



Ministère de la Fonction Publique et du Travail  
MIFOTRA

Rapport d'Analyse Fonctionnel

**LA COURT SUPREME**



Avril, 2008

## ACRONYMS

<b>ASI</b>	Adam Smith International
<b>BTC</b>	Belgian Technical Cooperation
<b>CBO</b>	Community-Based Organization
<b>CDF</b>	Common Development Fund
<b>CSO</b>	Civil Society Organization
<b>DCBP</b>	District Capacity Building Plan
<b>DCPA</b>	Decentralization, Citizens' Participation and Accountability
<b>DDP</b>	District Development Plan
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>DIP</b>	Decentralization Implementation Program
<b>DTC</b>	District and Town Court
<b>EDF</b>	European Development Fund
<b>EDPRS</b>	Economic Development and Poverty Reduction Strategy
<b>EU</b>	European Union
<b>FARG</b>	Genocide Survivors' Assistance Fund
<b>GTZ</b>	German Agency for Technical Cooperation
<b>HCR</b>	High Court of the Republic
<b>ICT</b>	Information and Communications Technology
<b>ICTR</b>	International Criminal Tribunal for Rwanda
<b>JADF or JAF</b>	Joint Action Development Forum
<b>MIFOTRA</b>	Ministry of Public Service and Labor
<b>MINALOC</b>	Ministry of Local Government, Good Governance, Community Development & Social Affairs
<b>MINECOFIN</b>	Ministry of Finance and Economic Planning
<b>MINIJUST</b>	Ministry of Justice
<b>MININTER</b>	Ministry of Internal Security
<b>MTEF</b>	Medium Term Expenditure Framework
<b>MVK</b>	Town Council of the City of Kigali
<b>NCR</b>	National Council for Refugees
<b>NDIS</b>	National Decentralization Implementation Secretariat
<b>NDSC</b>	National Decentralization Steering Committee
<b>NDSF</b>	National Decentralization Stakeholders Forum
<b>NEC</b>	National Electoral Commission
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization
<b>NIS</b>	National Institute of Statistics
<b>ORINFOR</b>	Rwandan Information Office
<b>PAACTR</b>	Project to Assist the Administration of Courts and Tribunals in Rwanda
<b>PACT</b>	Project to Assist Courts and Tribunals
<b>PCKC</b>	Provincial and City of Kigali Courts
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper
<b>RALGA</b>	Rwandese Association of Local Government Authorities
<b>RDSF</b>	Rwanda Decentralization Strategic Framework
<b>RIAM</b>	Rwanda Institute of Administration and Management
<b>RWF</b>	Rwandan Francs
<b>SCJ</b>	Superior Council of the Judiciary
<b>SDP</b>	Sector ("Umurenge") Development Plan
<b>UCRIDP</b>	"Umutara" Community Resource & Infrastructure Development Project
<b>VUP</b>	Vision 2020 – "Umurenge" Program
<b>WB</b>	World Bank

<b>Table of Contents</b>	<b>Page</b>
1. Introduction	4
2. Analyse situationnelle de l'Institution	4
A. Les forces de l'Institution	9
B. Les faiblesses de l'Institution	9
C. Opportunités	11
D. Menaces	11
3. Commentaires sur la capacité de la Cour Suprême dans l'accomplissement de sa mission et des recommandations	11
4. Les questions stratégiques et multisectorielles communes et les recommandations	14
5. Systèmes et processus d'innovation ainsi que d'autres meilleures pratiques	15

## **ANNEXES – Table des matières**

INTRODUCTION	17
Annexe A. PRINCIPALES DONNEES	17
Annexe B. FONCTIONS	17
B.1. B.1. La mission de la Cour Suprême /objectifs principaux	17
B.2. Cadre Légal et Législatif	18
B.3. Principales fonctions et responsabilités	20
B.4. Changements de principales fonctions et responsabilités depuis 2004	20
B.5. Contraintes, chevauchements et duplications éventuelles	23
Annexe C. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET PROCESSUS	23
C.1 Organisation	23
C.2 Objectifs, Fonctions et Principales Tâches	26
C.3 Duplications et Chevauchements	30
C.4 Potentiel de renforcement de la Décentralisation ou de l'Externalisation	32
Annexe D. PERFORMANCE ET CAPACITE	32
D.1 Evidence de performance	33
D.2 Evidence de changement depuis 2004	41
D.3 Capacités du personnel du Ministère	42
D.4 Ressources à la disposition du personnel du Ministère	444
D.5 Ressources données par les partenaires	47
Annexe E. Documents consultés	48
Annexe F. Liste des personnes consultées	50

## **1. Introduction**

L'analyse fonctionnelle est l'un des 16 études effectuées dans une période relativement courte par Adam Smith International (ASI) avec l'appui financier du Département du Royaume Uni pour le Développement International (DFID) dans le cadre de l'appui à la réforme de la fonction publique sous la supervision du MIFOTRA. La méthodologie utilisée se conforme aux directives convenues entre le MIFOTRA et ASI dans le rapport préliminaire de janvier 2008.

## **2. Analyse situationnelle de l'Institution**

### **2.1 Historique de la magistrature depuis 1994 (Après le génocide) jusqu'à 2003**

Cette période d'après le génocide de 1994 a été marquée par l'adoption de la Loi Fondamentale qui a institué les Tribunaux de Canton, les Tribunaux de Première Instance, les Cours d'Appel et la Cour Suprême. Cette nouvelle Cour Suprême comprend cinq sections à savoir le Département des Cours et Tribunaux, la Cour de Cassation, la Cour Constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. Par la révision constitutionnelle du 18/04/2000, elle fut également dotée d'une sixième section dénommée Département des « juridictions GACACA ». Par après les juridictions Gacaca ont été transférées au MINIJUST.

### **2.2 Le mandat de la Court Suprême depuis 2003**

La constitution de 2003 a institué quatre niveaux de juridictions à savoir la Cour Suprême, la Haute Cour de la République, les Tribunaux de Grande Instance les Tribunaux de Base. <sup>1</sup>

La Cour Suprême a été conféré le mandat officiel dans la Loi Organique No. 01/2004, qui:

- Etablit une Cour Suprême dont le ressort couvre l'étendue du territoire de la République du Rwanda.
- Stipule que la Cour Suprême est la plus haute juridiction du pays.

Le site web de la Cour Suprême fournit d'autres éléments quant à la mission essentielle de la Cour Suprême reprise ci-après:

- Elle a pour mission essentielle de veiller à l'application équitable de la loi suivant la logique de la complémentarité des pouvoirs dans une société démocratique
- La coordination et le contrôle des activités des Cours et Tribunaux, tout en assurant de l'indépendance de la justice judiciaire.

La Cour Suprême: Le plan stratégique de la magistrature pour 2007-2007 définit sa vision en ces termes: « le Rwanda, un pays de l'Etat de droit, est doté d'un système judiciaire efficace et indépendant accessible aux justiciables et dont les décisions rendues sont cohérentes et justes. » De même la stratégie définit la mission de la Cour Suprême en ces termes : « Rendre justice avec équité et intégrité pour rendre service aux justiciables et ainsi contribuer au renforcement de l'état de droit surtout par le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme. »

---

<sup>1</sup> Article 143 (tel que modifié par l'article 11 de la Révision numéro 02 du 08/12/2005)

Une stratégie pour l'ensemble du secteur de la Justice pour 2008-2012 sera élaborée pendant une période de trois mois et ce travail sera coordonné par les consultants sous le financement de la Coopération Technique Belge. Le processus de recrutement de ces consultants est en cours de discussion depuis fin 2007 et les Termes de références pour cette consultance sont en cours de discussion. La Stratégie de la Cour Suprême pour 2008-20012 est en cours d'élaboration par les consultants de Price Waterhouse/Coopers qui a gagné le marché.

L'analyse fonctionnelle fournira sa contribution à cette nouvelle stratégie. Dans les chapitres suivants de ce rapport, nous passerons en revue les questions et les problèmes définis dans la stratégie 2005-2007 ainsi que les progrès réalisés dans la recherche des solutions à ces problèmes jusqu'à date selon les résultats de l'analyse fonctionnelle.

### 2.3 Progrès réalisés dans la recherche des solutions à trois questions soulevées dans la stratégie 2005-2007

La mission a analysé les progrès réalisés par la Cour Suprême dans le cadre de la recherche des solutions aux questions soulevées dans sa stratégie et a conclu que des pas importants ont été franchis dans les trois domaines repris ci-après:

#### 2.3.1. Renforcement de la participation des femmes dans le système judiciaire et augmentation de l'accès des femmes aux services judiciaires:

Comme le tableau suivant l'indique, les juges de sexe féminin atteignent un pourcentage de 50% pour la Cour Suprême, 31% pour la Haute Cour, 33% pour le Tribunal de Grande Instance et 40% pour les Tribunaux de Base.

**Tableau 1 Personnel pour la Cour Suprême, mars 2008**

Niveau de formation	Titre du poste	Nombre de Postes		Sexe		Niveau de diplôme				
		Prévu	Occupé	Masculin	Féminin	Doctorat	Maîtrise	Licence	Bacc	A2
SC	Juges	14	12	6	6 (50%)	1	1	10	0	0
	Greffiers	8	8	3	5	0	0	8	0	0
	Inspecteurs	4	4		1	0	0	4	0	0
	Personnel d'appui	37	35	13	22	0	0	19	7	8
HCR	Juges	26	26	18	8 (31%)	0	2	24	0	0
	Greffiers	23	23	11	12	0	0	23	0	0
	Personnel d'appui	10	10	4	6	0	0	2	2	6
GIT	Juges	99	99	66	33 (33%)	0	0	99	0	0
	Greffiers	81	79	52	27	0	0	2	38	39
	Personnel d'appui	36	33	22	11	0	0	12	4	17
BT	Juges	120	120	72	48 (40%)	0	0	110	10	0
	Personnel d'appui	120	120	73	47	0	0	2	15	103
<b>Total</b>		<b>578</b>	<b>569</b>	<b>343</b>	<b>226</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>315</b>	<b>76</b>	<b>173</b>

%	100%	98%	60%	40%	0,17%	0,53%	56,14%	13,54%	30,83%
---	------	-----	-----	-----	-------	-------	--------	--------	--------

### **2.3.2. La situation de la mise en place du réseau informatique permettant de faciliter la gestion, le traitement rapide et efficace des dossiers ainsi que la communication à différents niveaux de la cour.**

Les tribunaux à tous les niveaux ont accès au matériel informatique. Toutes les juridictions, hormis 20 tribunaux de base, ont accès à l'internet. Ces 20 tribunaux n'ont pas d'internet suite au manque de réseau dans leur région ou suite aux obstacles géographiques.

### **2.3.3. Réalisations dans la décentralisation de la gestion budgétaire, le contrôle et le rapport des finances fait de manière transparente et responsable**

Les budgets alloués au secteur de la justice, selon la loi, ne dépendent pas actuellement des budgets des autres services de l'Etat. Nonobstant, il n'y a pas d'informations indiquant comment cette question de décentralisation de la gestion et du contrôle du budget a été résolue par la Cour Suprême. Il faut revoir cet aspect dans le contexte de la planification du plan stratégique 2008-2012 de la Cour Suprême prévue pour le printemps 2008.

## **2.4 Des progrès réalisés dans la recherche des solutions aux problèmes institutionnels identifiés dans la Stratégie 2005-2007**

La section suivante donne la synthèse des réalisations dans la recherche des solutions à une série de problèmes identifiés dans le dernier Plan stratégique de la Cour Suprême.

### **2.4.1: Accès insuffisant des justiciables à la justice: manque de moyens financiers et ignorance des juridictions**

Ce problème constitue toujours une faiblesse pour tout le secteur de la justice. Pour faire face à cette situation, il faut des efforts conjoints du MINIJUST (qui appuie financièrement l'assistance juridique aux pauvres) et des ONG qui veulent payer les services des avocats pour défendre les pauvres, du barreau des avocats qui n'accepte pas actuellement les avocats engagés par les ONG et qui détient le monopole de représenter les prévenus devant les cours ainsi que des efforts du Parlement (pour réviser les lois limitant le rôle des avocats des ONG qui représentent les indigents devant les juridictions) et des tribunaux eux-mêmes. La révision des dispositions légales pour permettre aux avocats des ONG de représenter les indigents dans les juridictions implique que le gouvernement rwandais augmente des fonds suffisants pour l'assistance juridique qui se fait à travers des contrats signés par des ONG à cette fin. Cependant rien n'est fait actuellement pour former les justiciables en matière de leurs droits et du fonctionnement des juridictions, il n'existe pas non plus de base de données sur l'accessibilité physique et géographique aux juridictions par secteur ou cellule. Par exemple, il n'y a pas de données sur la moyenne de durée et de distance à parcourir d'une cellule ou même la moyenne de durée et de distance à parcourir d'un secteur vers la juridiction la plus proche.

### **2.4.2: Manque d'indépendance de la magistrature suite à l'ingérence du pouvoir exécutif et le manque du protocole qui détermine la position des Juges à tous les niveaux vis-à-vis de l'autorité de l'exécutif**

Les principes légaux et financiers garantissant l'indépendance de la magistrature ont été établis par la Constitution et les lois votées entre 2005-2007. Le MIFOTRA est toujours chargé de l'approbation des avantages et de la grille salariale des juges mais le processus de recrutement du secteur de la justice reste indépendant vis-à-vis de l'Exécutif.

### **2.4.3: Lenteur et manqué d'exécution des décisions judiciaires par les leaders locaux (le pouvoir exécutif)**

L'Inspecteur général de la Cour Suprême est d'avis que cette situation constitue toujours un problème mais la Cour Suprême n'envisage pas de mécanismes de trouver une solution à ce problème. Cette question demande une autre analyse plus approfondie et une planification dans le nouveau Plan stratégique que la Cour Suprême envisage d'élaborer.

Par ailleurs, le département chargé du TIG au MINALOC affirme, dans son rapport, que les leaders locaux font un bon travail quant à l'application de la peine en travaux d'intérêt général infligée par les juridictions GACACA aux auteurs du Génocide.

### **2.4.4: Statut social inapproprié des juges**

Selon les commentaires formulés par un groupe de discussion de 16 juges issus des Tribunaux de Grande Instance, cette situation reste toujours un problème. Il est fort probable que cela décourage les jeunes étudiants en Droit désireux d'embrasser la carrière juridique. Dans l'élaboration du plan stratégique 2008-2012, les experts devront consulter les étudiants en droit sur ce problème afin de formuler des recommandations sur ce qu'il faut faire pour motiver les jeunes étudiants talentueux dans la faculté de Droit à embrasser la carrière de juges.

### **2.4.5: Collaboration insuffisante avec les partenaires (y compris les bailleurs de fonds et d'autres) dans le domaine juridique à cause du manque de cadre de coordination, de collaboration et de dialogue**

Cette question a été abordée dans l'élaboration de la stratégie du secteur de la justice pour 2005-2007 qui sera actualisée par la nouvelle stratégie de tout le secteur pour la période 2008-2012. Price Waterhouse/Coopers en partenariat avec une société locale a un contrat l'engageant à produire une stratégie élargie englobant tout le secteur d'ici juin 2008.

Un Secrétariat de coordination de tout le secteur a été mis en place au sein du MINIJUST et est doté d'un personnel de trois agents. Il convoque des réunions de coordination régulières regroupant les représentants de 14 institutions du secteur de la justice, les bailleurs de fonds, les ONG œuvrant dans ce secteur. Le Secrétariat agit comme un point central d'information dans ce secteur. Cependant, la capacité de planification du secrétariat est extrêmement limitée, donc le renforcement de capacités s'avère nécessaire. En outre, le nombre de réunions de coordination déjà organisées depuis 2007 jusqu'à 2008 n'est ni fréquent ni suffisant.

## **2.5 Manque de capacités du système judiciaire—des progrès réalisés dans la recherche de solutions aux problèmes d'ordre organisationnel identifiés dans la Stratégie 2005-2007**

### **2.5.1: Manque et état déplorable des locaux et matériels ainsi que le manque d'électricité**

Ce phénomène a été l'objet de revue par les pairs menée en juin 2007. L'UE, l'Allemagne, la Belgique ont donné la grande partie du financement pour la réhabilitation de ces infrastructures. Les tribunaux ont élaboré un plan de réhabilitation. Les cinq nouveaux postes ont été approuvés pour le Secrétariat du Secteur de la Justice et seront financés par la CTB pour appuyer la coordination de la préparation, de la conception et du financement de la réhabilitation de ces infrastructures ainsi que celle des autres parties du Secteur de la Justice (les prisons, la police et les parquets). Cependant, il faut déterminer les priorités en fonction des financements disponibles limités et il faut le faire conjointement avec la préparation du plan stratégique pour le Secteur de la Justice pour 2008-2012.

Il faut utiliser les ordinateurs en place de manière plus globale et efficace. La Court Suprême n'exploite pas son matériel informatique dans le cadre du traitement et du suivi des dossiers. Les tribunaux du Rwanda disposent du matériel informatique limité qu'on utilise seulement dans l'enregistrement des procès tandis beaucoup

d'autres tribunaux n'en utilisent pas du tout. Les bonnes pratiques pour les autres pays à l'instar des systèmes d'administration des tribunaux appuyés par USAID en Mongolie et au Kosovo utilisent actuellement un logiciel spécialisé pour faciliter le traitement des dossiers et ainsi réduire les retards des dossiers dans leurs systèmes.

**2.5.2: Le nombre insuffisant de juges, du personnel administratif d'appui qualifié; manque de performance et instabilité du personnel judiciaire au niveau légal et administratif suite au manque d'expérience, de motivation, aux bas salaires/primes, supervision, suivi et évaluation insuffisants, l'absence du plan de formation (périodique et continu) pour le personnel judiciaire.**

Les réalisations dans le cadre de la résolution de ces problèmes ont été hétéroclites. Considérant le côté positif, hormis 2 postes vacants parmi les postes des juges de la Cour Suprême, tous les postes des juges de la Cour Suprême à tous les quatre niveaux du système judiciaire sont actuellement occupés et tous les juges ont des diplômes universitaires. Le nombre de personnel d'appui sont équivalents à ceux d'autres pays en voie de développement comme le Haïti où les tribunaux de base sont également dotés d'un nombre égal de juges et de greffiers, car ils ont abandonné le système où les juges siègent en groupe pour adopter le système d'un juge unique siégeant à un procès. Nous ne pouvons pas faire des commentaires sur la stabilité par rapport aux rotations du personnel, ou sur la question de diplômes universitaires des juges, ou le nombre d'années d'expérience dans le ministère et dans leur poste entre le personnel professionnel car nous n'avons pas reçu les données que nous avons demandées sur ces points. Les salaires des juges sont conformes à ceux des directeurs au niveau des autres services de l'Etat même si les avantages sont différents, ce qui cause le mécontentement des juges.

Nous pensons que les objectifs fixés pour le nombre de procès que les juges doivent achever chaque année peuvent pousser les juges à ne traiter que des procès plus faciles pour atteindre leurs objectifs. Apparemment il n'y a pas d'autre type d'indicateur de performance, d'évaluation ou de suivi des juges. L'Inspecteur général n'enquête que sur les allégations des juges qui ne se conforment pas à la loi. Il n'y a pas de suivi ou d'échantillonnage de routine des décisions rendues qui est évalué par l'Inspecteur Général.

Apparemment, il n'y a pas de plan global de formation continue prévu pour les juges. Cependant, il est prévu que le nouvel Institut Supérieur de pratique et de Développement du Droit (ILPD en anglais) ouvrira ses portes en mai 2008 et commencera à former un groupe de 38 professionnels du droit en clinique juridique. Cet institut sera effectivement opérationnel quand les ressources pour la formation continue des juges tels que de nouveaux logiciels et techniques seront disponibles pour faciliter la gestion, le suivi et le traitement automatique des dossiers et quand de nouveaux instruments du droit seront mis en place comme par exemple des lois commerciales globales qui sont actuellement rédigées de nouveau, les nouvelles lois et les pratiques d'investigation pour la cybercriminalité et le blanchiment d'argent. Notre recommandation est que le ILPD développe des produits de formation à distance sur les DVD, Internet et la radio qui peuvent atteindre un plus grand nombre de candidats au niveau des entités décentralisées de manière plus accélérée.

**2.5.3: Absence d'un système d'informer le personnel judiciaire sur les nouvelles lois, leurs révisions, la jurisprudence et le cadre d'échange sur les affaires juridiques au niveau national et international**

Ce problème a été résolu par la création d'un site web sur lequel toute la législation est disponible. Il est toujours nécessaire de fournir de grands efforts pour identifier la législation antérieure qui est toujours en vigueur et qui doit être publiée sur ce site.

**2.5.4: Corruption au sein du système judiciaire suite au manque de contrôle et au salaire maigre**

Le rapport 2006 de l'Auditeur Général dénonce beaucoup de cas de corruption dans les marchés publics, la collecte des impôts et le manque de transparence dans la comptabilité publique du Rwanda. Il n'y a rien de particulier dans le secteur public dans le dernier rapport annuel de l'Auditeur Général pour l'année 2006. Il faut qu'il y ait des efforts conjoints du Procureur Général, de la Police, des Cours et de l'Inspecteur Général de la



Court Suprême pour faire la campagne visant à rétablir le secteur public et poser des actes dissuasifs décourageant les pratiques de corruption dans le secteur public.

### **2.5.5: Manque de système de communication informatisée entre les juridictions et d'autres acteurs**

Des réalisations importantes ont été enregistrées dans le cadre de l'installation des réseaux informatiques dans les juridictions mais ces ordinateurs n'ont pas de système de MIS et de S&E, donc le traitement automatique des dossiers n'est pas effectué.

### **2.5.6: Manque de mécanisme de gestion et traitement rapide des dossiers de procès insuffisant**

Ce problème constitue encore une faiblesse majeure au niveau du fonctionnement du Ministère. Les principales données suivies par le ministère sont de dossiers par juridiction. Les données de 2007 montrent que le nombre de dossiers ne diminue pas du début à la fin de l'année. Dans presque toutes les juridictions, c'est à peu près la même chose; en d'autres termes, le nombre de nouveaux procès qui ont commencé est à peu près égal au nombre de procès clôturés au cours de l'année. Les arriérés de procès ne diminuent pas. Personne ne comprend des raisons expliquant cette situation, même l'Inspecteur général. Avec sa petite équipe de personnel, elle peut traiter les dossiers ad hoc les plus urgents. Elle ne dispose pas de ressources nécessaires pour entreprendre une analyse proactive des forces au niveau de l'administration de certains tribunaux plus productifs ou les faiblesses des tribunaux les moins productifs. Il y a aussi le problème de la question de la qualité des jugements et la difficulté des procès, ces facteurs peuvent affecter le processus judiciaire et traîner les procès mais il est impossible de les mesurer actuellement.

## **2. A. Synthèse des faiblesses des institutions**

- L'indépendance de la magistrature est garantie par la législation, le personnel et les financements.
- Le tableau 1 montre qu'il y a eu une augmentation du nombre et du pourcentage des juges de sexe féminin. Il dépasse l'objectif de la Vision 2020 d'atteindre 30% de places pour les femmes dans les organes de prise de décision, mais pour les postes de juges les femmes n'ont pas encore atteint 50% dans toutes les juridictions. Les juges de sexe féminin sont:
  - 50% des juges de la Cour Suprême
  - 31% des juges de la Haute Cour
  - 33% des juges du Tribunal de Grande Instance
  - 40% des juges des Tribunaux de Base
- Actuellement tous les tribunaux à tous les niveaux ont accès aux ordinateurs avec internet à l'exception de 20 Tribunaux de base où le réseau n'est pas suffisant à cause du relief montagneux ainsi que d'autres facteurs.
- Actuellement tous les juges ont de diplômes universitaires;
- L'indépendance de la Cour Suprême est assurée sur le plan légal, budgétaire, administratif et financier;
- La productivité a augmenté, les arriérés et les coûts des procès dans les juridictions ont été réduits en changeant le système de plusieurs juges siégeant dans un procès dans les tribunaux de base par un système de juge unique siégeant dans les procès;

- L'Institut Supérieur de Pratique et de Développement du Droit a été créé et commencera bientôt ses activités dont l'objectif est d'assurer une formation continue aux juges;
- Les processus de concertation avec les intervenants a commencé dans le cadre de la production du nouveau plan stratégique 2008-2012 de la Cour Suprême et les consultants ont signé un contrat pour achever le draft du plan qui sera soumis à la Cour Suprême d'ici juin 2008.
- Les financements de l'UE ont été donnés aux groupes mobiles de 42 greffiers des cours qui sont actuellement en cours de recrutement et seront disponibles pour le déploiement afin de réduire les arriérés des procès dans toutes les juridictions du pays.

## **2. B. Synthèse des faiblesses institutionnelles**

- L'accès à la justice pour les indigents n'est pas suffisamment assuré car le Barreau des avocats détient le monopole pour la défense des indigents dans les tribunaux et le MINIJUST n'a pas de fonds nécessaires alloués à l'assistance juridique des pauvres;
- Les données de 2007 et janvier 2008 montrent que le nombre des arriérés des procès dans les cours et tribunaux n'a pas été réduit;
- Le programme de protection des témoins au Rwanda ne remplit pas les conditions requises pour le transfert des procès du TPIR d'Arusha au Rwanda;
- Un bon nombre de témoins dans les procès du génocide au Rwanda sont menacés par les criminels selon les statistiques de 2007 qui ont été publiées par le Procureur Général à la dernière retraite du gouvernement tenue à l'hôtel Akagera;
- Le secteur de la justice au Rwanda évolue dans un système de coexistence du droit civil et du droit coutumier dans un processus conduisant à une harmonisation avec la Communauté Est africaine. Il faut mettre en place une politique guidant la nature de cet hybridisme Rwandais qui doit définir comment le droit civil et le droit coutumier peuvent coexister tout en étant différents pour s'assurer que les juges, les avocats, les procureurs et la police puissent connaître quelles pratiques, principes de droit et des preuves sont prévus en vertu de ces politiques.

## 2. C. Opportunités

- Les ressources sont disponibles auprès de l'UE pour les juges et les greffiers à titre temporaire afin de leur permettre de traiter les arriérés des procès et de réduire momentanément les délais pour traiter les dossiers;
- Les ressources disponibles de l'UE, les ressources sont disponibles auprès de l'UE, de la Hollande et de la CTB pour les grandes priorités en matière de réhabilitation des infrastructures des tribunaux. Quelques fonds pourraient être utilisés pour tester le logiciel utilisé dans le traitement et le suivi des dossiers dans la phase pilote dans l'esprit de compléter d'autres efforts visant à réduire les arriérés de procès.

Les ONG oeuvrant pour la défense des droits de l'homme sont prêtes à assumer les responsabilités de défendre les pauvres devant les juridictions si les lois sont modifiées pour leur permettre de le faire et si le soutien financier du MINIJUST et des bailleurs de fonds est disponible pour qu'on puisse embaucher plus d'avocats.

- Les ONG oeuvrant pour la défense des droits de l'homme sont prêtes à participer à titre consultatif dans une réunion qui serait convoquée soit par la Cour Suprême soit par le Secrétariat du secteur de la justice pour faire le suivi de l'opinion publique sur l'équité des peines et la contribution à la réconciliation concernant la façon dont les dossiers des procès du génocide sont traités.

## 2. D. Des menaces

**Il n'y a pas de consensus entre les ONG des droits de l'homme, les procureurs, les juges et les avocats sur une méthode appropriée permettant d'accélérer les procès du génocide de la première catégorie.**

Le projet de loi actuellement en cours de discussion au Parlement n'a pas été suffisamment examiné par ce dernier et d'autres parties prenantes.

Au total 207 procès du génocide seulement ont été jugés par les tribunaux rwandais de 2005-2007 selon les données des ONG soumis à l'équipe d'ILAC à la fin de 2007. Au Rwanda en septembre 2007, il y avait 17000 procès du génocide de la première catégorie toujours en attente qui devront être jugés par les juridictions rwandaises.

**Recommandation:** Apparemment, il n'y a aucune alternative quant au reclassement de certains de ces 17000 dossiers afin qu'ils soient transférés des tribunaux aux juridictions Gacaca; cependant cela ne pourra pas contribuer à la réconciliation à long terme à l'absence d'un plus large consensus entre les groupes concernés et les partenaires sur les critères de ce processus de reclassement.

## 3. Commentaires sur la capacité de la Cour Suprême dans l'accomplissement de sa mission ainsi que des recommandations de mesures correctives si c'est nécessaire

Les données de l'analyse fonctionnelle appuient les recommandations suivantes:

**3.1: Réduction du nombre d'arriérés des procès.** Les données de 2007 et Janvier 2008 indiquent que les arriérés des procès ne diminuent pas. Le nombre de dossiers traités est environ égal au nombre de nouveaux dossiers introduits. Le volume de dossiers reportés n'est pas réduit de manière significative.

Il faut donc y travailler pour pouvoir analyser le contenu des arriérés des dossiers et comprendre pourquoi certains tribunaux traitent les dossiers plus rapidement que d'autres. Il faut identifier, disséminer et reproduire les bonnes pratiques. Cependant, la qualité des décisions ne suffit pas, il est probable que les tribunaux qui traitent des dossiers plus rapidement donnent la priorité seulement aux dossiers plus faciles et reporter les dossiers les plus complexes.

L'ONG RCN devait faire une analyse des procédures administratives des tribunaux et en faire des recommandations pour l'amélioration, mais à notre connaissance ce travail n'a pas été fait. On ne nous a pas donné les termes de référence comme on nous l'avait promu pour l'analyse. L'UE finance le projet visant à résoudre le problème des arriérés des dossiers en procédant à la mise en place de 42 juges mobiles ad hoc qui seront accompagnés de 42 greffiers et déployés dans les juridictions qui ont plus besoin de cet appui pour conclure les arriérés des dossiers dans les délais raisonnables visant la stabilité à long terme. Il est nécessaire de s'attaquer à cette question de manière plus globale à court terme pour traiter les arriérés des dossiers du génocide et asseoir un système juridique productif et durable pour le long terme.

**Recommandation:** Pour trouver une solution à ce problème de manière durable, un échantillon de ces tribunaux à chacun des 3 niveaux de base ayant fait preuve de plus de rapidité dans la conclusion des dossiers et ceux concluant des dossiers plus lentement doit être analysé par une équipe d'experts internationaux et des consultants locaux pour donner des conseils sur les bonnes pratiques administratives des tribunaux et montrer comment les bonnes pratiques internationales peuvent être adaptées au contexte du Rwanda. Il faut intégrer ces procédures améliorées dans un manuel administratif dont la promotion se ferait à l'occasion des formations continues à la ILPD à Butare et la Faculté de Droit de Butare. Il faudrait envoyer soit une copie physique ou électronique aux juges et aux greffiers.

### **3.2: Il est nécessaire de mieux comprendre les causes profondes des plus grandes catégories de procès afin d'identifier les meilleurs moyens de faire face à ces problèmes d'ordre social et économique.**

Il convient d'aborder la question des sources de procès, par le concours des efforts de plusieurs ministères. A titre d'exemple, le viol vient au deuxième rang de crimes les plus commis au Rwanda, selon les données du Parquet général pour 2007. Il est souhaitable de créer un groupe de travail regroupant plusieurs ministères pour donner l'information sur la prévalence du viol aux organismes chargés de services sociaux et aux ONG qui peuvent conseiller aux femmes comment fournir des preuves à temps pour qu'il y ait plus de condamnations dans le cadre de dissuader les auteurs, assurer le counseling post - traumatisme et le soutien aux victimes de viol et assurer une meilleure protection aux femmes exposées au risque de viol dans l'avenir.

### **3.3 Mettre en place un partenariat entre les juridictions, la police, le Ministère de la santé, les ONG/CSOs pour l'amélioration des preuves dans les dossiers de viol**

Actuellement la recherche des preuves ne se fait pas de manière scientifique et assez tôt pour soutenir les condamnations pénales et sanctionner les auteurs dans le cadre de lutte contre la criminalité. Les femmes exposées au risque de viol doivent savoir comment elles peuvent s'assurer que ces éléments de preuve sont recueillis et gardés correctement et que la preuve doit être présentée au tribunal de manière à ne pas traumatiser davantage la victime.

**3.4: Parvenir à un consensus sur la réduction des dossiers de la première catégorie du génocide** pour que ces dossiers puissent être reclassés pour éliminer les arriérés de procès; parvenir à un consensus avec le MINIJUST, les ONG et le Parlement sur le projet de loi visant à reclasser les dossiers de la première catégorie du génocide afin que les dossiers supplémentaires puissent être transférés aux juridictions Gacaca.

**3.5: Réduire le nombre de procès relatifs au régime foncier en créant un système de collaboration entre les juges des tribunaux de base, les médiateurs Abunzi pour qu'ils les forment sur les principes juridiques de base leur permettant de prendre les décisions sur les questions relatives aux droits fonciers.**

Les dossiers en rapport avec les droits fonciers bloquent le fonctionnement des tribunaux de base. Les justiciables ne sont pas souvent satisfaits des décisions rendues par les juridictions et par conséquent interjettent appel aux tribunaux de grande instance et déposent leurs plaintes à l'Inspecteur général. Si les médiateurs bénévoles Abunzi sont formés en matière de droit foncier par les juges du Tribunal de base, leurs décisions seraient conformes aux décisions des juges de n'importe quel tribunal, ce qui pourrait réduire le nombre de procès en rapport avec les droits fonciers dans les tribunaux de base. La Cour Suprême et le secteur de la Justice au sens plus large devrait travailler avec le MININTER pour déterminer la législation nécessaire permettant de clarifier les droits fonciers en milieu rural dans les tribunaux, et voir si en tout état de cause les décisions seront réexaminées de manière rétroactive, soutenir l'équipe de rédaction juridique au MINIJUST, et concevoir l'immatriculation des terres en milieu rural qui permettra de réduire la charge de travail pesant sur les tribunaux concernant les procès en rapport avec les droits fonciers.

**3.6: Travailler avec MIFOTRA pour la clarification des politiques sur les absences pour la formation et sur les avantages accordés aux juges** qui seraient équivalents à ceux des agents des autres services de l'Etat.

Les Juges estiment que les agents de l'exécutif reçoivent plus d'avantages pour les mêmes grades quant au système de gestion du personnel. Les juges ont le grade de Directeur au sein des ministères au niveau de l'exécutif. Les juges ont également demandé des éclaircissements sur les politiques salariales vis-à-vis de l'absence pour les formations de longue durée à l'extérieur du pays sans qu'on soit payé son salaire. Si la formation est organisée dans l'intérêt de la Cour Suprême et si le ministère a choisi ceux qui seront formés, ils devraient avoir l'assurance de retrouver l'emploi après la formation et devraient bénéficier d'une rémunération globale qui maintiendrait leur salaire pendant la formation à moins qu'ils reçoivent des allocations égales ou supérieures à ce niveau. D'autre part, s'ils prennent un congé non payé pour aller à la formation pour leurs propres intérêts, ils ne devraient pas avoir droit à une assurance d'emploi à leur retour et doivent passer le test de recrutement avec leurs remplaçants qui ont été embauchés à leur absence.

**3.7: Mettre en place une équipe de juges expérimentés qui réviserait le programme de la Faculté de Droit de Butare** et donnerait des conseils sur les améliorations à faire pour mieux préparer les futurs juges et leur donner des stages, des formations en clinique juridique et d'autres expériences pratiques. Cette équipe doit prodiguer des conseils à ILPD sur la formation continue à l'intention des juges, par exemple aborder la question actuelle de la cybercriminalité, le blanchiment d'argent etc.

**3.8: Améliorer le programme pour la protection des témoins dans le cadre de lever l'obstacle au transfert des procès du TPIR.** Renforcer le programme de protection des témoins dans les procès de génocide: Ce programme doit satisfaire aux normes internationales pour que le TPIR et d'autres dossiers internationaux puissent être transférés au Rwanda car cela contribuerait au processus de la justice et de la réconciliation.

**3.9: Mettre en place un service public d'information et de renseignements pour éviter de surcharger l'Inspecteur général dans son travail d'inspection et augmenter le nombre d'inspecteurs.** La mise en place d'un guichet public est très importante pour la réception et le traitement des dossiers relatifs aux plaintes. Cette activité ne sera plus exécutée par le Bureau de l'Inspecteur Général, ce qui préservera son temps, celui de ses greffiers et des inspecteurs afin qu'ils ne s'occupent que des tâches principales. L'Inspecteur général devrait être autorisé à recruter plus d'inspecteurs et jouer un rôle proactif dans le suivi des raisons des différences dans la productivité des tribunaux en termes de volume de dossiers traités. Examiner si le Service de l'Inspecteur général serait plus efficace si elle était attaché au Haut Conseil de la Magistrature.

**3.10: Il est nécessaire de procéder à l'automatisation du traitement des dossiers judiciaires pour réduire les retards.** Essai pilote d'utilisation des logiciels de traitement de procès pour voir si cela peut accélérer le processus de traitement des procès.

**3.11: Mettre en place un S-G technique sous la supervision du Vice Président de la Cour Suprême ayant de bonnes bases en droit pour comprendre les besoins techniques des trois niveaux des tribunaux en dessous du niveau de l'actuelle Cour Suprême,** mais aussi les connaissances en gestion pour faire face aux problèmes de processus et de l'administration des tribunaux dans le cadre d'ajouter des compléments de solutions aux problèmes du personnel d'appui que le S-G actuel est en train de traiter. Cela permettra au Vice Président de la Cour Suprême de concentrer son temps et son attention sur le fonctionnement propre de la Cour Suprême.

**3.12: Une importance minimale accordée à l'impact des rapports annuels:** il faut mettre en place un nouveau format qui soulignera l'évaluation et l'analyse de l'impact des rapports par rapport aux objectifs définis dans le Plan Stratégique 2008-2012 et les plans d'action annuels. Actuellement, les rapports annuels de la Cour Suprême ne sont que des listes des activités relevant de chaque entité administrative, sans montrer une signification globale ou l'analyse des réalisations par objectif stratégique<sup>2</sup>

**3.13: Décentraliser les services administratifs et financiers au sein de la Cour Suprême** dans le but d'augmenter l'efficacité et réduire les dépenses de l'administration et la perte de temps. Par exemple, les avances et les honoraires payés aux huissiers exigent de nombreuses approbations et des signatures qui prennent beaucoup de temps et occasionnent soit de grands retards dans la prestation des services ou les huissiers prestent leurs services sans qu'ils reçoivent leurs avances auxquelles ils ont droit.

**3.14: Mettre en place des moyens de mesurer les indicateurs de performance judiciaire.** Ce travail est certes difficile car il faut préserver l'indépendance de la magistrature. L'idée serait de mesurer le nombre de jugements rendus par un magistrat qui sont confirmés au niveau de la Cour d'appel comme un indicateur de qualité des jugements rendus.

#### **4. Les questions stratégiques et multisectorielles communes qui affectent d'autres institutions et les recommandations pour y faire face, y compris les questions affectant l'ensemble du secteur de la justice**

**Augmenter l'assistance juridique en faveur des pauvres** à travers le partenariat entre la Cour Suprême, le MINIJUST, le Barreau des avocats, les ONG, les médias et le Parlement. Actuellement, le barreau des avocats détient le monopole de la représentation juridique des justiciables dans les tribunaux, mais leurs membres sont trop peu nombreux et trop occupés car ils ont des clients qui les paient, donc ils ne sont pas disponibles pour porter une assistance aux pauvres gratuitement. Les fonds destinés à compenser l'assistance juridique pour les pauvres dans le budget du MINIJUST sont également insuffisants. Les ONG demandent des modifications de la loi régissant le barreau des avocats pour leur permettre d'engager leurs propres avocats pour la défense juridique des pauvres dans les tribunaux. En outre, le Gouvernement rwandais doit allouer davantage des fonds

---

<sup>2</sup> Voir le Tableau 3, où le rapport annuel pour 2007 ne peut pas avoir des liens avec des objectifs dans le Plan Stratégique de 2005-2007 ou le plan d'action annuel de 2007.

pour les contrats conclus avec les ONG et les membres du barreau pour les services d'assistance juridique aux pauvres.

**Actuellement la planification et la coordination de tout le secteur de la justice** est un modèle pour d'autres secteurs au Rwanda, mais il faut organiser plus souvent des réunions de coordination (une fois par mois ou au moins tous les deux mois) et il est nécessaire de créer une base de données communes des plans des études et de programme accessible à tous les intervenants.

#### **5. Systèmes et processus d'innovation ainsi que d'autres meilleures pratiques identifiées au cours de cette analyse**

Le efforts de réforme dans le domaine du droit commercial appuyé par la Banque mondiale, les quels efforts regroupent plusieurs ministères et institutions est un exemple de bonnes pratiques et une contribution importante à l'atteinte des objectifs de l'EDPRS. Cette initiative de réforme dans ce secteur a impliqué 14 lois commerciales et du travail, une formation de trois juges rwandais au niveau de la maîtrise en Afrique du Sud qui seront à la tête de nouveaux tribunaux commerciaux au Rwanda et la mise en place de la ILPD pour dispenser des formations continues pratiques aux juges actuels en matière du nouveau droit commercial.

## INTRODUCTION

L'analyse fonctionnelle de la Cour Suprême est l'une des 16 études menées par Adam Smith International à la demande du Gouvernement du Rwanda et avec l'Appui du Département du Royaume Uni pour le Développement International (DFID).

L'exercice consiste à appréhender les fonctions à l'intérieur de la Cour suprême ainsi que ses ramifications, examiner les structures ou les organes mises en place pour remplir ces fonctions, traiter toutes autres informations et outils fonctionnels, se prononcer sur l'efficacité des services offerts et enfin aboutir à des propositions qui mèneront à la production efficace des services visant la satisfaction des bénéficiaires potentiels. Cette analyse traite toutes les activités menées par la Cour Suprême pour s'acquitter de ses obligations judiciaires et politiques telles que précisées dans la constitution et les lois organiques. Elle couvre aussi l'adéquation des ressources humaines, financières et matérielles mises à la disposition de la Cour Suprême pour accomplir ses tâches.

Cette analyse fonctionnelle est faite au moment où le Gouvernement du Rwanda (GdR) est en train d'assurer l'exécution de la Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté (SDERP). Il a été largement admis que la faiblesse dans la coordination des programmes et des projets de développement a été le principal obstacle à l'exécution d'activités au titre de la première génération de la SDERP. L'un des objectifs de cette analyse fonctionnelle de la Cour Suprême est d'identifier les besoins en matière de développement institutionnel visant à éviter les erreurs du passé et ainsi assurer la réalisation des objectifs de la SDERP.

### Annexe A. DONNEES PRINCIPALES

Tableau 1. Budget de la Cour Suprême pour les années 2003 et 2008

Année	Budget de fonctionnement	Budget de développement	Masse Salariale mensuel
2003 ( mensuel)	179 415 226	26 682 218	18 548 915
2008 ( mensuel)	423 428 102	480 807 976	131 099 999
2003 ( annuel)	2 152 982 719	320 186 625	1 108 587 522
2008 ( annuel)	5 081 137 225	5 769 695 717	3 429 451 544

Le budget prévu dans le plan stratégique 2005-2007 est de 26.372.624.414 FRW sur les trois ans soit une moyenne annuelle de 8.790.876.138 FRW. Cette moyenne est supérieure au budget dans la loi des finances. Mais à la différence d'autres institutions, cet écart reste comparativement dans des limites raisonnable.

### Annexe B. FONCTIONS

#### B.1 La mission de la Cour Suprême /objectifs principaux

La mission de la Cour Suprême est définie par la loi organique n° 01/2004 portant organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Suprême en ses articles 1 et 2 :

**Article: 1.** « Il y a une Cour Suprême dont le ressort comprend toute l'étendue du territoire de la République du Rwanda ».

L'article 1 manque de précision quant au rôle administratif et de gestion sur les autres cours et tribunaux. Ce qui est dit plus loin dans d'autres articles.

**Article: 2.** « La Cour Suprême est la plus haute juridiction de la république ». L'article 2 précise que la Cour Suprême c'est aussi un tribunal de dernier recours.



Les discussions autour de la Cour Suprême concourt à concevoir que la mission de la Cour Suprême est de rendre justice avec équité et intégrité en vue de servir les justiciables, et de contribuer ainsi à l'édification d'un Etat de droit caractérisé notamment par le respect des libertés et des droits fondamentaux de la personne. On trouve une conception qualitative dans la conception de la raison d'existence de cette institution, ce qui ne devrait pas être le cas.

Lorsqu'on consulte le site Web de la Cour Suprême on lit dans le mot de bienvenue que « La Cour Suprême a pour mission essentielle de veiller à l'application équitable de la loi suivant la logique de la complémentarité des pouvoirs dans une société démocratique ». Dans cette mission on ne trouve ni le premier mandat de la cour en tant qu'juridiction ni son deuxième mandat en tant qu'une administration publique.

Sur le même website mais dans la rubrique « présentation », on lit « Le mandat général de la Cour Suprême comprend la coordination et le contrôle des activités des Cours et Tribunaux, tout en assurant de l'indépendance de la justice judiciaire ».

Ici on a considéré la Cour Suprême en tant qu'entité administrative tout en oubliant son mandat juridictionnel. La constitution précise le pouvoir judiciaire mais ne précise pas la mission de la Cour Suprême. La loi organique précise les attributions de la Cour Suprême mais ne donne pas sa mission.

La Constitution a traité beaucoup de détails au lieu de se limiter sur les grands principes. Ces détails ont à ce jour changé, et ils changeront toujours. Faudrait-il à chaque occasion modifier la constitution. Nous analyserons ces changements fondamentaux de la conception de la Cour Suprême dans les lignes qui vont suivre.

## **B.2 Cadre légal et législatif**

L'historique légal de la Magistrature a été subdivisé en quatre périodes dont les caractéristiques sont brièvement décrites dans les lignes qui suivent:

**La période de 1961 à 1978.** La Constitution du 28 janvier 1961 a institué un Pouvoir Judiciaire appartenant à la Cour Suprême qui était composée de 5 membres désignés par le Président de la République. Celui-ci avait le pouvoir de nommer et révoquer les magistrats de la Cour Suprême. Avec l'avènement de la Constitution du 24 novembre 1962, la Cour Suprême était composée de 5 sections : le Département des Cours et Tribunaux, la Cour de Cassation, la Cour Constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes.

**Période de 1978 à 1994.** De par la Constitution du 28 décembre 1978, le Président de la République était le garant de l'indépendance du Pouvoir Judiciaire et Président du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), le Ministre de la Justice en était le Vice-Président.

Les magistrats étaient nommés et révoqués par le Président de la République sur proposition du Ministre de la justice après avis conforme du CSM. Les membres de ce Conseil étaient nommés par le Président de la République

La Cour Suprême à 5 sections fut remplacée par 4 Hautes Juridictions indépendantes l'une de l'autre, à savoir : la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, la Cour Constitutionnelle (composée de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat) et la Cour des Comptes.

**Période de 1994 à 2003.** Cette période d'après génocide a été marquée par l'adoption de la Loi Fondamentale qui a instituée les juridictions ordinaires suivantes : les Tribunaux de Canton, les Tribunaux de Première Instance, les Cours d'Appel et la Cour Suprême.

Cette nouvelle Cour Suprême comprenait encore une fois 5 sections : le Département des Cours et Tribunaux, la Cour de Cassation, la Cour Constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. Par la révision constitutionnelle du 18/04/2000, elle fut également dotée d'une sixième section dénommée Département des « juridictions GACACA ».

La Cour Suprême était dirigée par un Président assisté de 6 Vice-Présidents et comprenait les Conseillers faisant fonction de juge. Chaque Vice-Président était aussi Président d'une des sections de la Cour Suprême.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature composé de 21 magistrats de carrière était chargé de gérer la carrière des juges des Cours et Tribunaux autres que le Président et les Vice-Présidents de la Cour Suprême.

Une Commission rwandaise de réforme judiciaire fut établie par une loi en juillet 2001. Elle se composait de Rwandais appartenant à diverses institutions professionnelles et judiciaires, notamment la Cour Suprême, le ministère de la justice, le ministère public, l'université nationale du Rwanda et l'association des membres du barreau. Elle avait pour mandat de proposer une loi régissant l'organisation et la juridiction des tribunaux judiciaires; une loi sur le code de déontologie du pouvoir judiciaire; une loi sur l'organisation, le fonctionnement et la juridiction du Conseil supérieur de la magistrature; une loi portant création d'un ministère public national; une loi de procédure criminelle et une loi sur le code de la preuve.

**Période de 2003 jusqu'à ce jour.** Cette période a été caractérisée par l'adoption de la Constitution du 04 juin 2003 qui a entraîné de profonds changements en matière d'organisation, de fonctionnement et de compétence des Cours et Tribunaux. La Constitution de la République du Rwanda adoptée le 26 mai 2003, institue en son article 143 (tel que modifié par l'article 11 de la Révision numéro 02 du 08/12/2005), 4 niveaux des juridictions ordinaires à savoir : La Cour Suprême, la Haute Cour de la république, le Tribunal de Grande Instance et le Tribunal de Base.

Tableau 2. Environnement légal et réglementaire

Titre	Date de Signature	Lieu
<b>INSTITUTIONNEL</b>		
Loi organique n° 07/2004 of 25/04/2004 portant organisation, fonctionnement et compétence des tribunaux	25/04/2004	Kigali
Loi organique n° 01/2004 portant organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Suprême (O.G NO 3 of 01/02/2004)	29/01/2004	Kigali
Loi Organique N° 02/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature	20/03/2004	Kigali
Loi N°59 du 16 déc 2007 portant sur les juridictions de commerce	16/12/2007	Kigali
Loi organique N°56 du 13 déc 2007 sur les compétences Judiciaires	13/12/2008	Kigali
Loi organique N°58 du 16 déc 2007 sur la cours suprême	16/12/2008	Kigali
<b>ORGANISATIONNEL</b>		
Cadre Organique de la Cour Suprême	Janvier 2006	Kigali
Organigramme de la Cour Suprême	06/12/2007	Kigali
Loi n°6 bis/2004 portant statut des juges et des agents de l'ordre judiciaire	14/4/2004	Kigali
Loi n° 18/2004 portant code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative	20/6/2004	Kigali

Des textes légaux et réglementaires actuels de référence sont :

- Loi organique publiée en 2004 tel que modifiée à ce jour. La dernière modification de décembre 2007 a été publiée en mars 2008. Il devient souvent difficile de faire un lien entre le texte original de la loi organique et les différentes révisions ultérieures. Il y a une nécessité d'adopter un système de conciliation entre la loi d'origine et ses modifications ultérieures pour faciliter les consultations et les références. Tout le monde arrive à se perdre, même le personnel concerné.
- Statut général de la fonction publique publié en 2002 (Apparemment le seul document légal qui engage la réforme de l'Etat et de la fonction publique d'une manière générale).
- Loi régissant le personnel judiciaire.
- Loi régissant le conseil supérieur de la magistrature.
- Le règlement d'ordre intérieur (il est prévu dans la loi organique et il vient d'être adopté par la Cour Suprême.
- Code du travail (cela concerne les contractuels, on s'en réfère pour leurs droits et obligations).
- La loi organique qui se rapporte sur les finances publiques.
- Codes d'Organisation et Compétences Judiciaires (COCJ).
- Codes des Procédures Civiles, Commerciales, sociales et Administratives(CPCSA).
- Codes des Procédures Pénales (CPP).
- Lois sur la Cour Suprême.
- Loi sur la preuve.
- Statut du Personnel Judiciaire
- Règlement d'ordre intérieur des juridictions ordinaires.
- Compétences des juridictions.
- Nouvelles juridictions (toutes)

### **B.3 Principales fonctions and responsibilités**

**Les fonctions juridictionnelles.** Les principaux mandats de la Cour Suprême sont juridictionnels et de gestion. Il s'agit d'une part de juger des affaires qui relèvent de sa compétence et d'autre part d'assurer la gestion qui entoure cette responsabilité ainsi que la gestion des autres cours et tribunaux ordinaires dans le pays. Les grandes fonctions en matière juridictionnelles sont :

- Président de la cour
- Juges : le juge délibère la décision et elle est revêtue de son autorité lorsque prononcé
- Greffier : Tout acte en justice n'a pas de valeur s'il n'est pas signé par le greffier. Il s'appelle technicien de la procédure
- Huissier : Officier chargé de signifier et d'exécuter les décisions rendues par les tribunaux
- Inspecteur : C'est comme l'audit interne des cours et tribunaux en ce qui concerne surtout la gestion des affaires juridictionnelles. Il y a des techniques pour avoir les renseignements. Dans les

conditions normales, c'est chaque Président d'une cour qui doit se rassurer que tout fonctionne bien, sinon la Haute Cour de la République.

- Gestion des affaires juridictionnelles : Cette fonction n'est pas bien déterminée comme nous le verrons dans les pages qui suivent. Le secrétariat général ne s'en occupe pas tel que prévu par la loi organique.

**Les fonctions de gestion.** Ici, l'on peut parler de la Cour Suprême en tant que juridiction mais aussi en tant qu'institution ayant aussi la mission d'assurer l'administration de toutes les cours ordinaires du pays.

**Les fonctions d'appui.** Les fonctions d'appui sont exercées par le Secrétariat Général. Comme cela est mentionné dans beaucoup de rapports de réunions, les attributions du Secrétariat Général ne sont pas bien définies. Dans la pratique, les attributions du secrétariat général excluent la participation dans la gestion des affaires juridictionnelles et des ressources humaines impliquées dans les affaires juridictionnelles. Naguère, le côté technique ne lui appartient donc pas. Par ailleurs, la loi organique prévoit autre chose. D'après l'article 34 « Le Secrétaire Général de la Cour Suprême est chargé de la coordination de toutes les activités administratives et techniques des services de la Cour. Il est également responsable de la mise en œuvre de la politique, des stratégies et programmes de la Cour Suprême dans le domaine administratif et technique »<sup>3</sup>

#### **B.4 Changements des principales fonctions et responsabilités depuis 2004**

Avant la réforme, faisant référence aux lois antérieures à la constitution de 2003 et aux accords d'Arusha, la Cour Suprême avait 6 sections dirigées chacune par un Vice-Président. Chaque Vice-Président était en même temps Président d'une Section. Il avait quelquefois des compétences qui s'entremêlaient avec celle du Président de la Cour Suprême. D'où des conflits internes qui fragilisaient souvent la transmission hiérarchique de l'information.

La réforme a créé une structure qui renforce la fonction de Président de la Cour Suprême. Le Vice-président exécute les attributions du Président par délégation<sup>4</sup>.

La première réforme a été mise en place en août 2004 et la deuxième qui correspond avec la suppression des postes de chauffeurs et la nouvelle subdivision administrative du territoire, en septembre 2005. Mais le document officiel parlant de la réforme date de 2002.

Les fonctions et les responsabilités n'ont pas beaucoup changé depuis la réforme. La Cour Suprême a toujours la charge des fonctions juridictionnelles et des fonctions de gestion et de contrôle des autres juridictions.

Les compétences juridictionnelles territoriales sont réparties ainsi :

- Cour Suprême
- Haute Cour de la République
- Tribunaux de Grande Instance (la constitution de 2003 parlait plutôt de Tribunal de Province et de la Ville de Kigali). La révision No 2-08/12/2005 de la constitution en 2005 change la première appellation et les compétences géographiques).

---

<sup>3</sup> Loi organique No 01/2004 du 29/01/2004 portant organisation, fonctionnement et compétence de la cour Suprême, article 34

<sup>4</sup> L'article 38 de la loi organique 01/2004 ci-haut cité dit que « le Président de la Cour Suprême peut déléguer certains pouvoirs légaux au Vice-Président ». l'article 24 dit qu'il le remplace pendant son absence.

- Tribunaux de Base (la constitution de 2003 parlait du Tribunal de District et de Ville. Il n'est généralement pas nécessaire de parler un langage aussi détaillé dans la loi fondamentale. Les lois organiques ultérieures à la constitution peuvent s'en charger. Cela éviterait des amendements répétés de la constitution).

**Greffé.** Avant la réforme le greffé relevait du Ministère de la Justice. Actuellement, elle est sous l'administration de la Cour Suprême.

**Huissier.** L'huissier était partout un fonctionnaire public. Son salaire était fixé par l'Etat et ne dépendait ni de la qualité ni de la quantité du travail réalisé. Il dépendait comme le greffier du Ministère de la Justice. Maintenant, la Cour Suprême fait l'apprentissage du métier d'huissier professionnel du secteur privé. Avant la réforme, le travail d'auxiliaire de la justice était exercé par environ 300 personnes. Le pays compte actuellement 48 huissiers professionnels du secteur privé mais ne couvrent pas tous les besoins du pays. La fonction d'huissier est exécutée par le greffier au niveau des Tribunaux de Grande Instance et de Base.

**Secrétariat général.** Avant la réforme, le Secrétariat Général combinait les services généraux<sup>5</sup> et la gestion des affaires juridictionnels. Le Secrétaire Général de la Cour Suprême s'occupait en théorie d'un peu plus de 700 agents. A ce titre, il n'aurait pas la même charge que le Secrétaire Général des ministères qui ont environ une trentaine de personnes. Le Secrétaire Général de la Cour Suprême gère 18 directeurs qui sont répartis sur tout le territoire du pays. Les autres Ministères ont à peine 5 Directeurs. Notons par ailleurs, que le Secrétaire Général de la Cour Suprême n'est plus le plus haut fonctionnaire de l'Institution après le Président de la Cour Suprême. Il ne s'occupe que des services généraux (finance et administration) comme une entité détaché des affaires juridictionnelles. Il fonctionne comme un service semi-externalisé. Le Secrétariat Général n'a donc plus en pratique, dans ses prérogatives, la gestion des affaires techniques de la cour suprême comme l'aurait souhaité la loi organique (article 34, loi organique de 2004).

---

<sup>5</sup> Nous réservons ici ce concept de services généraux, les services de l'administration et des finances qui ne sont pas profondément dans la spécialité de l'institution et qui présentent les mêmes noms et fonctions quelle que soit l'institution. Ce sont les services d'achats de matériel, d'approvisionnement, de gestion des locaux, de paiement, de comptabilité générale et analytique, de gestion classique du personnel. Ces services peuvent être externalisés dans certaines circonstances.

Tableau 3. Recherche de fonctions à partir des textes légaux constitutifs (constitution, lois organiques)

Mission et fonctions d'après la Constitution	Mission et fonctions d'après la loi organique	Structures en charge d'après la constitution et la loi organique	Commentaires
<p><b>Mission</b></p> <p>Le <b>Pouvoir Judiciaire</b> est exercé par la Cour Suprême et les autres Cours et Tribunaux institués par la Constitution et d'autres lois (art 140).</p>	<p><b>Mission</b></p> <p>La Cour Suprême est la plus haute juridiction de la république (Art. 2)</p>	<p>Les juridictions spécialisées et les juridictions ordinaires</p>	<p><i>Le pouvoir judiciaire ne relève donc pas seulement de la cour suprême</i></p>
<p><b>Compétence</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>La constitution ne détermine pas la compétence géographique d'aucune juridiction ni la compétence de la Cour Suprême en tant qu'une instance administrative à compétence nationale</i></li> </ul>	<p><b>Compétences</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il y a une Cour Suprême dont le ressort comprend toute l'étendue du territoire de la République du Rwanda (art. 1).</li> <li>• <i>Ne précise pas directement le niveau de compétence si elle est en même temps géographique, administrative et juridictionnelle</i></li> </ul>	<p><i>Réparties à plusieurs juridictions</i></p>	<p><i>La compétence fait ici seulement référence à la couverture géographique</i></p>
<p><b>Fonctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Président (art 146)</li> <li>• Vice-Président (art 146)</li> <li>• Juge (art 142)</li> </ul> <p><i>Le greffier n'est pas mentionné par la constitution. Le greffier est une fonction réelle des Cours avant celle de la Vice-présidence</i></p>	<p><b>Fonction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Président</li> <li>• Juge</li> <li>• Greffier</li> <li>• huissier</li> <li>• Personnel d'appui <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secrétaire Général</li> <li>○ Directeur</li> <li>○ Agents</li> </ul> </li> </ul> <p><i>A ce niveau, la loi organique est précise</i></p>	<p><b>Constitution</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cours suprême (art 144)</li> <li>• Haute Cour de la République (art 149)</li> <li>• Tribunal de Grande Instance (art 150)</li> <li>• Tribunal de Base (art 151)</li> </ul> <p><b>Loi organique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cour Suprême</li> <li>• Haute Cour de la République</li> <li>• Tribunaux de Grande Instance</li> <li>• Tribunaux de Base</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La constitution se prononce sur les fonctions de Présidence de la cour et de juge et non les fonctions de greffier et d'huissier.</li> <li>• La constitution se prononce sur la cour en tant qu'organe judiciaire et non sur son autorité administrative sur les autres cours</li> </ul>

--	--	--	--

## **B.5 Les contraintes, chevauchements et duplications éventuelles**

La Cour Suprême a été organisée avec l'intention d'éloigner les agents chargés des affaires juridictionnelles (juges, greffiers) des services généraux. L'externalisation de ces services est en plein développement car les institutions préfèrent se concentrer sur leur métier et réaliser des économies de temps autrement difficile à réaliser en s'occupant de tout. La création d'un secrétariat général séparé des autres services juridiques avait pour but d'éloigner les juges et les fonctionnaires connexes loin de la manipulation financière dans le cadre de leur fonction. Ainsi, on a créé un secrétariat général éloigné des affaires juridictionnelles. Au niveau de certaines juridictions, le greffier interfère dans la gestion financière dont la signature des chèques, la participation dans les attributions de marché, alors que les structures ne lui permettent pas de participer à de telles tâches. Naturellement, comme c'est lui qui s'occupe de la gestion des affaires juridictionnelles au niveau du tribunal il intervient aussi dans la gestion des services généraux. Il y a lieu de revoir jusqu'à quel niveau on peut éloigner un organe technique de la gestion financière. Cela élimine en même temps un système de contrôle interne par les pairs du fait les services du DAF dans les tribunaux ne dépendent pas de l'hierarchie du Président du tribunal mais d'une autre hiérarchie éloigné géographiquement (se trouvant à Kigali dans la capitale).

L'inspection générale qui est un audit interne n'a pas de fonction de gestion d'après la loi organique. Mais, il participe en pratique dans la gestion des affaires juridictionnelles ainsi que des affaires courantes autre que les services généraux. Cela est lié à l'absence dans les structures, d'un niveau hiérarchique chargé de la gestion des affaires juridictionnelles.

## **Annexe C. STRUCTURE D'ORGANISATION ET PROCESSUS**

### ***C.1. Organisation***

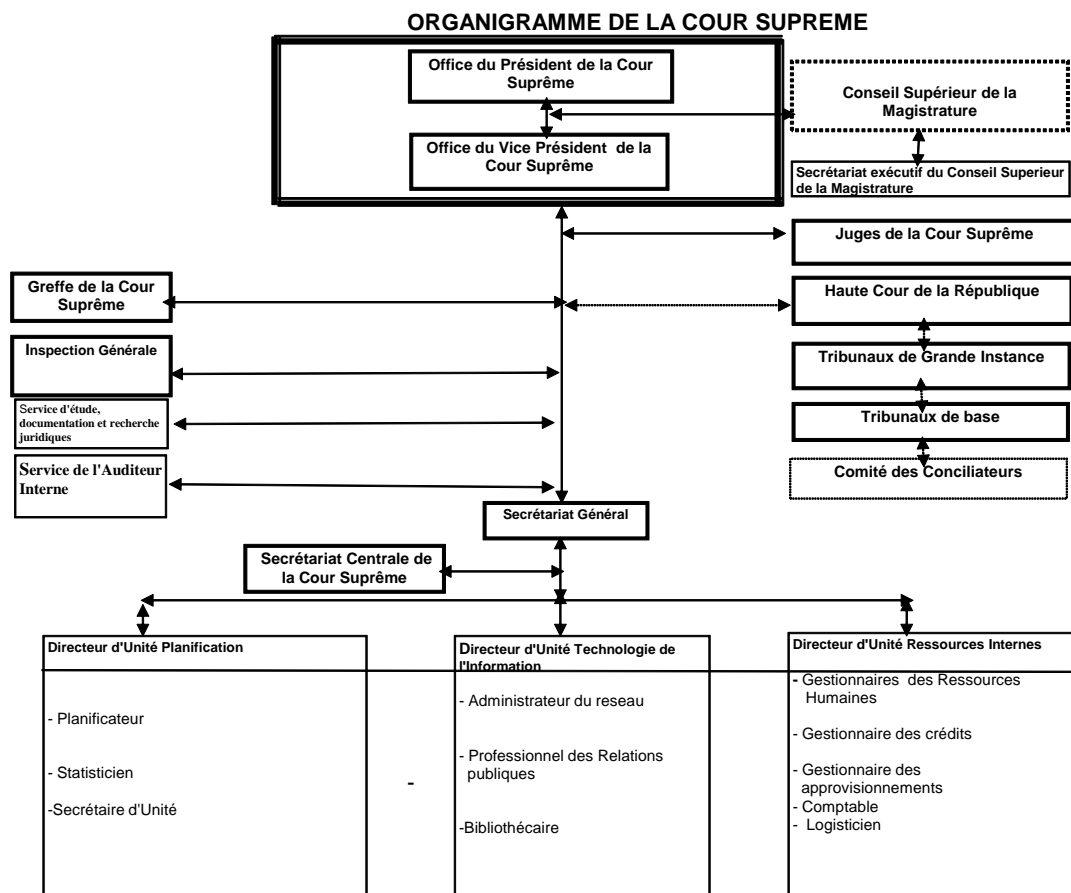
Actuellement, la Cour Suprême au niveau territorial comprend les organes suivants :

- La Cour Suprême
- La Haute Cour de la République composé de 4 chambres ( Rwamagana, Musanze, Nyanza, Rusizi)
- 12 Tribunaux de Grande Instance
- 60 Tribunaux de Base. Il existe 60 tribunaux de base répartis dans tout les pays en fonction des besoins de service pour la population. Chacun a 2 juges (magistrats) et deux greffiers sans personnel d'administratif.
- 4 autres chambres de commerce étaient prévues avant la fin de l'année 2007. Au total les tribunaux seront au nombre de 82.

Les compétences de chaque structure géographique ainsi que chaque département sont décrites dans la loi organique no 01/2004 la 29/01/2004 portant organisation, fonctions et compétence des cours et tribunaux. L'organigramme suivant traduit les liens qui existent entre la cour suprême et les autres cours en cherchant comment mettre de liens entre les instances juridictionnelles et administratifs.

### **Box A.1.**

**Box A.2. Organigramme actuel de la Cour Suprême accepté par MIFOTRA<sup>6</sup>**



**Box A.3.**

C'est après la réforme que les juridictions ont été séparées du Ministère de la justice et leur administration a été confiée à la Cour Suprême. Aujourd'hui, il y a deux administrations dans les juridictions, 1) l'une gérée par le Secrétaire général concernant le personnel d'appui pour les affaires courantes des juridictions, régis par la loi portant statut général de la Fonction Publique, 2) l'autre géré par le juge en chef, pour les juges régis par le Statut du personnel judiciaire y compris les greffiers.

Actuellement il existe quatre niveaux de juridictions au Rwanda à savoir la Cour Suprême, la Haute Cour de la République, les Tribunaux de Grande Instance et les Tribunaux de Base.

<sup>6</sup> Parmi les postes des services généraux, la loi organique parlement parle seulement du poste de Secrétaire Général. Les autres postes n'y sont pas prévus. L'article 35 de la loi organique N° 14/2006 du 22/03/2006 dit que l'organigramme ainsi que les attributions de ces services sont définies par Arrêté Présidentiel sur demande du Président de la Cour Suprême après approbation du Conseil Supérieur de la Magistrature »



Il existe 12 Tribunaux de grandes instances et 2 catégories de telles juridictions. La première catégorie est seulement pour 3 tribunaux de grande instance à savoir Nyarugenge, Huye, et Musanze. Ces trois tribunaux ont quatre chambres spécialisées en matière civile, pénale, commerciale et administrative. Chacun de ces Tribunaux de grande instance a 12 juges, 12 greffiers et un Directeur des ressources internes, un comptable et un secrétaire.

Les autres neuf Tribunaux de grande instance n'ont pas de chambre spécialisée en matière commerciale, c'est la grande différence qui existe entre eux. Chacun de ces tribunaux a 7 juges, 7 greffiers, un directeur des ressources internes, un comptable et un secrétaire.

La Haute Cour de la République est considérée comme une juridiction unique mais elle a quatre branches dans tout le pays le siège/ la Haute Cour centrale. Il y a des juges résidents travaillant à tour de rôle dans ces quatre branches. La Haute Cour a 26 juges, 26 greffiers, un Directeur des Ressources internes, un comptable, 5 Secrétaires (un secrétaire pour chaque branche et au siège) ainsi que 2 assistants administratifs.

La Cour Suprême a 14 juges et 9 greffiers. Le personnel administratif d'appui est sous la supervision du Secrétaire Général, les unités d'appui (divisions) comprennent l'Unité des Ressources internes, l'Unité de planification et l'Unité d'ICT. Le Bureau du Secrétaire Général est chargé de superviser le personnel du Secrétariat (5) et elle a un assistant administratif.

L'Unité des Ressources internes a un Directeur, un comptable, un gestionnaire de crédit, un chargé des approvisionnements, un chargé de la logistique, un gestionnaire des ressources humaines, un chargé des relations publiques.

L'Unité de planification a un directeur, un chargé de la planification, un statisticien et un secrétaire.

L'Unité de ICT a un Directeur, un administrateur de réseau et un informaticien (le chargé de la maintenance de l'outil informatique).

Le juge en chef est chargé de l'administration des juges et des greffiers comme il a été mentionné auparavant. D'autres unités qui sont sous la supervision du juge en chef sont l'Inspection générale des juridictions, l'Office de l'Auditeur Général, le Secrétariat du Haut Conseil de la magistrature, le Bureau du Juge en chef adjoint qui comprend l'Unité de documentation et de Recherche.

L'Inspection générale a à sa tête un Inspecteur général, 3 inspecteurs de juridictions, un secrétaire et un documentaliste.

Le service de l'Auditeur interne a un Auditeur interne.

Le Secrétariat du Haut Conseil de la Magistrature a un Secrétaire Exécutif et un Secrétaire.

Le Bureau de l'Adjoint du Juge en chef a un juge en chef adjoint, son secrétaire particulier et un secrétaire. L'unité de documentation et de recherche a deux chercheurs assistants et un documentaliste.

Le service du Juge en chef a un juge en chef, un secrétaire particulier, un assistant administratif et un chargé de protocole.

Le secrétaire général a adressé une lettre au MIFOTRA pour demander d'autres postes et le feu vert pour le recrutement. Mais, certains avis, même en dehors des cours, prétendent que le Secrétariat Général au du personnel en surnombre, comparativement aux besoins des juridictions.

**Absence de haut fonctionnaire de l'institution (manager par délégation).** Le Président de la Cour Suprême est le plus grand magistrat du pays. La loi lui donne aussi le mandat d'assurer la gestion au jour le jour de l'institution et des autres cours et tribunaux. Les tâches de gestion peuvent être déléguées au plus haut fonctionnaire de l'institution. Pour l'instant il n'y a personne qui est sensé assurer ce rôle en son nom. L'institution est organisée de telle manière qu'il existe plusieurs responsables sous l'autorité du Président avec des responsabilités différentes, mais certaines ne sont pas couvertes en matière de gestion de l'institution. L'on se pose la question de savoir si la fonction de greffier en chef, comme dans beaucoup de pays, peut jouer ce rôle en accumulant en même temps la gestion technique et administrative.

**Implication de l'Inspection Générale dans la gestion courante.** Le service de l'Inspection Générale est composé de 4 inspecteurs dont un Inspecteur Général et 3 inspecteurs. La loi prévoit que ce service soit rattaché au cabinet du Président de la Cour Suprême. Ce service pourrait-il dépendre du Haut conseil de la Magistrature pour jouir de son indépendance et pour que son travail puisse s'appliquer à tout le système judiciaire et non seulement aux cours et tribunaux de Grande Instance et de Base. Peut être que cette fonction soit appelée Secrétaire Général ou Greffier en Chef.

Selon la loi organique, ce service a pour attributions principales<sup>7</sup> :

- Le contrôle disciplinaire du personnel judiciaire. Le personnel judiciaire implique aussi ceux de la Cour Suprême en tant que cour et non administration centrale et ceux des autres cours et tribunaux ordinaires. En pratique, la Cour Suprême en tant que cour est exclue de cette inspection.
- Le contrôle de fonctionnement (la planification des jugements, les dysfonctionnements des cours...)
- Le contrôle de la qualité (la bonne application des lois, interprétation, référence des lois et leurs conséquences, actualisation des lois etc...). Ceci peut aboutir à la révision des lois et à la formation du personnel judiciaire.

**Différenciation de statut.** La structure de la Cour Suprême comprend en tant que cour : le Président, le Vice-président, les juges et les greffiers. La Cour Suprême en tant qu'institution dont la mission est d'assurer l'administration des cours et tribunaux ordinaires comprend les structures suivantes : Présidence, vice-présidence, Inspection Générale, Secrétariat Général, la Haute Cour de la République, les Cours de Grande Instance et les Cours de Base. Le personnel du SG relève de la fonction publique. Le personnel juridictionnel a un statut spécial, mais se lamente d'être traité moins bien que le personnel de la fonction publique.

**Les tribunaux de base.** Ils ont théoriquement un effectif du personnel de 5 personnes dont : 1 Président, 1 juge, 1 greffier en chef, 1 greffier, 1 planton. Le planton est un temporaire et n'existe pas partout. Il n'existe pas d'huissier. Le travail de l'huissier est accompli par le greffier ou tout autre juge.

## C.2. Objectifs, fonctions et principales tâches

**Inspection Générale.** L'Inspection Générale de la Cour Suprême, prépare des réunions, des formules d'évaluations, des formations des juges et des greffiers ; organise l'élaboration des projets qui concerne les juges. Le fait qu'il y a un secrétariat général qui n'est pas impliqué dans les services juridictionnels, l'Inspection Générale est le service qui s'en charge en partie. Si nous consultons la loi organique de 2004 modifiée en 2005, il est dit dans l'article 21 qu'« il est créé au sein de la Cour Suprême, un service d'Inspection Générale des Cours et Tribunaux dont la direction est confiée à un Inspecteur Général assisté par les Inspecteurs. L'organigramme ainsi que les attributions de ce service sont déterminés par ordonnance du Président de la Cour Suprême, sur approbation du Conseil Supérieur de la Magistrature. » Mais déjà l'article 38 donne une partie des attributions de

---

<sup>7</sup> Voir article 38, loi organique N° 01/2004 du 29/01/2004 portant organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Suprême, modifiée et complétée par la loi organique N°10/2005 du 28/07/2005

l'Inspection Générale dans son rôle de contrôle. Il est dit que « La Cour Suprême est chargée de contrôler régulièrement le fonctionnement de chaque juridiction ordinaire, la discipline des juges et des greffiers ainsi que d'autres employés, la mise en application des règles, instructions et directives régissant l'activité des juridictions ainsi que la conformité à la loi des décisions rendues. Ce contrôle est effectué par le Service de l'Inspection Générale des Cours et Tribunaux rattaché au Cabinet du Président de la Cour Suprême ». Nous n'avons pas pu trouver une ordonnance du Président de la Cour Suprême qui fixe l'organigramme et les attributions de ce service.

Par contre, dans le cadre organique négocié avec le MIFOTRA, en lisant les attributions des services de l'inspection générale, on y trouve beaucoup d'activités attribuées aux inspecteurs des cours qui s'éloignent de celles relatives à la fonction de contrôle. On lit notamment dans le cadre organique, je cite :

- Gérer les dossiers des Juges et Greffiers;
- Aider les autres organes de la Cour Suprême dans la conception et exécution des programmes de formation du personnel judiciaire ;
- Analyser et exploiter les rapports des Cours et Tribunaux et formuler des avis aux instances supérieures de la Cour Suprême ;
- Assister le Président de la Cour Suprême dans la préparation des instructions concernant la conduite du personnel judiciaire ;
- Recevoir les doléances des magistrats et autre personnel judiciaire concernant l'évaluation de leur travail; - Préparer les formulaires à utiliser dans les Cours et Tribunaux ;
- Assister le Président de la Cour Suprême et les Présidents des Cours et Tribunaux dans la préparation des instructions concernant le fonctionnement des Cours et Tribunaux;
- Recevoir les requêtes,
- Assister le Conseil Supérieur de la Magistrature dans la préparation des concours de recrutement et de promotion du personnel judiciaire;
- Initier le système d'évaluation des activités des juridictions et du personnel judiciaire ».

A la lecture de ce qui précède l'Inspection Générale s'occupe des affaires administratives du fonctionnement des services juridictionnels. Pour assurer le bon fonctionnement et l'équilibre institutionnel, l'inspection devrait être séparée de la gestion courante de l'institution comme le prévoit la loi organique. Ce dernier ne devrait être contredit par le cadre organique si l'on tient compte de la hiérarchie des normes.

**Secrétariat Général.** Le Secrétaire Général de la Cour Suprême qui s'occupe d'environ 700 personnes n'a pas la même charge que le Secrétaire Général des ministères qui ont environ une trentaine de personnes. Le Secrétaire Général de la Cour Suprême gère 18 directeurs qui sont répartis sur tout le territoire du pays. Les autres Ministères ont à peine 5 Directeurs. Mais une partie des attributions du Secrétariat Général réalisées par cet organe dans les autres Ministères, sont dispatchés entre les magistrats et les greffiers au niveau de la cour suprême.

**Greffe.** Le Greffe qui auparavant relevait du Ministère de la Justice est actuellement sous l'administration de la Cour Suprême. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'organisation de la loi organique a des sections qui comportent des postes sans s'être prononcé sur les structures qui doivent renfermer ces postes. A titre d'exemple, la loi organique de 2004 de la Cour Suprême modifiée à ce jour parle des greffiers et le greffe vient

comme une entité secondaire : « Il est créé au sein de la Cour Suprême un Service de greffe dont la direction est confiée au Greffier en Chef de cette Cour »<sup>8</sup>.

Le greffe mériterait plus autant de précision dans la loi organique comme est le cas pour l'inspection générale. Le greffe est d'une importance capitale dans le fonctionnement d'une cour de justice.

Le Greffier en Chef de la Cour Suprême est nommé après concours par le Président de la Cour Suprême. Ainsi l'on parle du greffier en chef sans avoir préalablement défini et limité les fonctions du greffe. Cette délimitation peut dépendre d'un pays à un autre dans son rôle de secrétariat d'une juridiction judiciaire ou administrative, où sont notamment conservées les minutes des actes.

Dans les juridictions, le greffier a pour mission de garantir le bon déroulement des débats aux audiences, d'en rapporter par écrit les échanges, déclarations, et observations, et d'authentifier les actes juridictionnels d'une juridiction. Il travaille dans un greffe.

Le greffe est le lieu où sont déposés les minutes des jugements et les actes de procédure. Mais il désigne aussi l'ensemble des services et des personnels des tribunaux permettant aux magistrats de rendre la justice et d'assurer leurs fonctions juridictionnelles. Le greffier authentifie les actes de la procédure, à l'audience, il fait partie intégralement de la formation de jugement qui ne peut siéger sans la présence du greffier, en charge de prendre note du déroulement des débats. La signature du greffier sur un jugement ou un arrêt est indispensable pour rendre celui-ci exécutoire.

**Greffier en chef.** C'est dans l'article 33 de la loi organique qu'on trouve les attributions du Greffier en chef. Il est dit à l'article 33 « Sous la direction et la supervision du Président de la Cour Suprême, le Greffier en Chef de cette Cour est chargé d'assurer l'organisation, le fonctionnement du greffe et la discipline des greffiers. A ce titre, il distribue les tâches aux autres greffiers de cette juridiction et supervise l'activité du greffe relative à la délivrance des expéditions et copies d'arrêts et d'autres actes juridictionnels de la Cour Suprême. Il exerce le pouvoir disciplinaire sur tous les greffiers de la Cour Suprême conformément à la procédure disciplinaire établie par le statut. Il est responsable de la garde des archives, de la conservation des dossiers de la Cour et de la régularité de tous actes de procédure. Il tient, à l'instar d'autres greffiers, la plume aux audiences de la Cour Suprême. Dans l'exercice de ses fonctions, le Greffier en Chef de la Cour Suprême est assisté d'autant de greffiers que de besoin pour le bon fonctionnement de la Cour ».

**Les greffes.** La loi organique n° 01/2004 portant organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Suprême ne parle pas de greffe des autres juridictions alors que ces dernières n'ont pas une existence légale autonome que la constitution confère à la Cour Suprême.

De plus, au niveau de la cour et du Tribunal, le greffier en chef et les greffiers devraient avoir des attributions complètement distinctes. Dans la loi organique on dit que « il tient (greffier en chef), à l'instar d'autres greffiers, la plume aux audiences de la Cour Suprême ».

Le fait que le greffier en chef exerce des fonctions de gestion, d'encadrement, quand il administre le greffe, il devrait être épargné des fonctions de greffier. Mais son travail de gestion devrait s'étendre à participer conjointement avec le Président de la cour et l'officier public, à l'élaboration du fonctionnement de la juridiction (tableau de roulement des audiences, permanence du greffe).

Une partie du travail de gestion dévolue naturellement au greffe est actuellement assurée en partie par un service du secrétariat général et en partie par l'Inspection Général. C'est le greffe qui élabore le budget, en concertation avec le Président du Tribunal, et en assure l'exécution pour tout ce qui a trait au fonctionnement

---

<sup>8</sup> Loi organique de 2004, « Sous section 2. Des Greffiers. Articlé: 17 »

de la juridiction et des greffes. En ce qui concerne la gestion des bâtiments judiciaires, des ressources matérielles et des finances, le Secrétariat Général intervient comme un service d'appui.

Cependant, la gestion du personnel de la juridiction n'est pas bien centralisée, le greffe assure seulement la gestion du personnel du greffe, le Président du tribunal gère son personnel, le secrétariat général assure aussi la gestion du personnel de son ressort.

A la différence du greffier en chef qui assure aussi une partie des fonctions de gestion d'après la loi, la loi organique ne précise rien quant au rôle des greffiers. Il est seulement dit à l'Article 18 que « Dans l'exercice de ses fonctions, le Greffier en Chef de la Cour Suprême est assisté d'autant de greffiers que de besoin pour le bon fonctionnement de la Cour. Les greffiers de la Cour Suprême sont régis par la loi portant statut des juges et des agents de l'ordre judiciaire. Ils sont nommés par le Président de la Cour Suprême, après concours.

**Greffier classique.** Le greffier dans les tribunaux est un technicien de la procédure. Il assure la mise en forme des dossiers et des jugements. Il assure aussi des tâches d'encadrement intermédiaires, d'accueil et d'information des justiciables. Il est garant du bon déroulement de la procédure à l'audience, dont la présence est indispensable et à laquelle il doit consigner ce qui est rapporté, en toute indépendance.

**Greffier avant et après la réforme.** Avant la réforme et jusque maintenant, le greffier s'occupe des affaires juridictionnelles mais aussi sollicitent les services financiers actuellement détachés. Avant la réforme, comme les institutions étaient souvent à court d'argent, le greffier faisait tout ce qui étaient dans ses possibilités pour obtenir assez d'argent pour couvrir certaines charges des cours et tribunaux. Ce rôle est maintenant consigné au niveau du Secrétariat Général qui n'a pas la même sensibilité que le greffe quant aux priorités à établir.

**La fonction d'huissier .**La loi organique de 2004 ne définit pas la fonction d'huissier. Dans certains articles, il est évoqué que l'avis ou la signification sont du ressort du « huissier ou du greffier ». Dans le cadre organique nulle part n'est mentionné le nom d'huissier. La loi ne fait pas non plus référence à l'assignation ou à la notification. La loi n°6 bis/2004 du 14/4/2004 portant statut des juges et des agents de l'ordre judiciaire ne parle pas non plus de l'huissier en tant qu'agent de l'ordre judiciaire.

L'huissier est un officier, qui détient la prérogative de signifier et d'exécuter les décisions rendues par les tribunaux. Il est notamment souvent chargé de signifier les actes et authentifier les personnes auxquelles il les remet, procéder au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances, délivrer les convocations en justice (assignations et citations), etc. Il pratique des activités dont il a la prérogative, comme la signification, l'appel des causes et la sécurité lors des audiences, l'exécution forcée ; et d'activités hors monopole comme le recouvrement amiable, les constats. L'huissier était partout un fonctionnaire public. Son salaire était fixe et ne dépendait ni de la qualité ni de la quantité du travail réalisé. Maintenant, la Cour Suprême fait l'apprentissage du métier d'huissier professionnel.

Le statut actuel des Huissiers de Justice résultant d'une disposition législative portant les conditions de leur responsabilité professionnelle, précise leur statut et autorise leur groupement ou leur association. Ce que les huissiers professionnels privés ont déjà fait.

**Les structures de gestion technique ne sont pas bien définies.** A l'article 34 de la loi organique, il est dit que le Secrétaire Général de la Cour Suprême est chargé de la coordination de toutes les activités administratives et techniques des services de la Cour. Il est également responsable de la mise en œuvre de la politique, des stratégies et programmes de la Cour Suprême dans le domaine administratif et technique. A l'article 107 de la loi organique, il est stipulé que le Secrétaire Général, au même titre que l'Inspecteur Général, font partie des services d'appui de la Cour Suprême. Or si on regarde bien ce que précise l'article 37 qui dit que « La Cour Suprême est chargée de l'administration de tous les Cours et Tribunaux ordinaires du pays ». Peu

d'activités ci-dessous cités concernent le Secrétaire Général. Les activités administratives prévues à cette disposition législative dont il n'est pas précisé directement la structure responsable sont :

- 1° Veiller au bon fonctionnement des Cours et Tribunaux et donner les directives y relatives;
- 2° Organiser les concours de recrutement des greffiers et d'autres employés de la Cour Suprême;
- 3° Organiser les cérémonies de prestation de serment des juges, des greffiers et autres employés de la Cour Suprême autres que ceux qui prêtent serment devant le Président de la République;
- 4° Préparer les dossiers à soumettre à l'examen du Conseil Supérieur de la Magistrature ;
- 5° Etablir des formulaires à l'usage des juridictions.

Le cadre organique fait fi à l'esprit de la loi essaye de répartir ces attributions entre l'Inspection Générale et le greffe, alors que la loi à l'article 38 ne dévolue à l'Inspection Générale que le rôle de contrôle. La Cour Suprême est une institution centralisée qui couvre tout le pays et qui n'a bien défini le mandat du Secrétariat général. Avec 78 cours et tribunaux, auxquels on peut ajouter 4 cours commerciales en voie de création, le mandat du secrétariat général doit être mieux défini.

**Communication et information ICT :** La contribution de l'ICT au niveau de la Cour Suprême est de promouvoir et d'assurer la mise en application des politiques nationales en matière d'ICT. Un système d'utilisation des MODEM a été instauré, et aide dans la communication de tous les tribunaux du pays par courrier électronique. Mais, 20 Tribunaux de base n'ont pas d'accès à l'internet à cause du relief et de la couverture du réseau internet.

L'ambition de la Cour Suprême est d'être reliée en réseau avec tous les cours et tribunaux. Au niveau du siège le réseau existe déjà mais n'est pas exploité totalement par les unités techniques de la Cour Suprême. Trois Chambres de la Haute Cour de la République sont en train d'être équipées en système de réseau. Il ne reste que la chambre de Rwamagana qui ne dispose pas d'infrastructure immobilière requise pour l'installation du réseau ICT.

Le plan d'action 2008 de la division ICT prévoit 5 tribunaux de grande instance (TGI) qui doivent être équipés de LAN (Local Area Network). Pour l'année 2009, il est prévu un WAN avec l'équipement en matériels informatiques de tous les TGI. Aussi avec l'an 2010, il est prévu que l'équipement en matériels informatiques de tous les tribunaux de base (TB) sera terminé, il est possible d'évaluer la couverture du réseau et il faut installer des équipements spécifiques pour résoudre le problème de réseau lié au relief.

### **C.3 Les duplications ou chevauchements entre les attributions**

**Question de la police.** C'est la police qui constate l'infraction et transmet le dossier au Parquet. La police fait d'abord les enquêtes. La police a droit à 72 heures de détention. Lorsque le dossier est mal fait par la police, il arrive souvent que la parquet n'arrive pas à soutenir l'accusation devant les juridictions on est quelquefois obligé de retourner le dossier.

**Question de la Haute Cour de la République.** La Haute Cour de la République basée à Kigali a sa compétence limitée à la Ville de Kigali. Mais, en même temps cette juridiction dirige les chambres (appelées aussi Hautes Cours) réparties selon d'autres subdivisions géographiques<sup>9</sup>.

L'idée de départ serait de créer une seule Haute Cour de la République. Les juges devraient se déplacer pour juger à partir de Kigali. Pendant la conception des structures, cette idée d'une Haute Cour localisée uniquement à Kigali a été abandonnée. On a ainsi créé des chambres avec délimitation territoriale, tout en voulant garder un siège central (Haute Cour de la République). Ainsi la Haute Cour de la République Kigali en plus de sa propre circonscription juridictionnelle qui se limite à Kigali a un œil sur les autres juridictions dont le mandat serait à définir précisément. La Haute Cour de la République de Kigali a des difficultés d'assurer le suivi des chambres localisées en dehors de sa circonscription sans des mécanismes arrêtés à ce propos. Cette même Haute Cour a sa propre juridiction à gérer.

**Spécialisation des juges.** Au niveau des tribunaux de grandes instances, Les dispositions légales prévoient la spécialisation des juges<sup>10</sup> : Administratives, commerciales, Mineurs. Dans la pratique cela n'a pu se réaliser. Les juges ne sont pas spécialisés, ils jugent tous à la demande, n'importe quel cas.

**Double rôle de l'Inspection Générale.** La Cour Suprême dispose d'un cadre organique (daté de Janvier 2006) qui définit clairement les attributions mais qui sont parfois surchargées. A titre d'exemple, le service d'Inspection Générale qui est le seul organe technique au niveau national, il joue à la fois le rôle de contrôle, de mise en application des conclusions de l'inspection que lui-même a proposé et de l'élaboration de différents outils de travail. Cela fait que ce service est à la fois impliqué dans le contrôle et dans la gestion courante.

### **Principal business processes and systems**

Certaines discussions ont porté sur le budget des cours et tribunaux et leur séparation de celui de la Haute Cour de la République. Il s'avère que c'est la Haute Cour de la République qui participe activement à la répartition du budget entre les différentes juridictions. Le budget est tellement réduit qu'il ne répond pas aux besoins exprimés et jugés nécessaires. Il y a lieu de voir si la décentralisation du processus budgétaire peut entraîner des économies.

Les tribunaux de base préparent leurs besoins et transmettent la liste au Tribunal de Grande Instance. Celui-ci envoie directement les besoins au Secrétaire Général de la Cour Suprême. Le SG s'adresse directement au TGI pour toute collaboration en ce qui concerne le budget et aucune lettre copie n'est réservée à la chambre de la Haute Cour de la République de cette circonscription<sup>11</sup>.

Le MIFOTRA prend souvent beaucoup de temps pour approuver les structures proposées par l'institution. Après approbation du Ministère, cela prend aussi un temps pour que le cabinet prenne sa dernière décision. La Cour Suprême n'a généralement aucune preuve que le MIFOTRA a transmis leur proposition au cabinet. L'institution n'est pas généralement au courant de la version de la structure transmise par le MIFOTRA au Cabinet.

---

<sup>9</sup> L'article 143 de la constitution autorise les juridictions ordinaires à l'exception de la cour suprême « d'être dotés de chambres spécialisées ou détachées, par ordonnance du Président de la Cour Suprême, sur approbation du Conseil Supérieur de la Magistrature ». Le détachement a été possible mais non la spécialisation.

<sup>10</sup> L'article 10 de la loi organique N° 14/2006 dit qu'il est institué au sein des tribunaux de Grande Instance de Nyarugenge, de Huye et de Musanze, des Chambres spécialisées en matières commerciales, financières et fiscales.

<sup>11</sup> La loi organique N° 14/2006, dans son article 23 dit que « le Président de la Haute Cour de la République est chargé de l'organisation administrative de la Haute Cour et de la bonne marche des juridictions inférieures. »

L'Article: 10 de la Loi organique N°14/2006 du 22/03/2006 précise que chaque Tribunal de Grande Instance est composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'au moins cinq (5) autres Juges, de greffiers et d'autre personnel d'appui nécessaire au bon fonctionnement du Tribunal. Le Tribunal de Grande Instance sise à Kabuga remplit cette condition. Il a 1 Président, 1 vice-Président, 5 juges, 1 greffier chef, 5 greffiers et 3 personnes des services d'appui, ce qui fait un effectif de 16 personnes.

Pour l'attribution des marchés des tribunaux de base, par exemple en ce qui concerne les procédures, c'est le Tribunal de Grande Instance qui s'en occupe. Le greffier en chef peut participer dans le comité.

**Processus de Planification :** La Cour Suprême dispose de plusieurs outils de planification, à savoir : Les canevas (planification, récolte des données, rapport) qui leur permettent de concevoir les plans stratégiques ( par exemple, celui de la période de 2004-2007) et les plans d'action annuels ainsi que les rapports d'activités.

En ce qui concerne le processus de planification, ils suivent un road map, et tenant en considération les politiques et programmes nationaux. Chaque unité doit délivrer les données correspondant au type de planification (MTEF, EDPRS, Budget) et ils effectuent une évaluation trimestrielle et élaborent des rapports correspondants. Les rapports sont envoyés à la primature mais il n'y a pas de feedback.

Dans le draft de 09 Sept 2007 de l'EDPRS, nulle part dans le document principal n'est mentionné la responsabilité ni de la Cour Suprême, ni du Ministère de la Justice. D'autres ministères sont nommément responsabilisés.

Chaque trimestre le Président de la Haute Cour de la République organise une réunion à laquelle participe tous les Présidents des chambres de cette Haute Cour. Les débats tournent autour de plusieurs questions mais les réunions ne sont pas orientées dans le sens de vérifier le niveau d'atteinte des objectifs fixés.

#### **C.4 Potentiel de plus de décentralisation et d'externalisation**

L'Ombudsman ne relaie pas les cours et tribunaux mais plutôt joue le rôle de médiation entre l'individu et n'importe quelle institution pour régler les litiges à l'amiable. Mais il arrive que le litige nécessite le traitement au niveau du Tribunal. Dans ce cas, l'Ombudsman transmet le dossier à la cour et au tribunal tout en demandant d'être informé de la suite qui serait réservée au dossier ainsi que le traitement final du litige.

Les premières années après sa création, les services de l'ombudsman recevaient beaucoup de plaintes. Pour pallier cette situation, les services de l'ombudsman ont organisé des campagnes de sensibilisation sur la justice et les droits du citoyen. L'office de l'Ombudsman a en même ouvert des débats publics sur la justice au niveau de la presse et de l'audio-visuel. Ces deux initiatives ont renouvelé la confiance que citoyens portent aux cours et tribunaux. Ainsi, les citoyens font beaucoup plus recours aux cours et tribunaux et fréquentent moins les services de l'ombudsman qui ne peut en aucun cas remplacer les premiers. Selon les derniers développements, les services de l'ombudsman sont devenus non pas le premier mais le dernier recours en matière de justice.

#### **Il est possible de continuer le processus de décentralisation**

La lourdeur de gestion financière et administrative de la Cour Suprême ne pourrait être résolue qu'en décentralisant les services administratifs et financiers de la Cour Suprême. Chaque tribunal et cours devrait être responsable de son budget et ne devrait pas dépendre des juridictions supérieures dans son fonctionnement et approvisionnement.

La décentralisation administrative et budgétaire n'est pas effective et facile, compte tenu de l'organisation et fonctionnement des cours et tribunaux, où la Cour Suprême est l'organe coordonnateur de toutes les activités.



Even after the 2004 reforms, the Judiciary remains highly centralized. The Supreme Court is planning a restructuring for next year that will include establishing several separate Commercial Courts.

L'Etat pourrait être représenté dans le pénal par le secteur privé et ainsi une partie des attributions du contentieux de l'Etat pourrait quitter le ministère de la justice. La défense de l'Etat pourrait être assurée par des avocats privés.

## Annexe D. PERFORMANCE ET CAPACITES

### D.1. Evidence de performance

**Changement dans le nombre du personnel.** La Cour Suprême a connu plusieurs réformes. Lorsque la carte administrative a changé, obligatoirement les structures de la Cour Suprême ont changé. Cela conditionne également le budget ainsi que l'effectif du personnel. La constitution révisée en 2005 comme suite à la réforme de la décentralisation, a réduit le nombre des Districts de 106 à 30. Le système judiciaire est passé de 106 à 60 Tribunaux de Base. 12 Tribunaux de Grande Instance ont été créés pour remplacer ceux de Province prévus par la constitution de 2003 avant sa révision en 2005. 1 Haute Cour de la République avec ses 4 chambres ainsi que le Cour Suprême. De 124 cours et tribunaux, il y a 84 maintenant en référence à la révision de la constitution de 2005.

Après la réforme de 2004, la Cour Suprême es déjà à sa troisième réforme. Au départ il y avait un effectif de 2000 employés, MIFOTRA a diminué en 2004 pour arriver à 911, le changement de la carte administrative en a réduit pour atteindre un effectif du personnel de 578. On a remercié un bon nombre de personnel et on a engagé d'autres.

**Suivi de l'EDPRS/Indicateurs/évidences.** La Magistrature est pilier de l'EDPRS. Le plan EDPRS du Ministère de la Justice reprend celui de la magistrature. La mission va identifier les moyens que la magistrature possède pour réaliser l'EDPRS. L'EDPRS est un plan budgétisé dans les différents secteurs.

Tableau 4. Liaison entre les outils de planification actuels et futurs

Vision 2020	Grandes orientations fixés par l'EDPRS à l'institution	Objectifs du plan d'action 2008
1. Assurer la progression vers un Etat de Droit	1. Assurer un accès universel à la justice 2. Garantir que la loi et l'ordre soient maintenus et renforcés	1. Rendre la justice accessible aux justiciables
2. Utiliser Gacaca comme justice de réconciliation.	<i>Rien à signaler</i>	<i>Rien à signaler</i>
3. Assurer la séparation des 3 pouvoirs.	<i>Rien à signaler, parce que déjà assurée par la constitution de 2003</i>	2. Assurer L'indépendance de la magistrature
<i>Rien à signaler</i>	<i>Rien à signaler</i>	3. Optimiser la collaboration avec les partenaires
<i>Rien à signaler</i>	<i>Rien à signaler</i>	4. Rendre bonne, efficace et efficiente l'administration de la justice

Ce tableau dans lequel toutes les colonnes et les lignes ne sont pas remplies veut montrer l'intérêt d'assurer des liens entre les différents documents de planification tout au moins disposer des mêmes grandes orientations stratégiques. Les différences ne pourraient subvenir qu'au niveau des activités planifiées.

C'est le MINECOFIN qui se charge du suivi et évaluation au niveau de tous les ministères. Mais tous les ministères ont des indicateurs de performance. En ce qui concerne la justice il y a le nombre de jugement, le temps pour rendre un jugement, la distance minimale ou maximale pour un justiciable, la qualité des infrastructures.

**Archivage.** L'archivage a actuellement plus d'importance même si le système de travail n'est pas encore parfait. L'organisation actuelle ne permet pas de bien assurer les fonctions relatives à la documentation et aux archives. Les dossiers doivent être classés selon des normes reconnues entre les dossiers (en cours, fixés et clôturés). La compilation des données lors de la confection du rapport annuel prend beaucoup de temps.

**Dépersonnalisation du métier de juge.** Avant la réforme les fonctions juridictionnelles au niveau de la Cour Suprême en tant que juridiction étaient assurées des chambres spécialisées. Maintenant au niveau de juridictions, il n'ya pas de spécialisation. Même celles qu'on a créées n'ont pas pu fonctionner. Actuellement, tout le monde est juge et tout le monde peut traiter toute forme de dossier. Avant la spécialisation des cours et tribunaux, il y avait des juges qui étaient surchargés et d'autres sous-employés.

**Réduction de conflits.** Avant la réforme, il y avait un Président et 6 vice-Présidents qui étaient en même temps Présidents des cours. Cette structure était à l'origine des conflits entre le Président et les vices Présidents qui étaient en même temps Présidents des cours inférieures. Ces Présidents fonctionnaient comme si ils étaient indépendants de la présidence de la Cour Suprême.

**Importance de l'existence de l'Inspection Générale.** Avant la réforme l'Inspection Générale n'existait pas. Les juges travaillaient sans contrôle efficace. Les juges constatent que l'Inspection Générale les talonne beaucoup alors qu'auparavant ils travaillaient en toute indépendance. Il y a plus de travail maintenant avec la diminution de l'effectif du personnel. Le fait de plus rendre compte ainsi que la présence de l'Inspection Générale régulièrement rend la pression du travail encore plus intense.

**Peu de juges dans les villes.** Les tribunaux de base dans les centres urbains n'arrivent pas à accomplir leur mission avec 4 juges. Par exemple dans le Tribunal de Base de Kacyiru, on y trouve 4 juges et 4 greffiers. C'est le Président de la Haute Cour de la République qui se charge de créer d'officiers mobiles pour combler les déficits de certaines juridictions. Il instruit aux juges et aux greffiers de changer temporairement de lieu d'affectation. Cette mobilité est facilitée par l'élimination de l'indépendance des anciens cours d'appel qui faisaient ombre à l'entraide réciproque. Actuellement, le personnel judiciaire est organisé selon les besoins réels et changeants de chaque juridiction sans toutefois recourir à de nouveaux recrutements lorsque l'institution est confrontée à des limitations budgétaires.

**Les juges ont "imihigo".** A titre d'exemple le juge du Tribunal de Base de Rusororo à un objectif de 15 jugements (prononcés : cas jugés) par mois. Imihigo a permis de réduire sensiblement les cas non jugés de plusieurs centaines à 116 cas à juger actuellement. C'est le juge qui rédige lui-même le jugement. Cela paraît normal pour les Tribunaux de Base mais ceux de niveau élevé trouvent qu'il serait plus judicieux d'avoir des secrétaires compte tenu du nombre de pages à taper souvent trop élevé (des dizaines de pages).

**Importance du juge unique.** La disposition de juge unique est prévue par la constitution en son article 141. Avant la réforme, 3 juges siégeaient en même temps. Tout le monde était responsable et finalement personne ne l'était pas. Le système introduit par la réforme qui fait qu'un juge siège seul augmente son niveau de responsabilité.

**Satisfaction des bénéficiaires (juge unique).** Avant les réformes constitutionnelle et législative, les juges de Première Instance siégeaient par groupes de trois. Ils sont maintenant tenus de siéger individuellement, ce qui exige d'eux davantage de confiance en soi et une aptitude à exercer de l'influence et à inspirer le respect et au

dessus tout d'être tenu responsable. Les associations des droits de l'homme sont intéressées de la manière dont les procès sont conduits et prononcés. Elles louent la rapidité introduit par le système de juge unique.

**Non satisfaction des bénéficiaires.** Les organes privés en marge des tribunaux sont satisfaits par la programmation des procès au niveau des tribunaux de base. Les associations en marge de la justice ont constaté que les procès tardent surtout au niveau des instances d'appel (Tribunal de Grande Instance et Haute Cour). La cause probable pour eux serait en ce qui concerne la Haute Cour serait, le niveau d'accueil qui est rudimentaire. Ces organes avancent l'hypothèse du système de la Haute Cour de la République qui accumule beaucoup de dossiers pour justifier avoir une grande charge horaire.

**Evaluation du personnel.** Il n'existe aucun document en ce qui concerne l'évaluation du personnel. La loi de 2002 prévoyait qu'aussitôt la réforme faite, il faudrait procéder à la mise en place d'un arrêté de mise en application de la réforme. Cet arrêté n'a jamais vu le jour. La mission a pu mettre la main sur un formulaire de demande de congé qui est la seule pièce à leur disposition quant à la gestion du personnel

**Plan stratégique.** Si l'on considère le plan Stratégique 2005-2007, il est bien prévu des indicateurs de réalisation qui consisteraient à monter si les activités prévues dans le cadre de ce plan ont été réalisées et les résultats attendus ont été obtenus. Il était même prévu dans le plan stratégique des évaluations annuelles dont la première par une consultation externe et une évaluation finale en fin de programme par un service indépendant externe. Aucune de ces évaluations n'a été faite en ce moment où la Cour Suprême a engagé le processus de rédaction du plan stratégique « 2008-2012 ». Les mécanismes de suivi prévus dans le document n'ont pas non plus été mis en place dont notamment un comité de suivi budgétaire, l'élaboration des outils de suivi technique, le comité de pilotage impliquant aussi les bénéficiaires qui devraient débattre régulièrement de l'exécution du plan stratégique.

**Huissier Professionnel (efficacité).** L'huissier Professionnel privé a beaucoup contribué à rendre efficace cette fonction. A la différence de la période qui a précédé à l'externalisation de cette fonction, l'officier public ne se déplace pas avec l'acte. Il utilise le transport public en commun et ses correspondants dans le lieu où réside le destinataire de l'acte judiciaire. Cela entraîne une économie de temps de la part de l'officier public, un partage et une rationalisation de l'emploi de transmission.

Par ailleurs la question qui concerne leur coût n'a pas été suffisamment étudiée. Si maintenant la Cour Suprême peut supporter le coût de l'huissier professionnel privé, rien ne dit que les Tribunaux de Grande Instance et les Tribunaux de Base pourront faire autant. Mais l'on sait déjà que les coûts occasionnés par les greffiers des Tribunaux de Base et de Grande Instance pour les assignations sont exorbitants et font partie des lourdes charges des cours et tribunaux. Ces coûts sont relatifs aux assignations et concernent la location de véhicules et les frais de missions. L'externalisation de ces services rentre bien dans le cadre de la politique du développement du secteur privé.

**Proximité.** La deuxième réforme qui avait trait à la répartition géographique du pays a éloigné le justiciable des institutions judiciaires. Le District est devenu plus grand qu'auparavant et les distances parcourues par les justiciables sont devenues encore plus grandes. Les cours et tribunaux à l'intérieur du pays sont passés de 106 à 60. Des réflexions sont en cours pour déplacer certains contentieux du District vers les secteurs, notamment les petits contentieux. En effet, avec la réforme, le coût du procès est supporté par l'Etat. Avant la réforme, le coût était supporté par les justiciables. Le recours à la cour et au tribunal serait requis dans le cas d'un besoin de services juridiques provenant de professionnels. Dans le cas contraire, les « Abunzi » pourront traiter le contentieux plus efficacement.

**Lenteur administrative.** Les partenaires estiment que le volume de travail est très élevé au niveau de la Cour Suprême. A titre d'exemple l'Union Européenne a de telles procédures que c'est le rôle du gouvernement d'élaborer l'idée de projet. S'il le faut, engager lui-même un consultant pour élaborer le document de projet.

L'UE demande quelquefois beaucoup de détails sur le projet avant de le soumettre à Bruxelles. La Cour Suprême actuellement a beaucoup de difficulté à répondre dans les délais lorsqu'elle confronté à ces demandes de précisions. Beaucoup de réunions de préparation sont souvent reportées avec des difficultés de programmer la même réunion dans les brefs délais. Cela augmente le temps qui s'écoule entre la requête de financement et le démarrage effectif du projet « résorption des arriérés des dossiers judiciaires ». La première requête date de novembre 2006, mais le projet a démarré durant le deuxième trimestre 2008. The principal client of the courts system is the whole country since everyone needs to have a properly functioning justice system for civil and criminal law. Avec ces statistiques ou les affaires pendantes sont aussi nombreuses déjà en 2008, l'on peut dire que certains justiciables ne sont pas encore satisfaits.

Tableau 5. *Situation des dossiers en justice en 2007*

	Cour Suprême	Haute Cour de la République	Tribunal de Grande Instance	Tribunal de base	Total
PROCES A L'OUVERTURE 2007	491	11.864	25.410	12.987	50.752
NOUVEAUX AFFAIRES INSCRITS	758	4.212	14.734	23.035	42.739
PROCES RADIES	253	1.067	3.141	2.499	6.960
PROCES JUGES	339	2.243	15.588	27.238	45.408
PROCES REPORTES POUR 2008	422	12.154	28.346	13.791	54.713

**Complexité de la réforme.** Les différentes réformes qui se sont passées dans le système judiciaire ont eu comme conséquence le ralentissement des activités dû aux continuel redémarrages à chaque changement. Ces changements sont coûteux en termes d'arriérés des procès.

**Satisfaction du barreau.** L'association des avocats se plaint des procédures quant à la levée des pièces, des retards dans les retraits des assignations, de la mauvaise programmation des audiences, de l'absence de ponctualité des juges, de l'importance du nombre de remises au niveau des cours et tribunaux.

**Hiérarchie.** Le mauvais fonctionnement au niveau des professionnels administratifs font que les partenaires sont souvent obligés d'appeler eux-mêmes au niveau le plus élevé pour débloquer une question de routine. A ce moment les professionnels et les directeurs s'investissent beaucoup à l'exécution de leur tâche sous la pression et l'ordre hiérarchique. Il se peut aussi qu'il est devenu culturel de donner l'importance qu'aux tâches qui sont accompagnés par les ordres de la haute autorité. Dans ces conditions, il devient de plus en plus difficile de travailler selon un agenda ou programme arrêté à l'avance.

**Mémoire institutionnelle et performance.** Parmi les anciens agents employés par la Cour Suprême avant 2004 en tant qu'administration centrale et siège, il n'en reste que 2 sur les 73 membres du personnel administratif actuellement en place au niveau du siège de la Cour Suprême. Et tous les deux ont été recrutés en 2003. Il n'existe pas de mémoire institutionnelle. Au mois de Décembre 2007, au moment de l'enquête, cela faisait 3 mois que le Directeur des Ressources Internes occupait le poste qui auparavant était occupé par le Directeur actuel de la Planification. L'absence de base de données sur la situation ancienne récente comme la situation au niveau de l'unité Finances et Ressources témoigne aussi de la faible performance de l'institution. Il est difficile de trouver un document qui donne la situation d'avant la réforme. Il n'existe pas non plus de système de classement pour trouver ce document. Le professionnel chargé des ressources humaines était antérieurement un agent du Ministère de la Justice. En consultant les archives il a trouvé certains documents

pouvant donner la situation d'avant la réforme. En feuilletant ces documents, on trouve que la première réforme a été mise en place en août 2004 et la deuxième qui correspond avec la suppression des postes de chauffeurs, en septembre 2005. On peut de certaines informations mais avec des précisions douteuses sur le passé récent.

**Gestion du temps.** Comme mentionné ci haut, l'huissier professionnel du secteur privé a été mis en place pour réduire les coûts et les délais. Actuellement, l'huissier professionnel signe un contrat avec le client (tribunal ou cours) qui dit qu'il perçoit 70% des frais de mise en exécution de la décision de la cour ou du tribunal. A titre d'exemple, on attend que l'huissier fasse arriver l'assignation chez l'accusé au moins 8 jours avant le jour d'audience. Si l'accusé reçoit l'assignation endéans 8 jours, normalement l'audience est reportée. Les dossiers qui permettent le déblocage de 70% quittent les services du greffe et sont transmis vont dans les services du Secrétariat Général. Si l'approbation et le déblocage se faisaient dans le greffe, cela réduirait sans doute les délais. Dans ce cas, il faudrait renforcer les services de contrôle interne tout en responsabilisant les services du greffe du point de vue financier.

Le paiement de l'avance de l'huissier demande environ 10 signatures : Huissier (acte), huissier en chef (acte), Secrétaire Général(acte), DAF(acte), comptable(acte et bon de dépense après avoir fait le travail chiffré pour estimer le coût de l'opération et déterminer les 70% à d'avance), DAF (bon de dépense), comptable (chèque), DAF (chèque), SG(Chèque), Directeur Administratif et Financier (réception), Comptable (Réception et enregistre le chèque), Huissier (Réception du comptable, Chèque ou virement). Dans tout ce processus le greffe doit intervenir au niveau du Secrétariat Général pour accélérer la procédure. Cette procédure peut prendre plusieurs jours et entraîne le report des audiences. Certaines fois, il arrive que l'huissier commence son travail sans attendre l'avance stipulée dans le contrat. Dans le cas d'urgence, cette procédure peut prendre 2 jours. Dans la normalité il est difficile de fixer la moyenne des délais sans une étude particulière à ce propos.

Tableau 6. Gestion de l'agenda

Directeur/SG/Min	Nature de l'agenda (Papier / électro)	Partage avec assistant	Synchronisation avec collaborateur Agenda partagé sur réseau
SG COUR SUPRÊME	-Outlook (pour les messages internes à l'institution) -Agenda physique	-Agenda physique tenu par le SG et son assistant administratif	-Pas de synchronisation -Agenda Outlook tenu pas le SG seul. Pas de partage sur réseau

Tableau 1. Moyenne du nombre de réunions par semaine au cours de l'année 2007

Responsable concerné	Nbre de réunion ou entretien dans son institution/ semaine	Nbre de réunions et entretien en dehors de l'institution/semaine
SG COUR SUPRÊME	-1 fois/mois (management meeting) (régulier) -4 fois/semaine avec le personnel de différentes unités (ponctuel) -4 fois/semaine avec les bailleurs de fond ou autre interlocuteur externe (ponctuel) -En moyenne 2 invitations/semaine aux réunions internes	-De 3 à 4 invitations/ semaine pour des réunions externes

**Niveau de satisfaction du personnel.** La Cour Suprême n'a pas de mécanisme d'évaluer le niveau de satisfaction de son personnel.

Tableau 7. Comparaison du salaire net mensuel entre 2003 et 2008

	janv-08		août-03
<b>Structures</b>	<b>Salaire net</b>	<b>Structures</b>	<b>Salaire net</b>
<b>Cabinet du Président de la Haute Cour de la République</b>		<b>PRESIDENCE S/Contrat</b>	
Maximum	877 259	Maximum	646 144
Moyenne	542 019	Moyenne	847 774
Minimum	170 778	Minimum	15 947
<b>Cabinet du Président de la Cour Suprême</b>		<b>GACACAS</b>	
Maximum	384 888	Maximum	579 726
Moyenne	242 252	Moyenne	124 534
Minimum	170 778	Minimum	15 947
<b>Cabinet du Président du Tribunal</b>		<b>C. CASSATION-S/C</b>	
Maximum	384 888	Maximum	602 634
Moyenne	269 021	Moyenne	189 835
Minimum	92 316	Minimum	23 869
<b>Cabinet du Vice-Président de la Cour Suprême</b>		<b>D.C.T.-S/Statut</b>	
Maximum	283 200	Maximum	582 299
Moyenne	242 823	Moyenne	180 676
Minimum	170 778	Minimum	12 934
<b>Cabinet du Vice-Président de la Haute Cour</b>		<b>CONSEIL D'ETAT-S/S</b>	
Maximum	687 915	Maximum	613 529
Moyenne	173 329	Moyenne	295 046
Minimum	92 316	Minimum	20 856
<b>Cabinet pour Juges</b>		<b>COUR CONSTIT.-S/S</b>	
Maximum	877 259	Maximum	590 431
Moyenne	612 396	Moyenne	169 072
Minimum	502 932	Minimum	12 934
<b>Direction Générale Ressources Humaines et Logistiques</b>		<b>COUR DES CPTES-S/C</b>	
unique	115 150	Maximum	578 306
<b>Greffé de la Cour Suprême</b>		Moyenne	121 724
Maximum	600 319	Minimum	23 869
Moyenne	313 019		
Minimum	144 818		
<b>Greffé de la Haute Cour</b>		<b>Masse des salaires nets mensuels</b>	<b>18.548. 951</b>
Maximum	283 200	<b>Effectif du personnel</b>	<b>131</b>
Moyenne	276 697	<b>Moyenne Générale</b>	<b>141.595</b>
Minimum	115 150		
<b>Greffé du Tribunal</b>			
Maximum	170 778		-
Moyenne	121 440		-
Minimum	92 316		-
<b>Inspection Générale des Cours et Tribunaux</b>			-

Maximum	687 915	-
Moyenne	457 938	-
Minimum	92 316	-
<b>Juge du Tribunal</b>		-
Maximum	283 200	-
Moyenne	273 647	-
Minimum	283 200	-
<b>Secrétariat Exécutif du Conseil Supérieur de la Magistrature</b>		-
<b>unique</b>	283 200	--
<b>Secrétariat Général de la Cour Suprême</b>		-
Maximum	601 851	-
Moyenne	279 662	-
Minimum	92 316	--
<b>Unité finance et Gestion des Ressources Internes</b>		-
Maximum	283 200	-
Moyenne	242 823	-
Minimum	171 193	--
<b>Unité Etudes, Documentation et Recherche Juridique</b>		-
Unique	283 200	-
<b>Unité Planification</b>		-
Maximum	283 200	-
Moyenne	155 944	--
Minimum	92 316	-
<b>Unité ICT</b>		-
Maximum	283 200	-
Moyenne	226 989	-
Minimum	170 778	-
<b>Masse des salaires nets mensuels</b>	<b>131 009 999</b>	--
<b>Effectif du personnel</b>	<b>559</b>	--
<b>Moyenne Générale</b>	<b>234364</b>	-
<b>NB:</b> Les salaires du Président et du V/P ne figurent pas dans cette Grille		-

**Evidence de performance.** Le service de l'Inspection Générale qui est l'organe technique de la Cour Suprême n'a pas d'outils standards et des indicateurs de contrôle et ni de manuels de procédures pour ne pas personnaliser leur intervention. Dans ces conditions il est difficile de prouver sa performance.

**Planification.** Les différents services de la Cour Suprême élaborent les plans d'action annuels qui sont par après condensés avec ceux des autres services.

**Suivi et évaluation de la performance des unités de la Cour Suprême.** Il n'y pas encore de système d'évaluation des activités ou des performances, car le service accomplit souvent des actions urgentes.

Tableau 8. Recherche de lien entre la planification et son exécution (Année 2007) Cour Suprême

Objectifs fixés par le PRSP de l'institution	Objectifs fixés par le Plan Stratégique de l'institution	Objectifs définis dans le Plan d'action (2007)	Rapports trimestriels (1,2,3) et annuel 2007
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le développement rural et la transformation agricole</li> <li>2. Le développement des ressources humaines</li> <li>3. Les infrastructures économiques</li> <li>4. Le développement du secteur privé</li> </ol>	<i>Ne pas concerné</i>	<i>Ne pas concerné</i>	<i>Ne pas concerné</i>
5. La gouvernance			
<i>Réforme de la justice commerciale</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Commercial Court is being set up</li> </ul>	<i>Rien signalé dans les objectifs et les activités du plan stratégique</i>	<i>Rien signaler dans les objectifs mais plutôt dans les sous-activités : Mise en place des tribunaux de commerce</i>	<i>Il est dit que les lettres relatives à la création des tribunaux de commerce ont été préparées sans mentionner les activités projetées</i>
<i>Rien à signaler</i>	1. Rendre la justice accessible aux justiciables	1. Rendre la justice accessible aux justiciable.	<i>Ne comporte ni les orientations stratégiques, ni les objectifs. Difficile d'évaluer le plan stratégique et le plan d'action. Les rapports sont en partie organisés par structure.</i>
<i>Rien à signaler</i>	1. Rendre bonne, efficace et efficiente l'administration de la justice	2. Rendre bonne, efficace et efficiente l'administration de la justice	
<i>Rien à signaler</i>	2. Assurer L'indépendance de la magistrature	3. Assurer L'indépendance de la magistrature	
<i>Rien à signaler</i>	3. Optimiser la collaboration avec les partenaires	4. Optimiser la collaboration avec les partenaires	

A la différence d'autres institutions le plan d'action suit les mêmes orientations que le plan stratégique. Par ailleurs le rapport annuel ne suit pas la même logique pour pouvoir se déterminer sur les faits que les objectifs ont été atteints.

Le PRSP ne mentionne quasi pas la cour suprême. La création d'un cours commercial est la seule initiative mentionnée pour le 3<sup>ème</sup> pouvoir. Cette cour n'est pas une orientation stratégique mais une activité. Tant que le



plan ne sera pas divisé en secteurs réels, il y aura toujours des oublis. Les affaires criminelles sont dans le PRSP du ressort de la police et des tribunaux Gacaca.

## **D. 2. Evidence de changements depuis 2004**

**Gestion financière.** Comme nous l'avons montré quant au paiement des services privés, beaucoup de signatures sont requises. La loi sur la gestion des finances publiques donne beaucoup de responsabilités à remplir. Le Secrétaire Général ne devrait signer à toutes les pièces, certaines de ses responsabilités devraient être délégués au Directeur pour augmenter sa performance, cela accompagnerait avec la décontraction de la gestion budgétaire.

**Hiérarchie.** Avant la réforme, les greffiers et les juges faisaient partie du Ministère de la Justice. D'abord les juges ont intégrés dans la Cour Suprême mais les greffiers sont restés. Cela a créée de nombres problèmes liés au fait que des personnes doivent donner des instructions à d'autres qui ne relèvent pas de la même institution. Cette question a été résolue en transférant le greffe du Ministère de la Justice vers la Cour Suprême.

**Avant la réforme il y avait plusieurs niveaux hiérarchiques :** Ministre, Secrétaire Général, Direction, Service, Section, S/section, les cadres. Alors que l'ancien système avait plusieurs échelons, un dossier pouvait être traité par plusieurs personnes à la fois sans toutefois connaître l'apport réel de chacun. La réforme n'a gardé que deux niveaux hiérarchiques. Le professionnel et le Directeur de l'Unité. Dans cette situation, il est facile de connaître l'apport du personnel. Dépendant d'une unique hiérarchie, le professionnel donne un rendement de loin supérieur à la période d'avant la réforme. Plutôt le revers de la médaille, c'est que les professionnels se sentent surexploités. La mission a fait l'expérience du fait les heures officielles de travail sont largement dépassées.

**Le désavantage de la réforme,** c'est que le personnel n'a plus le sentiment de travailler dans une institution stable et ferme. A titre d'exemple, le personnel a le sentiment que :

- La classification et la catégorisation des institutions et des emplois changent incessamment et sont personnalisées du type de chef de l'institution et suivent des critères dont l'objectivité est souvent peu reconnue. Les institutions sont poussées dans la tendance de justifier leur mérite d'être classé à la catégorie la plus élevée par rapport aux autres. Les frustrations liées à la non considération de la doléance entraînent non seulement la réduction de la productivité mais aussi l'instabilité de l'individu et de l'emploi en question.
- Le même phénomène se trouve dans la classification des emplois à l'intérieur d'une même institution. Il y a une tendance à sous-estimer une catégorie donnée de postes et surestimer une autre catégorie, à partir des critères que personne n'arrive à justifier objectivement. L'hypothèse souvent répétée c'est qu'un poste de gestionnaire des ressources humaines devrait bénéficier d'un classement inférieur à celui d'un informaticien, un comptable et un auditeur. Cela est fait dans un contexte où le personnel des institutions estime que les informaticiens travaillent dans des conditions moins stressantes que les autres membres du Personnel. Non pas parce que le travail manque mais du fait les institutions ne savent pas exploiter leur compétence. Ces 3 postes ont bénéficié à la différence des autres des primes depuis 2007.

**Retard et inefficacité/Performance de l'institution.** Il a été constaté que le personnel des juridictions est composé de jeunes avec peu d'expérience. La Cour Suprême a un programme de formation et envisage de recruter des juges experts de l'Île Maurice et éventuellement de l'Afrique du Sud pour aider à écouler les dossiers de procès surtout les dossiers en matière commerciale.

### D.3. Capacités du personnel du Ministère

Tableau 9. *Emploi dans les structures*

Structure	Emplois Permanents									Emplois temporaires actuels	
	Actuel prévu							PASSE			
	Politique	Haut	Dir	Profs/	Technicien	Exéc.	Total	Discussion	Juin 07		Prévu 2006
Cabinet du Président de la CS	1		1	1		3	6			6	
Cabinet du Vice -Président de la CS	1		1			1	3			3	
Le CSM			1			1	2			2	
Cabinet des Juges		12				3	15			23	
Greffe de la Cour Suprême		1	7				8				3
Service Etudes, Documentation & recherche juridique				2			2			2	
Inspection Générale des Cours & Tribunaux		1	3			1	5			7	1
Audit interne				1			1				
Secrétariat Général		1			1	2	4			5	
Direction Planification		1		2		1	4			4	
Direction ICT		1		2	2		5			5	1
Direction des Ressources Internes		1		5			6			5	4
Haute Cour de la République	6	20	16	40			82			12	
Tribunal de Grande Instance		24	74	21	76		195				
Tribunal de Base				120	120		240				
Others											1
<b>Total</b>							<b>578</b>			<b>74</b>	<b>10</b>

La plupart des Directeurs et du personnel d'appui de la Cour Suprême sont entrés en fonction vers la fin de 2003. Beaucoup d'entre eux ne maîtrisent pas la situation d'avant la réforme de 2004. Avant 2004, le personnel était composé de Secrétaire Général et un assistant administratif, il y avait également deux unités (divisions), 1) l'unité de finance et de planification dont le personnel étant composé d'un chargé de la planification, un comptable, un gestionnaire de crédit, un secrétaire 2) l'unité de ressources humaines et logistique était composée d'un chargé de formation (renforcement de capacité), le gestionnaire des ressources humaines, le coordinateur de la logistique et un secrétaire. A ce moment là la Cour Suprême était incorporée au Ministère de la justice qui était chargé de la gestion du personnel. Il s'agissait des Tribunaux de Canton, des Tribunaux de Première Instance, des Cours d'Appel et la Cour Suprême.

A la fin de l'année 2007, Il y a un poste vacant du juge à la Cour Suprême. Il y a aussi un poste vacant de secrétaire particulier du Vice Président à la Cour Suprême. En tout 11 postes n'étaient pas pourvus sur 569 pourvus. L'effectif du personnel actuellement du siège de la Cour Suprême est de 73 dont 2 postes vacants.

**Qualité du personnel.** La Cour Suprême n'a pas de mémoire institutionnelle à cause des plusieurs réformes. La plupart de son personnel est nouvellement recruté. Le système de cotation du personnel a été préparé en même temps pour le secrétariat général et pour les services juridictionnels. Les contrats de performance sont en préparation. Les responsables se heurtent aux problèmes d'établir des contrats de performances sans objectifs clairs dans chaque unité, sans mesure précise pour savoir ce qui a été effectivement réalisé pendant une période donnée. La conception de ces outils serait un préalable à toute forme de cotation du personnel. Ce problème se trouve au niveau du Secrétariat général. Le personnel des services juridictionnels ne semble pas rencontrer de problèmes particuliers.

Le personnel recruté au niveau de la Cour Suprême a un diplôme universitaire. Ce qui est une bonne chose. Sur les 256 juges en exercice, seulement 10 juges n'ont pas le niveau de licence en droit. Sur l'effectif de tout le personnel, les femmes représentent 41%. Mais la Cour Suprême a perdu des gens qui avaient une longue expérience mais qui n'avaient pas une bonne formation universitaire. Souvent, bien faire son travail, demande de simples aptitudes comme écrire des petites notes, bien accomplir certaines routines administratives qui demandent le respect de certains détails, acquérir certains comportements particuliers dans le cadre professionnel. Cela prendra du temps pour acquérir ces aptitudes. Par ailleurs, le temps d'apprentissage sera réduit par rapport aux standards connus, compte tenu du constat que le nouveau personnel est assidu au travail.

**Eloignement du Secrétariat Général des services techniques.** La Cour Suprême a élaboré des formulaires de cotation. Chaque niveau d'une cour est évalué par le niveau hiérarchique supérieur d'une autre cour, le Président de la Cour Suprême étant le dernier évaluateur. Le Personnel du Secrétaire Général échappe à cette hiérarchie d'évaluation. Ce Secrétariat Général et les services techniques tel qu'établies aujourd'hui n'auraient pas toujours compris les priorités de l'institution de la même manière. Il y a ceux qui prétendent que le DAF n'a pas les mêmes sensibilités que les autres membres du personnel d'un tribunal. A titre d'exemple, sa sensibilité sur l'intérêt des enquêtes criminelles serait moindre que celle du greffier et aurait plus de sensibilité à couvrir certains besoins professionnels tels que les cartes de téléphones pour appeler. On ne peut pas confirmer cet avis, mais il pose la question de savoir là ou pencherait la balance des avantages et inconvénients lorsque les fonctions uniquement de gestion du budget et non pas tous les services administratifs et financiers sortent de la ligne de commandement des services techniques.

**Rapidité des jugements.** Les anciens juges estiment que les trois dernières années il y a autant de jugements conclus que les 15 dernières années. Nous n'avons pas pu vérifier ces comparaisons, mais toujours est-il que le taux individuels de cas jugés et sans recours ultérieurs a augmenté sensiblement après la réforme. Mais il faut noter que ce qui faisait traîner les procès avant la réforme c'est le fait que les justiciables devraient prendre en charge les frais engagés dans le procès. Maintenant, les frais d'enquête sont budgétisés et payés par l'Etat, ainsi les jugements sont plus rapides.

**Planification à l'Inspection Générale.** Il est difficile pour l'Inspection Générale d'organiser son travail selon un programme annuel déjà arrêté à l'avance. Etant que la Cour Suprême ne dispose d'un organe central chargé de la gestion des affaires juridictionnelles, les agents de ce service sont souvent sollicités dans la gestion des affaires juridictionnelles à la demande ponctuelle des autorités de l'institution.

**Qualité et quantité du personnel de l'inspection.** Le personnel est insuffisant pour effectuer ce contrôle et assurer le suivi de la mise en application des avis et recommandations sur toute l'étendue du territoire national. Faut-il une autre direction chargée de la gestion technique des cours et tribunaux et ainsi mettre en application ces avis et recommandations.

**Surcharge horaire de l'unité ICT.** Il y a une extension des activités au niveau territoriale qui fait que la charge horaire de l'unité ICT ne peut être comparé à celle de la même unité dans un ministère dont les activités se limitent à Kigali. L'unité ICT de la Cour Suprême comporte le même nombre d'emplois que la même unité dans les autres ministères alors que cette unité doit intervenir dans tous les problèmes en rapport avec ICT et cela au sein de tous les tribunaux du pays. L'effectif du personnel de l'unité ICT pour le moment n'est pas suffisant (3 agents payés par le MIFOTRA et 1 contractuel). Pour accomplir les objectifs qui leur sont assignés, ils auraient besoin de procéder à des nouveaux recrutements ou d'externaliser certaines activités avant des contractants décentralisés.

**Qualification du personnel ICT.** La Cour Suprême trouve que son personnel actuel au niveau de l'unité ICT est suffisamment qualifié. Même s'ils sont jeunes sans beaucoup d'expérience, ils ont tous un diplôme informatique du niveau de l'enseignement supérieur. Il trouve que RITA leur a trouvé du personnel qualifié mais leur système de recrutement est trop lent. Par contre si l'on pose la question au secteur privé, il dit que les informaticiens au niveau de l'Etat sont ceux qui ne peuvent pas trouver un emploi dans le secteur. Dans le cas contraire, l'emploi de l'Etat serait tout simplement une adresse professionnelle, le gros du revenu de ces professionnels vient des services prestés auprès du secteur privé.

**Classement.** Il n'y a pas de mémoire institutionnelle. Il est difficile de trouver un document qui donne la situation avant la réforme. Il n'existe pas non plus de système de classement pour trouver ce document.

Tableau 10. L'enregistrement du courrier (Janv. à Déc. 2007)

courrier externe (Nbre)	
Reçu au niveau de l'enregistrement du courrier entrant	Expédié et signé par le Président de la Cour Suprême
7208	686

### D.3. Ressources disponibles au personnel du Ministère

La réforme a permis le recrutement des agents de justice qui ont un diplôme de niveau élevé. Avant la réforme les juges provenaient d'horizons divers. Actuellement tous les juges ont un niveau de licence en droit ou sont en train de terminer leur formation universitaire. Le revers de la médaille c'est que la transition entre l'ancien système et celui la réforme a permis d'accumuler des arrières de procès. En effet, ces retards viennent surtout du fait que les postes de juges du l'ancien système ont été abolis. En entendant que des nouveaux postes soient pourvus, le pays a accumulé beaucoup de retard dans les procès. La réforme judiciaire a entraîné la fermeture des cours et tribunaux pendant une période de 7 à 8 mois. Le Rwanda s'est tout de même donné l'occasion sans précédent de choisir objectivement les candidats les plus qualifiés pour transformer l'appareil judiciaire en un corps indépendant et compétent. L'Union Européenne s'est engagée à financer la résorption de ces arrières tout en engageant temporairement les anciens juges s'ils sont toujours disponibles.

**Documents et outils de référence ICT.** Le service ICT n'a pas de manuels spéciaux pour exécuter leur travail. Son personnel dispose des logiciels de gestion et de transmission d'informations sur les procès (RDG, TRIM). En ce qui concerne l'administration, ils lisent de temps en temps, les plans stratégiques et les plans d'actions.

Tableau 11. *Tableau des ordinateurs de bureau au Siège de la Cour Suprême*

<b>Service/ Structure</b>	<b>Effectif staff</b>	<b>Desktop</b>	<b>Portable</b>	<b>Syst exploit (type of level)</b>	<b>Relié au réseau ? Oui ou Non</b>	<b>Disque Dur partagé sur le réseau? Oui ou non</b>
Président et Juges	14	14	14	XP professional	Yes	Yes
Inspection Générale des Cours et Tribunaux	4	4	2	XP professional	Yes	No
Greffier en chef et autres greffiers	7	7	1	XP professional	Yes	Yes
Secrétaire Général	1	0	1	XP professional	Yes	No
Unité de planification	4	3	1	XP professional et Vista	Yes	No
Unité des Ressources Humaines et matériels	8	8	1	XP professional	Yes	No
Unité d'ICT	4	4	1	XP professional	Yes	Yes
PACT (Projet d'Appui aux Cours et Tribunaux)	6	6	1	XP professional	Yes	No
Assistant juridique et autres personnels	12	12	1	XP professional	Yes	No
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>23</b>			

Les ordinateurs sont reliés au réseau, mais les lap top ne sont pas reliés au réseau.

Tableau 12. Tableau des imprimantes au siège

Service/Structure	Nbre imprimantes	Type DJ ou LJ	Réseau ou local ?	Partage Oui / Non
Président et Juges	14	La plus part sont LJ et peu sont Kiyocella	Local	Non
Inspection Générale des Cours et Tribunaux	4	LaserJet	Local	Non
Greffier en chef et autres greffiers	7	Tous sont Laser Jet	Local	Non
Secrétaire Général	1	Laser Jet	Local	Non
Unité de planification	4	Tous sont Laser Jet	Local	Non
Unité des Ressources Humaines et matériels	8	Tous sont Laser Jet	Local	Non
Unité d'ICT	4	Tous sont Laser Jet	Local	Non
PACT(Projet d'Appui aux Cours et Tribunaux)	6	LaserJet	Local	Non
Assistant juridique et autres personnels	12	Tous sont Laser Jet	Local	Non
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>			

Tableau 13. Le réseau et son utilisation

Type d'accès au réseau	Sécurité d'accès au réseau y/n ?	Filtrage Internet	Protection des documents	Protection d'accès machine
Rien signaler	Yes	Non	Yes	Yes

Tableau 14. Les outils de communication de siège de l'institution (Nbre)

Structures de l'Institution	Téléphones fixes	Téléphones mobiles	Fax
Président et Juges	14	16	2
Inspection Générale des Cours et Tribunaux	1	4	1
Greffier en chef et autres greffiers	2	7	0
Secrétaire Général	1	1	1
Unité de planification	1	4	0
Unité des Ressources Humaines et matériels	1	8	0
Unité d'ICT	1	4	0
PACT (Projet d'Appui aux Cours et Tribunaux)	4	6	1
Assistant juridique et autres personnels	2	12	0
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>62</b>	<b>5</b>

Tableau 15. Inventaire des autres outils bureautiques du siège de l'institution

Structure	Photocopieurs	Rétroprojecteurs	Machines à relier
Président et Juges	5	0	2
Inspection Générale des Cours et Tribunaux	1	0	1
Greffier en chef et autres greffiers	1	0	0
Secrétaire Général	1	0	0
Unité de planification	0	0	0
Unité des Ressources Humaines et matériels	1	0	0
Unité d'ICT	1	1	1
PACT (Projet d'Appui aux Cours et Tribunaux)	1	1	0
Assistant juridique et autres personnels	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

#### D.4. Ressources données par les partenaires

Tableau 16. Les projets d'appui à la Cour Suprême

Bailleur	Titre du projet	Délai du projet	Budget du Projet (FRW)
PNUD	Justice Sector Support Program	2008-2012	2.720.000.000
UE	Appui à la résolution des arriérés judiciaires des cours et tribunaux	2008	765.000.000
Hollande	Projet d'appui aux cours et tribunaux	01/08/2002	4.317.924
		30/11/2005 30/06/2008	
	Projet d'appui au renforcement de l'Etat de droit et justice	01/01/2007 31/12/2009	3.086.642.000

Box A.4.

## Box A.5.

<b>Annexe E. Documents consultés</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Titre</b>	<b>Lieu</b>	<b>Année</b>	<b>Page</b>
Plan d'actions 2007	Kigali	2007	43 p.
Synthèse, Raporo y'ibikorwa by'igihembwe cya Gatatu 2007	Kigali	2007	24 p.
synthèse, Raporo y'ibikorwa by'igihembwe cya Kabiri 2007	Kigali	2007	25 p.
organigramme de la cour suprême	Kigali	2007	2 p.
Cours Suprême, Cadre Organique des Cours et Tribunaux	Kigali	janv-06	96 p.
Plan stratégique de la magistrature, 2005-2007	Kigali	May 05	32 p.
Organic law N°1/2004 of the Supreme Court	Kigali	2004	18 p.
Calcul des indemnités de départ et de fin de carrières	Kigali	sept-04	13 p.
Calendrier des congés 2004	Kigali	2004	5 p.
Occupation des postes dans le cadre organique des cours et tribunaux 2007	Kigali	déc-07	5 p.
Organic law N°7/2004 of 25/04/2004 determining the organisation, functioning and jurisdiction of courts	Kigali	avr-04	37p.
Loi n°06/2004 portant statut des juges et des agents de l'ordre judiciaire	Kigali		
Loi n°18/2004 portant code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative	Kigali		
Journal Officiel n°spécial du 31/12/2002 " Loi déterminant fixation des finances de l'Etat pour l'exercice 2003	Kigali	déc-02	
Journal Officiel n°spécial du 31/12/2007 " Loi portant fixation des finances de l'Etat pour l'exercice 2008	Kigali	déc-07	
Cour Suprême, Cadre Organique des cours et tribunaux	Kigali	mai-06	98p.
Guide de détermination des salaires dans le secteur public	Kigali	juin-04	19p.
Loi Organique N°02/2004 du Conseil Supérieur de la Magistrature	kigali	mars-04	
EDPRS 2008-2012, Final Draft	Kigali	Sept-07	169 p.
Constitution de la République du Rwanda	Kigali	2003	41
Journal Officiel n°spécial du 31/12/2003 " Loi portant fixation des finances de l'Etat pour l'exercice 2003	Kigali	Déc 08	202p
Journal Officiel n°spécial du 31/12/2007 " Loi portant fixation des finances de l'Etat pour l'exercice 2008	Kigali	Fév-06	126p.
Journal Officiel N° 08/2006 du 24/02/2006 Loi portant organisation et fonctionnement du District	Kigali	Fév-06	126p.
Loi portant fixation des finances de l'Etat pour l'exercice 2004 avec d'autres lois fiscales	Kigali	Déc.-03	742p
Loi portant fixation des finances de l'Etat pour l'exercice 2008	Kigali	Déc. 03	174p.
Manual of Government Policies and Procedures : Financial Management & Accounting,	Kigali	Nov- 06	4Vol
Government of Rwanda – An Integrated ICT led Socio-Economic Development Plan for Rwanda, NICI Plan 2006 – 2010	Kigali	2005	392p.
Manuel de procédures de Gestion administrative et financière	Kigali	2006	
Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Rwanda; Rapport d'évaluation (2002-2005)	Kagali	Août 2006	63p.
Poverty Reduction Strategy Paper	Kigali	June 02	160p.
Loi Organique N° 22/2004 portant Statut Des Officiers du Ministère Public et du Personnel du Parquet	Kigali	2004	



Rwanda, Loi No. 51/2001 portant Code du Travail	Kigali	Déc 01	
Statut du Tribunal International pour le Rwanda		1994	
Vision 2020	Kigali	2002	60 p.
Loi N°59 du 16 déc 2007 portant sur les juridiction de commerce	Kigali	Déc 2007	
Loi organique N°56 du 13 déc 2007 sur les compétence Judiciaires	Kigali	Déc 2008	
Loi organique N°58 du 16 déc 2007 sur la cours suprême	Kigali	Déc 2008	

**Annexe F.**

**Annexe G. Liste des personnes consultées**

<b>Name et prénom</b>	<b>Institution</b>	<b>Identification</b>
Timmerman A.J	Ambassade de Pas Bas	Premier Secrétaire d'Ambassade
Billings James	ASI	Team Leader Civil Service Reform Project
Le Gay Jean Claude	ASI	ASI Consultant FR
Mubarure Chantal	ASI	Deputy Team Leader Civil Service Reform Project
Rwigamba Molly	FSP	Director for capacity building& Employment
Nyiribakwe Pascal	Ligue des Droits de l'homme( LDGL)	Coordinateur du Collège du Secrétariat Exécutif du LDGL
Kanyankore Tito	MIFOTRA	Vérificateur des salaires
Mukakarangwa Marcelline	MIFOTRA	Secretary General
Sebagabo Barnabe	MIFOTRA	Director of Planning
Deprez Dirk	MINIJUST	Coordinateur de Projet Coopération Belge
Gatwaza William	MINIJUST	Directeur de l'Unité ICT
Mirembe Alpha	MINIJUST	Secrétaire Permanent de "Justice Sector Commission"
Mwiseneza Jeane D'arc	Office de l'Ombudsman	Directeur de l'Unité Déclaration
Hagama Jean	Ordre des Avocats	Membre de L'ordre des Avocats et Président de la chambre libérale au PRSP
Ahishakiye Védaste	Supreme Court	Professional Chargé des Ressources Humaines
Gahongayire Anne	Supreme Court	Secretary General
GAKWAYA Justin	Supreme Court	Président de la haute cour Rwamagana
Gashemeza Fred	Supreme Court	Directeur de l'Unité ICT
Irabaruta Innocent	Supreme Court	ICT Unit Director
KAMAGAJU Béatrice	Supreme Court	Juge au tribunal de grande instance Gasabo
Kayigire François	Supreme Court	Directeur Unité de Planification
Mosozi Werner	Supreme Court	ICT Unit professionnel
Rukundakuvuga Régis	Supreme Court	Inspecteur à la Cour Suprême
Rukundo William	Supreme Court	Director of Finance and Internal Resources
UDAHEMUKA Adolphe	Supreme Court	Vice-Président, tribunal de grande instance Gasabo
UDAHEMUKA Adolphe	Supreme Court	Vice-Président, tribunal de grande instance Gasabo
YANKURIJE Dorothée	Supreme Court	Président du tribunal de base Gasabo
Geofrey Véronique	UE	Attaché Economie & Gouvernance
Rulinda Christiane	UE	Chargé de Programme
Kaminsky Richard	US Embassy	Political Officer
Tye Ferrel	USAID	DG Chief Officer
Kamurase Alex	World Bank	Operation Officer