



**L'APPUI TECHNIQUE A L'EFRPJ DANS UN NOUVEAU  
CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE GESTION  
DU SYSTEME JUDICIAIRE CONGOLAIS**

**JANVIER 2011**

**L'APPUI TECHNIQUE A L'EFRPJ DANS UN NOUVEAU CONTEXTE  
INSTITUTIONNEL DE GESTION DU SYSTEME JUDICIAIRE CONGOLAIS**

**Janvier 2011**

Illustration de couverture : RCN Justice & Démocratie  
Photos : Anne-Aël Pohnu

**RCN Justice & Démocratie**

*Siège social* : Avenue Brugmann, 76  
B-1190 Bruxelles  
info@rcn-ong.be

*A Kinshasa* : Immeuble Sofide,  
Croisement avenues Kisangani et Ngabu 9-11,  
Kinshasa / commune de la Gombe / R.D.C.  
coordo@rcn-rdc.org

### **Les auteurs**

Cette étude a été supervisée par les équipes de RCN Justice & Démocratie en RDC et à Bruxelles.

Elle a été réalisée en décembre 2010 par Maître Delphin BULAMBO, Avocat, ayant travaillé en tant que Responsable de Projets chez RCN J&D mais aussi en tant que Coordinateur Adjoint du programme Rejusco. Actuellement, il est Expert Justice.



## TABLE DES MATIERES

---

<b>I - INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>II – METHODOLOGIE ET PLAN DE TRAVAIL .....</b>	<b>9</b>
<b>III – APERÇU DE LA GESTION DE LA FORMATION DU PERSONNEL JUDICIAIRE CONGOLAIS ET COMPETENCES EN LA MATIERE .....</b>	<b>11</b>
<b>IV – L'EFRPJ DANS LE PROCESSUS DE LA REFORME DES SERVICES DU MINISTERE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>15</b>
<b>A. <u>La législation en vigueur sur l'EFRPJ</u> .....</b>	<b>15</b>
1) <i>Règlementation de l'école</i> .....	15
2) <i>Encadrement administratif du personnel de l'EFRPJ</i> .....	16
3) <i>Encadrement juridique des récipiendaires de l'EFRPJ</i> .....	16
<b>B. <u>L'organisation actuelle de l'EFRPJ</u>.....</b>	<b>17</b>
<b>C. <u>L'EFRPJ dans le projet de réforme en cours</u>.....</b>	<b>20</b>
<b>V – LES ACTIVITES DE FORMATION REALISEES EN 2009-2010.....</b>	<b>23</b>
<b>A. <u>RCN Justice &amp; Démocratie</u> :</b> .....	<b>23</b>
<b>B. <u>Le programme Projustice/USAID</u> :</b> .....	<b>23</b>
<b>C. <u>Programme d'appui à la restauration de la justice à l'Est du Congo (REJUSCO)</u>.....</b>	<b>24</b>
<b>VI – LES APPUIS ACTUELS ET FUTURS DES PARTENAIRES DE L'EFRPJ.....</b>	<b>26</b>
<b>VII – DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA REFORME EN COURS .....</b>	<b>27</b>
<b>VIII - RECOMMANDATIONS AUX AUTORITES CONGOLAISES ET PARTENAIRES INTERNATIONAUX ACTIFS DANS LA REFORME DE LA JUSTICE.....</b>	<b>31</b>
<b>IX - CONCLUSION .....</b>	<b>33</b>

## ABREVIATIONS

---

CMJ	Comité mixte justice
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CTB	Coopération technique belge
DfID	Department for International Development (coopération britannique)
EFRPJ	Ecole de formation et recyclage des personnels judiciaires
ESM	Ecole supérieure de la magistrature
HCM	Haute cour militaire
IPJ	Inspecteurs de police judiciaire
OPJ	Officiers de police judiciaire
PAG	Programme d'appui à la gouvernance (programme Union européenne)
PAJ	Programme d'appui à la justice (programme Union européenne, 2002-2005)
PNC	Police nationale congolaise
TGI	Tribunal de grande instance
USAID	Agence de coopération des Etats-Unis

## L'APPUI TECHNIQUE A L'EFRPJ DANS UN NOUVEAU CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE GESTION DU SYSTEME JUDICIAIRE CONGOLAIS

---

### I - INTRODUCTION

Plusieurs études sur le système judiciaire congolais ont été menées depuis près d'une décennie dans le but d'en susciter la performance. Ces études établissent tout d'abord l'inefficience du système judiciaire congolais. Elles pointent également sa faible efficacité à répondre aux attentes des justiciables d'une part, ainsi qu'à sa mission de contribuer à la restauration de l'Etat de droit en général d'autre part. Bien que les causes en soient multiples et variées, il est cependant établi que l'absence de professionnalisme dans le chef du personnel judiciaire en soit la cause la plus déterminante.

Cette absence de professionnalisme tient du dysfonctionnement dans les procédures de recrutement et de gestion du personnel judiciaire congolais qui contribue largement, depuis bien longtemps, à la fragilisation de l'appareil judiciaire congolais.

La gestion des ressources humaines étant la clé de voute de la performance des institutions, il sied d'examiner, dans le cas des instances judiciaires congolaises, le contexte juridique et institutionnel dans lesquels sont établis les organes habilités à gérer le système judiciaire en général, et les ressources humaines en particulier.

Depuis près d'une décennie, la RD Congo est entrée dans un processus de démocratisation de la vie politique après la liquidation du régime du parti unique. Cette dynamique démocratique a influé sur le fonctionnement des institutions de la République en prônant la séparation fonctionnelle des trois pouvoirs traditionnels de l'Etat. En conséquence, l'indépendance du pouvoir judiciaire (jadis géré par le ministère de la Justice représentant le pouvoir exécutif) a été consacrée.

Le **Conseil supérieur de la magistrature (CSM)** a donc été créé conformément à la constitution qui lui confère la pleine compétence de gérer le pouvoir judiciaire. En parallèle, le **Gouvernement** (ancien gestionnaire du pouvoir judiciaire par le biais du ministère de la Justice) s'est réservé le pouvoir de veiller à la politique judiciaire de la nation et par ricochet le contrôle du fonctionnement du service public de la justice. La RD Congo se trouve ainsi en plein apprentissage d'une nouvelle expérience qui consacre la gestion bicéphale du pouvoir judiciaire.

Dans ce nouveau contexte institutionnel, l'exercice de la tutelle sur les services et sur le personnel judiciaires suscite une attention toute délicate puisque deux institutions distinctes sont compétentes en matière de justice. Le pouvoir tutélaire est notamment responsable de la gestion des ressources humaines (recrutement, gestion de la carrière, etc.) ainsi que de la gestion opérationnelle de l'institution sous tutelle.

La question de la compétence en matière de tutelle sur la gestion des ressources humaines se pose plus particulièrement. En effet, cette compétence implique notamment le contrôle de la gestion de la

carrière des agents et, par extension, la gestion des formations ou de toute autre activité de capacitation en vue d'un perfectionnement des agents de l'ordre judiciaire (**formations continues**).

En RD Congo, le **personnel judiciaire** est composé des magistrats, du personnel de l'ordre judiciaire (greffiers, secrétaires de parquet et huissiers), ainsi que des agents et officiers de police judiciaire de parquets<sup>1</sup>. Les agents des services pénitentiaires ne sont pas repris sur cette liste exhaustive.

La législation congolaise exige que les agents appartenant au personnel judiciaire soient préalablement formés avant d'être affectés dans les instances judiciaires. Si le magistrat congolais reçoit une formation universitaire en droit, il n'en est pas ainsi du personnel judiciaire non magistrat qui, lui, doit recevoir une formation technique appropriée avant de prendre ses fonctions (**formations initiales**).

Cette formation doit être assurée par **l'Ecole de formation et recyclage des personnels judiciaires (EFRPJ)** qui, malheureusement, ne fonctionne plus depuis 1986 malgré les différents appuis apportés pour son redémarrage par les partenaires internationaux de coopération.

Ayant été désigné par le ministère de la Justice comme point focal pour la formation du personnel judiciaire non magistrat, RCN justice & Démocratie a initié plusieurs réflexions afin d'explorer les voies et moyens pour la relance des activités de l'EFRPJ. La présente s'inscrit dans cette dynamique et tient compte d'autres études et réflexions réalisées précédemment dans le cadre du CMJ<sup>2</sup> ainsi que par d'autres partenaires qui appuient le secteur de la justice<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires congolais.

<sup>2</sup> CMJ, Plan d'action pour la réforme de la justice, Kinshasa 2007.

<sup>3</sup> Plusieurs ONG et institutions internationales travaillent en convergence avec le gouvernement et les institutions de la RDC

<sup>2</sup> CMJ, Plan d'action pour la réforme de la justice, Kinshasa 2007.

<sup>3</sup> Plusieurs ONG et institutions internationales travaillent en convergence avec le gouvernement et les institutions de la RDC pour la relance du système judiciaire. Il s'agit entre autres de la Commission européenne, la Coopération française, la Coopération britannique, la Coopération japonaise (JICA), USAID (Pro justice), le PNUD, le BNUDH, la MONUSCO, RCN Justice & Démocratie, etc.

## II – METHODOLOGIE ET PLAN DE TRAVAIL

Cette étude a pour **objectif** d'établir un état des lieux de l'activité de l'EFRPJ et des formations concernant le personnel judiciaire, ainsi que, plus généralement, de contribuer à la réforme institutionnelle de l'EFRPJ.

Dans cette optique, les tâches suivantes ont été réalisées :

- Recensement des formations dispensées en 2009 – 2010 par l'EFRPJ, ainsi que des formations du personnel judiciaire dispensées par des acteurs de la coopération internationale et l'association de l'EFRPJ à ces projets;
- Etablir un contact avec les acteurs internationaux soutenant l'EFRPJ en vue de connaître les soutiens apportés à sa réorganisation, notamment :
  - o obtenir et analyser le nouveau cadre organique du ministère de la Justice qui précise la place de l'EFRPJ au sein du Ministère,
  - o préciser les appuis futurs prévus dans le cadre du PAG et d'autres programmes de soutien à l'EFRPJ.
- Prendre contact avec les personnes (responsables congolais et partenaires internationaux) qui ont organisé la réforme du Ministère de la justice afin d'analyser le déroulement de cette réforme et quelles ont été les difficultés rencontrées.
- Sur base de ces travaux, capitaliser les résultats obtenus afin de finaliser la rédaction d'un document synthétique à présenter aux autorités du ministère de la Justice et aux partenaires internationaux actifs dans la réforme de la justice en RDC.

Au cours de cette étude, la difficulté principale a été celle d'obtenir une pleine coopération des acteurs internationaux pour échanger sur le contenu de leurs programmes futurs qui sont encore en cours d'élaboration<sup>4</sup>. Ces acteurs ayant chacun une vision particulière, **il aurait été utile que le ministère de la Justice élabore un plan de formation du personnel judiciaire qui servirait de guide pour ses partenaires internationaux, et que lors de ses travaux le CMJ facilite l'échange d'information entre les différents acteurs de la coopération pour éviter des redondances et du gaspillage des moyens.**

Cependant ces partenaires internationaux d'appui à la justice ont été consultés. Il s'agit de Projustice/USAID et du Programme d'appui à la Gouvernance de la Commission européenne. Le secrétariat du CMJ a fourni les informations sur les activités d'autres partenaires du ministère de la Justice qui n'ont pas orienté directement leur appui à l'EFRPJ ; il s'agit de REJUSCO et de l'ONG Avocats sans frontières.

---

<sup>4</sup> La réforme du ministère de la Justice initiée avec l'appui de PAG n'est pas encore validée, une équipe d'experts travaille toujours sur sa concrétisation. Projustice/USAID clôture son présent programme en 2011 et il serait actuellement dans la phase d'exploration pour écrire un nouveau programme qui pourrait réorienter ses activités.

La **méthodologie du travail** a été préalablement axée sur la collecte d'informations auprès des parties prenantes identifiées. Dans un second temps, une analyse documentaire des textes légaux et des études sur la gestion du système judiciaire a été effectuée, ainsi que l'analyse des textes normatifs et des études sur l'organisation et le fonctionnement de l'EFRPJ. Ce travail représente donc une **capitalisation** du travail de RCN dans le cadre du partenariat mené avec l'EFRPJ depuis plusieurs années, ainsi que des différentes études, réflexions, avis et témoignages recueillis auprès des institutions et personnes consultées.

### **III – APERÇU DE LA GESTION DE LA FORMATION DU PERSONNEL JUDICIAIRE CONGOLAIS ET COMPETENCES EN LA MATIERE**

Il est généralement reconnu que l'efficacité d'une institution tient à la bonne politique de gestion des ressources humaines et matérielles disponibles ; ainsi que de la bonne conjonction avec les facteurs ambiants qui influent sur le système.

Sans vouloir épiloguer sur les considérations historiques du système judiciaire congolais, l'on peut retenir que la gestion du pouvoir judiciaire (les services, les instances et le personnel judiciaires) a été souvent l'expression de la vision politique du moment. En effet, les différents régimes politiques qui se sont succédé au Congo (colonial, dictatorial ou dits démocratiques) se sont servis de la justice comme leur bras séculier chargé de la répression, légale ou légitimée, pour asseoir ou imposer leur autorité. Dans cette optique, bien qu'annoncée dans les textes et discours officiels, l'indépendance de la justice est demeurée un vœu pieux.

La gestion de l'EFRPJ n'a pas échappé à cette règle. Créée en 1965 pour former le personnel judiciaire non magistrat afin de palier à la carence des effectifs, l'EFRPJ a concentré ses premiers efforts sur la formation des officiers de police judiciaire de parquet pour faciliter les enquêtes visant la répression des crimes. Par la suite, l'école a organisé la formation du personnel de l'ordre judiciaire (greffiers et secrétaires de parquets) et enfin celle des agents des services pénitentiaires.

A cette période d'avènement d'un pouvoir dictatorial, le pouvoir judiciaire est géré par le Ministre de la justice et la séparation des pouvoirs de l'Etat n'est que théorique. La consécration du parti unique, mué en parti-Etat a consacré le pouvoir du président fondateur du parti et chef de toutes les institutions de l'Etat. Un nouveau mode de fonctionnement des institutions est dicté. La séparation théorique des pouvoirs traditionnels de l'Etat est réorganisée, le ministère de la Justice est remplacé par le Conseil judiciaire qui doit collaborer avec le Conseil exécutif (Gouvernement) et le Conseil législatif (Parlement).

Curieusement, la présidence du Conseil judiciaire (qui gère le pouvoir judiciaire) est confiée au Procureur général de la République, un magistrat de parquet qui prend de l'autorité sur tout le personnel judiciaire, notamment les juges au détriment du principe d'indépendance du juge qui doit rester libre de toute influence quelle qu'elle soit. C'est le même Président du Conseil judiciaire qui chapeaute aussi l'EFRPJ dont le directeur est un agent dudit conseil.

En début de la décennie 1980, cédant aux pressions de la contestation interne et internationale pour le respect et la protection des droits de l'Homme, le Parti-Etat redessine la scène politique nationale en remplaçant le Conseil judiciaire par un Ministère de la Justice et des Droits humains. Dans cette configuration, le pouvoir exécutif récupère formellement la gestion du pouvoir judiciaire. Quelques années après (1986), prétextant des difficultés financières, l'EFRPJ est privée de subsides du Gouvernement et se trouve dans l'impossibilité d'organiser les sessions de formation du personnel judiciaire.

Le récent changement de régime politique (dû aux exigences formelles de l'instauration d'un Etat de droit et de démocratisation) a favorisé l'installation des fondements institutionnels de l'indépendance du pouvoir judiciaire, conformément à la Constitution<sup>5</sup>.

Le **Conseil supérieur de la magistrature** (CSM) est légalement créé et organisé. Il est constitutionnellement compétent pour gérer le pouvoir judiciaire et est indépendant du pouvoir politique<sup>6</sup>.

Ce nouveau contexte est une première dans l'histoire du système judiciaire congolais. En effet, la coexistence des compétences jumelées entre le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice pour la gestion du pouvoir judiciaire constitue un dualisme qui nécessite des précisions suffisantes de la part du législateur.

En effet, la gestion du système judiciaire est désormais confiée à deux institutions autonomes l'une de l'autre : le Conseil supérieur de la magistrature d'une part et le ministère de la Justice d'autre part. Ces deux institutions sont appelées à une collaboration pour la bonne administration de la justice et le bon fonctionnement des instances judiciaires.

Le **ministère de la Justice** doit participer (au sein du Gouvernement et sous l'autorité du Président de la République et du Premier Ministre) à l'élaboration de la politique de la nation dans le domaine de la justice, de la conduire, d'appliquer le programme du gouvernement en cette matière et d'en assumer la responsabilité devant l'Assemblée nationale (articles 91 et 93 de la Constitution et article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance n° 08/74 du 24 décembre 2008 fixant les attributions des ministères).

Le CSM, en tant que garant constitutionnel de la gestion du pouvoir judiciaire, a les compétences suivantes:

- fonctionnement des instances et des services judiciaires;
- gestion du budget et du patrimoine des cours, des tribunaux et parquets;
- gestion du personnel judiciaire en général, mais de manière très atténuée pour le personnel judiciaire non magistrat.

Mais toutefois, s'agissant de la gestion des ressources humaines, les articles 2 et 34 de la Loi organique du 5 août 2008 portant Organisation et fonctionnement du CSM stipulent que ce dernier assure la gestion technique du personnel judiciaire non magistrat mis à sa disposition, il assure son évaluation et fait rapport au ministère de la Justice. (Tutelle technique)

Par "personnel judiciaire non magistrat mis à la disposition du CSM", il faut entendre le personnel administratif du CSM d'une part, mais également le personnel judiciaire affecté dans les instances et les services judiciaires (greffes, secrétariats de parquets et police judiciaire de parquets).

---

<sup>5</sup> Article 152 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>6</sup> Loi organique portant création et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et l'Ordonnance n° 08/074 du 24 décembre 2008 fixant les attributions des ministères du Gouvernement central.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est donc compétent pour la gestion technique du personnel non-magistrat, mais pas pour son recrutement! (Le recrutement dépend de la tutelle administrative exercée par les ministères de la justice et de la fonction publique)

Puisqu'il est bien compris que le CSM ne recrute pas le personnel judiciaire non magistrat affecté dans les instances judiciaires, la gestion efficiente de cette catégorie du personnel judiciaire suppose une **collaboration opérationnelle très étroite entre le CSM d'une part, et le Ministère de la justice et celui de la fonction publique d'autre part**. Ce qui éviterait tout malentendu ou tout risque de télescopage entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire (CSM)<sup>7</sup>.

Or, si généralement, la gestion des ressources humaines couvre plusieurs domaines d'action interdépendants, à savoir :

- Le recrutement et la sélection du personnel,
- L'organisation des stages professionnels et le suivi durant la période probatoire,
- La formation et le suivi technique (coaching) du personnel
- La gestion des carrières,
- La gestion de la paie et d'autres rémunérations (primes, etc.),
- L'évaluation des performances et des compétences,
- La gestion des conflits en milieu professionnel,
- La motivation du personnel,
- La communication interne et externe,
- L'organisation des conditions de travail

Et qu'en outre, par "gestion du personnel" il faille entendre la gestion de la carrière du personnel notamment, son recrutement, sa formation (initiale et continue), son affectation, son évaluation, sa sanction et par voie de conséquence sa révocation et/ou sa retraite (pension) ; **il serait de bonne politique que ces deux institutions entretiennent des passerelles solides pour une gestion concertée et efficace du fonctionnement du service public de la justice.**

Le contexte normatif et institutionnel actuel de la RDC est caractérisé par la coexistence paradoxale de deux institutions ayant parfois des attributions presque concurrentes sur un système judiciaire supposé passer sous la gestion totale du tout récent CSM qui, sans moyens de fonctionnement, semble rester à la traîne du Gouvernement. De plus, au sein du Comité mixte justice (CMJ), organe de coordination des différents acteurs accompagnant la réforme judiciaire, le rôle du Ministre est encore prépondérant et le CSM n'y est pas représenté. En conséquence, les partenaires internationaux ont tendance à s'appuyer davantage sur le ministère de la Justice (gouvernement) pour exprimer leur appui.

---

<sup>7</sup> Un malheureux incident allait survenir entre le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature lors du recrutement et de la formation du premier lot de nouveaux magistrats. Les deux institutions arguaient chacune sa compétence en la matière. Pour le Ministère, le CSM était une jeune institution sans compétence avérée dans ce domaine, tandis que le CSM vantait sa compétence constitutionnelle et législative.

Dès lors, n'y a-t-il pas à craindre que la collaboration spontanée tant vantée/souhaitée par les réformateurs actuels du secteur de la justice<sup>8</sup> entre le ministère de la Justice et le CSM ne soit vidée de sa substance suite à la position avantageuse que recouvre le Ministère, avantage qui pourrait remettre en question la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire ?

C'est pourtant à ce niveau, si l'on n'y prend garde, que risque de surgir une rivalité paralysante entre le pouvoir judiciaire (représenté par le CSM) et le pouvoir exécutif (représenté par le ministère de la Justice) qui tous deux exercent un pouvoir tutélaire sur le personnel judiciaire non magistrat. **Un travail législatif ou réglementaire est donc indispensable pour préciser la portée des compétences respectives de ces deux institutions en matière de gestion du personnel judiciaire.**

Il y a lieu de s'instruire des frictions récentes entre ces deux institutions à l'occasion du recrutement et de la formation de nouveaux magistrats et d'en tirer la leçon pour **créer et baliser le(s) espace(s) de collaboration entre le CSM et le ministère de la Justice**. Il en va de la viabilité et de la stabilité de la réforme en cours qui risque, si rien n'est fait pour remédier à cette situation, de transformer l'EFRPJ en un service spécialisé du ministère de la Justice.

La gestion du personnel judiciaire, notamment sa formation, s'entendrait donc mieux par une **action concertée** entre l'exécutif (Ministères de la Justice et de la Fonction publique) et le CSM dans l'objectif de mobiliser et de développer les ressources humaines en qualité et en quantité nécessaires pour une grande efficacité au bénéfice de la stratégie nationale du secteur de la justice.

**La situation de tutelle actuelle est donc la suivante :**

- Les magistrats, régis par leur statut particulier, relèvent exclusivement de la tutelle du Conseil supérieur de la magistrature;
- les autres membres du personnel judiciaire (greffiers, secrétaires de parquets, agents et inspecteurs de police judiciaire de parquets) qui travaillent régulièrement avec les magistrats au sein des instances judiciaires, se trouvent sous une double tutelle : une tutelle administrative et technique exercée par le pouvoir exécutif (Ministères de la justice et de la fonction publique) et une certaine tutelle technique résiduelle assurée par le Conseil supérieur de la magistrature, qui est amené à gérer ce personnel au quotidien.

---

<sup>8</sup> Lors des échanges de vues avec la Responsable du programme PAG, il a été constaté qu'il n'est pas prévu un cadre formel de collaboration entre le CSM et le Ministère de la Justice. Les réformateurs actuels croient fortement en une collaboration informelle qui se créerait de manière spontanée entre ces deux institutions qui veulent toutes garder les leviers de commande du pouvoir judiciaire.

## IV – L'EFRPJ DANS LE PROCESSUS DE LA REFORME DES SERVICES DU MINISTERE DE LA JUSTICE

### A. La législation en vigueur sur l'EFRPJ

La loi congolaise en vigueur encadre l'organisation et le fonctionnement de l'EFRPJ dans ses moindres détails. Les ordonnances et arrêtés successifs règlent le fonctionnement de l'EFRPJ ainsi que les critères de recrutement, le statut et les tâches du personnel administratif et du corps enseignant, et même celui de ses élèves.

#### 1) *Règlementation de l'école*

Créée initialement par l'Ordonnance n° 6 du 6 janvier 1963, l'EFRPJ n'est pas dotée de personnalité juridique et constitue la 5<sup>ème</sup> direction du Ministère de la justice. Son organigramme est défini dans le cadre organique du Ministère de la justice.

Son **objectif principal** est la formation initiale et continue du personnel judiciaire. Les différents textes légaux et réglementaires précisent que sa mission est de « *perfectionner les connaissances techniques du personnel de l'ordre judiciaire en fonction* » et d'« *assurer la formation de ce personnel et celle des candidats (...)* ».

Partant, à sa création, de la seule section de criminologie pour la formation des agents de la police judiciaire de parquets, l'école s'est dotée aujourd'hui de deux sections supplémentaires, à savoir : - *la section de l'ordre judiciaire (créée par l'Ord. N° 64/448 du 2 décembre 1964), la section pénitentiaire (créée par l'Ord. n° 78/426 du 19 septembre 1978).*

Ces ordonnances énumèrent avec précision les intitulés et le nombre des cours devant être dispensés dans chacune de sections. (Formations initiales)

La durée des cours et l'organisation des enseignements sont précisés dans l'Arrêté n° 48/132 du 25 août 1984 portant règlement général des périodes de cycles de cours et recrutement des professeurs à temps partiel. La durée de cycles d'études est de 12 mois au maximum et de 10 mois au minimum. Il convient de signaler ici que cet Arrêté a apporté une modification de la durée de cycle qui était de 6 mois au minimum sous l'empire de l'Ordonnance de 1978. La durée horaire journalière est de 8 heures de travail (de 8 heures à 16 heures) en semaine et de 8 heures à 14 heures le samedi.

La formation permanente ou continue était organisée depuis l'Ordonnance de 1963 dont l'article 7 stipule : « les inspecteurs (...) sont tenus de suivre les cours de l'école. Ils sont appelés aux différentes sessions dans l'ordre déterminée par le Ministre de la justice après avis et sur proposition des procureurs généraux ». Actuellement, c'est donc le Directeur de l'EFRPJ qui fait des propositions au Ministre de la Justice dans ce sens pour tous les membres du personnel judiciaire non magistrat!

**Il semblerait pertinent que le Ministère de la Justice élabore (en s'appuyant sur l'EFRPJ) un plan définitif de formation du personnel (nombre d'années, méthodologies, formations initiales / permanentes, déconcentration de l'EFRPJ, etc.)**

## 2) *Encadrement administratif du personnel de l'EFRPJ*

Tout membre du personnel mécanisé de l'EFRPJ est agent de la fonction publique et est par conséquent régi principalement par le statut du personnel des services publics de l'Etat (Loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat). Les textes spécifiques d'organisation et de fonctionnement de l'EFRPJ définissent de manière particulière l'entrée en fonction de ce personnel, les attributions et les devoirs de chaque membre du personnel de l'école.

Le Directeur et le Directeur Adjoint sont nommés directement par le Ministre de la justice. Les professeurs (corps enseignant) sont nommés également par le Ministre de la justice pour la durée de la session de formation. Le renouvellement de cette nomination pour la prochaine session dépend du Ministre sur avis du Directeur.

Le candidat à la fonction de professeur de l'EFRPJ doit avoir un diplôme de licencié ou de doctorant en droit, à moins de justifier d'une expérience de travail de 10 ans dans l'administration judiciaire ou dans la défense nationale. Pour être sélectionnés, les candidats enseignants doivent adresser une demande écrite en y annexant un curriculum vitae et préciser le cours proposé en reprenant le plan sommaire de la matière et une bibliographie y relative. Il doit aussi attester de sa nationalité congolaise et présenter un certificat de bonne vie et mœurs, ainsi qu'un extrait du casier judiciaire.

Mais avec le temps et vu les responsabilités immenses du Ministre de la Justice, le recrutement des professeurs a été attribué au Secrétaire général qui fixe également leur rémunération et renouvelle le cas échéant leur engagement pour les sessions suivantes. Le corps enseignant de l'EFRPJ ne doit pas être inférieur à 10, ni supérieur à 20 membres (*Arrêté n° 84-132 précité*).

Tous les membres du personnel permanent de l'EFRPJ sont des fonctionnaires de l'Etat. Bien que nommé par le Ministre de la justice, le Directeur de l'école travaille sous la supervision directe du Secrétaire général à la justice, qui est le patron de l'administration du Ministère.

Le Directeur a la charge d'élaborer le budget annuel de l'école qu'il doit défendre devant le parlement. Il doit présenter à sa hiérarchie un rapport détaillé, tous les trois mois, sur l'avancement des cours, la prestation de chaque professeur, la tenue des réunions pédagogiques, la discipline des étudiants et le paiement des professeurs. Il doit aussi prendre des mesures disciplinaires comme le renvoi temporaire de mauvais étudiants ; l'expulsion définitive reste du ressort du Ministre de la justice lui-même.

## 3) *Encadrement juridique des récipiendaires de l'EFRPJ*

Pour être admis à l'EFRPJ, les candidats doivent être âgés de 18 à 30 ans, ne pas avoir d'antécédents judiciaires qui n'aient pas été amnistiés et remplir les conditions normales d'admission des fonctionnaires de l'Etat. Les candidats qui ne sont pas fonctionnaires de l'Etat doivent justifier de 6 années d'humanités (avoir un baccalauréat) et réussir le concours d'admission (article 11 de l'Ordonnance n° 73-023 du 4 juillet 1973).

Les candidats fonctionnaires actifs dans l'ordre judiciaire doivent justifier de 4 ans d'études secondaires ou être porteurs du grade d'agent de bureau de 2<sup>ème</sup> classe (article 5 de l'Ordonnance n° 78-426).

A la fin de la session, le corps enseignant se réunit avec le Secrétaire général à la justice pour décider du classement des étudiants d'après leurs résultats. Les recalés seront admis au redoublement ou sont exclus de l'EFRPJ.

Les étudiants fonctionnaires gardent leur statut durant toute la session, ils ne sont pas assujettis au paiement des frais d'études ; mais les non fonctionnaires doivent payer des indemnités mensuelles dont le montant et les modalités sont fixés par le Ministre de la justice. Le défraiement du transport des étudiants fonctionnaires de leurs lieux de résidence à l'école est pris en charge par le Trésor public du début jusqu'à la fin de la session (article 16 de l'Ordonnance n° 68-448).

L'étudiant fonctionnaire qui a bénéficié de la gratuité d'études et de la prise en charge du Trésor public doit rester agent de l'Etat pour une durée de 6 ans ; son diplôme ne lui sera délivré qu'après cette période. Les étudiants ainsi formés pourront être appelés à suivre des formations de remise à niveau décidées par le Ministre de la justice. La formation permanente est donc une tâche due par les agents de l'Etat sous peine de se voir appliquer les sanctions disciplinaires prévues par le statut du personnel des services publics de l'Etat.

La formation suivie à l'EFRPJ accorde aux bénéficiaires l'avantage d'accéder à des postes de commandement au sein des services judiciaires qui les emploient (art 18 de l'Ord. N° 68-448).

Il est à noter que **cette différence de statut, et donc d'avantages fournis aux étudiants fonctionnaires d'une part, et aux non-fonctionnaires d'autre part, peut être en contradiction avec un objectif d'élargissement du personnel judiciaire dans son ensemble.** (Les non-fonctionnaires, donc non rémunérés à la base devant faire face à des frais dont les fonctionnaires sont dispensés). Une réflexion sur ce point est recommandée.

## **B. L'organisation actuelle de l'EFRPJ**

Tel que prévu par l'actuel cadre organique du Ministère de la justice, l'EFRPJ en est la 5<sup>ème</sup> direction. Elle est dirigée par un Directeur et composée de deux divisions : la division pédagogique et la division technique. La division pédagogique est scindée en trois sections suivant les trois catégories professionnelles d'étudiants (ordre judiciaire, criminologie et service pénitentiaire). Chaque section est gérée par un chef de bureau. La division technique comprend deux bureaux ; l'un chargé du budget, des finances et de la gestion du personnel ; tandis que l'autre s'occupe de la police du bâtiment.

Cette structure administrative est toujours en place, mais depuis 1986 l'EFRPJ n'organise plus de session de formation initiale du personnel judiciaire et ne dispose plus de corps enseignant.

**La formation continue est assurée par différents partenaires** qui apportent des appuis ponctuels pour assurer un bon fonctionnement des services judiciaires. L'implication de l'EFRPJ quant à ces

appuis n'est pas du tout significative. En effet, dépourvue d'un personnel compétent et d'un corps enseignant reconnu, l'EFRPJ n'a jamais adapté son ancien plan de formation devenu désuet depuis longtemps.

Par conséquent, elle ne parvient pas à imposer son leadership dans ces interventions et se laisse ainsi guider par les différents partenaires qui ont chacun leur agenda. Pour se dédouaner de son immobilisme, l'EFRPJ avance souvent des raisons d'ordre financier, matériel et logistique alors que la raison objective est le trop faible niveau de compétence de son personnel administratif et technique. En effet, une évaluation institutionnelle de cette école réalisée par RCN Justice et Démocratie a démontré les faibles capacités techniques et administratives du personnel encore actif, la réduction des effectifs et l'âge avancé de plusieurs membres du personnel.

**Il faut donc un renouvellement du personnel de l'EFRPJ.** Ce qui est bien prévu par le nouveau cadre organique du Ministère de la justice en cours d'élaboration. Mais cette initiative pourrait produire ses résultats à moyen terme alors que la formation du personnel judiciaire est impérative et urgente.

Bien qu'il ne soit pas formellement prévu un équilibre chiffré à respecter entre le nombre de magistrats et celui du personnel non magistrat dans une instance judiciaire (tribunal ou parquet), il serait de bonne logique opérationnelle d'obtenir une bonne proportionnalité entre le nombre de magistrats et celui des greffiers et secrétaires de parquets qui travaillent à leurs côtés journalièrement. Cet équilibre nécessaire peut être établi au cas par cas par une évaluation quantitative de la demande de justice et des besoins identifiés en ressources humaines pour assurer un bon fonctionnement de services judiciaires<sup>9</sup>. Actuellement, **il est à craindre que le nombre du personnel judiciaire non magistrat ne réponde pas aux attentes exprimées de manière pressante à la suite de l'accroissement de l'activité judiciaire et de la création de nouvelles juridictions** (tribunaux de paix en cours d'installation grâce à l'appui des programmes PARJ et PARJE/Uhaki safi).

La mise en œuvre ou l'aboutissement de cet ambitieux processus exige beaucoup de temps et d'énormes moyens financiers et humains ; et par la même occasion une révision des textes législatifs et/ou réglementaires actuels. La réforme en cours d'étude prévoit par exemple la révision des attributions de la DGRAD (Direction générale de recettes administratives, domaniales, judiciaires et de participation) dans la perception et l'affectation des recettes judiciaires qui doivent être dévolues au service d'administration des instances judiciaires. Plusieurs autres aspects de la législation congolaise doivent être passés en revue **pour redéfinir d'une manière cohérente et pratique les attributions des services étatiques qui influent directement ou indirectement sur le fonctionnement du service public de la justice.**

C'est un vaste chantier qui vient de s'ouvrir et dont les innovations risquent de déborder le strict cadre du secteur de la justice et toucher d'autres secteurs de l'administration publique congolaise.

---

<sup>9</sup> Dans la réforme en cours, il est prévu que la Direction générale des services judiciaires (ancien Inspectorat de services judiciaires) assurera cette tâche d'évaluation en besoin de ressources humaines pour les différents services judiciaires en RD Congo.

Ce grand programme de développement est un pari au regard du contexte de réforme des services et des institutions publiques, marqué par l'amorce de grands projets qui butent parfois sur le peu d'engagement du gouvernement congolais. Le processus de la décentralisation en est une illustration.

L'absence d'un plan définitif de formation du personnel judiciaire élaboré par le Ministère de la justice ou l'EFRPJ d'une part, ainsi que l'incapacité institutionnelle de pérenniser et de s'approprier les appuis de ses partenaires, occasionne un éparpillement ou un gaspillage des ressources.

C'est pourtant à ce niveau que l'EFRPJ devrait commencer son travail **en affichant de plus en plus son leadership** grâce aux appuis encore sommaires (bureaux, équipements, matériel et capacitation du personnel) apportés par ses différents partenaires.

Sur le plan physique, il existe actuellement 7 salles de classe entièrement réhabilitées par l'UE sous son programme d'appui à la justice (PAJ) en 2002 -2003. Deux salles sont occupées par la police judiciaire, deux autres ont été équipées moyennement par Price waterhouse Coopers et servent de bureaux annexes au CMJ.

Les conditions de travail dans ces salles demeurent hypothétiques, non seulement à cause de la chaleur (en cas de panne d'électricité) et de l'insuffisance d'aération ; mais aussi suite à l'exposition du bâtiment à tous les curieux et passants. Malgré les travaux de réhabilitation réalisés, ce bâtiment qui n'est pas gardé et dont l'étanchéité est quasi nulle accuse des infiltrations d'eau de pluies en divers points, n'offre pas les garanties sécuritaires suffisantes pour la protection de matériel et de l'équipement reçus des partenaires.

Au niveau de l'équipement, une seule salle dispose de tablettes et chaises fournies par RCN J&D, trois salles disposent des tableaux noirs depuis 2005. Ce matériel et mobilier se détériore et **doit être remplacé**. Les deux ordinateurs et l'imprimante fournis par RCN J&D ont été complétés tout récemment par une trentaine d'ordinateurs desktops, don du PAG (programme d'appui à la gouvernance) de la Commission européenne en prévision de la création d'un centre d'apprentissage en informatique (au sein de l'EFRPJ) pour les agents du ministère de la Justice et du CSM.

L'EFRPJ possède une petite bibliothèque qui ne fonctionne pas mais qui a pourtant bénéficié d'un lot d'ouvrages remis par RCN en 2005.

L'effectif actuel du personnel de l'EFRPJ est de 17 agents sur les 32 requis. Ce personnel qui se caractérise en moyenne par un faible niveau d'instruction et trop peu de technicité a été affecté à des postes qui ne cadrent point avec les domaines de formation individuels. Soumis à un petit exercice, plusieurs agents n'ont pas su situer leurs postes dans l'organigramme, ni dire avec précision leurs attributions. Plus de 70 % d'agents répondent aux critères de la retraite selon l'Ordonnance n° 09-071 du 31 juillet 2009 portant mise à la retraite des agents et fonctionnaires de l'Etat.

Dans son programme d'appui à la gouvernance (PAG), et à la suite de l'évaluation institutionnelle du ministère de la Justice réalisée par Projustice/USAID, DAI et PAG, la Commission européenne a appuyé une étude sur un nouveau cadre organique du Ministère de la justice qui aboutirait à la

révision complète et profonde de la description des emplois au sein dudit Ministère et dans ses services affiliés et déconcentrés. C'est dans ce plan qu'il est prévu la planification des retraites, de recrutement, d'affectation et de renforcement des capacités des agents du Ministère, du CSM et du personnel non magistrat affecté dans les cours, tribunaux et parquets civils.

Une base de données sera créée à cet effet pour l'ensemble du territoire national.

L'intervention des partenaires se faisant de manière disparate, il est à craindre que cette approche ne puisse favoriser une quelconque prise de responsabilité dans le chef du personnel de l'EFRPJ et des autorités du Ministère de la justice. Il est parfois difficile de faire la traçabilité de différents équipements et matériel apportés à l'EFRPJ qui ne dispose à ce jour d'aucun listing cohérent qui reprend les quantités, les libellés et l'état physique des donations reçues des partenaires. **Cette manière de travailler ne favorise pas la compréhension du concept de « partenariat », encore moins la culture de responsabilité des acteurs.** Il convient aussi de stigmatiser **l'absence de coordination entre les partenaires du ministère de la Justice pour les appuis qu'ils apportent à l'EFRPJ.** A titre indicatif, le Projustice/USAID avait prévu de fournir 31 ordinateurs à l'EFRPJ ainsi qu'un mobilier et équipement sommaire de bureau, mais il a été devancé par le PAG qui avait prévu le même appui. **Il est donc fortement recommandé aux différents acteurs (Ministère de la Justice, EFRPJ, CSM et acteurs internationaux de se concerter pour plus de clarté dans les actions à mener, les appuis à apporter, et pour la responsabilisation des bénéficiaires.**

### C. L'EFRPJ dans le projet de réforme en cours

Une simple analyse des textes officiels en vigueur relatifs au fonctionnement de l'EFRPJ, fait ressortir la cacophonie normative entre les différents textes légaux et réglementaires qui se superposent sans donner des précisions suffisantes sur les dispositions antérieures qu'ils abrogent, modifient ou complètent. L'autorité législative ou réglementaire est appelée à en faciliter la compréhension en **édicte une norme claire et précise sur l'organisation et le fonctionnement de l'EFRPJ. Il est donc vivement recommandé de se pencher sur ce problème de superposition des normes en vue d'une simplification et d'une harmonisation.**

Différentes études et observations menées sur le système judiciaire congolais ont révélé que son inefficience est due, entre autres, aux faiblesses structurelles et fonctionnelles des institutions (le ministère de la Justice en l'occurrence et ses services affiliés) ainsi qu'à l'incompétence technique des personnes chargées de sa gestion.

Les pertinentes recommandations formulées par l'évaluation institutionnelle du ministère de la Justice et de ses services affiliés et déconcentrés en octobre 2009<sup>10</sup> ont été mises à profit pour l'élaboration du projet d'un nouveau cadre organique dudit ministère<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Etude Projustice/USAID, DAI et PAG, octobre 2009 portant sur l'évaluation institutionnelle du Ministère de la justice et de ses services affiliés et déconcentrés.

**Les réaménagements structurels proposés par ce projet de cadre organique transforment l'EFRPJ en service spécialisé du ministère de la Justice**, elle n'est plus sa 5<sup>ème</sup> direction. En tant que tel, l'EFRPJ n'a pas de personnalité juridique, mais elle sera un service technique à même de concevoir, de réaliser et de faire le suivi des activités de formation du personnel judiciaire non magistrat. Elle demeure sous la tutelle du ministère de la Justice.

Elle aura une Direction générale à Kinshasa où fonctionnera son administration, mais les activités en provinces seront suivies par les directions provinciales des services judiciaires et pénitentiaires.

**La direction générale** de l'EFRPJ assurera les tâches suivantes :

- Perfectionner les connaissances techniques et pratiques du personnel de l'ordre judiciaire des greffes et des secrétariats de parquets, ainsi que du personnel pénitentiaire en fonction et de les familiariser avec certains aspects de leurs missions ;
- Assurer la formation initiale et continue de ces personnels et de celle des candidats aux cadres spéciaux du personnel de la police judiciaire de parquets et du personnel de l'ordre judiciaire de greffes et des secrétariats de parquets ;
- Contribuer à la formation du personnel de l'ordre judiciaire d'Etats étrangers liés à la RD Congo par les accords de coopération ;
- Pratiquer la recherche en vue d'améliorer les méthodes de formation et de gestion.

**La division de la formation** aura les tâches ci-après :

- Identifier les besoins en formation ;
- Elaborer les plans pluriannuels de formation du personnel ;
- Perfectionner les connaissances techniques et pratiques du personnel de l'ordre judiciaire des greffes et parquets, ainsi que du personnel pénitentiaire en fonction et de les familiariser avec certains aspects de leurs missions ;
- Assurer la formation initiale et continue de ces personnes et celle des candidats aux cadres spéciaux du personnel de la police judiciaire de parquets et du personnel de l'ordre judiciaire des greffes et parquets ;
- Contribuer à la formation du personnel de l'ordre judiciaire d'Etats étrangers liés à la RD Congo par les accords de coopération ;
- Pratiquer la recherche en vue d'améliorer les méthodes de formation et de gestion.
- Evaluer l'efficacité de la formation en fonction des objectifs fixés ;
- Procéder à l'identification régulière de l'impact des plans de formation et réactualiser leurs contenus.

---

<sup>11</sup> Ce cadre organique est encore au niveau de projet et n'a pas été encore validé. Il n'est pas par conséquent mis à la disposition du public. Une institution experte a été recrutée pour en évaluer l'application concrète.

Au sein du ministère de la Justice, deux directions générales seront impliquées dans la formation du personnel judiciaire non magistrat. Il s'agit de la Direction générale des services administratifs, financiers et des ressources humaines, ainsi que la Direction générale des services de justice.

La Direction générale des services administratifs, financiers et des ressources humaines assurera les opérations relatives à la formation, au recyclage et au perfectionnement du personnel administratif et du personnel judiciaire non magistrat ; tandis que la Direction générale des services de justice, par l'entremise de ses directions provinciales, sera compétente pour :

- Proposer les éléments d'une politique de formation des personnels de la justice et d'en suivre la mise en œuvre ;
- Déterminer les besoins en formation des agents de l'ordre judiciaire et les effectifs à former.

Cette déconcentration et cette responsabilisation des services administratifs provinciaux suscitent un espoir quant à la possibilité d'organiser et de suivre désormais les activités de formation du personnel judiciaire dans les différentes provinces. A défaut d'assurer elle-même la mise en œuvre ou le suivi des activités qu'elle initie, la Direction générale de l'EFRPJ pourra donc déléguer certaines tâches aux services provinciaux de la Direction générale des services de justice pour suivre la mise en œuvre des activités de formation initiale et/ou continue du personnel judiciaire non magistrat et d'évaluer leur performance.

Le plan de formation du personnel judiciaire devrait être guidé par un fil conducteur qui tienne compte de la complémentarité et de l'interactivité de différents services judiciaires, ainsi que de la collaboration nécessaire de tout le personnel judiciaire, y compris pénitentiaire pour une bonne administration de la justice.

## **V – LES ACTIVITES DE FORMATION REALISEES EN 2009-2010**

Durant les deux années écoulées, trois acteurs de coopération internationale ont organisé des formations du personnel judiciaire (greffiers, secrétaires de parquets et agents des services pénitentiaires) en collaboration avec l'EFRPJ. Il s'agit de RCN J&D, de Projustice/USAID et du Programme REJUSCO à l'Est du Congo.

Il convient de souligner que l'absence de stratégie, d'un plan de formation et l'incompétence technique de son personnel, n'ont pas permis à l'EFRPJ d'affirmer son leadership dans les activités de formation réalisées.

Faute d'archives à l'EFRPJ<sup>12</sup>, les informations ou renseignements ont été fournis d'une manière globale par les acteurs internationaux sur les formations qu'ils ont organisées en 2009 et en 2010 dans les sites géographiques respectifs de leurs interventions.

### **A. RCN Justice & Démocratie :**

Désigné point focal pour la formation du personnel judiciaire, RCN est actif en RDC dans ce domaine depuis dix ans et a notamment réalisé les activités suivantes auprès des greffiers et secrétaires de parquet :

- Divers cycles de formations (avec production de modules et de syllabus) ;
- A partir de 2003, mise en place des formations permanentes dans les greffes et secrétariats de parquet. Actuellement, tous les greffes et offices de Kinshasa sont couverts par l'activité qui comprend : formation, encadrement, suivi et prise en charge des formateurs, suivi des formations, production et distribution de modules de formation ;
- Appui en matériel et documentation (registres, codes, ouvrages de doctrine, matériel de bureau etc.) ;
- Amélioration de la collaboration entre professionnels (ateliers magistrats/greffiers) ;
- Appui à la supervision hiérarchique.

En 2009 et 2010 l'ONG a organisé les formations du personnel judiciaire (greffiers, secrétaires de parquets et OPJ de la PNC) à Kinshasa, au Bas-Congo et à Kisangani. Auparavant, RCN était intervenu également au Katanga (2005-2008) et en Ituri (2004-2009).

### **B. Le programme Projustice/USAID :**

Son approche stratégique est de travailler en partenariat avec l'EFRPJ qui devra prendre le leadership de l'organisation de toutes les activités menée à l'endroit du personnel judiciaire non magistrat.

---

<sup>12</sup> L'ancien Directeur parti en retraite, Monsieur Ilunga, a refusé obstinément de faire la remise et reprise avec son successeur, s'estimant victime d'une injuste décision de la part de l'Etat de l'envoyer à la retraite.

Malheureusement, la faiblesse structurelle de l'EFRPJ qui se mettaient toujours n'a pas permis d'atteindre cet objectif du programme Projustice.

Selon notre observation, cet échec n'est pas seulement le fait de l'incompétence de l'EFRPJ mais aussi d'une surestimation de ses capacités techniques et institutionnelles par le partenaire institutionnel. Ainsi, l'appropriation de l'exécution des activités et l'expression ou l'affirmation de son leadership technique et institutionnel n'en ont pas été facilitées.

Il faut également veiller, dans la construction du partenariat institutionnel, à l'implication de l'EFRPJ à tous les niveaux de la planification et de la programmation. C'est souvent l'erreur commise par certains acteurs qui confondent les stratégies de mise en œuvre des programmes d'urgence (qui tolèrent la substitution institutionnelle) et ceux de développement (qui exigent un transfert de compétence à l'institution appuyée).

C'est dans ce contexte que, tant bien que mal, Projustice a organisé les activités en s'appuyant chaque fois sur la présence de l'EFRPJ sur le terrain. Il s'agit de :

- a) Le recyclage des greffiers et secrétaires de parquets dans les provinces de Katanga, de Maniema, du Sud-Kivu et de Bandundu portant sur la gestion pratique des greffes et secrétariats de parquets. Les supports pédagogiques de référence sont ceux qui ont été produits par RCN mais qui ont été compilés et synthétisés en trois principaux modules avec l'autorisation de l'EFRPJ.
- b) La formation des formateurs dans l'optique de mettre en place la formation permanente des greffiers et secrétaires de parquets au Sud-Kivu et au Katanga. Une session sera organisée à Kindu (Maniema) en début 2011.
- c) La formation des greffiers et secrétaires de parquets sur la gestion budgétaire et financière du pouvoir judiciaire a été organisée à Bukavu (Sud-Kivu), à Kindu (Maniema) et à Lubumbashi (Katanga).

### **C. Programme d'appui à la restauration de la justice à l'Est du Congo (REJUSCO)**

Ce programme qui a été développé à l'Est du Congo dans un contexte sécuritaire particulier a organisé des sessions de formation/recyclage de toutes les catégories du personnel judiciaire (magistrats, greffiers, secrétaires de parquets, IPJ, OPJ/PNC, agents de services pénitentiaires) au Nord-Kivu, au Sud-Kivu et en Ituri.

La collaboration avec l'EFRPJ quant à cet appui n'a pas été mise en place et il est difficile d'en identifier la cause exacte. Plusieurs hypothèses peuvent être émises, notamment :

- L'éloignement géographique d'avec l'EFRPJ ;
- L'ignorance de cette nécessité par l'agence d'exécution dudit programme ;
- La méconnaissance des exigences stratégiques pour la mise en œuvre des programmes d'appui institutionnel ;

- La décision (consciente ou inconsciente) de se substituer aux institutions étatiques ;

Remarque : La MONUC est intervenue dans la même période pour le personnel pénitentiaire et les Officiers de Police Judiciaires (OPJ) de la Police nationale congolaise. La Coopération française avait, dans la même optique, mis en place une école de formation des officiers de police judiciaire en vue de regrouper ces derniers et les Inspecteurs (IPJ) sous un même « label » d'OPJ. L'école demeure opérationnelle pour la formation des OPJ, surtout pour les matières spécifiques (techniques d'enquête criminelle par exemple). Ces acteurs ne sont pas cités en tant que partenaires du ministère de la Justice, puisque les OPJ de la Police nationale sont sous tutelle administrative du ministère de l'Intérieur.

Les difficultés suivantes ont été rencontrées :

- a) Le télescopage ou l'exécution d'activités similaires pour les mêmes groupes cibles par plusieurs acteurs.
- b) L'absence d'uniformisation des supports pédagogiques : la tâche d'uniformisation revenant à l'EFRPJ et non aux partenaires.
- c) La non uniformisation de la durée des formations.
- d) L'absence des formateurs attirés reconnus/désignés par l'EFRPJ
- e) L'inexistence d'un plan de formation élaboré par le ministère de la Justice (EFRPJ) et qui serait opposable à tous les acteurs.
- f) Trop peu d'implication du ministère de la Justice ou de l'EFRPJ qui n'apportent aucune expertise technique ou pédagogique pour faciliter le travail des acteurs de la coopération internationale.

Les suggestions suivantes, pour l'ensemble des formations, peuvent être apportées au regard des difficultés rencontrées :

1. Favoriser le leadership de l'EFRPJ pour les interventions de ses partenaires.
2. Relever le niveau de compétence du personnel de l'EFRPJ ou son remplacement dès lors qu'une bonne partie remplit les conditions de retraite.
3. Susciter le fonctionnement adéquat de l'administration de l'EFRPJ.
4. Elaborer un plan et un calendrier de formation du personnel judiciaire pour tout le pays.
5. L'uniformisation des modules de formation et des outils pédagogiques.
6. La désignation et le paiement par le Ministère des formateurs du personnel judiciaire.

Défis à relever :

- Réhabilitation du bâtiment et dotation en matériel (équipements, mobilier et fournitures)
- Réorganisation du fonctionnement de l'EFRPJ
- Le renouvellement du personnel et recrutement du corps enseignant
- Recrutement de nouveaux membres du personnel judiciaire à former et le suivi technique des agents en fonction

## **VI – LES APPUIS ACTUELS ET FUTURS DES PARTENAIRES DE L'EFRPJ**

Depuis 2002, l'EFRPJ a commencé à recenser les appuis des acteurs internationaux. A travers son programme d'appui à la justice (PAJ), la Commission européenne a réhabilité totalement le bâtiment de l'EFRPJ qui a reçu par la suite un appui en mobilier, équipement informatique et documentation de la part de RCN Justice & Démocratie. C'est ainsi que les activités de recyclage et de formation continue du personnel judiciaire ont été organisées au sein de cette école.

Plus tard, une partie du bâtiment a été aménagée pour héberger le bureau du secrétariat du CMJ. Dans le cadre de ses activités d'appui à la justice et sous financement de DFID, Price Waterhouse Coopers a équipé deux salles en mobilier sommaire en y installant des climatiseurs.

Très récemment, le PAG a fourni une trentaine d'ordinateurs de bureau à l'EFRPJ dans le cadre de son appui pour la création d'un centre d'apprentissage informatique qui facilitera l'informatisation de la gestion des greffes et secrétariats de parquets congolais et la gestion du logiciel national de gestion du personnel judiciaire qui sera installé au ministère de la Justice.

Le PAG a soumis, pour validation, au ministère de la Justice les termes de référence en vue du recrutement de deux consultant internationaux qui ont une expertise avérée dans la création, l'organisation et le fonctionnement des institutions de formation du personnel judiciaire. Un expert travaillera sur la relance de l'EFRPJ et l'autre œuvrera pour la création de l'école nationale de la magistrature.

L'étude de l'expert international consistera en la redynamisation de l'EFRPJ dans le nouveau contexte de la réforme ( la conception des plans de formation initiale et du coaching permanent du personnel judiciaire non magistrat, la conception des modules de formation, l'appui à la formation et à l'affectation de nouveaux agents de l'EFRPJ, l'appui à la conception des programmes pédagogiques, l'appui à l'EFRPJ dans l'accompagnement technique des greffes, secrétariats de parquets et greffes des prisons de Kinshasa (utilisation des ordinateurs, registres des greffes, Secrétariat de parquets et prisons, ...). En concertation avec l'EFRPJ et d'autres services judiciaires, le PAG mettra en place un programme de coaching du personnel de greffes, des secrétariats de parquets de prisons de Kinshasa pour l'utilisation des ordinateurs et autres équipement ou fournitures qu'il mettra à leur disposition. Toutes ces actions initiées par le PAG seront poursuivies et même complétées par le PARJ qui appuiera le CSM et la formation du personnel judiciaire non magistrat dans ses provinces d'action.

Projustice/USAID s'engage à appuyer le fonctionnement du service administratif de l'EFRPJ en fournissant un mobilier de bureau sommaire, ainsi qu'un équipement informatique réduit (un ou deux ordinateurs, une imprimante, ...).

## VII – DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA REFORME EN COURS

A ce stade du processus, la principale crainte est celle relative à la prétention du CSM de vouloir gérer le personnel judiciaire non magistrat affecté dans les juridictions et parquets. En effet, les magistrats qui sont à la tête des juridictions et offices de parquets estiment qu'il est contradictoire d'exiger d'eux une bonne administration des instances judiciaires tout en les privant de la gestion du personnel essentiel que sont les greffiers, les secrétaires de parquets et les inspecteurs et agents de police judiciaire attachés aux parquets.

Jadis, ce sont les chefs des juridictions et d'offices de parquets qui géraient tout le personnel (magistrat ou non magistrat) affecté dans leurs services. Ils les géraient tant sur le plan administratif (sanction, évaluation et cotation annuelle, suivi de carrière) que technique (suivi du rendement et orientation en rapport avec les compétences prouvées). Ils relevaient tous du même statut du personnel judiciaire. Actuellement, le personnel judiciaire non magistrat est régi par le statut des agents de carrière des services publics qui les place sous la tutelle du Ministère de la fonction publique (Gouvernement). Ils sont ainsi retranchés de l'autorité des magistrats. Dans la pratique, il est toujours observé l'autorité du chef de juridiction ou de l'office de parquet sur les agents de greffes, de secrétariats de parquet et de la police judiciaire qui leur sont attachés. Pour certains observateurs du fonctionnement de l'appareil judiciaire congolais, l'amorce de la baisse du rendement du système judiciaire coïncide, du point de vue chronologique, avec la promulgation de la loi portant statut du personnel de carrière de service public qui a soustrait le personnel de l'ordre judiciaire (greffiers et secrétaires de parquets) et de la police judiciaire de parquets (IPJ et APJ) de la gestion des magistrats, chefs de juridictions et de parquets. En effet, et en toute logique, le libertinage s'installe facilement lorsque l'organe de contrôle se trouve éloigné de la vie quotidienne de l'institution. La gestion administrative du personnel judiciaire non magistrat ayant été confiée à la fois au Secrétaire général à la Justice et au ministère de la Fonction publique (qui sont tous les deux éloignés de la vie quotidienne des instances judiciaires et sans espace de collaboration avec les magistrats gestionnaires), il était tout à fait prévisible que le système dysfonctionne.

Cette question de tutelle avait été également effleurée dans l'hypothèse de la fusion de l'EFRPJ et de l'Ecole nationale de la magistrature en gestation. En effet, les avis étant encore partagés entre les partisans de la fusion de ces deux écoles et ceux de leur séparation, il importe de maintenir une position transitoire en attendant que toutes les précisions soient apportées quant au fonctionnement de nouvelles institutions créées dans le contexte de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance fonctionnelle du pouvoir judiciaire. Dès lors, il est possible de laisser l'EFRPJ fonctionner sous la tutelle du Ministère de la Justice. Ceci aura l'avantage de gérer la transition et d'organiser un passage de main en douceur entre le Ministère et le CSM.

Notons que les études menées antérieurement, dont l'audit multi-bailleurs de novembre 2004 qui a recommandé la création d'une Ecole supérieure de la magistrature, ont été réalisées dans un contexte de transition politique où les grandes orientations institutionnelles n'étaient pas encore bien définies. Il faut reconnaître que, dans ce contexte, rien de durable ne pouvait être décidé ; et

seules des hypothèses d'école étaient permises. **Il serait mieux que le processus de réforme en cours détermine de manière claire et définitive, et en toute sagesse, l'option relative à la fusion ou à la séparation de l'EFRPJ et de l'ESM.**

Dans tous les cas, il se révélerait utile de rentabiliser la gestion de l'EFRPJ par rapport à celle de l'Ecole nationale de la magistrature. L'efficacité de ces deux écoles sera effective si elles favorisaient un rapprochement de tous les membres du personnel judiciaire par des programmes pédagogiques interactifs qui suscitent la participation concrète de chaque catégorie. Il faudrait aussi éviter la multiplicité d'interlocuteurs avec les partenaires. C'est pour cela qu'il serait plus judicieux de fusionner ces deux écoles pour former une seule institution nationale de formation du personnel judiciaire, à l'instar de l'Ecole nationale des finances qui s'occupe de la formation de tous les agents des toutes les trois régies financières (DGI, DGDA et DGRAD).

La Banque mondiale avait initié un projet d'appui à la justice pour la création d'une ESM. Parmi les soumissionnaires, la CTB avait soumis une étude qui aurait été retenue mais il n'y a pas eu de suite à ce projet.

Les principales motivations ou justifications de cette démarche ou option sont dictées par le souci de:

- Entretenir la complémentarité entre les acteurs judiciaires pour l'efficacité du fonctionnement de l'appareil judiciaire en rapprochant tous les acteurs judiciaires dans un seul cadre de formation qui a l'avantage d'entretenir de contact et des interactions entre les différents membres du personnel judiciaire (voir art 1 du Code d'OCJ). Actuellement il est constaté une certaine méfiance des magistrats vis-à-vis des autres membres du personnel judiciaire. Cette méfiance est le corollaire du retrait du pouvoir de contrôle administratif du magistrat sur les agents de l'ordre judiciaire (greffier et secrétaire de parquet) et de la police judiciaire de parquets qui sont leurs collaborateurs directs.  
**Il serait donc utile de revoir le statut du personnel des services publics de l'Etat et celui des magistrats pour regrouper tout le personnel judiciaire sous un même statut. Ce qui faciliterait la gestion du pouvoir judiciaire par le CSM.**
- Possibilité pour les bailleurs de fonds de n'avoir qu'un seul interlocuteur en matière de formation du personnel judiciaire (efficacité dans les négociations).
- Bonne gestion des activités pédagogiques en élaborant des programmes interactifs qui rapprochent tous les membres du personnel judiciaire.
- Dotation d'un budget unique pour la formation de tout le personnel judiciaire et faciliter le contrôle par les organes internes et externes à l'institution de formation.

Au cas où cette fusion serait effective, l'administration de cette institution nationale de formation du personnel judiciaire sera assurée par les organes suivants<sup>13</sup> :

- Un Conseil d'administration

*Sa composition :*

1. Président de la République
2. Premier Président de la Cour constitutionnelle
3. Premier Président de la Cour de cassation
4. Premier Président du Conseil d'Etat
5. Procureur Général près la Cour de cassation
6. Premier Président de la Haute Cour Militaire
7. Auditeur général près la HCM
8. Président du Conseil supérieur de la magistrature
9. Bâtonnier national
10. Doyen de la Faculté de Droit d'université

*Ses tâches :*

- Définir les modalités d'organisation et de gestion de l'institution
- Définir la politique de formation du personnel judiciaire selon les besoins de la politique judiciaire du pays
- Appuyer et contrôler l'exécution des programmes de formation
- Assurer le financement des activités de l'institution et le contrôle de l'exécution des budgets
- Conclusion des accords de coopération et de financement avec les institutions tierces
- Définir la politique de coopération avec l'extérieur (bourses, stages à l'étranger, soutien des partenaires, ...)
- Rapportage au CSM et aux bailleurs des fonds.

- Un Comité de gestion :

a) Comité scientifique et pédagogique

*Sa composition :*

- 3 experts en formation des adultes
- 2 hauts magistrats
- Le greffier en chef

---

<sup>13</sup> Ces organes sont énumérés dans l'étude réalisée par la CTB pour sa soumission à l'appel d'offre de la Banque mondiale pour la création d'une école supérieure congolaise de la magistrature.

- Le Premier secrétaire
- Le Directeur national des services pénitentiaires
- Deux formateurs (1 pour les magistrats et 1 pour les autres catégories)
- Le Directeur exécutif
- Le Directeur de la formation

*Ses tâches :*

- Proposer au Conseil d'administration les programmes de formation et des stages
- Evaluer annuellement les programmes de formation et de stages et faire rapport au Conseil d'administration
- Proposer au Conseil d'administration les épreuves d'évaluation lors des admissions des candidats et à la fin des formations initiales
- Proposer au Conseil d'administration les candidats formateurs et les évaluer régulièrement

b) Comité exécutif

*Sa composition :*

- Directeur exécutif
- Directeur administratif et financier
- Directeur de la formation

c) Un secrétariat

Il est aussi recommandé d'adapter la gestion de cette institution de formation au nouveau paysage administratif congolais de la décentralisation en installant des antennes ou succursales de cette institution en provinces. Ici, pour des raisons de logistique et compte tenu de la facilité en infrastructures, il faudra d'abord organiser les activités sur 3 sites à savoir Kinshasa, Kisangani et Lubumbashi.

## **VIII - RECOMMANDATIONS AUX AUTORITES CONGOLAISES ET PARTENAIRES INTERNATIONAUX ACTIFS DANS LA REFORME DE LA JUSTICE**

Suite aux observations menées dans le cadre de ce rapport, mais aussi dans le cadre du partenariat de long terme avec l'EFRPJ, RCN Justice & Démocratie adresse aux autorités nationales et internationales les recommandations suivantes :

### Concernant la formation :

- **Elaboration, par le ministère de la Justice (en s'appuyant sur l'EFRPJ) d'un plan définitif de formation du personnel judiciaire** (nombre d'années, méthodologies, formations initiales / permanentes, déconcentration de l'EFRPJ, etc.).  
Ce plan servirait de guide pour ses partenaires internationaux.  
Lors de ces travaux le CMJ devrait faciliter l'échange d'information entre les différents acteurs de la coopération pour éviter des redondances et du gaspillage des moyens.
- **Affirmation du leadership de l'EFRPJ**, grâce aux appuis encore sommaires (bureaux, équipements, matériel et capacitation du personnel) apportés par ses différents partenaires.

### Concernant le statut du personnel judiciaire

- Afin de **faciliter la gestion de l'ensemble du pouvoir judiciaire par le CSM**, il serait utile de **revoir le statut du personnel des services publics de l'Etat et celui des magistrats pour regrouper tout le personnel judiciaire sous un même statut**.
- Il existe actuellement une **différence de statut, et donc d'avantages fournis aux étudiants fonctionnaires d'une part, et aux non-fonctionnaires d'autre part, de même qu'entre les personnels mécanisés et les personnels recrutés localement (personnels dits "assumés")**. **Cette différence peut être en contradiction avec un objectif d'élargissement du personnel judiciaire dans son ensemble**. (Les non-fonctionnaires, donc non rémunérés à la base devant faire face à des frais dont les fonctionnaires sont dispensés). Une réflexion sur ce point est recommandée.

### Concernant la collaboration entre les différentes instances :

- Tenant compte de la situation actuelle, et du fait que le CSM ne recrute pas le personnel judiciaire non magistrat affecté dans les instances judiciaires, la gestion efficiente de cette catégorie du personnel judiciaire suppose une **collaboration opérationnelle très étroite entre le CSM d'une part, et le Ministère de la justice et celui de la fonction publique d'autre part**.
- Il est fortement recommandé aux différents acteurs (ministère de la Justice, EFRPJ, CSM et acteurs internationaux) de se concerter pour plus de clarté dans les actions à mener, les appuis à apporter, et pour la responsabilisation des bénéficiaires. En ce sens, une représentation du CSM au sein du CMJ serait bienvenue.

- Au-delà de cette collaboration, un **travail législatif ou réglementaire est indispensable pour préciser la portée des compétences respectives de ces deux institutions en matière de gestion du personnel judiciaire.**

Concernant le fonctionnement de l'EFRPJ

- Une évaluation institutionnelle de cette école réalisée par RCN Justice & Démocratie en mars 2009 a démontré les faibles capacités techniques et administratives du personnel encore actif, la réduction des effectifs et l'âge avancé de plusieurs membres du personnel. **Il faut donc un renouvellement du personnel de l'EFRPJ ainsi qu'un renforcement de son niveau de compétences.**
- Le matériel et mobilier de moindre qualité de l'EFRPJ **doit être remplacé.** De plus, **les modules de formation et le matériel pédagogique doivent être uniformisés.**
- **Les formateurs du personnel judiciaires doivent être désignés et payés par le ministère.**
- L'autorité législative ou réglementaire est appelée à faciliter la compréhension de la tutelle de l'EFRPJ en **édicte une norme claire et précise sur l'organisation et le fonctionnement de l'école. Il est donc vivement recommandé de se pencher sur ce problème de superposition des normes en vue d'une simplification et d'une harmonisation.**
- Le processus de réforme en cours doit **déterminer de manière claire et définitive, et en toute sagesse, l'option relative à la fusion ou à la séparation de l'EFRPJ et de l'ESM.**

## **IX - CONCLUSION**

Le système judiciaire congolais est en plein processus de réforme et l'échange d'idées entre acteurs (spécialistes et consommateurs de la justice) serait gage de réussite. Pour ce faire il est judicieux d'ouvrir les débats à toutes les parties prenantes à cette problématique.

Sur le plan interne, la justice relève du domaine de la souveraineté et fonctionne en interaction avec d'autres secteurs de la vie nationale dont il faut encourager la participation à la réflexion. Ce processus de réforme est un challenge qui nécessite suffisamment de temps pour son appropriation par les destinataires, particulièrement la population qui est en la destinataire ultime.

Et en attendant sa mise en œuvre effective, il serait important de prévoir des activités transitoires qui maintiennent le fonctionnement des instances judiciaires, telles que la formation permanente du personnel judiciaire et les différents appuis matériels y relatifs, l'organisation des ateliers mixtes entre professionnels de la justice, ainsi qu'entre ces derniers et la société civile, etc.

Concrètement, la conduite du processus de la réforme jusqu'à son aboutissement ne doit pas ignorer les petits programmes de soudure qui l'alimenteraient par ailleurs en servant de baromètres pour certaines actions expérimentales.

Depuis plus d'une décennie, des appuis multiples et multiformes ont été apportés par les acteurs de la coopération internationale en faveur du système judiciaire congolais en vue de doper sa relance ou sa performance. Mais jusqu'à ce jour, les résultats sont trop maigres par rapports aux moyens engagés. Il y a donc un risque que les efforts actuels aboutissent aux mêmes résultats si certaines précautions ne sont pas identifiées et prises.

