
Mozambique : droit et justice – un luxe ?

*Richard Gerster**

A notre arrivée au parking, un policier arrête notre véhicule. Nous avons pris la mauvaise présélection et devons donc payer une amende équivalant à 10 francs suisses. En fait, il n'y avait pas de faute de conduite à signaler. La réalité, c'est qu'il était un peu à l'étroit financièrement à la fin du mois et qu'il essayait de compléter son revenu. Les personnes qui ont des relations bien placées s'en tirent. Les gens pressés sont désavantagés et paient. Nous échangeons quelques mots et il nous laisse passer.

Accès insatisfaisant à la justice

On estime que « plus de la moitié de la population du Mozambique n'a pas accès aux tribunaux et aux avocats et, de surcroît, ne connaît pas les lois du pays. Cette situation rend les gens extrêmement vulnérables face aux violations du droit », est-il affirmé de manière très directe dans un bulletin (2.3.2009) de l'agence d'information officielle AIM. Les capacités et la portée insuffisantes de la police et de la justice dans les régions rurales du Mozambique sont bien visibles. Les gens ont donc tendance à faire eux-même la justice – en 2008, la statistique faisait état de 50 lynchages. José dos Santos Antonio, secrétaire de district à Nacaroa dans la province de Nampula au nord du pays, confirme : « Un tribunal est prévu pour le district de Nacaroa. Le manque de juges est pour nous un gros problème. Nous devons donc transférer les délinquants à Namapa – à 75 km – là où se trouve le tribunal le plus proche. »

Instaurer le droit et la justice est toutefois une tâche beaucoup plus vaste que de permettre aux régions et aux couches pauvres de la population d'avoir accès à la justice. Il s'agit aussi de donner tout son poids à l'Etat de droit comme un bien public. C'est à la fois un problème d'ordre technique, économique et politique. L'idée d'une justice indépendante s'inscrit au confluent

du pouvoir, de l'influence et du contrôle. En 1999, le journaliste très renommé Carlos Cardoso a été abattu en pleine rue à Maputo par un commando de tueurs, alors qu'il était sur les traces de l'implication de l'élite politique dans des affaires douteuses. L'individu chargé du meurtre, Anibal dos Santos Junior (« Anibalzinho »), a été condamné ensuite à 30 ans de réclusion criminelle. Cependant, il s'est échappé à plusieurs reprises de la prison de haute sécurité, la dernière fois en décembre 2008. Les rumeurs quant à l'aide que lui auraient apportée les milieux de la police n'ont pas disparu.



Le ministère de la justice a un rôle clé, car il doit gagner la confiance du peuple dans la justice.

La police et la justice ne jouissent pas d'une bonne réputation auprès de la population. Le secteur de la justice a une structure complexe et personne ne peut parler au nom de tous les intéressés. Formellement, la coordination incombe au ministère de la justice auquel est rattaché le procureur général. La police est rattachée au ministère de l'intérieur. Les tribunaux du niveau des districts à l'échelon de la cour suprême, le conseil constitutionnel responsable des élections et le tribunal administratif sont des institutions indépendantes de l'exécutif. Seuls bénéficient d'un certain crédit auprès de la population le conseil constitutionnel (« Conselho constitucional ») et le tribunal administratif (« Tribunal

administrativo ») en raison de leur indépendance et de leur professionnalisme. « Le rapport du tribunal administratif constitue une base importante pour demander des comptes au gouvernement », relève le Parlementaire Eduardo Namburete qui fait partie de l'opposition.

Une priorité pour les donateurs ?

La stratégie de lutte contre la pauvreté adoptée en 2006 par le conseil des ministres reconnaît l'importance de la justice : pauvreté signifie aussi « être davantage exposé à l'abus de pouvoir de la part des fonctionnaires, y compris à la corruption, et être moins protégé contre le crime. » C'est en se fondant sur cette stratégie que 19 donateurs dont la Suisse participent au financement du budget de l'état mozambicain à hauteur de 500 millions de francs (448 millions USD, 2008). L'aide budgétaire a pour but d'encourager les réformes dans des domaines clés de l'économie et de la société. Un catalogue de prestations dans lequel figurent les objectifs et les réformes que le gouvernement entend atteindre – respectivement réaliser – fait partie intégrante de l'aide budgétaire. A cet ef-

fet, des dialogues réguliers ont lieu dans les groupes de travail et au plus haut niveau.

Le catalogue de prestations comprend par exemple le nombre de condamnations du tribunal durant l'année écoulée, le nombre de segments de l'institut d'assistance juridique (IPAJ) en fonction dans les districts afin de faciliter gratuitement l'accès au droit à des personnes démunies ainsi que le nombre de cas de corruption à l'examen, ayant fait l'objet d'une plainte ou d'une condamnation. Seuls deux objectifs sur cinq ont été atteints en 2007 et 2008. Lors de la conférence annuelle de 2008, les donateurs ont exprimé ouvertement leur mécontentement. Les indicateurs reflètent toutefois mal les progrès des réformes. La signification d'une augmentation des procédures anti-corruption n'est par exemple pas claire : la corruption est-elle poursuivie maintenant plus systématiquement ou le nombre des délits est-il en hausse ? Le catalogue de prestations est donc important, car il peut aussi servir de base à une analyse plus fouillée. Celle-ci sera facilitée à l'avenir par le fait que le gouvernement a fait radiographier le secteur de la justice par un contrôle des performances (« per-



Malgré la formation de la police, les débordements restent fréquents.

formance audit ») qui éclaire les points forts et les faiblesses.

5 des 40 indicateurs du catalogue de prestations concernent le droit et l'ordre public qui ont donc un très grand poids dans le dialogue relatif à l'aide budgétaire. C'est là un signe de bonne volonté de la part du gouvernement qui offre de véritables chances. Mais un dialogue efficace concernant la justice est extrêmement exigeant du point de vue technique et politique. La séparation des pouvoirs entre l'exécutif et la justice ainsi que la complexité des institutions juridiques n'arrangent rien. Il ne suffit pas d'avoir des connaissances juridiques, il faut aussi avoir une profonde compréhension du contexte si l'on veut être un partenaire de dialogue valable pour le gouvernement. A part les institutions multilatérales (Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale, Commission Européenne) et le Danemark, les donateurs ne sont guère équipés pour pouvoir épuiser le potentiel offert par le dialogue au plus haut niveau. « Les donateurs ont aussi une part de responsabilité face aux progrès insatisfaisants réalisés dans le domaine de la justice », constate un représentant des donateurs autocritique. La ré-

partition des tâches parmi les donateurs amincit la base de l'expérience. Il y a quelques années, certains donateurs ont renoncé à s'engager dans le secteur de la justice tant ils étaient déçus. « Dans le domaine de la justice, il y en a qui s'en frottent les mains », constate un observateur. Ainsi, ils sont moins contrôlés.

Le rôle de la Suisse

En 1996, Nicole Bezençon, une coopérante suisse, a été victime d'un crime crapuleux à Maputo. La police n'a jamais réussi à arrêter l'agresseur inconnu. Cette expérience a contribué à ce que la Suisse réponde positivement au gouvernement qui lui demandait de s'engager dans un projet de formation de la police. C'est ainsi que la Suisse a soutenu durant plusieurs années l'école de police, sous la conduite du Programme des Nations Unies pour le développement, aux côtés du Portugal et des Pays-Bas. « La contribution de la Suisse est un succès », déclare spontanément Fontini Antonopoulou, représentant de la Commission Européenne. Grâce à sa contribution, la Suisse a raccourci la formation de la police et ouvert ainsi les portes de l'école à un plus grand nombre de poli-

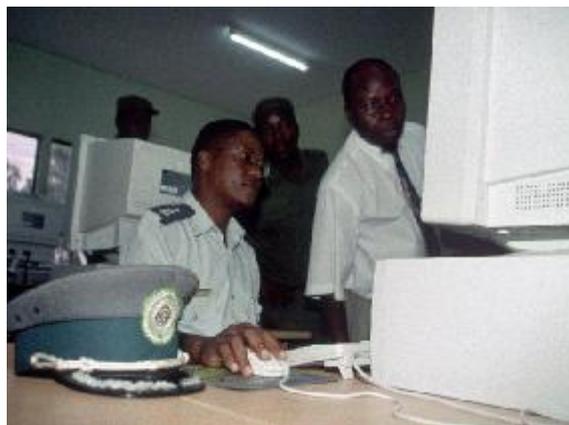


Les petites entreprises comme cette menuiserie ont besoin elles aussi d'une justice qui fonctionne.

ciers. C'est une expertise de spécialistes de la police suisse qui a influencé toute la stratégie de la formation du Mozambique. Parallèlement à la contribution apportée à l'école de police sur le plan de la formation, la Suisse a également soutenu des organisations de défense des droits humains, afin qu'elles soient en mesure de réclamer, de la part de la police, un comportement conforme à la loi. Les débordements de la police continuent toutefois d'être fréquents.

« Le gouvernement a adopté maintenant pour l'ensemble du secteur de la justice une stratégie de plusieurs années s'étendant de 2009 à 2014 qui touche plusieurs institutions. Le gouvernement souligne ainsi sa volonté déclarée de s'attaquer aux réformes de la justice », commente Gaspar Moniquela, secrétaire de direction au ministère de la justice. Cette stratégie ainsi que l'examen des performances du secteur de la justice servent de base pour compléter l'aide budgétaire générale par des projets ciblés dans le domaine juridique. Les expériences réalisées jusqu'à maintenant en matière de réforme de la justice sont très mitigées. Mais l'engagement du gouvernement en faveur de cette nouvelle stratégie, l'arrestation d'un bon nombre de personnes de haut rang jusqu'à d'anciens ministres ainsi que les exigences du catalogue de prestations de l'aide budgétaire permettent d'espérer le début d'une nouvelle ère en matière de réforme de la justice.

Dans la mécanique du dialogue de l'aide budgétaire, la Suisse est responsable pour l'un des trois domaines des questions touchant à la gestion des affaires publiques (« gouvernance »). La police et la justice en font partie. Marc de Tollenaere, responsable de ces questions au bureau suisse de la coopération, espère que le droit et la justice seront, toujours plus, des attentes relayées par une large couche de la population. Au niveau culturel, les relations personnelles et les rapports de loyauté comptent souvent plus que la loi, même dans l'appareil de la justice et de la police. « La justice a été longtemps laissée de côté par le gouvernement parce que, selon l'idéologie du parti Frelimo qui soutient le gouvernement, la discipline volontaire aurait dû suffire à faire respecter les lois », commente Marc de Tollenaere. Mais cela ne suffit pas. Les graves faiblesses de la justice risquent de devenir le talon d'Achille de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté.



La modernisation de l'infrastructure de la police accroît son efficacité.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.