

## Normes juridiques, concepts statistiques et fonctionnement des tribunaux africains

Joëlle Affichard

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/6696>

DOI : [10.4000/revdh.6696](https://doi.org/10.4000/revdh.6696)

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Joëlle Affichard, « Normes juridiques, concepts statistiques et fonctionnement des tribunaux africains », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 16 | 2019, mis en ligne le 27 juin 2019, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/6696> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.6696>

---

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

---

# Normes juridiques, concepts statistiques et fonctionnement des tribunaux africains

Joëlle Affichard

---

- 1 De vastes projets de « modernisation de la justice » sont promus par les bailleurs de fonds internationaux dans les pays en développement, visant de façon générale à « renforcer l'État de droit », accroître « l'efficacité de la justice », améliorer « l'accès à la justice »<sup>1</sup>. La Commission Européenne confie depuis une vingtaine d'année la réalisation de tels projets à des opérateurs, le plus souvent privés, sélectionnés sur appels d'offres. Dans tous les cas, la logique est celle d'une application des standards de fonctionnement des justices occidentales à des systèmes judiciaires supposés frappés de graves dysfonctionnements.
- 2 L'expérience dont il est rendu compte ici est directement issue de travaux développés dans le cadre de l'Institut International Pour les Études Comparatives (IIEPC), qui a été chargé de la mise en œuvre de plusieurs de ces projets dont la visée générale était de rapprocher le fonctionnement des tribunaux africains des standards occidentaux, par leurs modes opératoires et leur « rendement »<sup>2</sup>.
- 3 Ces terrains n'ont pas permis d'avoir un regard particulièrement original sur les questions soulevées, au sens classique du pluralisme juridique, par le transfert de règles juridiques d'inspiration européenne dans les contextes africains. En revanche, ils ont offert d'excellents points d'observation sur le fonctionnement des institutions judiciaires en Afrique et la mise en œuvre des normes procédurales qui s'appliquent au règlement des litiges.
- 4 Nous analyserons des cas tirés de ces terrains, en portant l'attention sur les relations entre les formes traditionnelles et les formes dites modernes de règlement des litiges en Afrique : présentées souvent comme distinctes, voire antinomiques, elles sont combinées au sein même de l'instance judiciaire par les acteurs de la justice, qui s'accommodent du cadre rigide des codes de procédure. Cette combinaison est au cœur même du fonctionnement réel des tribunaux.

- 5 Notre point de départ est une série de missions destinées à mettre en place des statistiques sur les activités des tribunaux<sup>3</sup>. Ce travail consiste à quantifier dans des cadres normalisés les principaux événements de l'activité judiciaire. Conformément aux options méthodologiques de l'ensemble des programmes mis en œuvre par l'IIPEC, il était exclu de transposer tels quels des outils statistiques développés dans le contexte judiciaire français ou européen (Partie 1).
- 6 À l'occasion de ce travail, il est apparu que la normalisation inhérente à l'opération statistique se heurtait à des difficultés tenant à des écarts de fonctionnement par rapport aux procédures codifiées. Ces écarts peuvent être analysés comme hybridation entre formes traditionnelles et formes modernes de règlement des litiges. Les premiers résultats quantifiés obtenus permettent d'illustrer ces écarts (Partie 2).
- 7 Le fonctionnement composite des tribunaux africains, qui n'est pas toujours inefficace, est méconnu des programmes de modernisation de la justice. Certains des standards promus par ces programmes bouleversent cet équilibre délicat ou échouent faute de l'avoir pris en compte (Partie 3).

## 1. La création de statistiques judiciaires adaptées au contexte africain<sup>4</sup>...

- 8 Les statistiques judiciaires sont partie prenante des projets de modernisation de la justice à double titre, puisqu'elles sont non seulement l'un des terrains d'application de cette modernisation, mais aussi parce qu'elles sont mobilisées pour définir les objectifs des projets et mesurer les résultats obtenus. Dans les deux cas, les statistiques sont comprises comme un instrument neutre destiné à observer quantitativement le fonctionnement des institutions judiciaires et à en constater les retards ou les progrès.
- 9 Il peut sembler surprenant de prétendre aborder la question des transferts juridiques à partir de l'opération statistique, si celle-ci est conçue sommairement comme un acte de mesure. Pourtant la statistique n'est pas une simple démarche d'observation, c'est une opération (largement invisible) de création de concepts, qui s'éclaire si l'on en explicite les étapes.

### 1.1. Les origines

- 10 Dans les pays africains où nous sommes intervenue à ce titre, seules quelques données budgétaires et la liste des juridictions étaient épisodiquement publiées, parfois complétées par le nombre de magistrats. Aucune donnée n'était produite au niveau national sur le fonctionnement des tribunaux et les résultats de l'activité judiciaire. Quand il fut question au Niger en 2008 de créer un système d'information du Ministère de la Justice, un premier expert statisticien constatant ces lacunes béantes préconisait de créer *ex nihilo* un dispositif *ad hoc*.
- 11 Pourtant nous avons pu constater que certains tribunaux réalisaient, à leur niveau, des comptages manuels de leurs activités destinées à étayer leurs demandes de moyens dans le rapport annuel au Ministère. Ces rapports étaient – inégalement – transmis et archivés à Niamey, où les comptages n'étaient jamais contrôlés, ni centralisés, ni exploités dans une perspective statistique. Mais en analysant ceux qui étaient disponibles, nous constatons qu'ils étaient produits selon des routines de travail

perdurant dans les greffes depuis l'époque coloniale<sup>5</sup>, et qu'ils paraissent pour la plupart pertinents et cohérents.

- 12 Sur cette base, il a été possible de créer un système de production statistique manuelle<sup>6</sup>. Un cadre de collecte des données adéquat aux procédures pénale et civile a été défini en enrichissant le cadre déjà en usage dans certains tribunaux, la Direction des statistiques encore embryonnaire au Ministère de la Justice a effectué des tournées dans les tribunaux pour aider au remplissage des tableaux, un tableur Excel a été installé au Ministère pour saisir et contrôler les données remontant des juridictions. En à peine plus d'un an ont été produites des totalisations<sup>7</sup> et des indicateurs<sup>8</sup> relatifs aux années judiciaires 2007-2008 et 2008-2009, sur un champ presque exhaustif.
- 13 Cette première opération a été ensuite reproduite et perfectionnée au Tchad puis en Côte d'Ivoire, au Togo et au Sénégal, en systématisant les options méthodologiques qui s'étaient imposées au Niger.

## 1.2. Les options méthodologiques

- 14 La démarche repose sur le choix délibéré de ne pas implanter des outils standards importés incluant software, concepts et méthodes. Ce choix renoue avec une tradition de la statistique africaine pratiquée avec succès par l'INSEE dans les années soixante, en particulier dans le domaine des conditions de vie et de la consommation où ont été développés des instruments statistiques *ad hoc* cohérents avec les pratiques, les connaissances et les catégories locales<sup>9</sup>.
- 15 Du côté des responsables ministériels, magistrats et greffiers, cette démarche a parfois soulevé quelques réticences liées aux illusions entretenues autour des progrès à attendre de l'informatisation. Proposer une méthodologie qui était encore appliquée en France avec succès il y a vingt ans a pu être considéré comme un manque de confiance envers les capacités des bénéficiaires de l'assistance technique.
- 16 Nous nous en sommes tenue à des options méthodologiques déterminées par des exigences de faisabilité à court terme et de prise en compte réaliste du terrain :
- 17 - partir autant que possible de l'existant ;
- 18 - faire remplir par les juridictions elles-mêmes des tableaux rendant compte de leurs activités ;
- 19 - réaliser les comptages à partir des sources que détiennent les juridictions et dont la tenue et la manipulation sont le travail quotidien des greffiers<sup>10</sup> ;
- 20 - procéder le plus souvent de façon manuelle, sans se priver d'utiliser des traitements informatiques réalisés localement quand il en existe ;
- 21 - former les greffiers à la statistique en les faisant travailler sur leurs propres registres ;
- 22 - établir un « cadre de collecte » rigoureusement articulé sur les catégories dans lesquelles fonctionnent les tribunaux (reprenant strictement les intitulés d'infractions, les étapes codifiées des procédures civiles et pénales, etc.) ;
- 23 - convaincre les futurs utilisateurs, responsables ministériels africains mais surtout commanditaires bailleurs de fonds, de s'en tenir à des indicateurs qu'il est possible de chiffrer compte tenu de l'état des sources<sup>11</sup> ;

- 24 - contrôler les chiffres collectés (cohérence interne des données collectées sur une année dans chaque juridiction, et cohérence inter-temporelle) et si besoin les redresser avant toute exploitation.
- 25 Cette approche a montré son efficacité, si l'on parvenait en même temps à mettre en place une cellule statistique à l'administration centrale du Ministère de la Justice, avec des statisticiens motivés et conscients qu'ils devaient avant tout connaître le terrain où appliquer leur technique, donc devenir eux-mêmes de bons connaisseurs des procédures judiciaires.

### 1.3. La démarche de la statistique judiciaire

- 26 Il n'est pas inutile à ce stade d'explicitier en quoi consiste la démarche de création d'une statistique judiciaire. Elle est commune à toute démarche de chiffrage à partir de sources existantes déjà formatées, issues notamment de l'activité des administrations<sup>12</sup>. La problématique du traitement de sources existantes n'a pas attendu l'explosion récente des mégadonnées pour se poser aux statisticiens : elle exige de transformer les matériaux provenant de ces sources en les reformatant dans des catégories pertinentes pour les utilisations visées : mesure, comparaison, évaluation, prévision, etc.
- 27 Le format des sources impose à la statistique qui en est issue des contraintes très importantes. En premier lieu, les formats « primaires » des informations contenues dans les sources ne sont pas souvent directement utilisables. Ainsi les qualifications portées dans un registre des procès-verbaux reçus par les parquets vont-elles devoir être reclassées dans une liste limitative d'infractions sur lesquelles portera prioritairement la politique pénale. Quand les sources disponibles ne contiennent pas de codage primaire, l'opération statistique devra y procéder : par exemple, les décisions rendues par une chambre civile ou pénale, portées sous forme littérale dans les plumitifs d'audience, seront codées en renvoi, mise en délibéré, jugement avant dire droit, décision au fond, affaire prescrite.
- 28 Les équipements supports des sources sont également déterminants. Tant que les dossiers des affaires sont traités manuellement, il n'est pas possible que les comptages réclamés pour la statistique imposent d'aller rechercher des informations dans chaque dossier individuel ; seules peuvent être exploitées les sources où l'information est déjà rassemblée sous forme synthétique (registres tenus par les greffes principalement). Ainsi la *durée moyenne de règlement des affaires* ne peut-elle être connue tant que le suivi individuel des dossiers n'est pas informatisé dans une « chaîne » pénale ou civile.
- 29 Les exemples ci-dessus sont empruntés à des tribunaux non dotés d'applications informatiques, ce qui est le cas de tous ceux dans lesquels nous sommes intervenue. Les questions se posent dans des termes différents quand le codage informatique a déjà été effectué en amont de la démarche statistique, mais la problématique de la définition des concepts à construire, de la sélection des données et du reformatage persiste.
- 30 Car dans tous les cas, la statistique doit produire une modélisation du fonctionnement des institutions judiciaires qui n'est pas immédiatement donnée, mais qui est orientée par les utilisations visées : identification de l'évolution des contentieux, établissement d'une carte judiciaire, amélioration de l'efficacité attendue des tribunaux, mesure de la charge de travail des magistrats et autres agents, planification des recrutements, orientations de la politique pénale, etc. Au vu de l'ensemble des contraintes fixées par les sources, il faut donc définir un certain nombre de concepts-clefs permettant de

rendre compte des principales activités des tribunaux (parquets, cabinets d'instruction, jugements correctionnels, activités contentieuses et non contentieuses du siège civil, justice des mineurs, tribunaux compétents en matière sociale et commerciale) et de leur évolution année après année.

- 31 Ainsi pour tenir compte des fortes critiques concernant l'encombrement des tribunaux civils, et dans l'impossibilité de calculer la durée moyenne de règlement des affaires, nous avons proposé d'en donner une modélisation approchée, en calculant la *durée d'écoulement des stocks d'affaires en cours*. Au contraire de la durée moyenne de règlement des affaires, qui exige de connaître les dates de début et de fin de chaque affaire, il est possible de calculer la *durée d'écoulement des stocks d'affaires* dans un tribunal par comptage physique des dossiers et compilation des registres :
- 32 
$$\text{Durée d'écoulement des stocks d'affaires} = (\text{stock d'affaires en cours en début d'année} + \text{nombre d'affaires nouvelles entrées pendant l'année}) / \text{nombre d'affaires définitivement réglées pendant l'année}.$$
- 33 Cet indicateur exprimé en années et mois mesure le temps qui serait nécessaire à un tribunal pour évacuer toutes les affaires en cours, *dans l'hypothèse d'un fonctionnement à l'identique* (en termes d'organisation du travail et de moyens). Il permet de synthétiser la capacité des tribunaux à résorber leur stock d'affaires pendantes ou de détecter des risques d'engorgement.
- 34 Encore faut-il connaître les valeurs des trois variables retenues pour le calcul : stock d'affaires, entrées et sorties, qui devront faire l'objet de comptages. Ces variables ne sont pas directement observables dans les tribunaux, ce sont des concepts statistiques qu'il est nécessaire de définir à partir des catégories fixées par les textes portant organisation judiciaire et par les codes de procédure pénale et civile. Cette étape de définition est essentielle et délicate, elle nécessite de faire des choix qui auront des conséquences décisives sur les résultats produits par la statistique.
- 35 Ainsi pour connaître le nombre d'affaires civiles en cours dans un tribunal, qui est manifestement un indicateur pertinent, ne suffit-il pas de sortir tous les dossiers non archivés et de les compter. Si l'objectif est d'évaluer la charge de travail pesant sur un tribunal, on décidera de ne retenir dans le comptage que les affaires réellement « vivantes », c'est-à-dire susceptibles d'être inscrites ou réinscrites au rôle d'audience. Le souci de comparer les juridictions entre elles conduira à trancher dans les zones floues de la procédure, et à définir sans équivoque à quelle étape de la procédure une affaire est considérée comme « entrée » ou « sortie ».
- 36 S'agissant des entrées d'affaires civiles, un flou considérable est créé par une première phase dont les modalités sont peu précisées, voire absentes de la procédure civile fixée par le code. Après le dépôt d'une requête qui détermine la création physique d'un dossier, il peut être prévu une première audience « de qualification » chez le Président ; dans certains cas, le greffe attend que les parties déclenchent elles-mêmes une conciliation ; si conciliation il y a, les modalités du règlement ne font pas l'objet d'enregistrement écrit. Dans tous ces cas, il est possible que l'affaire soit interrompue par les parties, sans que cette interruption soit consignée. Si l'on a défini l'« entrée » d'une affaire par le dépôt d'une requête, il sera impossible de savoir ensuite si l'affaire peut être qualifiée d'« affaire en cours » au sens où on voudrait la saisir en statistique. On choisit donc de retenir comme concept statistique d'« affaire entrée » l'acte d'enrôlement, lorsqu'une consignation (paiement) est déposée au greffe.

- 37 Symétriquement, des difficultés se manifestent avec acuité quand il s'agit de mesurer les « sorties », c'est-à-dire le nombre des affaires civiles qui ont été définitivement réglées pendant une période donnée. On ne rencontre en général pas de trop problème pour compter les affaires terminées par jugement au fond dans les répertoires d'audiences civiles<sup>13</sup>. Mais l'identification et la mesure du nombre des affaires sorties autrement que par jugement au fond soulèvent deux types de difficultés :
- 38 - certaines sont simplement des difficultés de comptage, car il n'existe en général pas de registre regroupant les radiations, décisions d'incompétence, d'irrecevabilité ou désistement prononcées par le tribunal ;
- 39 - mais surtout, d'innombrables (au sens propre) affaires sont renvoyées « *sine die* », c'est-à-dire qu'elles ne seront plus appelées au tribunal si les parties ne se manifestent plus ; ces renvois *sine die* sont en général prononcés après un grand nombre de renvois pour absence des parties aux audiences auxquelles elles avaient été convoquées ; dans ce cas, les affaires ne sortant pas formellement du rôle, elles ne peuvent être considérées comme sorties au sens de la statistique, mais la très grande majorité d'entre elles ne reviendra jamais à l'audience et ne fera jamais l'objet d'un jugement.
- 40 Ne pas compter les affaires renvoyées *sine die* comme « sorties » en diminue le nombre, et gonfle les stocks d'affaires en cours sans qu'il s'agisse d'une charge pesant réellement sur le tribunal. L'indicateur de *durée d'écoulement des stocks d'affaires en cours* n'a plus alors de pertinence pour appréhender le fonctionnement du tribunal au sens visé par les programmes de modernisation de la justice : progrès d'efficacité, réduction des délais, rationalisation des charges de travail.
- 41 On voit sur cet exemple comment la création d'une statistique judiciaire suppose une opération préalable de définition de concepts adéquats à une certaine compréhension du fonctionnement des institutions auxquelles elle s'applique. Dans notre cas et bien que la méthodologie se veuille respectueuse des particularités de son objet, la modélisation statistique ne rompt pas avec les standards de fonctionnement des tribunaux européens. Elle a pourtant été mise à l'épreuve de modalités de fonctionnement de la justice qui échappent à ces standards.

## 2. ... met en évidence l'hybridation de la justice d'état avec la justice traditionnelle

- 42 Il n'existe aucune information quantitative sur les parts respectives d'affaires traitées selon les règles et les institutions traditionnelles et celles qui le sont par la justice d'État. Une tentative de mesure de la « part » des formes coutumières n'aurait d'ailleurs pas grand sens, car la frontière entre les deux modes de résolution des conflits est beaucoup plus perméable qu'on ne le pense généralement.

### 2.1. La persistance de la justice traditionnelle en matière de règlement des conflits

- 43 À peu d'exceptions près, les observations convergent pour reconnaître que malgré l'existence de systèmes judiciaires d'État complets mis en place avec la décolonisation, deux types de modes de règlement des conflits continuent à coexister<sup>14</sup>.

- 44 Cette coexistence est pour une part réglée par le droit positif, qui prévoit l'intégration de certaines formes de justice traditionnelle. Non seulement les règles coutumières s'appliquent (avec l'aide d'assesseurs dont la présence est prévue dans les tribunaux) tant qu'elles ne sont pas contraires au respect des conventions internationales ratifiées, aux dispositions législatives ou règles fondamentales concernant l'ordre public ou la liberté des personnes, mais dans certains cas les procédures organisent un passage obligatoire devant les juridictions traditionnelles.
- 45 Ainsi au Niger, la loi reconnaît expressément aux chefs traditionnels un « pouvoir de conciliation », à distinguer du « pouvoir de juger » exclusivement dévolu aux juridictions créées par la loi. Quelle que soit l'issue, la loi fait obligation de dresser un procès-verbal de conciliation ou de non-conciliation, consigné dans un registre *ad hoc*. Le chef traditionnel remplit donc une fonction précontentieuse ; en cas d'échec, la résolution du différend relève de la juridiction compétente.
- 46 Cependant le plus souvent, la littérature rendant compte des relations entre justice d'État et justice traditionnelle les distingue voire les oppose : les affaires seraient portées devant l'une ou l'autre des instances en fonction de configurations locales, de rapports de force ou par type de contentieux (affaires familiales et foncières du ressort de la justice traditionnelle, autres affaires, notamment pénales, du ressort de la justice d'État).
- 47 Dans ce contexte, certains militent pour la réévaluation des qualités de la justice traditionnelle et visent à promouvoir son développement, en particulier pour remédier aux défauts de la justice d'État culturellement inadaptée, trop éloignée des acteurs, encombrée, corrompue, etc.<sup>15</sup>. D'autres au contraire récusent la place laissée à la coutume considérée comme fruit de l'héritage juridique colonial et contraire à une conception rigoureuse et moderne de la hiérarchie des normes<sup>16</sup>.
- 48 Rares sont les travaux qui affinent l'analyse en s'attachant à la complexité des intégrations entre les deux modes de règlement des conflits. Une étude conduite par l'IIPEC sur les justices en contexte pluraliste rend compte de plusieurs travaux de terrain réalisés en Côte d'Ivoire<sup>17</sup>. Les monographies portant sur le règlement de conflits familiaux et fonciers montrent non seulement que les instances étatiques ou coutumières peuvent prendre en considération la solution susceptible d'être apportée par une autre instance, mais qu'une même situation litigieuse peut être résolue différemment, concurremment voire concomitamment, par différentes institutions et procédures étatiques et non étatiques<sup>18</sup>.
- 49 Dans une perspective différente, un courant récent d'origine anglo-saxonne porte l'attention sur des formes d'hybridation entre les deux modes de règlement des conflits. Ces travaux s'inscrivent dans le mouvement de promotion des modes alternatifs de résolution des conflits (ADR)<sup>19</sup>. Leurs auteurs admettent que les traditions africaines de justice tendant à résoudre les différends en recherchant le consensus sont une source d'inspiration pour la mise en place de modes alternatifs de règlement des conflits au sein des tribunaux. Mais les programmes qui développent des expérimentations de ce type :
- 50 - les présentent comme des innovations destinées à « fortement réduire le nombre écrasant d'affaires en souffrance qui encombrant les tribunaux et améliorer l'accès des individus défavorisés à la justice »,

- 51 - formulent ce qui n'est pas justice d'État dans les termes de l'informel (« ce qui différencie le règlement alternatif des conflits des pratiques des juridictions formelles n'est pas le statut des médiateurs, employés ou non par l'État, mais la procédure, qui est 'délégalisée' et tend à la recherche informelle d'une solution amiable et équitable par opposition à une décision judiciaire »),
- 52 - présupposent que les justiciables se comportent, face à cette situation définie comme offre de justice, en recherchant le for le plus avantageux (forum shopping).
- 53 Sur ces trois points, nos observations du fonctionnement propre des tribunaux, à l'occasion de la mise en place de la statistique judiciaire, apportent un éclairage sensiblement différent.

## 2.2. La statistique aux prises avec l'esprit de la justice traditionnelle dans les tribunaux d'État

- 54 Comme on l'a explicité ci-dessus, notre travail était au départ une opération exclusivement destinée à élaborer une statistique des formes conventionnelles du fonctionnement des tribunaux d'État, telles que définies par le droit positif. Si l'approche était inspirée de fermes convictions méthodologiques, la création de statistiques sur l'activité des tribunaux africains a conduit plus loin qu'il n'était attendu : jusqu'à disposer d'un ensemble original d'observations sur la composition entre la justice d'État et les formes de justice traditionnelle africaine au sein de l'instance judiciaire d'État<sup>20</sup>.
- 55 Le déroulement du travail a progressivement révélé de multiples traces des modes traditionnels de règlement des conflits. Avant de pouvoir se lire dans les chiffres eux-mêmes qui en donneront quelques illustrations, l'hybridation entre les règles et institutions traditionnelles et le système judiciaire du droit positif explique les problèmes rencontrés à l'étape essentielle de définition des concepts.
- 56 Il a ainsi fallu trancher dans le flou entourant le moment où une affaire « entre » dans la procédure civile, avant l'étape la plus formelle de la consignation au greffe. S'y développent des pratiques souvent qualifiées de « conciliation », qualification abusive puisque que dans la majorité des affaires cette étape n'est pas prescrite par le code de procédure civile. En réalité ces pratiques relèvent de formes traditionnelles de traitement des litiges ; de nombreux magistrats considèrent qu'elles sont obligatoires<sup>21</sup> et qu'il leur revient d'accorder du temps d'écoute, voire des conseils aux personnes qui se présentent<sup>22</sup>. De nombreuses affaires n'iront pas plus loin, sans que soit prise de décision formelle de retrait de la requête ou de non conciliation<sup>23</sup>. La diversité de ces pratiques, non standardisées et non enregistrées, rend impossible un comptage homogène dans l'ensemble des juridictions, ce qui a conduit à ne pas en tenir compte dans la statistique des affaires « entrées ». Ce faisant, on laisse de côté tout un pan d'activités réalisées au sein des tribunaux par le Président et souvent les greffiers, mais aussi les assesseurs coutumiers quand il en existe, qui jouent un rôle important dans cette forme de règlement des conflits qui n'a rien à voir avec les principes et les modalités d'un jugement en droit.
- 57 S'agissant de la définition des affaires « sorties » et du comptage du stock d'affaires en cours, on a relevé les difficultés tenant à la pratique des renvois *sine die*. Cette pratique, très répandue encore récemment, est conforme à la forte réticence, exprimée par

plusieurs magistrats interviewés, à radier des affaires. Il est vraisemblable que les parties se sont arrangées hors de l'enceinte judiciaire et que le conflit est réglé, sans que la justice ne soit intervenue dans cette conclusion ni n'en ait été informée. Mais cela ne justifie pas la violence qu'il y aurait pour un juge, devant lequel l'affaire a été amenée à un certain moment, à affirmer hors de la présence des parties qu'il « radie » leur affaire. Il ne se soucie pas, on le comprend, que ce mode de fonctionnement ait pour effet de minorer considérablement le comptage du nombre d'affaires « sorties ».

- 58 S'agissant des volumes d'affaires civiles en cours, quand on parvient à les compter sans y inclure les affaires renvoyées *sine die*, on trouve souvent des chiffres considérables<sup>24</sup>, dont la résorption est hors de portée d'un tribunal fonctionnant à peu près normalement. Le juge français envoyé comme expert a tendance à dire qu'ils contiennent une grande majorité d'affaires qu'il conviendrait de radier. Certaines de ces affaires sont en effet très anciennes, et le « stock d'affaires en cours » comprend ainsi un grand nombre d'affaires qui ne sont plus « vivantes ». Mais dans l'immédiat, une large part du temps des audiences est utilisée à appeler des affaires dont les parties ne se présentent pas<sup>25</sup>. Le juge se soucie moins d'efficacité des audiences que de restauration de l'harmonie, en laissant au temps la possibilité d'apaiser les conflits.
- 59 Dans le cas des renvois *sine die* comme dans celui des renvois à l'audience, il serait inexact de prétendre que le règlement des litiges a été effectué dans l'« informel » sans intervention de la justice d'État, et encore moins d'y voir le signe d'un échec de cette dernière. Les parties ont porté leur différend devant le tribunal, la démarche a été confirmée par la consignation, le règlement du litige s'inscrit bien dans une procédure hybride dans laquelle il serait hasardeux de répartir les mérites.
- 60 En matière pénale, la durée moyenne des affaires est sans doute plus courte qu'au civil. Cependant leur traitement demeure long, ralenti également par les renvois une fois les affaires appelées à l'audience correctionnelle<sup>26</sup>. Cette situation résulte du fait que les juges n'admettent pas de juger en l'absence des victimes, alors que rien dans le code pénal n'impose que celles-ci soient présentes ou représentées à l'audience. Mais selon les modes traditionnels de règlement, il est inconcevable que l'auteur et la victime ne soient pas simultanément présents<sup>27</sup>. Ainsi, la prescription est-elle utilisée comme une modalité d'évacuation des affaires<sup>28</sup>.
- 61 Enfin la situation des cabinets d'instruction, beaucoup critiqués également pour leur lenteur et les dysfonctionnements qui les affectent, met en évidence une autre caractéristique pouvant être rattachée au fonctionnement traditionnel de la justice. Elle est apparue à N'Djamena lorsque nous nous sommes efforcée de contrôler les déclarations concernant le nombre d'affaires en cours dans un cabinet, qui semblait sous-estimé. La magistrate a expliqué sans en paraître gênée qu'elle ne s'occupait pas des instructions ouvertes par ses prédécesseurs, se limitant aux affaires qui avaient fait l'objet d'une ouverture d'information depuis sa nomination. Cette conception du magistrat « propriétaire » de ses affaires évoque le fonctionnement de la justice en Europe à l'époque de la vénalité des charges ; dans la justice africaine, elle se rattache à la conception du chef traditionnel devant la personne duquel a été porté un conflit.
- 62 Indépendamment de cette dernière situation qu'on peut qualifier de dysfonctionnement dans un cabinet d'instruction, la statistique risque donc de produire une appréciation négative qui conforte les descriptions catastrophistes de certains rapports dénonçant le nombre excessif d'affaires en souffrance, alors qu'elle incorpore dans ses résultats une part de pratiques relevant des formes traditionnelles

de règlement des affaires. Si l'on ne s'arrête pas à cette évaluation selon les standards occidentaux d'efficacité de la justice, on comprend que les renvois habillent selon les modalités de la procédure formelle le travail du temps, si important dans le règlement des conflits. Ou que les renvois *sine die* ou la prescription sont les formes trouvées, hors des procédures prévues, pour clore sans outrage des querelles apaisées.

### 3. La « modernisation » du fonctionnement des tribunaux africains promue par les bailleurs de fonds internationaux bouscule cet équilibre délicat.

- 63 Dans tous les cas, la logique est celle d'une application des standards de fonctionnement des justices occidentales à des systèmes judiciaires supposés frappés de graves dysfonctionnements. Les appels d'offre fixent un cadre très contraignant pour les activités à mettre en œuvre. Ils définissent les objectifs à atteindre et déterminent les moyens pour y parvenir, sous la forme d'un ensemble de prescriptions assorties d'indicateurs destinés à mesurer les résultats obtenus. Ces prescriptions prennent la forme soit d'objectifs définis dans les cadres logiques des projets, soit de méthodologies imposées pour atteindre ces objectifs. Ainsi l'informatisation des tribunaux – méthodologie – doit-elle permettre de raccourcir le délai de traitement des affaires dans les tribunaux – objectif spécifique – contribuant au progrès de l'efficacité de la justice – objectif général –.
- 64 L'IIPEC a été responsable de plusieurs de ces projets en Afrique sub-saharienne, qui ont constitué de riches terrains d'observation. Notre approche a consisté, dans les marges que laissait ouvertes le cadre contraignant des appels d'offres, à ne pas imposer de modèles et instruments standards ; nous avons ainsi développé des méthodologies et des outils originaux tels que ceux appliqués aux statistiques judiciaires, ainsi que des applications informatiques (chaînes pénale et civile) spécifiques adaptées au fonctionnement d'une justice africaine francophone<sup>29</sup>. Mais le plus souvent, les activités ont été confrontées aux difficultés que soulèvent les transferts de normes conçues en dehors d'une prise en considération pertinente des contextes d'application.
- 65 Nous évoquerons quatre points d'application des tensions apparues à l'occasion du déroulement des projets, montrant que l'application des standards bouscule les équilibres délicats de l'hybridation entre justice d'État et formes traditionnelles mise en évidence dans ce qui précède<sup>30</sup>.

#### 3.1. Le raccourcissement de la durée de traitement des affaires

- 66 Les études préliminaires au lancement des programmes dénoncent toujours une durée excessive de traitement des affaires par les tribunaux africains, accompagnée d'un encombrement considérable. Cet encombrement est également invoqué par les magistrats africains pour demander un renforcement de leurs moyens. Aussi les programmes de modernisation de la justice en Afrique mettent-ils systématiquement en avant l'objectif de raccourcissement du délai de traitement des affaires, considéré comme un élément majeur de leur efficacité.
- 67 Pourtant si l'encombrement est matériellement observable par tout visiteur des grands tribunaux des capitales, aucune donnée statistique ne permet d'étayer un constat

général d'encombrement, ni de préciser quels sont les contentieux les plus concernés, moins encore de faire le lien avec la durée des affaires qui est inconnue, car impossible à mesurer rigoureusement<sup>31</sup>.

- 68 Notre travail a permis de fournir pour la première fois quelques illustrations de la diversité des situations en évaluant la *durée d'écoulement des stocks d'affaires en cours*. Ainsi au Tchad, la durée d'écoulement des stocks d'affaires civiles était en première instance de 2 ans 11 mois en 2012-13 dans l'ensemble du pays, identique à celle mesurée à N'Djamena (ce qui n'est pas surprenant puisque ce tribunal concentre près de 40 % des affaires civiles du pays) ; mais cette moyenne recouvre une grande variabilité de l'indicateur selon les tribunaux, allant de 1 an 4 mois dans de petits tribunaux jusqu'à 4 ans 4 mois dans des tribunaux provinciaux de taille moyenne.
- 69 Ainsi la dénonciation des dysfonctionnements, qui inspire les programmes de modernisation, concerne-t-elle les grands tribunaux et certains tribunaux de taille moyenne, mais pas la plupart des tribunaux de province dont le fonctionnement est mal connu bien qu'ils traitent une part non négligeable des contentieux<sup>32</sup>. L'objectif de raccourcissement des délais dans les grands tribunaux est sans doute conforme aux attentes des parties prenantes aux litiges en matière commerciale, surtout quand ceux-ci portent sur des enjeux financiers importants et impliquent des opérateurs étrangers accoutumés aux standards internationaux. Pourtant, il n'est pas certain qu'il soit pertinent au vu du fonctionnement de l'ensemble des tribunaux africains.
- 70 Un pan important de leurs activités n'est pas critiquable pour sa lenteur. Il s'agit des procédures non contentieuses : état civil, affaires familiales ou foncières en l'absence de contestation. Ces procédures sont extrêmement nombreuses dans les tribunaux africains, elles sont très utiles aux citoyens mais demeurent presque complètement invisibles quand il s'agit d'évaluer le fonctionnement du système judiciaire<sup>33</sup>. Elles sont la plupart du temps réglées très rapidement, témoignant d'un fonctionnement efficace de l'institution dont il n'est jamais question.
- 71 En matière contentieuse, il ne fait pas de doute, même en l'absence de données chiffrées, que le traitement des affaires peut être extrêmement long. Comme on l'a indiqué ci-dessus, une partie de ces affaires « tourne » dans les audiences pénales et plus encore civiles qui paraissent inefficaces. Le classement *sine die* ou l'attente de la prescription à l'issue de ce processus évitent la radiation mais contribuent à gonfler le volume des affaires apparemment encore en instance.
- 72 Des actions de formation ou des dispositions institutionnelles promues par les bailleurs de fonds visent pratiquement à s'attaquer à ces défauts. Ainsi :
- 73 - en matière civile, les juges sont formés et incités à mettre en pratique les radiations d'affaires anciennes par des actions systématiques ;
- 74 - les renvois *sine die* sont proscrits par instructions ministérielles ;
- 75 - des objectifs drastiques sont assignés en matière de durée des affaires commerciales ;
- 76 - la nouvelle chaîne pénale informatisée alerte sur un éventuel dépassement de délai ;
- 77 - des opérations de classement sans suite en cas de prescription constatée en matière pénale sont menées à grande échelle, à l'occasion notamment de la saisie des affaires dans les nouvelles applications informatisées.
- 78 Les réactions des magistrats sont symptomatiques de leur ambivalence face à ces changements. Ainsi au Bénin, il avait été prévu dans la chaîne pénale informatisée de

bloquer les dossiers d'instruction quand le délai de détention était dépassé, pour obliger le juge à statuer sur la détention ; les juges ont demandé que soit retirée cette fonctionnalité trop contraignante. En matière pénale, il était proposé que les classements sans suite en cas de prescription soient réglés rapidement par des audiences qui leur seraient consacrées en totalité ; les magistrats ont préféré intégrer peu à peu ces dossiers dans les audiences pour donner moins de visibilité à l'opération qu'ils avaient du mal à assumer en public<sup>34</sup>. En matière commerciale, les objectifs qui semblent irréalistes aux juges ne sont pas pris au sérieux<sup>35</sup>.

- 79 L'objectif de ces actions est d'accroître l'efficacité des procédures en raccourcissant les délais et en diminuant les stocks, mais en ignorant les vertus du temps pour l'apaisement consensuel des conflits<sup>36</sup>. La longue durée, condition nécessaire du bon fonctionnement de la justice traditionnelle, qu'on a vue importée dans la justice d'État sous la forme des innombrables renvois, devient un défaut à combattre dans les projets européens. Ainsi, la procédure hybride est télescopée par l'irruption des programmes de modernisation, soumis à une notion d'efficacité qui relève d'un mode non pluraliste de définition du règlement des conflits.

### 3.2. Les effets standardisateurs de l'informatisation des tribunaux

- 80 Il n'existe pratiquement pas de programme lancé par les bailleurs de fond qui n'inclue la mise en place, au moins à titre pilote, d'applications informatisées pour le traitement des affaires dans les juridictions. Ces actions sont promues comme un élément central des progrès de l'efficacité, supposées raccourcir les délais, désencombrer les tribunaux, améliorer la transparence des relations avec les usagers. Malgré les échecs et abandons récurrents<sup>37</sup> et les gaspillages de moyens qu'ils entraînent, l'illusion sur les progrès à attendre à court terme de l'informatisation perdure et les contrats prospèrent.
- 81 Ces opérations d'informatisation des tribunaux, avec l'approche strictement standardisée qu'elles supposent, mettent en lumière de nouvelles tensions. Celles-ci se situent plutôt du côté des formes de relations entre le personnel judiciaire et la population qui fait appel à la justice d'État. Comme on l'a déjà indiqué à propos des pratiques entourant le début des affaires, les personnels judiciaires – au sens large, incluant magistrats et greffiers – interviennent dans le cadre de la justice d'État, mais selon des modalités qui les rapprochent d'acteurs de la justice traditionnelle – ce que certains sont d'ailleurs en dehors de leurs fonctions au tribunal<sup>38</sup>.
- 82 Quand a été lancé le développement d'une chaîne pénale au Bénin, nous ne nous sommes pas limités à modéliser le code de procédure pénale. Nous avons constitué des groupes de travail de magistrats et de greffiers, appelés à décrire leurs modes d'organisation et les processus de cheminement des affaires dans les tribunaux. Ce travail préalable a fait apparaître de nombreux écarts par rapport aux procédures telles que prévues par les codes :
- 83 - diversité dans les façons de procéder,
- 84 - et même nombreuses irrégularités par rapport aux codes, dont les pratiques ne sont pas perçues comme irrégulières et sont souvent totalement admises et stabilisées.
- 85 Plusieurs exemples peuvent illustrer ces écarts et les effets potentiels de la standardisation.

- 86 En l'absence de chaîne pénale informatisée, la qualification d'une infraction faisant l'objet de procès-verbal reçu par un parquet est portée manuellement par le greffier dans le registre ad hoc, sur indication du procureur ou du substitut. En cas de vol par exemple, l'objet du vol est la plupart du temps mentionné (vol de sac, vol de bétail, vol de scooter, etc.) bien que le code pénal ne retienne que le délit de vol, soit simple soit qualifié (en cas de circonstance aggravante) quel que soit l'objet volé. La mention de l'objet volé peut permettre au Procureur de signaler dans le rapport annuel la prédominance de certains types de délinquance dans son ressort. Le recours à une table des infractions directement conforme au code pénal efface la connaissance de cette diversité, et en particulier la persistance d'infractions « traditionnelles » telles que le vol de sexe<sup>39</sup>. Une autre interprétation de la mention de l'objet volé est suggérée par les observations de Maryse Raynal<sup>40</sup> au sujet du vol dans la société traditionnelle africaine : la réaction face au vol est modulée selon la nature de l'objet volé, suivant une gradation du moins grave (aliments) au plus grave qui est aussi le plus sacré (marteau du forgeron par exemple) ; on comprend en ce sens que la précision de l'objet du vol soit considérée comme essentielle au moment de la qualification de l'infraction.
- 87 En matière civile, une question importante soulevée par nos observations concerne les relations avec les justiciables entre le dépôt de la requête (qui est le moment d'entrée dans la chaîne civile informatisée) et la consignation. Ces pratiques vont soit faire l'objet d'une visibilité standardisée, soit persister en dehors de leur saisie dans l'application informatique. De même s'agissant des renvois lors des audiences civiles ou pénales, leur mise en évidence par l'informatisation pourra inciter à les réduire en radiant les affaires ou en prononçant des classements sans suite, mais il est aussi possible que la pratique générale n'évolue pas. Un suivi du fonctionnement de tribunaux informatisés montrera vraisemblablement que des hybridations avec les routines anciennes se reconstituent en composant avec les outils informatiques, mais le recul manque encore pour le mettre en évidence.
- 88 La persistance de pratiques communes non conformes aux règles de droit, y compris par des magistrats bien formés au droit positif, peut être expliquée si on les comprend comme une forme particulière de normes admises dans la société traditionnelle. Les règles traditionnelles ne sont pas simplement des pratiques anciennes maintenues, comme le montre leur capacité d'évolution. Ce sont avant tout des normes communément adoptées et respectées par une pratique commune. Les programmes de modernisation se heurtent à la forte consistance de ces normes, qu'ils n'identifient pas comme telles et qui ne sont abordées que comme pratiques informelles ou déviantes.

### **3.3. La mise en conformité des procédures d'application des décisions de justice avec les codes de procédure**

- 89 Les services d'exécution des peines sont en totale déshérence dans les tribunaux africains où nous sommes intervenus. Situés à la fin de la chaîne pénale, ils souffrent d'une pénurie récurrente de moyens, et d'un faible appétit des magistrats et greffiers pour exercer ces fonctions à la technicité complexe.
- 90 En pratique, seules sont exécutées les peines de prison ferme prononcées contradictoirement, alors que le mis en cause est sous mandat de dépôt. Les jugements par défaut ne font l'objet d'aucune suite. Les pièces nécessaires à la tenue du casier judiciaire n'étant pas produites, les peines avec sursis ne sont d'aucun effet puisque le

juge ne connaît pas l'existence du sursis précédemment accordé et ne peut pas le révoquer ; ceci contribue à faire de la peine de prison ferme la peine de référence, très majoritairement prononcée. Le non enregistrement des décisions devrait faire obstacle au recouvrement des amendes et frais de justice. Enfin les incapacités (électorales, commerciales, fonction publique) faisant suite à une condamnation ne sont pas connues par le casier judiciaire, et ne sont donc pas appliquées.

- 91 En matière civile, l'exécution des jugements bute sur l'absence fréquente d'adresses postales et la faiblesse du réseau des huissiers.
- 92 Dans les projets de modernisation de la justice, ces défauts sont dénoncés comme causes de la méfiance de la population à l'égard de la justice. Il est attendu des assistances techniques qu'elles améliorent le respect des étapes des procédures d'exécution telles qu'elles sont fixées par les codes de procédure.
- 93 Nous avons été surpris du peu d'intérêt suscité par nos efforts d'aider les tribunaux sur ce point. Dans l'ensemble, les modes de fonctionnement actuels ne semblent problématiques ni pour les institutions judiciaires ni pour les justiciables. En matière civile, les contacts entre justiciables et personnels des greffes sont habituels tout au long des procédures, les décisions sont ainsi délivrées directement aux intéressés se rendant au tribunal. En matière pénale, nous avons compris qu'en dehors des cas de prison ferme immédiatement exécutée, les parquets pratiquaient largement le recours aux autorités traditionnelles pour assurer l'exécution des peines. Au Bénin, le Trésor, tout en reconnaissant l'absence de fondement textuel, dépêche ses agents dans les audiences et intervient dans les prisons pour recouvrer les amendes, sur le fondement du paiement volontaire<sup>41</sup>. Au Tchad, il est fréquent qu'un condamné soit maintenu en détention par le procureur à l'expiration de sa peine, jusqu'à ce que lui-même ou sa famille paye intégralement les amendes et les frais de justice : il s'agit d'une détention arbitraire, de surcroît, ordonnée par un magistrat, mais l'efficacité prime<sup>42</sup>.
- 94 On est ici en présence de formes mixtes de fonctionnement de la justice, ou d'accommodements à visée pratique avec les procédures légales. Dans ce cas, le déploiement de moyens suscité par les projets de modernisation, visant à aligner le fonctionnement des tribunaux africains sur celui des modèles occidentaux, n'est d'aucune utilité en pratique. Il est mal compris par les personnels des institutions concernées, qui y voient un alourdissement peu justifié de leurs tâches. Les innovations introduites par les actions de formation seront la plupart du temps sans suite.

### 3.4. La remise en fonctionnement des casiers judiciaires

- 95 S'agissant des casiers judiciaires, il est indéniable que la situation actuelle est préjudiciable. Pour qu'un casier judiciaire soit opérationnel, il faut qu'existent simultanément :
- 96 des services d'exécution des peines dans les parquets, qui élaborent des fiches enregistrant les peines prononcées une fois que celles-ci sont définitives ;
- 97 un état civil permettant d'attribuer à tout individu une identité unique (y compris une orthographe stabilisée du nom).
- 98 Ces deux conditions ne sont pas remplies, et les casiers judiciaires ne fonctionnent dans aucune des juridictions africaines où nous sommes intervenus<sup>43</sup>.

- 99 Ainsi les magistrats, connaissant la vacuité des casiers judiciaires, ont-ils renoncé à les demander pour les procédures qu'ils ont à traiter. Cet état de fait est très préjudiciable puisqu'il constitue une entrave à l'individualisation des peines, impossible quand le passé judiciaire des personnes mises en cause n'est pas connu. Les magistrats hésitent d'autant plus à accorder le sursis qu'ils ignorent si le futur condamné est un délinquant primaire ou non.
- 100 Malgré cela, les agents chargés de la délivrance d'extraits de casier judiciaire nécessaires pour se présenter à des concours, occuper certains emplois, se présenter à des élections, etc., déploient une activité considérable, que la statistique permet de mesurer : plus de 150.000 bulletins « B3 » ont été délivrés en 2013 en Côte d'Ivoire. Tous ces bulletins portent bien évidemment la mention « Néant ».
- 101 Toutes les expertises rendues par les magistrats envoyés comme experts sur cette question ont conclu à la possibilité de dissocier la restauration de casiers judiciaires de l'informatisation de la chaîne pénale. C'est avant tout une question d'organisation des services, à laquelle plusieurs types de réponse peuvent être apportés. De façon schématique, l'édition des extraits de jugement à inclure dans le casier devrait être effectuée au tribunal qui a rendu le jugement, et ces extraits transmis au Tribunal de Première Instance du lieu de naissance du condamné, où le casier judiciaire serait tenu manuellement.
- 102 Ces préconisations, applicables indépendamment de toute informatisation, reposent sur une méthode réaliste adaptée à l'existant. Pourtant elles rencontrent peu de succès, tandis que fleurissent des projets d'informatisation des casiers judiciaires des tribunaux africains. Les méthodes proposées, consistant à transférer un modèle de casier judiciaire informatisé comme celui qui existe par exemple en France, ne viennent pas bousculer un fonctionnement existant puisque rien n'existe. Mais ne reposant sur aucune analyse du contexte organisationnel, elles ne tiennent pas compte de la défaillance générale de la chaîne d'exécution des peines, dont la restauration n'apparaît pas nécessaire aux acteurs locaux pour les raisons analysées précédemment. Les tentatives de mise en place de casiers judiciaires informatisés se soldent régulièrement par des échecs.
- 103 Notre analyse met ainsi en lumière des caractères généralement méconnus des juridictions africaines. Les juridictions ont assimilé dans leur fonctionnement des éléments des procédures coutumières de règlement des conflits. Ces procédures traditionnelles sont sans doute non écrites, mais elles ne sont pas pour autant « informelles » et continuent de s'imposer aux acteurs, au point que la justice semble ne pouvoir fonctionner en les ignorant.
- 104 Cette hybridation pose des problèmes à la statistique sommée de décrire et d'évaluer ce fonctionnement. Les concepts posés par les codes de procédure, qui doivent structurer la description statistique, sont mis en œuvre selon des modalités de règlement des conflits qui intègrent d'autres références, issues de la tradition. Les programmes de modernisation, dont les objectifs et les instruments sont adéquats à une partie seulement des systèmes de références, tendent à « apurer » le fonctionnement des tribunaux de toutes les pratiques qu'ils sont dans l'incapacité de prendre en compte. Les évaluations bâties sur ces fondements partiels risquent de mettre en évidence des résultats « non efficaces » du point de vue des standards occidentaux, si l'on ne comprend pas le caractère composite des procédures en œuvre.

- 105 La justice africaine n'est pas exempte de difficultés, parmi lesquelles la corruption n'est pas la moindre avec ses conséquences sur l'inégalité du traitement des acteurs dans le règlement des litiges. Mais il n'est pas juste d'affirmer en toute généralité qu'elle ne rend pas les services attendus d'elle. L'incorporation de modalités issues de la tradition contribue efficacement à son fonctionnement, si l'on admet une définition élargie de l'efficacité.

---

## NOTES

1. Ce texte est dédié à Armand Noubarangué, jeune statisticien tchadien qui s'était engagé avec nous dans la création de la statistique judiciaire de son pays. Débutant recruté en 2011, très vite passionné par ce travail au point d'entreprendre parallèlement des études de droit, il était devenu en deux ans Directeur des statistiques judiciaires au Ministère de la Justice. Son décès brutal en janvier 2016 a mis fin à ce parcours plein de promesses.
2. Dans ses missions en Afrique, l'auteur du présent article a été partie prenante de ces activités en tant que responsable des projets de modernisation de la justice financés par l'UE ou la coopération états-unienne :  
Appui à la consolidation de l'État de droit à Madagascar (2004-2008)  
Appui aux cours et tribunaux du Bénin (2004-2009)  
Assistance technique au Ministère de la Justice du Bénin (2009-2011)  
Assistance technique au Programme d'appui à la justice et à l'État de droit au Niger (2007-2010)  
Trois contrats de services du Programme d'appui à la justice au Tchad (2011-2014)  
Assistance technique au Ministère de la Justice en Côte d'Ivoire (2011-2015)  
Etat des lieux des statistiques judiciaires au Togo (2015).
3. L'auteur de l'article est intervenue personnellement comme experte pour la mise en place des statistiques judiciaires au Niger (2009-2010), au Tchad (2011-2014), en Côte d'Ivoire (2013-2015), au Togo (2015) et au Sénégal (2017-2018).
4. Compte tenu des terrains observés (voir ci-dessus note 3) on ne parle ici que de l'Afrique francophone subsaharienne.
5. L'accession de ces pays africains à l'indépendance ne s'est pas accompagnée d'un bouleversement des systèmes judiciaires.
6. Un système informatisé n'était pas envisageable dans l'immédiat, en raison de l'absence totale d'équipements dans la plupart des juridictions et de liaisons internet ou intranet.
7. Par exemple : nombre d'affaires reçues par les parquets, nombre d'informations judiciaires ouvertes, nombre d'affaires pénales jugées, nombre d'affaires civiles et commerciales nouvelles.
8. Par exemple : taux de poursuite pénale, nombre moyen d'affaires jugées par magistrat, durée d'écoulement du stock d'affaires civiles et commerciales.
9. Voir par exemple le bulletin *Statéco* édité par l'INSEE au début des années 70, qui publiait des articles ayant « pour objet d'inciter à réfléchir sur la nécessité de la mise au point d'un appareil d'information statistique et économique approprié aux pays africains et malgache ».  
Également : René Hallu, Anita Bensaïd, René Bascou-Brescane, Pierre Verneuil, « Réalités africaines et enquêtes budget-consommation », *Economie et statistique*, n°11, avril 1970.
10. Pour l'essentiel les registres ou répertoires, parfois les plumitifs d'audiences.

11. Il est impossible de produire des informations sur des phénomènes qui n'ont pas été saisis dans la source. Les « violences faites aux femmes », par exemple, ne peuvent être quantifiées tant qu'une loi n'en fait pas une infraction pénale. Certains pays se dotent maintenant de dispositions réprimant spécifiquement les violences faites aux femmes, ou les "violences basées sur le genre" ; celles-ci pourront alors être comptabilisées, encore faudra-t-il qu'elles aient fait l'objet d'un dépôt de plainte ou d'une autre incrimination.

12. La statistique établie à partir de sources déjà existantes (administratives ou autres) s'oppose à la statistique dite « d'enquête », dans laquelle les résultats sont obtenus par interrogation directe de personnes physiques ou morales auxquelles il est demandé de répondre à des questions ouvertes ou de coder elles-mêmes leurs réponses dans des nomenclatures qui leur sont fournies.

13. Sous réserve de s'assurer qu'on ne comptabilise que des jugements au fond, sans tenir compte des jugements avant dire droit.

14. Il arrive que cette coexistence soit niée par des représentants d'institutions judiciaires d'État, dans une perspective implicite d'éradication de traces d'un passé supposé archaïque (nos propres constatations en Côte d'Ivoire).

15. V. Maryse Raynal, *Justice traditionnelle, justice moderne: le devin, le juge, le sorcier*, L'Harmattan, 2000.

16. V. p. ex. Bachir Talfi, *Quel droit applicable à la famille au Niger ? Le pluralisme juridique en question*, Research Partnership 4/2008, The Danish Institute for Human Rights.

17. *Formel et informel en Côte d'Ivoire*, Rapport de synthèse, 2013. Les matériaux traités dans l'article d'Aline Aka Lamarche figurant dans le présent volume, concernant les problèmes du foncier urbain à Abidjan, ont été rassemblés à l'occasion de cette étude.

18. Cette composition peut aussi être illustrée par l'anecdote que nous a rapportée le magistrat d'un tribunal d'instance nigérien. Il avait l'habitude, lors de litiges familiaux ou fonciers, de faire jurer justiciables et témoins sur le Coran qu'il sortait de son armoire pour l'occasion (l'armoire contenait aussi, par précaution, une statuette de la Vierge à présenter dans les cas, rares, de parties chrétiennes). Confronté à un défendeur qui jurait sans hésiter sur le Coran être propriétaire d'un troupeau, affirmation sur laquelle le juge avait des doutes, il eut l'idée de proposer d'accompagner l'homme au village de Lougou, afin qu'il renouvelle son affirmation « sur la pierre de justice de la Sarraouinia ». L'homme, animiste, démentit immédiatement sa première affirmation.

Sur la Sarraouinia, v. Abdoulaye Mamani, *Sarraouinia*, L'harmattan, 2004 (coll. Encre noires).

19. V. p. ex. Richard C. Crook, « Alternative dispute resolution and the Magistrate's Courts in Ghana: A case of practical hybridity », *Africa Powers and Politics*, Working Paper, July 2012, n°25.

Une version plus développée en français : Richard Crook, « Règlement alternatif des conflits et tribunaux de district au Ghana. Une hybridation pragmatique », *Afrique contemporaine* 2014/2, n°250.

20. Sans que nos observations permettent de distinguer ce qui relèverait plutôt de la strate africaine traditionnelle ou de la strate religieuse islamique. V. sur ce point Rodolfo Sacco, *Le droit africain. Anthropologie et droit positif*, Dalloz, 2009 (coll. À droit ouvert, ss la direction de A. Lyon-Caen et H. Muir Watt).

21. L'Inspecteur Général des Services Judiciaires du Tchad lui-même était persuadé que l'étape « de conciliation » était obligatoire selon le Code de procédure civile.

22. Cela vaut même en matière de conflits du travail, avant la première étape de conciliation formellement incluse dans la procédure. Là encore, le juge peut se comporter selon les règles traditionnelles : le Président du Tribunal du travail de Lomé nous a expliqué qu'il recevait souvent, avant la conciliation, des parties venant lui demander son avis sur leur affaire. Il estimait impossible de ne pas les recevoir, en qualifiant de « déni de droit » ce qui n'aurait été qu'un respect strict de la procédure.

23. Au Tribunal de Première Instance de N'Djamena, 40% des affaires dont les dossiers étaient encore présents au greffe civil à la fin 2011 avaient fait l'objet d'un dépôt de requête depuis plus d'un an sans avoir dépassé ce premier stade. Une grande partie de ces affaires avaient donc été réglées sans pouvoir être comptabilisées comme « sorties ».

24. 4.600 affaires civiles en cours en 2013 au Tribunal de Première Instance d'Abidjan.

25. Au Tchad par exemple, on a compté dans un tribunal de province en moyenne 6 affaires jugées sur 38 inscrites au rôle d'audience, soit un « rendement » de 15%, ce qui est un très mauvais indicateur de l'« efficacité » des audiences civiles.

26. Ainsi au Bénin, dans les audiences sur citation directe, moins d'une affaire sur dix est vidée, les autres affaires étant renvoyées ou prescrites ; aux flagrants délits, le nombre de renvois est moins élevé mais se situe entre 30 et 50%, ce qui reste un taux anormalement élevé. V. Marc Moinard, *Méthodologie de restauration des services de l'exécution des peines et du casier judiciaire dans les juridictions du Bénin*, Rapport d'expertise court terme, IIPÉC, 2009.

27. Les notions d'auteur et de victime sont d'ailleurs impropres selon la coutume, qui considère la plupart du temps les infractions comme des actes à caractère collectif mettant en cause deux communautés (Maryse Reynal, *op.cit.*).

28. En 2010 au Tribunal de Première Instance de Cotonou, 3.077 affaires correctionnelles étaient en attente d'audience. Parmi celles-ci, les affaires prescrites constituaient :

86% des affaires ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel,

59% des affaires en citation directe,

87 % des affaires de simple police.

29. Au Bénin.

30. Les observations rapportées dans cette partie sont dues pour l'essentiel aux trois experts de l'IIPÉC qui sont intervenus dans les projets de modernisation de la justice au Bénin : Sophie Thuillier (greffière en chef, chef de projet), Yannick Jaglin (greffier en chef, assistant technique informaticien), Germain Dossa (attaché analyste, expert développeur).

31. Voir ci-dessus § 1.3.

32. En Côte d'Ivoire, 56% des jugements correctionnels et 29% des jugements en matière civile sont rendus par les juridictions autres que les deux grands tribunaux de la métropole d'Abidjan (Abidjan-Plateau et Yopougon).

33. 507.000 actes non contentieux (référés, actes d'hérédité et de tutelle, ordonnances sur requêtes et autres actes) délivrés par les tribunaux ivoiriens en 2012-13, à comparer aux 8.900 jugements au fond rendus en matière civile, commerciale et sociale contentieuse et aux 19.000 jugements correctionnels.

34. Maryse Reynal (*op. cit.*) note que la notion de prescription est étrangère à la société traditionnelle, en raison du caractère sacrilège d'un grand nombre de crimes et délits.

35. Nous avons nous-même relevé au Togo un cas exemplaire d'accommodement avec le standard. L'un des programmes cadre de stratégie de croissance retient comme indicateur la durée moyenne de traitement des affaires commerciales, dont l'objectif est fixé à 180 jours (qui est d'ailleurs la durée légale *maximale*). Dans le rapport d'avancement supposé suivre les progrès en vue d'atteindre cet objectif, les chiffres publiés comme valeur de référence (i.e. au début de la période) et valeur réalisée sont précisément de 180 jours ! Ceci en l'absence de toute statistique sur la durée effective desdites affaires, et sans que ces chiffres surprenants n'aient suscité de réaction.

36. La question des délais en matière commerciale se pose en des termes différents, surtout quand des opérateurs internationaux sont concernés.

37. À notre connaissance dans les tribunaux d'Afrique francophone subsaharienne, seule l'opération conduite par l'IIPÉC au Bénin se poursuit plusieurs années après le déploiement des applications chaîne pénale et chaîne civile, mais en faisant face à d'importantes difficultés matérielles. Les équipements qui tombent en panne ne sont pas remplacés, il n'y a pas de

dépannage et les fournitures (cartouches d'imprimantes en particulier) sont très coûteuses. Par prudence face au risque de perte de la trace des affaires en cas de dématérialisation, ou quand il est impossible d'imprimer les convocations ou les jugements faute d'encre, les greffiers continuent de travailler manuellement. Les applications sont ainsi abandonnées dans plusieurs juridictions, qui n'avaient jamais renoncé à la tenue des registres manuels.

Cette situation résulte bien d'un transfert de technologie mal anticipé car ignorant du contexte. Mais elle ne relève pas de notre objet, limité au transfert des standards.

**38.** Un haut magistrat interviewé au Sénégal nous a décrit sa conception et sa pratique de la conciliation dans les procédures de divorce (dans lesquelles la conciliation est une étape prescrite). Il ne ménageait pas son temps pour écouter les époux raconter leur histoire telle que chacun l'avait vécue (enlevant sa montre pour marquer sa totale disponibilité). Il ne considérait avoir réussi dans sa tâche que lorsque les époux partaient réconciliés. Il lui est même arrivé de réussir des conciliations auxquelles les époux restaient peu disposés malgré de longues discussions ; ceci en invoquant ce que lui-même représente en tant qu'autorité morale, les égards dus à sa personne, ou le « cousinage à plaisanterie » entre son ethnie et celle des parties (en Afrique de l'ouest, le cousinage à plaisanterie est une forme traditionnelle d'alliance entre ethnies, dans laquelle des joutes verbales permettent de désamorcer les tensions).

**39.** Voir *Le Matinal, Quotidien béninois*, n° 2370, 9/06/2006. Toutefois la liste des infractions n'ignore pas complètement certaines pratiques répandues dans la société africaine : au Tchad, la « pratique habituelle de sorcellerie » est répertoriée ; au Bénin, c'est la « pratique de charlatanisme » qui figure au code pénal.

On relève aussi quelques cas de mention de l'objet du vol dans le code pénal, en raison de l'importance de l'élevage dans ces sociétés rurales :

- à Madagascar, les auteurs de « vol de zébu » sont justiciables d'une cour criminelle spéciale, qui les sanctionne habituellement d'une peine de cinq ans, le maximum étant fixé à vingt ans pour un vol simple de zébu (P. de Charette, « Chroniques malgaches » 2005-2007, *Paroles de juge*, <http://www.huyette.net/>) ;

- au Sénégal, le « vol de bétail » a été récemment introduit dans le code pénal ; après une première version dans laquelle l'infraction n'était constituée que si le propriétaire faisait de l'élevage de bétail son activité principale (il se serait agi alors d'un cas particulier d'infraction économique), toute restriction a été supprimée, témoignant de la gravité persistante de cette délinquance.

**40.** *Op. cit.*

**41.** M. Moinard, *op. cit.*

**42.** Observation rapportée par Patrice de Charette.

**43.** Nous avons constaté à Madagascar, dans le tribunal d'Antsirabé, l'existence d'un casier judiciaire manuel toujours impeccablement maintenu.

## RÉSUMÉS

De vastes projets de modernisation de la justice sont promus par les bailleurs de fonds internationaux dans les pays en développement, visant à renforcer l'État de droit et en particulier accroître l'efficacité de la justice. Ces programmes incluent de plus en plus souvent la création de statistiques sur l'activité des tribunaux. L'auteure de l'article a été responsable de plusieurs de ces projets. Elle constate que la normalisation inhérente à l'opération statistique se

heurte à des difficultés tenant à des écarts de fonctionnement par rapport aux procédures codifiées. Ces écarts sont analysés comme hybridation entre modes de normativité souvent décrits comme formes traditionnelles et formes modernes de règlement des litiges.

Several large-scale projects geared at the modernization of the justice system in developing countries are being promoted by international aid donors. These projects aim to strengthen the rule of law, and in particular to increase the efficiency of justice. They increasingly include the creation of statistics on the courts activities. The author of the article was responsible for several of these projects. She observes that the gaps between the codified procedures and the day-to-day practice stood in the way of the standardization process inherent to statistical analysis operations. These gaps can be analyzed as a hybridization between modes of normativity often described as traditional forms and modern forms of dispute resolution.

## INDEX

**Mots-clés** : Afrique, justice, tribunaux, statistiques

**Keywords** : Africa, justice, courts, statistics

## AUTEUR

### JOËLLE AFFICHARD

Joëlle Affichard est Administratrice hors-classe honoraire de l'INSEE. Elle a été directrice de l'Institut International Pour les Etudes Comparatives de 1993 à 2014.