et elle doit être rendue publique, afin que les organisations de la société civile locale puissent contrôler et évaluer les progrès réalisés.

Les conditions de détention au Mozambique soulèvent de graves préoccupations, notamment avec le surpeuplement considérable, les infrastructures délabrées et le manque de salubrité et d'accès aux soins de santé de base qui s'ensuit. Les maladies font des ravages, notamment le VIH/SIDA. Beaucoup de prisons ne fonctionnent pas à pleine capacité, car se trouvant dans des zones abandonnées, notamment celles qui ont été endommagées par les récentes inondations. Les fonds alloués aux prisons doivent être entièrement exécutés et les travaux de réparation commencer le plus tôt possible. Bien qu'une grande proportion des détenus soient de jeunes délinquants, il n'existe quasiment pas d'installations séparées pour les jeunes, ce qui a pour résultat de les mettre en contact avec des criminels plus âgés et plus endurcis. La mise en place de centres de détention séparés pour les jeunes, qui mettraient l'accent sur la formation et la



réintégration, devrait constituer une priorité, faute de quoi il sera très difficile de sortir du cycle de la criminalité. Le cadre législatif actuel ne prévoit pas de peines autres que l'incarcération et – notamment vu le nombre élevé de jeunes détenus – il faudrait davantage de débat impliquant l'état et la société civile sur la création de peines alternatives à l'incarcération.

Le problème du surpeuplement dans les prisons mozambicaines est également lié aux délais de procédure impressionnants pour qu'une affaire pénale soit jugée. Bien que la situation se soit considérablement améliorée au cours de ces dernières années, en 2005, 53 pour cent des détenus étaient en détention préventive. Le cadre actuel fixé par le Code de procédure pénale autorise la détention d'un suspect pendant six mois avant une mise en accusation formelle. Compte tenu du nombre particulièrement élevé des cas actuellement enrôlés devant les tribunaux judiciaires, une affaire peut ne pas être entendue avant plusieurs années. Il s'agit là d'une sérieuse violation des principes de jugement équitable adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, en vertu de la Charte africaine. Le Code de procédure pénale fait actuellement l'objet d'une révision et les rédacteurs doivent envisager sous un angle radicalement différent le cadre actuel de la détention et de l'accusation, qui autorise une période de détention aussi longue avant qu'aucune accusation n'ait été portée contre un suspect; cela obligerait la police et le ministère public à effectuer une plus grande partie de leurs enquêtes avant de procéder à une arrestation. Il existe déjà des dispositions stipulant que, pour les délits mineurs, un suspect doit être jugé dans un délai maximum de cinq jours à partir de sa mise en détention, mais ces dispositions ne sont appliquées que sporadiquement. Leur mise en œuvre systématique allègerait grandement à la fois le surpeuplement des prisons, où de nombreux détenus sont dans l'attente d'un jugement pour des crimes mineurs, et le retard des affaires qui doivent être jugées dans les tribunaux judiciaires.

On pourrait probablement éviter des retards injustifiés dans les jugements avec un nouveau cadre législatif régissant les étapes de la détention au jugement et, fait essentiel, avec la mise en œuvre de ce cadre. Ce dernier point dépend de l'efficacité de la police, du ministère public et des tribunaux dans l'accomplissement de leurs tâches dans les délais prévus. Le ministère public fait face à de graves difficultés dans l'accomplissement de ses tâches de supervision des enquêtes criminelles, tant en raison du manque de personnel que du fait qu'il doit s'appuyer sur la Police des Investigations criminelles (*Policia de Investigacao Criminal*, PIC). La PIC est chargée de mener à bien les enquêtes criminelles sous le contrôle du ministère public. Pourtant, alors que le ministère public est chargé de contrôler le travail d'enquête de la PIC, cette entité se trouve en dernier recours sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Ce montage institutionnel a créé des ambiguïtés dans la chaîne de contrôle au niveau des enquêtes criminelles et ce problème doit être résolu. Il semble que le procureur général et le ministère de l'Intérieur ont trouvé un consensus pour que la PIC reste sous l'égide du ministère de l'Intérieur, avec une plus grande autonomie administrative et de plus grandes ressources pour améliorer les procédures d'enquête criminelle. Si un consensus a été atteint, il faut qu'il soit totalement clarifié et confirmé, afin que l'attention puisse se porter sur la mise en œuvre des améliorations des procédures d'enquête.

Un autre élément clé du droit à un jugement équitable concerne le droit à être représenté, un principe inscrit dans la Constitution du Mozambique. L'Institut pour l'Aide et la Représentation

juridiques (*Instituto de Assistência e Patrocinio Jurídico*, IPAJ) a été créé en 1994, sous l'égide du ministère de la Justice, pour remplir cette exigence constitutionnelle. Les règles de l'OAM stipulent également que ses membres doivent fournir une représentation gratuite, cela faisant partie de leurs devoirs. En dernier recours, la loi prévoit que les tribunaux, le parquet ou le juge d'instruction peuvent désigner un conseil ad hoc pour représenter l'accusé, si aucune autre représentation n'est disponible. Dans la pratique, la mise à disposition d'une représentation juridique dans les affaires criminelles par l'OAM et l'IPAJ fait sérieusement défaut et les suspects sont souvent défendus par un représentant nommé par le tribunal qui manque totalement de formation juridique et qui est instruit le jour même du procès.

Etant donné le contexte de pauvreté grandissante, où la majorité des prévenus dépendent de l'aide juridique, cela a des implications considérables pour un jugement équitable. Une refonte majeure du système de l'aide juridique est nécessaire. L'OAM et l'IPAJ devraient recevoir davantage de fonds – en ce qui concerne l'OAM, pour couvrir les dépenses liées à la fourniture de l'aide juridique et, dans le cas de l'IPAJ pour couvrir les salaires du personnel. Des mesures plus novatrices doivent également être prises, par exemple, pour utiliser les ressources que sont les étudiants en droit, ou ceux qui sont en stage d'admission à l'OAM, et pour appuyer le réseau grandissant des membres des professions juridiques des organisations de la société civile qui fournissent une aide juridique.

5. Accès à la justice et protection des droits

Comme dans beaucoup d'autres pays pauvres, veiller à ce que l'ensemble des citoyens puissent exercer les droits garantis par la Constitution mozambicaine constitue un défi. Pour la plupart des Mozambicains, la réalité est que les tribunaux judiciaires sont inaccessibles, bloqués par un ensemble d'obstacles, notamment les coûts élevés par rapport aux revenus, les distances immenses et les réseaux de transport défaillants. Même si les frais judiciaires ne sont pas exigés et que la représentation juridique est gratuite, le coût des frais annexes, comme le transport vers les tribunaux et les frais de logement et de nourriture loin de la maison peuvent devenir un fardeau énorme, insurmontable.

Si des mesures précises, telles que l'introduction d'un barème simplifié et réduit de frais pour les procédures judiciaires, pourraient constituer un pas en avant, des dispositions plus radicales seront nécessaires si l'on veut que la majorité des Mozambicains aient accès à un forum officiellement reconnu où les différends puissent être réglés devant un tribunal impartial.

La Constitution de 2004 prévoit plusieurs occasions intéressantes de répondre à ce défi. La première est la reconnaissance d'un droit à une « action populaire » (*direito de açao popular*), en vertu de laquelle les personnes et les groupes peuvent amener les affaires devant les tribunaux pour des questions telles que la santé publique, les droits des consommateurs, la préservation de l'environnement, le patrimoine culturel et les biens publics. Faut de législation mettant en oeuvre ce droit, les modalités à suivre par les citoyens pour amener une affaire devant les tribunaux restent floues. UTREL devrait être mandaté et financé pour effectuer de larges consultations et préparer la législation pour un cadre juridique permettant la mise en oeuvre de cette disposition constitutionnelle.

Deuxièmement, comme indiqué précédemment, la Constitution de 2004 a également donné une reconnaissance nouvelle et importante aux tribunaux communautaires. Ces tribunaux représentent peut-être le forum le plus accessible et le plus rapide pour la résolution des différends dans un cadre de reconnaissance officielle de l'Etat, et pourtant ils n'ont jamais reçu de soutien financier, matériel ou humain (bien que, dans certains cas, ils puissent bénéficier d'une aide informelle des tribunaux de district) et ils ne sont placés sous aucun contrôle officiel, notamment en ce qui concerne les nominations ou la loi appliquée. La nouvelle législation proposée par UTREL créerait un lien officiel entre les tribunaux communautaires et les tribunaux

judiciaires. Si le soutien financier et l'intégration des tribunaux communautaires dans le système judiciaire sont essentiels, le financement et l'administration de ces tribunaux devraient être structurés avec les mêmes garanties d'indépendance par rapport aux interférences du pouvoir exécutif que les tribunaux judiciaires. Etant donné les problèmes actuels dans la distribution des fonds du niveau national au niveau des districts au sein du système des tribunaux, la CCLJ ou la CSMJ devraient se pencher de toute urgence sur la création d'un système grâce auquel les fonds puissent être plus rapidement reçus par les tribunaux de l'échelon inférieur de la hiérarchie judiciaire. Le ministère de la Justice pourrait constituer un relai plus efficace d'acheminement des fonds à ces tribunaux que la structure actuelle. Quelle qu'elle soit, la relation institutionnelle mise sur pied ne devrait pas compromettre l'efficacité et la vitesse relative de fonctionnement des tribunaux communautaires.

Enfin, pour la première fois, la Constitution de 2004 reconnaît le pluralisme juridique (*pluralismo juridico*) au Mozambique, une étape importante vers un effort d'intégration des divers systèmes normatifs et de résolution des différends dans la structure officielle des tribunaux. Pourtant, il n'existe aucune entente claire, même de principe, de ce que cette reconnaissance devrait signifier dans la pratique. La Constitution n'a pas expressément reconnu les forums traditionnels de résolution des différends fonctionnant sous l'égide des chefs traditionnels (*régulos*) ou des chefs locaux nommés par le gouvernement (*secretarios de bairro ou secretarios da povoação*). Toutefois, pour la majorité des Mozambicains, ces forums restent un mécanisme essentiel pour l'accès à la justice. La question de savoir comment faire fonctionner le principe du pluralisme juridique et, plus précisément, si ces forums traditionnels de résolution des différends devraient être intégrés dans le système officiel, doit faire l'objet d'un vaste débat et d'une consultation publique.

En même temps, il faut envisager la possibilité de mettre en place un mécanisme pour veiller à ce que ces forums traditionnels respectent les principes constitutionnels dans leur application du droit coutumier. Dans son jugement de l'affaire *Président de la République du Mozambique/Bernardo Sacarolha Ngomacha*, la Cour suprême a clairement souligné que le droit coutumier doit être appliqué dans la droite ligne des principes constitutionnels et des instruments internationalement reconnus pour la protection des droits de l'homme.

Le Mozambique ne dispose pas d'une Commission nationale des droits de l'homme, bien que des discussions internes au sein du gouvernement pour la mise en place d'un tel organe aient commencé. Une Commission des droits de l'homme pourrait jouer un rôle important en veillant, par exemple, à ce qu'il y ait une plus grande indépendance dans la surveillance de la police et des prisons. La législation mettant en place un médiateur (*Provedor de Justiça*) a récemment été approuvée par le Parlement, mais le médiateur n'a pas encore été nommé. Le médiateur constituerait un mécanisme supplémentaire pour la défense des droits en dehors du système judiciaire et devrait être nommé rapidement pour permettre à ce travail de commencer. La société civile devrait faire pression et plaider en faveur de sa création et être impliquée dans le processus de nomination du médiateur par le Parlement.

6. Aide au développement

Le Mozambique continuera par la force des choses à dépendre de l'aide des bailleurs de fonds pour la mise en œuvre d'un bon nombre des réformes identifiées dans le présent document. D'une manière générale, la tendance à favoriser l'appui budgétaire aux priorités fixées par le gouvernement et associées à un plan stratégique, plutôt que le financement de projets individuels, est à privilégier. La coordination entre les partenaires au développement du Mozambique s'est également améliorée au cours de ces dernières années, mais on pourrait encore faire davantage en faveur de la transparence, afin qu'il soit plus facile pour la société civile de déterminer et de contrôler les flux d'aide globale dans ce secteur. Le gouvernement doit montrer la voie et établir un plan sectoriel autour duquel l'aide des bailleurs de fonds puisse s'articuler. Toutefois, il pourrait s'avérer utile que certaines initiatives précises reçoivent un appui direct des donateurs individuels, notamment, par exemple, la publication de rapports sur les lois et la mise en place et le financement de colloques judiciaires et l'apprentissage collectif entre pays africains lusophones.



Conclusion

Depuis la fin de la guerre civile et l'accord de paix, le secteur de la justice au Mozambique a subi des transformations, reflétant les changements politiques et socioéconomiques plus vastes intervenus dans la société dans son ensemble. Le Mozambique a évolué, passant d'un état à parti unique à un état multipartite, avec une démocratie constitutionnelle et un secteur de la justice qui n'est plus un bras de l'appareil du parti FRELIMO. La Constitution de 2004 a renforcé le principe de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qui avait été établi par la Constitution de 1990.

Cependant, malgré les changements radicaux mis en place, l'indépendance des tribunaux et du pouvoir judiciaire n'est toujours pas garantie. A tous les niveaux du gouvernement, les membres du pouvoir exécutif doivent se conformer aux jugements des tribunaux, coopérer avec les procédures d'enquête et respecter l'indépendance des tribunaux et des juges. Si ces principes ne sont pas strictement respectés, la confiance du public dans les tribunaux risque d'être sérieusement entamée. Pour que l'indépendance du pouvoir judiciaire soit réellement garantie, les organes de supervision du système judiciaire doivent également jouer un rôle renforcé dans le processus de nomination du président de la Cour suprême, ainsi que du procureur général.

Les tribunaux judiciaires ne sont pas une réalité pour la grande majorité des citoyens du Mozambique. Pour améliorer l'accès aux tribunaux, il faudrait mettre en œuvre les dispositions de la Constitution de 2004 prévoyant un nouveau niveau de tribunaux d'appel à l'échelle provinciale et des tribunaux administratifs dans les provinces. La plupart des citoyens, cependant, dépendent du secteur informel – des tribunaux communautaires et des autres mécanismes locaux de résolution des différends. Il est urgent de clarifier le statut des tribunaux communautaires et d'appuyer financièrement leur fonctionnement. La formation des juges des tribunaux communautaires et des chefs traditionnels locaux renforcerait la probabilité que les principes constitutionnels et les normes des droits de l'homme soient observés au sein de ces forums de résolution des différends.

A l'heure actuelle, il y a un vaste débat au sein des institutions du secteur de la justice sur la future direction de ce secteur. Cette réflexion et ce débat doivent être bien accueillis. Il est essentiel à présent que ce secteur soit en mesure de travailler globalement pour mettre en œuvre les nouvelles stratégies et politiques et, ce qui est essentiel, qu'il ait la volonté politique de mettre en œuvre ces mesures.