



United Nations Development Programme

GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DE GUINEE

**PROGRAMME NATIONAL DE RENFORCEMENT
DES CAPACITES ET DE GOUVERNANCE**

L'ETAT, LES SERVICES PUBLICS
ET LES INSTITUTIONS
REPUBLICAINES

Décembre 2001



1	LE CADRE INSTITUTIONNEL : HISTORIQUE ET TRAITS GENERAUX	5
	HISTORIQUE ET TRAITS GENERAUX	
2	L'EXECUTIF	6
21	LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	6
22	LE PREMIER MINISTRE	7
23	LES AGENCES RATTACHEES :	7
	EVALUATION ET BESOINS DE RENFORCEMENT	7
3	LE PARLEMENT	7
I.	EFFECTIVITE DES MISSIONS	7
1.2.1.1	La production législative	8
1.2.1.2	Le contrôle budgétaire et les lois de règlement	8
1.2.1.3	Représentativité de la société et contacts avec l'électorat de base	9
1.2.1.3	Report des élections et poursuite du mandat de l'Assemblée	9
1.2.2	ADMINISTRATION ET GESTION DE L'ASSEMBLEE	6
122-1	Gestion administrative et financière	9
122-2	Locaux	10
1.2.3	DIAGNOSTIC ET IDENTIFICATION DES BESOINS	10
4	LA JUSTICE	12
1.3.1	LA COUR SUPREME	9
131-1	Composition et attributions juridictionnelles de la Cour suprême	12
a)	Le Premier Président de la Cour Suprême	13
b)	La Chambre constitutionnelle et administrative	14
c)	La Chambre Civile, pénale, commerciale et sociale	14
d)	La Chambre des comptes	14
e)	Le Parquet	15
f)	Le Greffe	16
131-2	Evaluation et besoins de renforcement	16
1.3.2	LA MAGISTRATURE	18
132-1	Statut légal et gestion administrative de la Magistrature	18
a)	Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et le Statut des Magistrats	18
b)	Effectivité du statut de la Magistrature	19
i)	Conditions d'accès à la Magistrature	19
ii)	Problématique de la mutation des magistrats	19
iii)	Régime d'avancement des magistrats	21
iv)	Gestion administrative du personnel magistrat	21
v)	Rémunération et avantages sociaux	21
vi)	Faible affirmation du CSM	22
132-2	Formation des magistrats	23
a)	Les missions du Centre de Formation et de Documentation Judiciaire	23
b)	La formation initiale	23
c)	La formation continue	24
d)	La documentation	24
132-3	Perception de la Magistrature	24



a) Perception de la magistrature et de la justice par les justiciables	24
b) Perception de la Magistrature par les magistrats	24
132-4 Evaluation et besoins de renforcement de la Magistrature	25
1.3.2. LES GREFFES	28
132-1 Organisation et ressources humaines	28
132-2 Equipement et fonctionnement	28
132-3 Gestion des recettes des Greffes	29
132-4 Gestion du registre du commerce	29
132-5 Evaluation et besoins de renforcement des Greffes	30
1.3.3-LES AUXILIAIRES DE JUSTICE	32
1.3.3-1 Les avocats	32
1.3.3-2. Les huissiers de justice	33
133-3 - Les Commissaires priseurs	35
133-3. Les syndics	35
133-4 Les notaires	36
133-5 Les arbitres et médiateurs	37
1.3.4. L'EXECUTIF DANS LE JUDICIAIRE	38
134-1 Le Ministère de la Justice	38
a) Dotations budgétaires allouées au secteur	38
b) Organigramme du Ministère	39
c) Rôle du Ministère de la Justice dans les procédures de révision	39
d) L'Inspection des services judiciaires	40
e) La supervision de l'administration pénitentiaire	40
f) La gestion administrative et financière	41
g) Les sites de la justice	41
h) Evaluation et besoins de renforcement	42
134-2 L'Agence judiciaire de l'Etat	42
a) Historique et rationalité	42
b) Missions et organisation	43
c) Evaluation et besoins de renforcement	44
134-3 La Police judiciaire	45
135 OBJECTIFS DES PROGRAMMES D'APPUI A LA JUSTICE	45
a) Le Programme décennal d'Assistance à la Justice	45
b) Volet justice du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)	46
c) Observations sur les programmes d'appui	46
1.3.6 CONCLUSION : URGENCES DU RENFORCEMENT DES CAPACITES ET FONDEMENTS D'UNE STRATEGIE DE REFORME DE LA JUSTICE	46
5 LES AUTRES INSTITUTIONS	48
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	48
LE COMITE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	48
6 EVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL	49
EQUILIBRE ET EFFECTIVITE DES POUVOIRS	49
LA COORDINATION GOUVERNEMENTALE	50
LA PRESENCE INSTITUTIONNELLE DE LA SOCIETE CIVILE	51
7 OBSERVATIONS SUR LA STRATEGIE DE RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL	51





L'analyse du cadre institutionnel fait l'objet d'une revue de ses principales composantes : l'Exécutif (section 1), le Judiciaire (section 2), le Parlement (section 3) et les autres structures constitutionnelles (section 4). Selon les conclusions d'études diagnostiques déjà effectuées, les résultats obtenus en termes d'effectivité du cadre institutionnel ne reflètent pas les efforts de réforme qui ont été réalisés. Ces réformes et les programmes de renforcement mis en œuvre n'ont pas suffisamment tenu compte de l'évolution historique du cadre institutionnel guinéen et sa relation avec l'environnement socio-économique. iv) Les politiques économiques actuelles (lutte contre la pauvreté et développement de l'investissement privé) demandent des ajustements spécifiques du cadre institutionnel.

1. Le cadre institutionnel : historique et traits généraux

L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, exerce la fonction législative uniquement dans les matières limitativement énumérées aux articles 59 et 61 de la constitution. Les rapports entre le Président de la République et l'Assemblée nationale sont caractérisés par une séparation rigide des pouvoirs. L'Assemblée ne peut renverser l'exécutif (hormis le cas de haute trahison du Chef de l'Etat) et ce dernier ne peut dissoudre l'Assemblée que dans les conditions prévues à l'article 76 de la constitution.

Dans ses attributions classiques, le rôle de l'Assemblée est d'agir comme un frein sur l'exécutif et d'infléchir la politique du gouvernement. Dans la pratique, l'Assemblée Nationale est affaiblie par le système du parti majoritaire. Toute défection ou toute velléité de contrôle des actions de l'exécutif est considérée comme une offense au Chef de l'Etat. Les dispositifs de contrôle prévus par la loi sont neutralisés par le parti dominant qui soutient l'action du Président de la République. Tous les rouages de l'Assemblée sont infiltrés par l'exécutif. Le personnel est constitué de cadres détachés de la fonction publique et payés par l'Etat. Un représentant de l'Etat est présent dans toutes les commissions. L'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi requiert l'accord du Gouvernement dont les projets sont examinés par priorité. En outre, le Gouvernement doit obligatoirement être consulté avant tout examen d'une proposition de loi initiée par les députés. La loi a prévu un mécanisme automatique de régulation au-delà d'un délai de dix jours. Mais l'adoption d'une proposition de loi suppose un vote majoritaire.

En matière de loi de règlement, le parti majoritaire vote sans contrôle effectif les lois des finances. Bien souvent, le projet de loi des finances est déposé quasiment en fin d'année lorsque le budget est pratiquement consommé. Pour la majorité des députés, le contrôle devient inutile puisque le budget est déjà consommé. L'exécutif peut recourir directement au référendum sans obtenir l'accord de l'Assemblée. Dans la pratique, le rôle du Parlement est affaibli et aucun mécanisme de contrôle ne fonctionne.

Au niveau de la gestion interne des finances de l'Assemblée, il y a peu de transparence. Les services administratifs sont paralysés et le personnel recruté sur la base des partis, sans tenir compte des critères de compétence n'apporte pas aux députés, l'appui technique nécessaire pour mieux assurer leurs attributions. Le rôle de la questure est faussé. L'Assemblée vote sans contrôle le rapport financier présenté.

Le système judiciaire hérité de la colonisation française, a évolué vers un centralisme croissant pendant la première République. De 1960 à 1984, bien qu'il y ait eu formellement des cours et tribunaux, l'exercice de la fonction juridictionnelle était concentré entre les mains de l'autorité politique. Il convient de garder en permanence cette donnée présente à l'esprit : plusieurs générations de juristes et de hauts fonctionnaires ont été formées pendant vingt-six années à une seule idéologie : la justice est au service de la classe au pouvoir. L'actuel Garde des Sceaux n'a pas arrêté de le marteler dans ses interventions.

En 1984, la transition militaire avait pour but d'instaurer un cadre institutionnel démocratique fondé sur la souveraineté nationale, la séparation des pouvoirs et le respect des droits et libertés. En décembre 1990, une nouvelle constitution, la Loi fondamentale, est adoptée par voie de référendum. Un pouvoir législatif transitoire est mis en place, le Comité National de Redressement National, lequel rédige les lois organiques. La Cour suprême sera installée en 1993. A la suite des élections législatives de 1995, l'Assemblée Nationale est mise en



United Nations Development Programme

place en juin de la même année, tandis qu'en novembre 1995, des élections ont lieu au niveau local. Mais il existe un décalage entre les principes proclamés et les mentalités existantes.

La structure générale du pouvoir judiciaire guinéen s'apparente à la pyramide judiciaire classique : la Cour suprême, deux cours d'appel, des tribunaux de première instance et 24 justices de paix. La Constitution consacre une place à part au pouvoir judiciaire. L'article 80 spécifie que « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Il est exercé exclusivement par les cours et tribunaux. Ces textes reflètent clairement la volonté du constituant de doter le pouvoir judiciaire du statut d'un pouvoir à part entière, égal aux autres et totalement indépendant particulièrement dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. L'article 59 de la Loi Fondamentale prescrit que la création et la composition des ordres de juridictions ainsi que le statut des magistrats ne peuvent être réglés que par une loi, à l'exclusion de l'autorité gouvernementale.

Dans les textes, les magistrats jouissent des garanties constitutionnelles et légales d'indépendance, en particulier l'inamovibilité, et de nombreuses autres garanties tendant à assurer l'exercice impartial de la fonction de juger. Les juges doivent s'abstenir de toute démonstration politique publique. L'autorité et la dignité de la magistrature sont protégées par l'article 17 de la loi organique, qui prévoit que les magistrats sont spécialement protégés contre les menaces et attaques, de quelque nature qu'elles soient, dans l'exercice de leurs fonctions. Leur avancement obéit en principe à l'objectivité et à la vérification préalable des connaissances juridiques. Une exception est faite pour les magistrats du Parquet, (Procureur Général, Premier Avocat Général, et Avocats Généraux) qui sont placés sous l'autorité du Ministre de la Justice.

Dans la pratique, le système ne fonctionne pas. Le Conseil Supérieur de la Magistrature est quasi moribond. Le Ministre de la Justice nomme et révoque à son gré les magistrats qui sont sans protection face à l'ingérence administrative dans la fonction de juger. Les juges sont dessaisis des dossiers au gré du chef de juridiction. Certaines chambres notamment au niveau de la Cour d'appel monopolisent les dossiers économiques alors que d'autres n'ont qu'un dossier inscrit au rôle. Depuis six mois, un conseil consultatif constitué au niveau de chaque juridiction indique au magistrat, la décision à prendre. Le Ministre de la Justice est perçu par le Guinéen moyen comme le « patron des juges », ce qui est évidemment incompatible avec l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs.

1 L'Exécutif

2.1 Le Président de la République

Le système guinéen est de type présidentiel, avec certains éléments inspirés de la Constitution française et d'autres du système américain. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct. Le pouvoir exécutif est détenu par le Président de la République. A ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose d'un pouvoir réglementaire exercé par voie de décret. Le caractère présidentiel du régime est accentué par le fait que les ministres, nommés et révoqués par le Président, ne sont pas responsables devant l'Assemblée nationale. (Loi fondamentale, article 39.) Le Président peut utiliser la voie du référendum et opposer un veto suspensif aux lois votées par l'Assemblée Nationale. (Loi fondamentale, article 63)

Le poste de Premier Ministre a été créé en 1996 par décret. Il n'est pas prévu par la Constitution. Le Premier Ministre est nommé et révoqué par le Président de la République. Il n'est pas responsable de ses actes devant l'assemblée Nationale. Il est chargé de coordonner, sous le contrôle exclusif du Président, l'action des ministres dans l'assistance qu'ils procurent au Président de la République.

La grande concentration des pouvoirs au niveau de l'exécutif a entraîné la création de techno-structures composées d'équipes de spécialistes hautement qualifiés. Face à l'ampleur des tâches et à la spécialisation croissante, le Chef de l'Etat repose de plus en plus sur ces équipes de spécialistes, qui sont chargées de lui donner des conseils et des avis techniques avant la signature d'engagements importants engageant le pays. Ces équipes travaillent directement sous son autorité et disposent de pouvoirs étendus. Elles se heurtent à l'hostilité et à la résistance des autres administrations contrôlées qui relèvent des départements ministériels. La



United Nations Development Programme

multiplication des techno-structures, la rivalité entre les corps de contrôle et l'absence de synergies entre ces structures finissent par entraîner un dysfonctionnement du système.

Le Chef de l'Etat i) défend la Loi Fondamentale et détermine la politique du Gouvernement ; ii) exerce le pouvoir réglementaire ; iii) assume la responsabilité de défense nationale, la préservation de l'intégrité du territoire et de l'indépendance nationale ; iv) préside le Conseil Supérieur de Défense Nationale ; v) commande les forces armées et nomme le personnel militaire ; vi) nomme et révoque les ministres qui agissent par délégation et ne sont responsables que devant lui ; vii) nomme et révoque les fonctionnaires et dirige l'administration; viii) Préside la Conseil Supérieur de la magistrature et nomme et révoque les juges ; est chargé de faire appliquer la loi et veiller à ce qu'elle soit observée ; ix) prend l'initiative des actes législatifs et des réformes constitutionnelles x) peut dissoudre l'Assemblée Nationale.

2.2 Le Premier ministre

La fonction de Premier Ministre a été créée en 1996. Sous le contrôle exclusif du Président de la République, le Premier Ministre est chargé de coordonner l'action des ministres dans l'assistance qu'ils procurent au Président de la République.

2.3 Le Secrétariat Général du Gouvernement

Le Président de la République coordonne l'action du Gouvernement à travers le Secrétariat Général du Gouvernement. Le Secrétariat Général du Gouvernement est chargé des missions suivantes :

- Ü organiser, gérer et suivre le travail gouvernemental ;
- Ü mettre en forme juridique les projets des textes législatifs et réglementaires ;
- Ü assurer la formalité matérielle de promulgation des textes législatifs et réglementaires ;
- Ü centraliser tous les actes du Gouvernement et assurer leur publication au Journal Officiel ;
- Ü assurer les liaisons entre les membres du Gouvernement et les organismes consultatifs

Les attributions du Secrétaire Général du Gouvernement ont été successivement étendues en 1994 puis en 1999 dans le sens d'une extension aux affaires économiques. Le Secrétaire Général du Gouvernement a pour mission i) impulser la coordination et le contrôle des activités des divisions techniques du Secrétariat Général ; ii) d'assister avec voix consultative aux sessions du Conseil des Ministres et est chargé de dresser le procès-verbal du Conseil des Ministres ; iii) et enfin d'assurer, en relation avec le Ministère chargé de l'information, l'élaboration de la version définitive des communiqués de presse relatifs au travail gouvernemental. Le Secrétaire Général du Gouvernement est assisté d'un Secrétaire Général Adjoint nommé par décret qui le supplée et le remplace en cas d'empêchement.

Les Agences rattachées :

Il s'agit notamment de l'Agence judiciaire de l'Etat, de l'Administration et Contrôle des Grands Projets, de l'Inspection Générale d'Etat et du Comité National de Lutte contre la Corruption

Evaluation et besoins de renforcement

2 Le Parlement

Des élections législatives ont lieu en 1995 et l'Assemblée Nationale a été mise en place au mois de juin de la même année. La revue a porté sur l'effectivité des missions et la gestion administrative et financière..

i. Effectivité des missions



1.2.1.1 La production législative.

La Guinée a réalisé des efforts substantiels en matière de production législative. Quoique les lois organiques adoptées en 1991, au moment de la transition politique, n'aient pas été modifiées, des textes essentiels ont été adoptés par le Parlement Guinéen.

Principaux textes législatifs.

- Loi L/92/043/CTRN du 8 décembre 1992 portant Code foncier et domanial;
- Loi de 1991 portant Code des impôts directs de l'Etat;
- Loi L/98/015/ A N du 16 juin 1998 modifiant la loi L/92/43/ CTRN du 08 décembre 1992 portant adoption des 1^{ère} et 2^{ème} partie du Code des activités économique;
- Loi 036/AN/98 du 31 décembre 1998 portant Code pénal;
- Loi 037/AN/98 du 31 décembre 1998 portant Code de procédure pénale;
- Loi L95/021/CTRN du 6 Juin 1995 modifiée par la loi L98/014/AN du 16 Juin portant organisation de la Justice en Guinée.

Des insuffisances ont toutefois été relevées dans les domaines suivants:

- Absence de textes d'application dans certains domaines: (statut de la magistrature et statut des avocats);
- Défaut d'actualisation du Code des activités économiques. Ce texte demande une mise à jour intégrant notamment i) les ajustements liés à l'entrée en vigueur du traité de l'OHADA ¹; ii) la prise en compte des évolutions du droit comparé dans le domaine bancaire: réglementation du chèque et des effets de commerce, paiements par carte, signature électronique...
- Besoin d'harmonisation entre le Code Civil, qui date de 1983, et les textes adoptés sous la Deuxième République (Code foncier et domanial, Code de procédure civile économique et administrative et Code des assurances notamment);
- Nécessité d'alléger la procédure de saisie immobilière en l'absence de titre foncier. En effet, les articles 125 et 126 du Code foncier et domanial exigent la production d'un titre foncier préalablement à toute mutation d'immeuble. Ces dispositions préoccupent notamment les banques qui ont accepté en garantie des terrains détenus par arrêté administratif ou en vertu d'actes de donation.

La législature 1995-2000 a été marquée par le déséquilibre, entre la production législative initiée par l'exécutif et celle initiée par l'Assemblée (dix à vingt textes de loi suivant les estimations).

i) Une faible motivation des députés a été évoquée en relation avec des conditions de travail difficiles :insuffisance des bureaux, absence de personnel d'appui, faiblesse des indemnités ; ii) le niveau de formation des députés, la faiblesse relative de l'opposition qui disposerait de 39 voix contre 75, et l'absence de propositions initiées par la société civile sont également cités comme facteurs explicatifs. Cependant, l'Assemblée a eu à rejeter des projets présentés par le Gouvernement et il est généralement admis que les consensus se sont construits après des débats animés en commissions.

1.2.1.2 Le contrôle budgétaire et les lois de règlement

La procédure en matière de Lois de finances n'a pas été consacrée par le vote annuel d'une Loi de règlement et le contrôle des comptes par la Cour Suprême. Les défaillances sont imputées au retard dans le dépôt des projets de lois des finances qui entraînait l'examen des comptes en fin d'année, après exécution du budget. Au mois d'avril 2001, l'Assemblée Nationale a voté, pour la première fois, une loi de règlement. En dépit du retard observé, - il s'agissait de la Loi de règlement afférente au Budget 1999 -2000- qui a fait l'objet de critiques de la part des Députés, et de l'absence d'avis de la Cour suprême sur la régularité des comptes, cette évolution signale une volonté d'amélioration de la gouvernance financière.

¹ Entre autres conséquences, la prise en charge du droit de l'OHADA aura pour effet de résoudre les difficultés rencontrées en matière de saisie portant sur des terrains détenus sous un régime d'autorisation administrative. Cf. à ce sujet les dispositions de l'acte uniforme sur les voies d'exécution.



1.2.1.3 Représentativité de la société et contacts avec l'électorat de base

Diverses observations ont confirmé que les Députés avaient conscience de l'existence d'un écart à résorber entre le Parlement - contrôlé par les partis - et la société civile. L'Assemblée devrait disposer de moyens accrus pour une information plus étendue du public sur son rôle et ses activités. A cette fin, le Bureau de presse de l'Assemblée souhaite reprendre la publication d'un bulletin (suspendue faute de crédits) et développer des actions de vulgarisation comme la traduction du Code électoral et sa diffusion. Toutefois, la représentativité de l'Assemblée pourrait être menacée à terme par le dépassement du mandat des députés observé depuis le mois de juin 2000.

a) Report des élections et poursuite du mandat de l'Assemblée

Le mandat des députés élus en 1995 est arrivé à son terme depuis le mois de juin 2000. En raison des circonstances de guerre aux frontières, le report des élections a été demandé par les députés et consacrée par un décret de report pris en novembre 2000. C'est dans le cadre de cette prorogation que l'Assemblée a continué à voter des lois (Loi de règlement et loi de Finances en 2001).

A l'analyse, la Loi Fondamentale n'a prévu que trois situations de crise susceptibles de justifier une prorogation du mandat des Députés: l'état d'urgence, l'état de guerre ou l'état de siège. La régularité de la situation actuelle est diversement appréciée. Il est généralement admis que le report des élections n'est pas intervenu dans le cadre des procédures prévues par la loi Fondamentale et que la convocation de nouvelles élections constitue une urgence. Cependant, la loi Fondamentale ne prévoyant pas explicitement la dissolution de l'Assemblée au terme de son mandat, certaines appréciations en concluent que le mandat des Députés admettrait une reconduction tacite jusqu'à la tenue de nouvelles élections. En tout état de cause, la situation actuelle comporte un affaiblissement du système institutionnel aggravé par le fait que le décret de report n'a pas fixé la date des élections. Celle-ci, désormais, ne dépend plus des délais fixés par la Loi Fondamentale mais du Président de la République. Certaines opinions évoquent à cet égard le risque de voir perdurer une situation d'attentisme, alimentée notamment par ceux des Députés qui doutent d'une réélection. Une amélioration de la situation actuelle pourrait résulter d'une détermination officielle de la date des prochaines élections.

2. Administration et gestion de l'Assemblée

B. Gestion administrative

L'article 2 du Règlement administratif de l'Assemblée ² précise que "le Président est le Chef de l'Administration. A ce titre, tous les services de l'administration relèvent de son autorité. Il est assisté des Questeurs et du Secrétaire Général. Il est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée.

L'administration compte actuellement 147 agents dont 30 fonctionnaires détachés et 117 contractuels, tous pris en charge par la Fonction publique. Le personnel a été recruté par le Bureau de l'Assemblée, avant la mise en place du Secrétariat Général. Le recrutement a été largement influencé par les partis et 25% de l'effectif n'est pas utilisé.

C. Gestion financière

Les indemnités des Députés, de même que les salaires du personnel sont payés par le Ministère des Finances en sus du budget alloué à l'Assemblée. Sur un budget prévu de GNF 4.000.000.000 (quatre milliards), le budget 2000 a été exécuté aux trois quarts. Les versements sont effectués trimestriellement par le Ministère des

² Décret n) 91-264-PRG-SGG du 27 décembre 1999.



United Nations Development Programme

Finances en fonction des recettes disponibles. Pour l'année 2001, l'Assemblée a reçu environ 400.000.000 (quatre cent millions) par trimestre.

Conformément à l'article 3 du Règlement administratif de l'Assemblée, "les Questeurs sont chargés, sous l'autorité et le contrôle du Président³, i) de la préparation du budget et de la bonne exécution des dépenses de fonctionnement dans le cadre de l'exécution du budget, ii) du contrôle des services financiers et comptables. D'une manière générale, toutes les décisions ayant une incidence financière doivent être revêtues de leur signature.

Compte tenu de l'étendue (non limitée) des délégations qui peuvent être faites par le Président aux Questeurs et au Secrétaire Général, la rédaction actuelle du règlement administratif de l'Assemblée autorise ainsi des procédures qui peuvent paraître contraires aux principes de gestion recommandant la séparation des fonctions d'ordonnancement, d'exécution et de contrôle. En pratique, les dépenses sont ordonnancées par le Président et exécutées par les Questeurs⁴ sans contrôle interne. Un contrôle a posteriori est effectué par une Commission de contrôle parlementaire dont la composition assure une représentation diversifiée des partis (1/3 - 2/3) et la présence de cadres qualifiés. La Commission Parlementaire se distingue par l'envoi d'un rapport annuel à la Cour Suprême.

La gestion de l'Assemblée pourrait utilement bénéficier d'une répartition rationnelle des fonctions impliquant le Secrétariat Général et la Direction administrative et financière. S'ajoutant aux retards parfois observés dans la mise en place des crédits, cette situation a alimenté le non respect des affectations de crédits prévues au budget pendant la législature 1995-2000 (absence d'allocation de crédits de fonctionnement aux services administratifs et expansion du poste missions à l'étranger).

C. Locaux

L'Assemblée Nationale, fonctionne dans des conditions difficiles. Les structures du Palais du Peuple sont pas adaptées au fonctionnement d'une Assemblée performante. Le nombre de bureaux est insuffisant. (Seuls les membres du Bureau de l'Assemblée disposent d'un bureau individuel et d'un téléphone).

Les commissions composées de 20 à 30 membres disposent d'un seul bureau par commission et le personnel administratif est dispersé dans l'immeuble.

1. Diagnostic et identification des besoins

En résumé, il faut retenir : i) l'inexpérience et la faiblesse des niveaux de formation des députés de la première Assemblée issue d'un vote populaire; ii) des insuffisances de gestion (ressources humaines, gestion financière et contrôle interne) imputables à l'Assemblée elle-même compte tenu de l'autonomie effective dont elle dispose dans ce domaine; iii) de locaux exigus et inadaptés.

La consolidation de l'ancrage du système institutionnel dans l'environnement socio-politique guinéen demande en effet un positionnement accru de l'Assemblée en tant que pouvoir distinct de l'Exécutif. Toutefois, cet enjeu relèverait moins d'une modification des textes que de la définition d'une stratégie nationale concertée entre les partis et la société civile et mise en œuvre avec l'appui de l'Exécutif.

Cette approche pourrait consolider la légitimité de l'Assemblée et fonder un renforcement de son positionnement institutionnel à l'égard de l'Exécutif.

De ce point de vue, la détermination d'une date de convocation des élections et le renouvellement de l'Assemblée doivent être analysés comme des mesures nécessaires à la sauvegarde des institutions. La situation née du report des élections peut en effet fragiliser l'équilibre des pouvoirs et leur relation avec une population qui expérimente ses premiers pas dans la démocratie parlementaire.

³ La mission n'a pas pu rencontrer le Président de l'Assemblée et le Premier questeur, tous deux absents.

⁴ Le Premier Questeur est chargé des finances, et le Second, du Matériel.



United Nations Development Programme

Dans le nouveau contexte dominé par la stratégie de lutte contre la pauvreté, la légitimité de l'Assemblée dépendra de relations plus étroites avec la société civile et les secteurs économiques et sociaux. Les axes de recherches à considérer dans cette voie pourraient concerner le renforcement du Conseil Economique et social dans l'élaboration des lois de programme et l'information de l'Assemblée sur les préoccupations des agents économiques.

Priorités	<ul style="list-style-type: none">ü Déterminer et publier le calendrier de convocation des élections législatives ,ü Renforcer les capacités en matière de saisie et de reproduction des textes;ü Développer des programmes de vulgarisation en direction des populations à la base : explication et traduction du code électoral et de la Loi Fondamentale; vulgarisation du rôle du député, compte -rendu sur le travail effectué; etc.ü Effectuer une revue des textes et des missions en relation avec la société civile et avec le concours de Parlements étrangers;ü Formaliser la politique budgétaire et mettre en place un mécanisme exemplaire de contrôle interne;ü Renforcer les services de formation et de communication (documentation et bureau de presse⁵) ;ü Assurer la retransmission des travaux de l'Assemblée par les médias;ü Redéfinir les tâches des services administratifs et procéder à un redéploiement fonctionnel du personnel ;ü Faire réaliser les plans du Parlement et rechercher le financement;ü Rationaliser et développer les échanges d'expérience avec les Parlements étrangers (inviter des conférenciers, procéder à l'étude comparative des expériences, etc.) ;
-----------	--

⁵ Le Centre de documentation dispose d'une adresse e-mail : WWW.assnat.org.gn



3. La Justice

Aux termes de la Loi Fondamentale, le pouvoir Judiciaire est exercé exclusivement par les Cours et tribunaux. La loi L98/014/AN du 16 Juin 1998 portant organisation de la justice en Guinée a eu pour objet i) de permettre une utilisation plus judicieuse du personnel judiciaire; ii) de favoriser le rapprochement de la justice des justiciables par le relèvement des compétences d'attribution des justices de paix; iii) d'intégrer la justice administrative dans les juridictions judiciaires; et iv) d'instituer la collégialité dans l'examen des affaires économiques.

La Guinée compte une Cour suprême, deux Cours d'appel (Conakry et Kankan), dix Tribunaux de première instance et vingt-six Justices de paix dont le nombre devra être porté à trente en 2002. Quatre tribunaux de première instance sont rattachés à la Cour d'appel de Conakry, et trois à la Cour d'appel de Kankan. Il existe deux à cinq justices de paix dans le ressort de chaque Tribunal de première instance. Les juridictions spécialisées (en matière sociale et pour les mineurs) sont constituées en chambres ou sections des tribunaux de première instance. En outre, une juridiction arbitrale a été créée en août 1998.

Les options constitutionnelles reconnaissent l'indépendance du Judiciaire à l'égard de l'exécutif et du législatif. Cette caractéristique essentielle de l'Etat de droit sera évaluée aux niveaux de la Cour suprême (1.3.1), incarnation du pouvoir judiciaire qui appelle un examen détaillé, des acteurs non fonctionnaires qui participent au fonctionnement des Cours et tribunaux - Magistrature (1.3.2) et auxiliaires de justice(1.3.3). Le rôle de l'administration dans le fonctionnement de l'appareil Judiciaire appellera un examen de l'administration judiciaire (1.3.4) prise au niveau de l'administration centrale et des Greffes.

Enfin, l'identification des besoins de renforcement relatifs à chaque domaine de la revue permettra d'apprécier les programmes en cours de préparation (1.3.5) - Programme d'appui à la Justice et Cadre de Dépenses à Moyen Terme.

1. La Cour suprême

131-1 Composition et attributions juridictionnelles de la Cour suprême

La Cour suprême est composée de trois chambres: i) la Chambre constitutionnelle et administrative, présidée par le Premier Président de la Cour, ii) la Chambre civile, pénale, commerciale et sociale, iii) la Chambre de comptes. Le Ministère public étant représenté par le Procureur général et les avocats généraux. Des auditeurs (dix au plus) sont répartis entre les chambres par le Premier Président qui nomme également les magistrats référendaires de la Cour des comptes sur demande du Président de la Chambre des comptes. L'Assemblée générale consultative, qui réunit l'ensemble des membres de la Cour Suprême, est compétente pour examiner les avis demandés à la Cour sur différents projets de textes. Dirigé par un Greffier en chef, le Greffe de la Cour, officie pour les différentes chambres. La loi Fondamentale reconnaît à la Cour Suprême des pouvoirs étendus qui s'exercent sous la protection de garanties constitutionnelles.



Attributions de la Cour suprême

- La Cour Suprême se prononce sur la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux,
- La Cour suprême juge les conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif
- Elle connaît des recours formés contre les actes du Président de la République; juge l'excès de pouvoir des autorités exécutives;
- Son assemblée générale élit le Président de la Haute Cour de Justice;
- La Cour connaît des recours formés contre les élections ;
- Elle connaît des pourvois en cassation dirigés contre les décisions de justice rendues en dernier ressort par les juridictions et les organismes administratifs à caractère juridictionnel ;
- Elle juge les comptes des comptables publics et assure le contrôle a posteriori de l'exécution des lois de finances, se prononce sur les comptes de tous les organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ;
- Saisie par le Président de la République, la Cour donne son avis sur les projets de loi - y compris les projets de lois qualifiés d'organiques et ceux qui sont soumis au référendum - et sur les actes réglementaires ;
- L'avis du Président de la Cour est requis pour le décret d'état de siège et le décret d'état de guerre.,
- Saisie par le Président de l'Assemblée nationale, la Cour donne son avis sur toute proposition de loi;
- La Cour connaît des recours contre les décisions du Conseil national de la communication infligeant des sanctions contre les organes de presse;
- La Cour statue sur les recours dirigés contre le refus d'autorisation d'un parti politique, sa dissolution ou les restrictions à son activité;

Garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire

- Le Premier Président est nommé par le Président de la République après avis du Président de l'Assemblée Nationale;
- Les membres de la Cour suprême sont nommés par décret dans des conditions fixées par une loi organique. Il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la Cour Suprême que sur demande de l'intéressé ou pour incapacité physique ou faute professionnelle et, en outre, sur l'avis conforme du bureau de la Cour;
- La qualité de membre de la Cour Suprême est incompatible avec toute autre fonction publique ou privée, notamment élective;
- Sauf cas de flagrant délit, les magistrats de la Cour Suprême ne peuvent être poursuivis que devant la Chambre civile, pénale, commerciale et sociale de la Cour suprême et après autorisation de son Assemblée générale.

Les attributions juridictionnelles de la Cour Suprême sont exercées par son Premier Président, ses Chambres et son Assemblée générale consultative.

a) Le Premier Président de la Cour Suprême

Le Premier président ne constitue pas une formation de la Cour Suprême. Son avis du Premier Président de la Cour est requis pour le décret d'état de siège et le décret d'état de guerre. Les autres attributions consultatives de l'institution (avis sur les projets de loi - y compris les projets de lois qualifiés d'organiques et ceux qui sont soumis au référendum - et sur les actes réglementaires) sont réservées à la Cour elle-même. Dans la pratique, les avis de la Cour - une centaine au cours de l'année 2000 - ont été exclusivement formulés par son Premier Président et, de ce fait, la Chambre constitutionnelle a fonctionné au ralenti.

Tout en constituant un écart à la lettre de la Loi Fondamentale, cet usage peut poser des problèmes en cas d'erreur. La même observation est faite en matière de sursis à exécution. La loi organique donne pouvoir à la Cour de prononcer le sursis à exécution par arrêt pris à la demande d'une partie. Il est recommandé de respecter la collégialité pour l'exercice des attributions de la Cour.

Le Premier Président est également chargé de l'administration et de la discipline de la Cour Suprême. Il gère le personnel mis à la disposition de la Cour et les crédits de fonctionnement qui lui sont délégués.



United Nations Development Programme

Si la répartition des attributions en matière de gestion du personnel et des crédits conforte l'autonomie de la Cour, elle demande des efforts de rationalisation. En particulier, la responsabilisation des Chambres et l'efficacité du Greffe peuvent demander une adaptation des règles de préparation du budget et d'allocation des ressources (crédits de fonctionnement et bureaux).

b) La Chambre constitutionnelle et administrative

Elle cumule les fonctions dévolues à une Cour constitutionnelle (sur le modèle du Conseil constitutionnel français) ainsi qu'à une juridiction administrative suprême (sur le modèle du Conseil d'Etat français). La Chambre constitutionnelle et administrative a inauguré son premier contentieux politique avec les élections présidentielles de 1993. Elle a validé les résultats tout en constatant des irrégularités.

Diverses circonstances ont contribué à un faible niveau d'activité de cette Chambre: i) sauf pour le contentieux électoral, sa saisine est limitée au Président de la République et aux députés représentant un dixième de l'Assemblée; ii) ses attributions consultatives⁶ sont directement prises en charge par le Premier Président (cf.; effectivité des missions), et enfin, iii) les recours dirigés contre l'autorité administrative semblent dissuadés par la perception de l'Etat héritée de la Première République et la faiblesse des compétences des juridictions de base en matière de recours pour excès de pouvoirs; iv) enfin, la rareté des spécialisations en droit public, chez des magistrats formés pour l'ordre judiciaire, a contribué à maintenir la jurisprudence administrative en retenue.

c) La Chambre Civile, pénale, commerciale et sociale

En raison d'une compétence largement définie, et d'une propension au pourvoi systématique (90% des décisions rendues en appel), cette chambre reçoit 100 à 200 affaires nouvelles par an. L'encombrement du rôle provoque des lenteurs et influence négativement la qualité des décisions de justice. Des questions se posent sur la propension croissante à l'admission des exceptions d'irrecevabilité. La Chambre reconnaît des difficultés spécifiques liées i) au nombre de Conseillers limité à quatre par la loi; ii) au niveau de formation initiale et à la suspension, depuis 18 mois, des programmes de formation continue qui comportaient des stages auprès des institutions de formation de Paris, Dakar et Abidjan; iii) à la prise en charge de sa participation à l'Association des hautes juridictions de cassation; et enfin iv), à la prise en compte des conséquences à tirer de l'adhésion de Guinée au Traité de l'OHADA.

d) La Chambre des comptes

L'article 61 de la loi Fondamentale et de l'article 6 de la loi Organique n° 91/08/CTRN, prévoient que la Cour Suprême i) juge les comptes des comptables publics, ii) assure le contrôle a posteriori de l'exécution des lois de Finances et iii) produit un rapport qui accompagne le projet de loi de règlement⁷ iv) établit annuellement un rapport public au Président de la République dans lequel elle signale les irrégularités et propose éventuellement des réformes.

La Chambre des comptes se prononce sur les comptes des comptables publics et la gestion financière et comptable de tous les organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat. Le Président de la Chambre peut s'adresser par voie de référé aux Ministres intéressés et au Président de l'Assemblée Nationale, afin de leur permettre de redresser les erreurs, d'adresser aux agents en cause tous les avertissements utiles et d'exercer, le cas échéant, une action disciplinaire contre les administrations responsables.

La Chambre des comptes est composée de deux sections. La première vérifie les opérations financières de l'Etat et des collectivités territoriales. La seconde vérifie les opérations financières des sociétés d'économie

⁶ Avis au Président de la République sur les projets de loi - y compris les projets de lois qualifiés d'organiques et ceux qui sont soumis au référendum - et sur les actes réglementaires; avis sur les engagements internationaux dont les accords de crédit.

⁷ Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget.



United Nations Development Programme

mixte, des entreprises et projet bénéficiant du concours de l'Etat. Elle compte huit Conseillers référendaires répartis à raison de quatre par section. Chaque section bénéficie de l'appui de deux coordonnateurs pour le traitement des dossiers. Cet effectif est chargé de contrôler les comptes des administrations centrales, de 38 communes, de 33 préfectures et d'une centaine d'entreprises et projets.

Dans la pratique, la Chambre des Comptes n'a jamais vraiment fonctionné⁸ et le contrôle juridictionnel des finances publiques n'est effectif en Guinée. Ce n'est qu'en octobre 1997 qu'un audit des comptes publics a été organisé pour respecter les exigences posées au décaissement de la première tranche du CAS III. Le Ministère des Finances devait transmettre à la chambre des comptes les documents comptables pour un examen et une déclaration de conformité. Cette procédure n'a guère été respectée. Aucune loi de règlement n'a été votée à date et cette situation, est imputée au défaut de transmission des comptes, à la complexité de la saisine (règle de la triple manipulation), et à la faiblesse des sanctions à l'encontre des comptables publics. A cet égard, l'article 118 de la loi organique sur la Cour Suprême, "prévoit que "Chaque année, les comptables soumis au jugement de la Cour Suprême envoient leurs comptes de gestion accompagnés de toutes les pièces justificatives, au Ministère chargé des Finances. Le Ministre chargé des Finances transmet le dossier à la Cour Suprême". Une amende maximale de 60 000 GNF est prévue par mois de retard. La réclamation des comptes aux administrations, entreprises et établissements publics n'est assortie d'aucunes sanctions spécifiques.

D'autres facteurs de léthargie sont associés i) aux ressources humaines et à leur gestion (faiblesse des effectifs, prise en charge inadéquate des profils "finances et comptabilité" non prévus par la loi organique⁹) ; ii) à la faiblesse logistique (bureaux insuffisants, pas d'outil informatique, pas de téléphone, pas de fax) iii) à l'absence de crédits de fonctionnement et de concours de la coopération (les concours ont été limités à la formation en comptabilité sur financement de la Banque Mondiale); et iv) à l'isolement de la Chambre vis à vis des structures chargées des finances publiques : la Chambre n'a pas été impliquée dans l'élaboration des textes régissant l'exécution du budget ni aux séminaires de formation sur les finances publiques.

Un nouveau Président de Chambre a été nommé au mois de mai 2001¹⁰. Il est ressorti des entretiens que la Chambre des comptes paraît déterminée à sortir de sa léthargie et à réaliser ses missions, pourvu de disposer des ressources humaines, de la logistique et des habilitations nécessaires. A cet effet, parallèlement à l'analyse des données reçues au titre de l'années 1999¹¹, la Chambre procède au recensement des structures concernées en vue de réclamer directement leurs comptes. Cependant, elle rencontre parfois des difficultés vis à vis des projets financés avec le concours de la Coopération: elle ne reçoit pas de situation relative aux concours mis en place par les bailleurs et certains responsables de projets ne s'estimeraient pas soumis à son contrôle.

La Chambre des comptes est consciente qu'une restauration de ses missions demandera une modification des règles relatives à la gestion de son personnel et à ses interventions. A cet effet, un projet de révision du décret relatif aux procédures devant la Chambre des comptes a été initié. Toutefois, l'effectivité des missions de contrôle devra prendre appui sur une révision des textes régissant la comptabilité publique

e) Le Parquet

Le Procureur Général dirige le Ministère public, assisté du Premier Avocat général et de deux Avocats généraux. Des insuffisances touchant à la documentation (textes, codes, ouvrages de doctrine, bulletins de jurisprudence de la sous-région et de France), à l'introduction des outils informatiques et télématiques (automatisation de la saisie et des bases de données, création d'un site Internet et accès Internet) et à la formation en Guinée et à l'étranger ont été relevées.

⁸ Le dernier rapport d'activité de la Chambre des comptes remonte à 1989.

⁹ Article 9 de la loi organique sur la Cour Suprême: "Les magistrats référendaires sont des magistrats des Cours et tribunaux affectés à la Chambre des comptes de la Cour suprême".

¹⁰ Le précédent ayant été déchargé de ses fonctions à sa demande.

¹¹ Pour l'Assemblée Nationale et l'Agence pour la Navigation Aérienne.



f) Le Greffe

Le Greffe constitue la cheville ouvrière de toutes les formations de la Cour. Dirigé par un Greffier en Chef nommé par décret, il assure le Secrétariat des Chambres et de l'Assemblée générale consultative. Son effectif est limité à deux greffiers, pour des besoins estimés à cinq, et aucun des agents - dont le Greffier en chef - n'a reçu une formation spécialisée. L'équipement de saisie est limité à de vieilles machines, l'activité n'est pas automatisée et aucun appui logistique n'a été mis en place pour assurer la notification aux parties des étapes de la procédure. De ce fait, le Greffe ne remplit pas correctement ses obligations en matière de transmission des communications entre avocats

1.3.1-2 Evaluation et besoins de renforcement

La revue des structures de la Cour suprême conduit à deux séries de recommandations.

- **Positionnement du Judiciaire :** La Cour Suprême incarne le pouvoir judiciaire. Elle pourrait constituer une priorité d'un programme d'amélioration de la Gouvernance, dont elle constitue un élément essentiel ¹². L'affirmation de principes d'autonomie et d'indépendance demandent des approches spécifiquement orientées vers le développement d'une nouvelle perception de la justice, en rupture plus marquée avec le poids d'une tradition étatiste. Cette perspective conduit à distinguer deux options du renforcement des capacités de la Cour suprême
- **Renforcement des capacités :** Il s'agit de rechercher, dans un premier temps, la réalisation des urgences nécessaires à l'effectivité des procédures existantes. Il faut dans le cadre d'un programme de plus long terme actualiser le cadre législatif et réglementaire.

Commentaire [CP1] : INSERER ICI
N° SECTION SUR CONCLUSIONS DE
LA REVUE DU CADRE
INSTITUTIONNEL

¹² Les éléments d'une stratégie de modernisation de la Justice (exposé au paragraphe) suggèrent une approche initiée au niveau des juridictions de base et de la Cour suprême: les juridictions intermédiaires deux pri



United Nations Development Programme

Dans le cadre législatif existant :

è Assurer l'effectivité des fonctions et des procédures.

- ù Mettre en place une gestion des crédits avec une autonomie/ responsabilité des Chambres;
- ù Mettre en place un gestionnaire des crédits soumis au contrôle de la Chambre des comptes ;
- ù renforcer les capacités du Greffe et de la Chambre des comptes (outil informatique, formation)
- ù créer un service chargé de la documentation, des archives et de la publication des décisions - Dans ce cadre, doter la Cour et son Parquet des codes et textes juridiques guinéens, du journal officiel de l'OHADA, des codes usuels français, d'une bibliothèque spécialisée, et d'un accès télématique aux bases de données judiciaires.
- ù Définir et mettre en œuvre, en relation avec le Ministère des Finances et une Cour des comptes de référence, un programme de restauration des fonctions de la Chambre des comptes;
- ù Consacrer l'entrée en vigueur du Traité de l'OHADA : i) notification aux juridictions et aux avocats des compétences la Cour de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA ii) initier un programme de formation des magistrats et Greffiers de la Cour portant sur les actes uniformes;
- ù Restaurer la collégialité des décisions de la Cour suprême ;
- ù Organiser une concertation avec les avocats en vue i) de réduire les délais des procédures judiciaires, ii) de clarifier les orientations de la jurisprudence.

Dans le cadre d'une stratégie de renouvellement du Judiciaire :

è Renforcer l'autonomie du judiciaire, les qualifications des magistrats et l'effectivité des missions de la Cour

- ù Identifier un modèle de référence et mettre en place un programme de coopération
- ù Actualiser les lois organiques sur la Cour suprême i) assurer la Présidence de la Cour par un magistrat du siège ii) instituer une Cour des comptes autonome; iii) assurer la notification des étapes de la procédure par huissier; iv) instituer les compétences des juridictions de base en matière de recours contre les décisions unilatérales des autorités locales; v) harmoniser le statut du personnel de la Cour.
- ù En relation avec les institutions de référence identifiées, mettre en place un manuel de procédures définissant i) les postes du Greffe, ii) le cadre de gestion des archives, et iii) le cadre de gestion automatisée des données judiciaires, documentaires, financières et administratives. (procédures du Greffe, statistiques judiciaires, jurisprudence, comptes de gestion);
- ù Assurer l'appui technique de ressources humaines spécialisées dans des domaines non juridiques: administrateur du réseau informatique, archivistes, comptables et analystes financiers).
- ù Mettre en œuvre des programmes de formation continue en Guinée et à l'étranger (droit public, droit économique; Droit bancaire; droit de l'OHADA, informatique judiciaire);
- ù Renforcer l'effectivité du contrôle juridictionnel des comptes: i) doter la Cour des comptes d'un pouvoir d'injonction et de sanction; ii) augmenter les sanctions pécuniaires et disciplinaires applicables au défaut de communication des comptes iii) instituer une structure de vérification des comptes composée de spécialistes en comptabilité et finances publiques et habilitée pour le contrôle sur pièces et le contrôle sur place;
- ù Actualiser les règles de la comptabilité publiques ainsi que les procédures des administrations financières et des marchés publics en relation avec la Cour des comptes renforcée en vue i) de sécuriser les opérations et de faciliter leur contrôle; ii) de prévenir le développement de situations contentieuses (contrats types);



La Magistrature

La situation de la Magistrature doit être appréciée au niveau de son statut - dans quelle mesure favorise t-il l'indépendance des magistrats ? - et de sa formation - assure t-elle les qualifications et la déontologie requises pour dire le droit ? La Magistrature de la République de Guinée est régie par i) la Loi Organique L/91/010 du 23 décembre 1991 portant création du Conseil supérieur de la Magistrature, et ii) la Loi Organique L/91/011/91 du 23 décembre 1991 portant Statut de la Magistrature. La formation des magistrats relève du Centre de Formation et de Documentation Judiciaire rattaché au Ministère de la Justice.

B. Statut légal et gestion administrative de la Magistrature.

a) Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et le Statut des Magistrats

Le CSM est présidé par le Président de la République et le Ministre de la Justice. Le Garde des Sceaux en est le vice-président. Le Conseil comprend deux autres membres de droit: le Premier Président de la Cour Suprême, et le plus ancien des Premiers Présidents de la Cour d'Appel. Cinq autres membres sont nommés par décret, pour quatre ans, sur proposition du Bureau de la Cour suprême: deux magistrats choisis parmi les Présidents de Chambre et Conseillers de la Cour Suprême, deux autres choisis parmi les magistrats du siège (Cour d'Appel et Tribunal de première instance), et un juge de paix. Les magistrats sont régis par le statut des magistrats, sauf pour ce qui concerne les dispositions non contraires du Statut général de la Fonction publique.

Attributions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)

- ü Le CSM émet son avis à la majorité des voix sur les propositions de nomination et d'avancement des magistrats faites par le Ministre de la Justice ;
- ü Le CSM met à jour le tableau d'avancement des magistrats¹³;
- ü Sous la présidence du Premier Président de la Cour suprême, et hors la présence du Président de la République et du Ministre de la Justice, le CSM siège comme Conseil de discipline à l'égard des magistrats du siège mis en cause par le Ministre de la Justice qui, pour sa part, exerce un pouvoir disciplinaire direct à l'endroit des magistrats du Parquet;
- ü Les magistrats des juridictions autres que la Cour suprême ne peuvent être poursuivis que sur avis du CSM;
- ü Le CSM peut être consulté par le Président de la République sur toute question concernant l'indépendance de la Magistrature et pour l'exercice du droit de grâce.

¹³ Toutefois, les règles d'inscription au tableau d'avancement ne concernent pas les magistrats placés hors hiérarchie par décret du Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.



Garanties du Statut des magistrats

- Û Peuvent être nommés magistrat les personnes répondant aux conditions fixées par la loi organique (Maîtrise en droit ou diplôme d'une école de Magistrature; avocats guinéens ayant cinq années de pratique, enseignants d'une Faculté de Droit ayant deux années d'exercice) ¹⁴;
- Û Les magistrats sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, après avis du CSM ;
- Û Les magistrats du siège sont inamovibles sans leur consentement, sauf nécessité de service et avis conforme et motivé du CSM (Les magistrats du parquet peuvent être affectés d'office par l'autorité de nomination);
- Û Les magistrats ne peuvent être poursuivis que sur avis du CSM ¹⁵;
- Û La qualité de magistrat est incompatible avec toute activité publique ou privée, tout mandat électoral, toute adhésion à un parti politique ou participation à une manifestation publique;
- Û Les magistrats doivent rendre impartialement la justice, sans considération de personnes ni d'intérêts. Ils sont protégés contre les menaces et attaques, de quelque nature qu'elles soient, dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. Le Code pénal sanctionne les empiétements de l'autorité administrative dans la justice.

b) Effectivité du statut de la Magistrature

b) Conditions d'accès à la Magistrature

Aux termes de l'article 2 de la Loi Organique portant Statut de la Magistrature, les magistrats sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Conformément aux articles 3 et 4 de la Loi Organique l'accès au corps des magistrats nécessite la nationalité Guinéenne, une bonne moralité, une maîtrise en Droit ou un diplôme équivalent, un diplôme d'une école de magistrature, et "être indemne ou définitivement guéri de toute maladie contagieuse et de toute affection susceptible de donner lieu à congé de longue durée". La nomination directe est cependant admise pour les avocats inscrits au Barreau Guinéen ayant plus de cinq années de pratique professionnelle et les universitaires enseignant dans une Faculté de Droit depuis deux ans.

L'analyse des textes et la revue des conditions de recrutement conduisent aux observations suivantes.

- Les conditions de nomination des magistrats fixées par la Loi Organique ont notamment conduit à l'intégration de magistrats, avocats et universitaires formés sous les contraintes de la Première République. Ceux-ci constituent le noyau dur d'un corps dont la répartition par âge varie de 40 à 57 ans ;
- Jusqu'à la création du Centre de Formation Judiciaire, les diplômés de l'université ont directement intégré la Magistrature après un stage en juridiction, sous l'encadrement de magistrats qui eux mêmes, avaient été admis dans les mêmes conditions pour les plus jeunes, ou - pour les plus anciens - recrutés et formés sous la Première République.
- la nomination des magistrats en fonction a résulté d'un arrêté d'intégration pris par le Ministère de la Fonction Publique, le CSM et le Ministère de la Justice n'étant ni informés ni consultés
- Depuis 10 ans il n'a été procédé à aucun recrutement significatif à l'exception de l'intégration dans le corps des magistrats, de greffiers ayant subi une formation à l'université.

Au total, sauf pour une quarantaine d'entre eux qui ont bénéficié d'une formation à l'étranger, les magistrats actuellement en fonction ont été nommés sans bénéficier d'un diplôme délivré par une école de formation à la Magistrature.

ii) Problématique de la mutation des magistrats

¹⁴ Cependant, la Loi organique a prescrit la confirmation dans leur statut des magistrats qui étaient en fonction au moment de son entrée en vigueur.

¹⁵ Cette disposition ne concerne pas les magistrats membres de la Cour suprême qui ne peuvent être poursuivis que devant la Cour (Chambre judiciaire) et sur autorisation de son Assemblée générale.



Compte tenu de la faible affirmation du CSM, examiné à la section suivante, les conditions de mutation des magistrats n'assurent pas l'effectivité des garanties prévues par la Loi Organique. Pour illustration, il est relevé que par la voie d'un communiqué radiodiffusé le 9 janvier 2001, le Ministre de la justice a procédé à une vague de mutations de magistrats. En raison, notamment, de la forme adoptée, la mission n'a pas eu accès à un document officiel sur cette décision qui a toutefois été prise en compte par la gestion du personnel¹⁶. Certes, la mutation de magistrats du Parquet peut intervenir d'office, soit dans l'intérêt du service, soit dans le cadre du pouvoir disciplinaire du Ministre de la Justice. Toutefois, au-delà des questions sérieuses liées à la validité juridique de décisions qui seront rendues par des juges non affectés dans les formes administratives requises, les motifs de préoccupation concernent i) l'absence d'une régularisation administrative de la situation par l'Exécutif et, surtout, ii) l'impact de cette procédure sur la perception d'un corps chargé, notamment, d'assurer la protection des citoyens en sanctionnant l'exécutif lorsque celui ne respecte pas ses propres règles de forme.

Tout en illustrant l'importance des responsabilités de l'Administration dans la perception de la justice, cet épisode demande un examen des aspects liés à la mutation de magistrats, ou de fonctionnaires en général, dans un environnement administratif favorisant la décentralisation. Les traditions centralisatrices ont développé une perception négative de la mutation "dans les régions" ou, "en br ousse". Dans ce contexte, la mutation a été généralement utilisée comme un instrument de sanction ou de récompense. En l'absence d'un traitement adéquat, cette perception de la mutation, peut compromettre l'efficacité des politiques de décentralisation.

Le contexte de la Guinée peut justifier un relèvement du niveau des rémunérations et de la couverture sociale¹⁷. L'actualisation des conditions de rémunération, avantages sociaux et conditions d'avancement dans un contexte de lutte contre la pauvreté pourrait instituer des avantages préférentiels au profit des agents de l'Etat en poste dans les régions.

En outre, la banalisation de la mutation en région sera efficacement soutenue par des dispositions statutaires (statut des magistrats et statut général de la Fonction publique) prescrivant i) un temps minimum de service dans les régions; et ii) la formalisation des principes de gestion des ressources humaines. En effet, l'arbitraire - perçu ou réel - d'une décision ponctuelle de gestion administrative du personnel peut être plus efficacement contenu si les "nécessités de service" s'inscrivent dans le cadre d'une politique de gestion du personnel dont les objectifs sont préalablement définis et partagés.

Enfin, le principe d'une rotation régulière du personnel dans les diverses régions du pays favorise la neutralité de l'Etat aussi bien dans sa perception par les populations, que dans la réduction de l'influence de l'environnement ethnique ou familial d'origine.

¹⁶ En l'état actuel des informations, les observations tiennent compte de l'hypothèse de mutations limitées à des magistrats du parquet.

¹⁷ L'ajustement des rémunérations peut suivre la réduction des effectifs de la Fonction publique et leur requalification. La Guinée a effectuée une réduction des effectifs tout en maintenant inchangé le niveau des salaires.



iii) Régime d'avancement des magistrats

Le tableau d'avancement des magistrats est mis à jour annuellement par le CSM sur la base des propositions d'avancement émanant du Ministre de la Justice. Ce dernier adresse ses propositions au CSM après avoir consulté le Directeur National des Affaires Judiciaires et "pris connaissance"¹⁸ des notations et évaluations respectivement faites par le Premier Président et le Procureur général de la Cour d'appel. Les appréciations des autorités de la Cour d'appel portent sur les connaissances juridiques, la valeur professionnelle et la qualité du travail accompli par chaque magistrat.

Il ressort de ce régime i) que les Présidents des juridictions de première instance n'exercent pas de responsabilités directes sur l'avancement des magistrats de leurs juridictions; ii) le régime d'avancement est essentiellement déterminé par le Ministre de la Justice et s'applique indifféremment aux magistrats du siège et à ceux du parquet; et enfin, iv) qu'en dépit d'une prise en compte des connaissances professionnelles, la consultation du Centre de Formation et de Documentation Judiciaire (il n'a été créé qu'en 1995) n'est pas prévue.

Le système d'avancement pose quelques problèmes de cohérence. Pour illustration, des magistrats sont parfois formateurs de leurs supérieurs hiérarchiques au Centre de Formation et de Documentation Judiciaire. Les conditions d'avancement gagneraient à s'inscrire dans le cadre de principes de gestion du personnel définissant des critères de notation objectifs (en particulier, l'évaluation de la formation peut demander une implication directe du Centre de formation) et bénéficiant d'un contrôle plus effectif du CSM.

iv) Gestion administrative du personnel magistrat

L'indépendance de la Justice est traditionnellement soutenue par des spécificités du cadre de gestion de la carrière des magistrats. Cependant, si les textes constitutionnels placent la carrière des magistrats sous la protection d'une Loi Organique, et soumettent certaines de l'évolution de la carrière (nomination, avancement, mutation) au contrôle du CSM, les situations observées notamment en matière de recrutement et des mutations invitent à recommander l'adoption d'un décret d'application du Statut de la Magistrature.

Le texte d'application prescrira les règles applicables à la gestion du personnel régi par le statut de la Magistrature. En particulier, il pourrait i) statuer sur la forme et la motivation des décisions, en soumettant la gestion administrative du personnel à la seule prise en compte des décisions observant les règles de forme prévues.

v) Rémunération et avantages sociaux

Le Statut de la Magistrature ne prévoit pas un régime de rémunération et d'indemnités spécifique à la Magistrature (indemnité de judicature). De ce fait, le salaire et la couverture sociale sont indexés sur les normes générales de la Fonction publique.

Ainsi, la couverture médicale n'est pas prévue et, avec quinze années d'ancienneté, le salaire mensuel moyen du magistrat se situerait entre 200 et 250 000 GNF. De ce fait, la plupart des interlocuteurs de la Mission ont estimé que le niveau de rémunération des magistrats les exposait particulièrement aux arguments de la corruption.

¹⁸ Art. 51 du Statut de la Magistrature.



United Nations Development Programme

Il sera approprié de considérer cette question, ainsi que les améliorations qu'elle pourrait appeler, dans le cadre d'une politique globale de revalorisation admettant une prise en charge spécifique (indemnités, contrôle et sanction) des métiers exposés à des sujétions particulières.

Il ressort en effet de la revue du cadre institutionnel que les réformes réalisées en Guinée ont été plus affirmées dans le domaine de la réduction du niveau nominal des charges de personnel, que dans celui de la redéfinition de l'Etat et du réarmement du service public.

vi) Faible affirmation du CSM

L'effectivité du Statut de la Magistrature dépend pour l'essentiel du positionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature et de sa capacité à s'affirmer comme garant de l'indépendance du corps, de ses qualifications, de sa déontologie et de sa discipline. Le CSM n'a guère fonctionné depuis sa création et le décret de nomination de ses membres n'a pas été actualisé suivant les changements de postes intervenus depuis lors. Les délais observés pour la nomination du Premier Président de la Cour Suprême ont également pesé sur la continuité du CSM.

La faible affirmation du CSM demande des améliorations destinées à soutenir l'effectivité de ses missions. Des orientations de réforme sont suggérées ci-après :

- Composition et fonctionnement du CSM

La composition du CSM sera revue pour permettre la présence de magistrats élus par leur pairs pour une durée déterminée. Le secret des votes sera prescrit pour renforcer l'indépendance en présence des plus hautes Autorités de l'Etat. Enfin, la continuité des missions et la préparation des dossiers de décision justifie la mise en place d'un Secrétariat permanent du CSM, chargé de préparer les dossiers et d'informer les membres du Conseil en cas de saisine.

- Attributions du CSM

Les textes régissant la Magistrature distinguent, entre les règles applicables aux magistrats du siège et celles applicables aux magistrats du Parquet. Ainsi, alors que le CSM est le Conseil de discipline des magistrats du siège, (art. 19 et suivants de la Loi Organique portant création du CSM), à l'égard des magistrats du Parquet, le pouvoir disciplinaire est exercé par le Ministre de la Justice. En outre, les magistrats du siège sont inamovibles (sauf nécessité de service et avis du CSM) alors que les magistrats des parquets peuvent être affectés d'office. En revanche, les principales garanties s'appliquent à l'ensemble de la Magistrature: i) Requis par la loi organique portant statut du CSM (art. 17), l'avis du Conseil en matière de nomination des magistrats du siège est également requis, pour la nomination de tout magistrat, par l'article premier de la Loi Organique portant Statut de la Magistrature ii) en matière d'avancement, les magistrats du siège et ceux du parquet sont régis par les mêmes dispositions¹⁹. Au total, étant observé que lorsqu'elle obéit à des nécessités de service - ce qui devrait être toujours la règle -, la mutation des magistrats met à égalité les magistrats du siège et ceux du parquet, le seul privilège véritablement distinctif des magistrats du siège concerne le régime disciplinaire.

Dans la perspective d'une ouverture de la saisine du CSM au Comité National de Lutte Contre la Corruption et aux particuliers (via un "ombudsman justice"), il est recommandé d'unifier le régime disciplinaire pour le rendre plus efficace.

- Saisine du CSM

La saisine du CSM est réservée au Président de la République et au Ministre de la Justice. En matière disciplinaire, seule le Ministre de la Justice peut engager une procédure (loi organique, article 21) et, dans ce cas, le Ministre de la Justice est habilité à suspendre provisoirement le magistrat mis en cause. Cette situation

¹⁹ Notations annuelles émanant respectivement du Premier Président et du Procureur général de chaque Cour d'appel suivies de la soumission au CSM des propositions d'avancement faites par le Ministre de la Justice.



comporte des effets pervers dans le contexte Guinéen où le Ministre de la Justice est encore perçu comme « le patron des juges ».

Dans la perspective d'une réhabilitation marquée du système judiciaire, un élargissement de la saisine du CSM (autrement composé) sera à considérer : i) saisine directe par le Comité National de Lutte contre la Corruption, ii) saisine indirecte ouverte aux citoyens via un "Ombudsman de la Justice", et iii) auto-saisine du CSM. Nommé dans chaque région administrative par le Conseil Supérieur de la Magistrature, l'Ombudsman de la Justice officierait comme un médiateur entre le citoyen et l'appareil judiciaire. Il serait chargé d'animer la communication sur la justice et ses réformes, de conseiller les citoyens, de superviser les dispositifs d'aide judiciaire, de filtrer les plaintes contre le fonctionnement de la Justice (en vue notamment d'écarter les plaintes liées au contenu des jugements) et de participer à la Commission chargée de donner au Ministre de la Justice un avis sur les procédures de révision. S'agissant de l'auto-saisine du CSM, elle interviendrait non seulement en matière disciplinaire mais également pour la formulation d'avis au Ministre de la Justice et au Président de la République sur les questions concernant l'indépendance des magistrats.

Divers entretiens ont fait apparaître l'intérêt de voir le Conseil Supérieur de la Magistrature "animer devant les plus hautes Autorités de l'Etat un dialogue discret mais approfondi, régulier et spécialisé, sur tous les problèmes en rapport avec le fonctionnement de la justice".

a) Formation des magistrats

a) Les missions du Centre de Formation et de Documentation Judiciaire

Dès 1992, avec la tenue de la "Table ronde sur le rôle et la place de la Justice dans le développement", il a fortement exprimé le besoin d'une requalification des magistrats et la création d'un Centre de formation destinés aux magistrats et plus largement à l'ensemble du personnel judiciaire. En 1995, le Centre de Formation et de Documentation Judiciaire est créé avec le concours de la Coopération Française (financement des locaux et de l'équipement) dans le cadre de son programme « Aide à la justice ²⁰ ». Depuis le décret n° 026/D/98 du 10 février 1998, le Centre est érigé en service d'appui placé directement sous l'autorité du Ministre de la Justice. Il a pour mission principale d'assurer la formation des magistrats et autres personnels judiciaires (greffiers, agents de la police judiciaire...).

Il participe également à la formation des auxiliaires de justice (avocats, huissiers, commissaires-priseurs, syndics, etc.), et est enfin chargé de tenir une documentation juridique et de la mettre à la disposition des professionnels du droit. Composé d'une équipe formée au Centre de Formation Judiciaire de Dakar, avec l'appui de la coopération française, son encadrement comprend un Directeur ayant rang de Directeur National, son Adjoint, et trois Chefs de Division (Pédagogie, Documentation, Equipement et entretien).

b) La formation initiale

Les nouveaux recrutements ont visé un effectif de trente stagiaires soumis à un stage pratique au Centre de formation judiciaire avant d'être intégrés. Sur ce groupe, dix magistrats ont été retenus. Il a été souligné les difficultés soulevées par la mutation des magistrats formés qui ont été par la suite mutés à d'autres postes.

Compte tenu de l'ampleur des situations à corriger, et de leur ancienneté, les responsables du Centre admettent cependant la nécessité d'étudier des modalités effectives de requalification du corps. Le Centre s'est fixé pour objectif d'assurer la formation de 10 magistrats par an pendant les cinq prochaines années. Sa Direction admet cependant que cet objectif, relativement modeste, ne permettra pas de renouveler un corps dont la moyenne d'âge est avancée (entre 45 et 55 ans) même si la limite d'âge est fixée à 65 ans.

²⁰ Ce programme a eu pour objectif de re-qualifier le niveau de formation des personnels judiciaires recrutés sous les contraintes de la Première République



c) La formation continue

Les sessions de formation n'ont pu débuter qu'à compter de 1997. Le Centre de Formation et de Documentation Judiciaire a mis en place des programmes de recyclage des magistrats comportant des modules de 3 à 4 mois. Au total, dix sessions ont été organisées et des stages ont été poursuivis en France et au Sénégal²¹. Avec le concours de la coopération française²², le Centre de formation a organisé des séminaires dans divers domaines en recherchant la spécialisation de certains magistrats, notamment en droit des affaires. Un acquis notable concerne le fait que tous les magistrats ont pu accéder à une session de formation continue.

Cependant, le Centre pâtit de la faiblesse de la dotation budgétaire allouée au Département. Un nouveau programme de coopération est étudié avec la France pour un montant de FF 6 Millions. Toutefois, sa mise en place a été différée pour des raisons mal définies.

Dans la suite de la ratification du Traité de l'OHADA, le Centre compte bénéficier du concours de l'ERSUMA (Ecole Régionale de Magistrature créée sous l'égide de l'OHADA). Cette collaboration devrait être consacrée par la prise en compte de la Guinée dans les programmes de formation de l'ERSUMA. Un concours de FF 330 000 est prévu pour la formation de formateurs dans divers métiers: magistrats, avocats, greffiers, huissiers et experts judiciaires, à raison de deux formateurs par profession. Le Centre devra se tenir prêt à organiser des sessions élargies en Guinée avec l'appui des nouveaux formateurs.

d) La documentation

Un embryon de bibliothèque a été créé au niveau du Centre de formation et de documentation judiciaire à la satisfaction des professionnels du droit. Une banque de données de textes juridiques qui vient de passer au système de bases de données de la francophonie est opérationnelle depuis cinq ans et permet de fournir des informations juridiques aux professionnels du droit. Dans la pratique, l'accès à ces informations est mal connue des professionnels.

La publication de la jurisprudence dans le Bulletin de la justice est aussi engagée et demande à être renforcée. Dans la mesure où les besoins dans ce domaine sont largement partagés, et rencontrent l'intérêt des institutions d'aide et de coopération, il peut être recommandé de structurer, au niveau du Centre de Formation, la capacité de coordonner la mise à jour des bases documentaires i) des juridictions et ii) des magistrats pris individuellement.

132-3 Perception de la Magistrature

a) Perception de la magistrature et de la justice par les justiciables

La perception de juges traduit fréquemment de la défiance associée à des présomptions de corruption. L'image de la magistrature est également affectée par l'environnement de travail. Pour l'observateur étranger, "il y a un certain désordre et les lieux ne sont pas maintenus propres, les salles sont obscures (Tribunaux de première instance de Conakry I et II) et les marchands ambulants ont fréquemment accès aux tribunaux. En conséquence, ainsi que mentionné par le diagnostic du Programme d'assistance de la Justice, "la plus grande partie des différends est traitée par des circuits informels (coutume, Police, Gendarmerie, autorités administratives) qui peuvent également impliquer des magistrats (règlement de dossiers hors cabinet et avant saisine de la justice). A titre d'exemple un Tribunal de première instance, avec 4 Magistrats rend en moyenne 100 à 150 jugements civils par an (dont le tiers est constitué par des simples jugements rectificatifs de l'Etat civil) alors que le niveau de rendement dans les pays semblables de la sous-région est largement supérieur."

b) Perception de la Magistrature par les magistrats

Les magistrats Guinéens, reconnaissent généralement les insuffisances du service public de la justice et sa mauvaise image de marque. S'agissant de l'évaluation de leur propre corps, ils ont régulièrement formulé les observations suivantes.

²¹ Dans le cadre d'une convention avec le Centre de Formation Judiciaire de Dakar

²² Projet CASFI en 1997/1998 et Projet Français d'Assistance à la Justice (FF. 10 000 000) jusqu'en 1999.



- La nécessité d'assurer un relèvement niveau de formation a été reconnue comme un problème majeur de la justice en Guinée,
- L'efficacité de la fonction juridictionnelle est déterminée par un environnement de travail qui doit assurer le concours des greffes équipés et fonctionnels ainsi que des sites spécialisés pour les cours et tribunaux, le logement des magistrats et l'infrastructure pénitentiaire ;
- Les magistrats souhaitent affirmer leur indépendance par la mise en place effective du statut de la Magistrature, l'effectivité du Conseil Supérieur de la Magistrature, et l'application de règles de nomination et d'avancement tenant compte des capacités, du mérite et des grades ;
- Ils évoquent la pesanteur de la tutelle administrative et financière de l'Exécutif. A leur entendement, l'Etat n'est pas un justiciable modèle et refuse souvent de se soumettre aux condamnations mises en sa charge ²³. Enfin, certains magistrats admettent qu'il leur est parfois difficile de se soustraire à l'influence de la famille ou de l'ethnie dans l'exécution de leurs fonctions ²⁴.

Au regard du renforcement des capacités, les observations relatives à la perception de la Magistrature impliquent :

- que la réhabilitation de l'image de la justice dépend pour une large part des options qui pourront être faites s'agissant de la Magistrature;
- qu'en raison de l'ancienneté des défaillances observées, cette réhabilitation ne pourra guère se satisfaire d'actions limitées à l'augmentation des allocations budgétaires d'un secteur qui demande une reconstruction en profondeur.

132-4 Evaluation et besoins de renforcement de la Magistrature

- i) La Magistrature Guinéenne est dotée d'un statut légal effectivement orienté vers l'indépendance et la qualification du corps.
- ii) L'appui de la coopération, à compter de 1997, et l'augmentation des allocations budgétaires, à compter de 1999, ont permis de réaliser des actions de renforcement dans le domaine de la qualification des Magistrats: formation initiale et formation continue.
- iii) L'effectivité du statut légal rencontre cependant des limites résultant :
 - d'un contexte historique qui a conduit à la reconduction, dans les administrations comme dans la Magistrature, de ressources humaines faiblement qualifiées et imprégnées de la culture étatiste de la Première République;
 - d'options législatives et réglementaires à certains égards non optimisées et incomplètes,
 - d'une gestion non spécifique des ressources humaines;
 - De l'influence de l'exécutif dans le contexte d'une faible affirmation du Conseil Supérieur de la Magistrature.
- iv) Outre les incidences du statut légal, la productivité de la Magistrature est compromise par la faiblesse des dotations budgétaires allouées à la Justice. Cette situation a en effet alimenté la persistance d'insuffisances touchant:
 - à la qualification des magistrats;
 - aux conditions matérielles de travail ;
 - aux conditions de rémunération ;
 - aux effectifs du corps et à la faiblesse de son renouvellement.
- v) Pour leur part, les programmes de renforcement de la Magistrature (formation) ont vu leur impact limité :
 - par une mise en place tardive et discontinuë;
 - par une approche du renforcement des capacités qui est demeurée conventionnelle et non adaptée au contexte spécifique de la Guinée;

²³ Cf. page ... sur le rôle de l'Agence Judiciaire de l'Etat.

²⁴ Cf. également Yaya BOIRO, "la Justice en Guinée", p. 129.



United Nations Development Programme

Suivant des options qui pourront être faites par le Gouvernement, les priorités actuelles du renforcement de la magistrature pourront être définies soit dans le cadre d'une amélioration de l'existant, soit dans la perspective stratégique d'un nouveau positionnement du judiciaire et de son articulation avec les politiques économiques et sociales nationales²⁵.

Le tableau suivant distribue les propositions de mesure relatives à la Magistrature entre ces deux objectifs.

RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LA MAGISTRATURE

	Amélioration progressive de l'existant	Réhabilitation du système judiciaire
GESTION ADMINISTRATIVE DU PERSONNEL		
	<ul style="list-style-type: none"> • Formaliser les principes de gestion des ressources humaines : <ul style="list-style-type: none"> • Formaliser la politique d'affectation et de mutation; • Soumettre la gestion administrative du personnel à la seule prise en compte des décisions observant les règles de forme prévues; • Assurer le parallélisme de forme entre les actes de nomination et ceux consacrant la sortie du corps, 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir un programme de recrutement tenant compte des besoins projetés de l'organisation judiciaire.

RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LA MAGISTRATURE

	Amélioration progressive de l'existant	Réhabilitation /rer
Gestion Administrative du Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Formaliser les principes de gestion des ressources humaines : <ul style="list-style-type: none"> • Formaliser la politique du Département en matière d'affectation et de mutation; • Soumettre la gestion administrative du personnel à la seule prise en compte des décisions observant les règles de forme prévues; • Assurer le parallélisme de forme entre les actes de nomination et ceux consacrant la sortie du corps, • Définir un programme de recrutement tenant compte des besoins projetés de l'organisation judiciaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir un programme de renouvellement substantiel

²⁵ Cf. ; section ..., Eléments d'une stratégie de réforme de la Justice en Guinée.



United Nations Development Programme

FORMATION

- Û Ajuster les objectifs de formation aux besoins de recrutement;
 - Û Définir un programme de renforcement des capacités de la Faculté de Droit.
 - Renforcer les capacités du Centre de Formation Judiciaire: pour permettre la prise en charge d'un programme de recrutement révisé à la hausse.
 - Formaliser les filières de spécialisation (Doit et finances publiques, réglementation économiques, droit des affaires, droit bancaire, droit maritime etc.);
 - Û Négocier le cadre de collaboration avec l'ERSUMA en vue d'un appui local spécifiquement adapté aux besoins de la Guinée:
 - Û Actualiser la documentation du Centre et lui confier la coordination de la mise à jour des bases documentaires i) des juridictions et ii) des magistrats pris individuellement.
- Û Développer
Documentation
judiciaires dispes
des formations init
admis sur concour:
d'auxiliaire de justic
de la formation co

Rémunération

Couverture sociale

Û Relever le ni
l'indemnité de judi
sociale; iii) des avan

Conditions de travail

Cf.: besoins en équipement et matériel de l'Administration judiciaire/ Greffes.

²⁶ Dans la mesure où les ressources de la Faculté de Droit ne permettraient pas de relever le niveau de la Maîtrise en Droit dans des délais rapproché, l'accès aux formations spécialisées de l'Institut pourraient être ouvert sur concours aux titulaires du Diplôme d' Etudes Juridiques Générales. Cette formule serait mise en place pour une durée déterminée en fonction des besoins de recrutement identifiés et utiliserait intensivement le concours de la coopération.

1.3.2. Les Greffes

Les greffes constituent la cheville ouvrière des tribunaux. Ils sont animés par des greffiers, fonctionnaires qui assistent les magistrats dans la mise en état des dossiers, la retranscription des débats et la délivrance des grosses de jugements aux fins d'exécution, le classement des dossiers et leur archivage. Le caractère opérationnel du greffe détermine ainsi une large part de l'efficacité des juridictions. Il ressort toutefois des observations de la mission que les greffes ne sont guère opérationnels.

132-1 Organisation et ressources humaines

Au plan de la formation et de la gestion des ressources humaines, les 137 greffiers guinéens ont, pour la plupart, accédé à la profession après avoir interrompu des études de Droit, sans passer par une école de formation (la dernière promotion de l'Ecole des greffes date de 1975). L'absence de qualification a favorisé une gestion non rationnelle des avancements. Ainsi, des Greffiers de la promotion 1975 de l'école des Greffes sont placés sous l'autorité de Greffiers non spécialisés. Ces conditions n'ont pas favorisé une organisation rationnelle des greffes. Ceux-ci ne disposent de manuels de procédures et leur organisation ne se prête guère à un contrôle efficace. Cette situation peut compromettre l'efficacité des procédures judiciaires dont la complexité nécessite une gestion rigoureuse des pièces versées au dossiers.

132-2 Equipement et fonctionnement

Les greffes sont sévèrement handicapés par la quasi-absence de crédits de fonctionnement observée depuis 1993. Face à la faiblesse des ressources budgétaires, les juridictions ont eu pour tradition de recourir à des solutions de facturation non réglementaire des frais de justice peu compatibles avec les principes de gestion d'un service public. Ainsi, les plaideurs sont mis à contribution au moyen d'un relèvement des frais de procédure. Pour illustration, l'enregistrement d'une ordonnance sur requête est facturé 10 000 GNF alors que l'arrêté fixant la tarification des actes du greffe prévoit 1 000 GNF. Il est demandé 150 000 GNF pour un jugement d'adoption. S'ils permettent de suppléer à la faiblesse des ressources, ces ajustements favorisent cependant la corruption ainsi que l'augmentation des frais de justice²⁷. Ainsi, après la délivrance de la grosse revêtue de la formule exécutoire, l'exécution du jugement est soumise à une réquisition spéciale du Parquet qui serait facturée entre 50 000 et 300 000 GNF. Dans le même esprit, les agents de police invités à apporter leur concours à l'exécution d'une décision de justice réclament, pour se déplacer, des vacations qui sont de l'ordre de 300.000 FG. La prise en charge de ces frais par le plaideur n'exclut pas la possibilité d'un blocage administratif de l'exécution de la décision comme observé au niveau de la revue des fonctions d'huissier de justice.

Le Ministre de la Justice a récemment créé un service d'exécution des décisions de justice composé d'agents de la garde pénitentiaire qui n'ont ni la formation ni la qualification requise. Le service perçoit un tarif unique de 150 000 FG géré sous la tutelle du ministre. Au-delà des problèmes de fonds soulevés (ce service entend vérifier la validité des décisions de justice, il apprécie l'opportunité d'apporter ou non son concours, le coût relativement élevé de son intervention qui s'ajoutera aux frais des huissiers), la formule exécutoire contient à elle seule la réquisition de la force publique. Nul n'est besoin d'obtenir l'aval d'un service administratif pour exécuter une décision.

Certaines de ces situations sont régies par l'Acte uniforme de l'OHADA sur les procédures de recouvrement et les voies d'exécution, l'adoption de mesures d'accompagnement du Traité pourraient comporter une revue des frais de justice aux fins de les maintenir à un niveau compatible avec l'accessibilité du service public de la justice.

²⁷ Les jugements sont soumis à une fiscalité qui s'impose avant toute délivrance de jugement: 0,5 % du principal plus 5% du montant des dommages intérêts.

132-3 Gestion des recettes des Greffes

Les conditions de gestion des perceptions reçues par les Greffes –amendes judiciaires et frais d'enrôlement notamment– sont également préoccupantes. En effet, la définition de ces pénalités et leur mode de recouvrement favorisent généralement des transactions non officielles. En Guinée, ainsi que le relève le diagnostic du Programme d'Assistance à la Justice, des disparités importantes sont observées entre les versements effectués au Trésor par des Greffes dont la production judiciaire en actes et jugements est similaire. Des écarts croissants sont également observés entre les prévisions annuelles de recettes et les recouvrements effectifs retracés ci -après :

Année	1997	1998	1999	2000
Prévisions de recettes	40 millions	20 millions	20 millions	80 millions ²⁸
Taux de recouvrement	66 %	40 %	18 %.	N.D.

Pour renforcer la capacité opérationnelle du Ministère de la Justice, certaines propositions de réforme suggèrent de rechercher l'affectation d'une partie des recettes judiciaires au Ministère de la Justice.. Cette perspective devrait être considérée dans le cadre général du renforcement des capacités de gestion visé en i) ci -dessus et privilégier strictement les utilisations dont la nature peut demander une gestion souple et légère (alimentation d'une caisse d'avance pour les acquisitions de fournitures consommables, etc...). En tout état de cause, l'attention sera attirée sur les risques généralement associés à la gestion des fonctions de facturation par le bénéficiaire des perceptions. Ainsi, les frais d'actes revêtus de timbres du Trésor pourraient faire l'objet d'états récapitulatifs transmis par les juridictions à la Cour des comptes aux fins de comparaison avec les comptes annuels. De même, le recouvrement des amendes judiciaires peut être amélioré i) lorsque , en déterminant le niveau des amendes à l'intérieur des fourchettes légales, les juges tiennent compte des capacités financières des justiciables ; ii) si la réalisation de certains actes administratifs -comme l'accès aux marchés publics - est subordonnée au règlement des amendes impayées ; iii) par des procédures de recouvrement affectant l'intégralité des pénalités de retard aux agents chargés du recouvrement des amendes, le principal demeurant exclusivement soumis à versement porté au guichet habilité.

132-4 Gestion du registre du commerce

L'organisation des greffes demande des mesures d'ajustement aux dispositions des actes uniformes de l'OHADA, en particulier pour la gestion du Registre du commerce. La tenue du Registre du commerce (immatriculation des entreprises et nantissements) est assurée sous l'égide du Centre de Formalités des entreprises ²⁹. Cette gestion exclut la surveillance judiciaire du Président de la juridiction compétente ou du juge délégué comme prescrit par l'article 20 de l'acte uniforme de l'OHADA sur le Droit commercial général. Entre autres conséquences notables, le droit de l'OHADA aura également pour effet i) de soumettre à inscription les privilèges du Trésor et de la Sécurité sociale, ii) de ramener au Greffe l'inscription du gage sur véhicules automobiles et le contrôle des transferts de propriété (missions actuellement réparties entre le CADAC ³⁰ pour ce qui concerne l'immatriculation des véhicules, et les Commissariats de police, pour ce qui concerne le contrôle des transferts de propriété³¹ ; iii)

²⁸ Estimation tenant compte de l'arrêté conjoint n° 2944/MEF/MJ/SGG/99 du 09 juin 1999 portant fixation du coût des enrôlements.

²⁹ Structure de l'Office de Promotion des Investissements rattachée au Ministère des PME et du Commerce..

³⁰ Service du contrôle automobile.

³¹ De ce fait, un véhicule gagé peut faire l'objet d'une vente, les certificats de vente étant délivrés par les commissariats de police sans coordination systématique avec le Ministère des transports



de permettre au Gouvernement Guinéen de bénéficier des solutions de procédure (formulaire - types) et d'automatisation du Registre du commerce qui pourront être développées sous l'égide de l'OHADA. Au demeurant, la conception du Centre de Formalités des Entreprises (CFE) appelle des corrections qui devraient justifier le maintien de sa fonction parallèlement à la tenue du Registre du commerce par le Greffe (Cf. encadré ci-après).

Corrections à apporter à la conception du Centre de Formalités

Le Centre de Formalités n'entre pas nécessairement en conflit avec la gestion du Registre du commerce par le Greffe. En effet, tel qu'initié par les Chambres de commerce françaises, le CFE constitue un interface administratif unique entre les entreprises, d'une part, et les différentes administrations chargées d'enregistrer leurs déclarations, d'autre part.. Le CFE admet ainsi le maintien des compétences respectives des administrations (impôts, travail, justice..). Sa mission spécifique est de simplifier le respect des formalités au moyen d'un formulaire déclaratif unique qui recense les différentes données requises par chaque administration.

De ce point de vue, le CFE de Conakry semble exprimer des erreurs de conception : i) Plus qu'un interface, il est chargé de la tenue directe du Registre du commerce ; ii) alors que son formulaire déclaratif devait être conçu pour dispenser le déclarant de faire lui-même le tour des autres administrations, l'analyse dudit formulaire confirme que ses rubriques sont strictement définies pour les besoins du Registre de commerce, iv) le formulaire prévoit certes des rubriques destinées à recevoir les identifiants assignés par les autres administrations, mais ces mentions sont obtenues à la diligence du déclarant. Dans ces conditions, le CFE ne remplit pas sa mission de simplification des diligences imposées au déclarant. Il y a lieu donc de réviser les options réglementaires et organisationnelles relatives au CFE dont la nécessité, en marge du Greffe, demeure un enjeu particulièrement important dans l'environnement institutionnel Guinéen. Toutefois, une telle révision interviendrait utilement dans le cadre d'une approche générale de rationalisation des procédures administratives.

132-5 Evaluation et besoins de renforcement des Greffes

Le renforcement des capacités des cours et tribunaux se passera difficilement i) de la mise en place des crédits nécessaires à l'équipement et au fonctionnement ; ii) d'une réorganisation des greffes sur la base de manuels de procédures décrivant le circuit des dossiers et les tâches afférentes aux différents postes ; iii) de l'introduction de Greffes de l'outil informatique et de métiers spécialisés (informaticiens, archivistes et gestionnaires), iv) d'une meilleure maîtrise des procédures budgétaires, financières et administratives et i) de ressources humaines qualifiées pour la gestion du nouveau cadre.

S'agissant du matériel et du mobilier de bureau, le tableau suivant retrace les besoins évalués par le Ministère de la Justice pour l'exercice 2002.

Juridictions	Cours d'appel (2)	Trib. 1 ^{ère} instance (10)	justices de paix (30)	Trib. du travail (2)	TOTAL
Besoins ex. 2002	130 100 000	247 000 000	259 500 000	17 700 000	654 300 000

Les priorités du renforcement des capacités des greffes aux plans de l'organisation et des ressources humaines sont résumées ci-après.



Administration et finances	Û Audit et actualisation du cadre de gestion administrative et financière ; Û Etude sur les frais de justice et actualisation de la fiscalité et des facturations.
Fonctions judiciaires	Û formalisation de l'organigramme fonctionnel et du manuel de gestion des procédures judiciaires dont le registre du commerce, les instances, les procédures collectives et le casier judiciaire.
Gestion des ressources humaines	Û Audit de gestion des ressources humaines, définition du cadre-cible de gestion des ressources humaines et formulation d'un plan de requalification tenant compte des perspectives d'automatisation
Formation et documentation	Û Conduite d'un programme de formation continue tenant compte des nouvelles procédures actualisées et assurant l'adéquation qualification/poste ; Û Mise en place d'une fonction de gestion de la documentation et des archives. Ajustement des allocations budgétaires
Equipement	Û Actualisation des besoins en équipement tenant compte des options d'organisation et de gestion ; Û ajustement des allocations budgétaires besoins actualisés
Automatisation	Û Introduction limitée de l'outil informatique (traitement de texte, accès Internet et constitution de bases de données juridiques) ; Û En relation avec l'OHADA : identification des options d'automatisation.

1.3.3. Les auxiliaires de justice

A côté des magistrats, d'autres professions concourent également à l'œuvre de justice dans le cadre de professions libérales³². Il s'agit des avocats, des notaires, des huissiers de justice, des commissaires priseurs et des administrateurs et liquidateurs judiciaires.

1.3.3-1 Les avocats

« Fonctionnarisée » sous la première République, la profession d'avocat a pu être exercée en Guinée sans respecter une condition de qualification universitaire en Droit. En particulier, d'anciens syndicalistes ont été intégrés dans le corps pour leurs talents oraux. La réforme du corps avec l'Ordonnance n° 111/PRG/SGG/86 du 05 juillet 1986 qui impose des conditions minimales d'accès à la profession: Maîtrise en droit, absence de condamnation pénale et nationalité Guinéenne. L'Ordonnance prévoit aussi un stage pratique dans un cabinet pendant au moins deux ans. Un régime dérogatoire est cependant admis pour les avocats populaires qui bénéficiaient d'au moins sept années d'expériences et qui avaient suivi une formation en Droit. L'Ordonnance prévoyait une période transitoire de deux années (1986-1988), pendant laquelle le Ministère de la Justice continuerait à délivrer les agréments aux avocats stagiaires. Au delà de cette période, l'ordre des avocats devait reprendre la maîtrise de son Tableau.

En pratique, l'accès à la profession est encore régi par le statut transitoire de 1986. Parallèlement à la poursuite d'une formation de 2 ans organisée par le Centre de Formation et de Documentation Judiciaire (en collaboration avec l'Ordre), les candidats à la profession sont agréés par le Ministère de la Justice au statut d'avocat stagiaire. Ce statut permet d'ouvrir un cabinet, de prendre des affaires et de plaider en justice. En fin de stage, les admis à l'évaluation finale sont intégrés comme avocats après avis de l'Ordre. Dans ce cadre, près de 78 nouveaux avocats stagiaires ont été agréés en 1998, pour un Barreau comptant 68 membres.

A l'issue du stage organisé par le Centre de Formation et de Documentation Judiciaire en 1998 -2000, 18 avocats stagiaires ont été admis à l'évaluation finale. Les autres devraient reprendre le programme de formation. Il est prévu qu'en cas d'échec, ceux-ci se verront retirer l'agrément en qualité d'avocat stagiaire. Certains d'entre eux ont contesté l'autorité de l'Ordre, refusé de suivre une formation en cabinet et demandé l'arbitrage du Ministère de la Justice au motif que leur agrément émanait du Ministère et non de l'Ordre. La décision du Ministère de la Justice d'inscrire au tableau les stagiaires ayant échoué à leur examen a entraîné un bras de fer avec le Conseil de l'Ordre des Avocats. Finalement il est revenu sur sa décision et les stagiaires ont accepté de passer l'examen de fin de stage.

Le défaut de maîtrise des conditions d'accès à la profession par l'Ordre des avocats, et l'intégration massive de postulants n'ayant pas la formation de base, ne contribuera pas à rapprocher le Barreau des standards généralement admis à l'international. Le maintien du statut transitoire de 1986 a été diversement expliqué. Il relèverait d'une divergence d'appréciation, entre l'Ordre et le Ministère de la Justice, sur le degré de maturité du Barreau guinéen. De fait, le Barreau guinéen est l'un des plus jeunes d'Afrique et l'Ordre des avocats reconnaît qu'il existe un sérieux besoin de requalification et de moralisation de la profession. Des pratiques de corruption à l'endroit des magistrats sont ainsi fréquemment reprochées aux avocats.

Il est constant, toutefois, que l'Ordre a prononcé plusieurs sanctions disciplinaires allant de la suspension à la radiation, laquelle a frappé deux avocats³³.

³² Les intervenants salariés de l'Etat (greffiers, police judiciaire) sont considérés à la section ... "l'administration judiciaire".

³³ Cependant, l'une des décisions a été rapportée par la Cour d'Appel qui a ramené la sanction à deux ans d'interdiction d'exercice de la profession.

Au total, l'évaluation et les besoins de renforcement se résument comme suit.

Les avocats pris individuellement :

- ont bénéficié d'une formation professionnelle généralement insuffisante ;
- souffrent d'un accès limité à la documentation et aux banques de données juridiques;
- rencontrent des difficultés pour s'installer, particulièrement à l'intérieur du pays.

Quant à l'Ordre des avocats et la profession prise dans son ensemble :

- Son autorité sur le corps dépend de la Maîtrise de son Tableau;
- Il est notoirement sous-équipé (équipement du siège, bibliothèque, accès aux bases de données, vestiaires dans les juridictions);
- Il n'a pas été en mesure de promouvoir une culture de profession libérale;

Le renforcement des capacités du Barreau pourrait justifier les actions suivantes.

Accès à la profession	<ul style="list-style-type: none"> • Définir et mettre en œuvre un accord Ministère/ Barreau portant calendrier de restauration de la maîtrise du Tableau par l'Ordre des avocats; • A l'appui de ce plan, négocier un programme d'assistance avec des Barreaux étrangers à identifier; • Barreau/ Ministère de la Justice: instituer un diplôme professionnel d'accès au Barreau.
Qualification du corps existant	<p>Avocats inscrits :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir un programme de requalification en relation avec les Barreaux étrangers et le Centre de Formation. • Etudier la possibilité de soumettre le maintien de l'inscription au respect du programme de requalification. <p>Avocats stagiaires non inscrits:</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumettre l'inscription au respect du programme de qualification et des conditions d'inscription fixées par l'Ordre. • Favoriser l'accès des postulants aux filières de formation définies pour les autres métiers d'auxiliaire de justice.
Exercice de la profession	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'effectivité des missions de l'Ordre: appui en équipement, documentation, accès Internet,; • Pouvoir disciplinaire et déontologie: Formaliser les règles déontologiques, les intégrer dans les programmes de formation et assurer leur diffusion; • Au titre de l'appui institutionnel à la lutte contre la pauvreté, définir un dispositif d'appui assurant la présence de l'avocat dans les régions.
Culture du corps	<ul style="list-style-type: none"> • Développer les sessions d'auto-évaluation et les échanges d'expérience avec les barreaux des autres pays.

1.3.3-2. Les huissiers de justice

La fonction d'huissier avait également été « fonctionnarisée » sous la première République. L'arrêté N°4023/MJ/86 du 12 juillet 1986 portant statut des huissiers de justice réserve désormais l'exercice de la

profession aux titulaires du diplôme de Capacité en Droit³⁴. Soixante huissiers ont été agréés par le Ministre de la Justice et officient, en principe, sous le contrôle du Procureur général. Cependant, les griefs généralement évoqués à l'endroit des professions judiciaires sont également relevés : i) malversations en relation avec l'insuffisance des règles régissant les modalités d'exercice de la profession; ii) interférence de l'exécutif par la suspension de l'exécution de décisions de justices sur instruction du Procureur, qui contrôle l'accès à la profession; iii) fragilité de l'huissier; iv) insuffisance d'organisation de la profession, iv) répartition territoriale compromettant l'exécution des décisions dans les régions; v) tarification relativement élevée.,
vi) les magistrats passent par les huissiers pour obtenir le paiement de pots de vins.

Un projet de loi fixant le statut des huissiers a été proposé au Ministère de la justice et amendé, sans toutefois être soumis à l'Assemblée nationale. De même, un projet portant statuts et règlement intérieur de la Chambre Nationale des Huissiers a été soumis au Département en 1998. De ce fait, les tentatives d'organisation de la profession sont demeurées informelles.

En termes de réformes, et compte tenu du caractère déterminant de l'huissier pour l'exécution des décisions de justice, i) l'actualisation du statut et l'institution de l'organisation professionnelle devraient être considérées comme des priorités de l'Etat de droit.

Le renforcement des capacités des huissiers pourrait justifier les actions suivantes.

Objectifs d'un programme de renforcement des capacités des huissiers

- actualisation du statut et institution de l'organisation professionnelle;
- formalisation des usages professionnels (formulaires type, modalités de réalisation des différents actes, actualisation du tarif et des règles déontologiques; compte -rendu périodique des suites données aux demandes des requérants)
- Définition d'un cadre de requalification du corps subordonnant la confirmation des nominations au respect d'un programme d'évaluation/formation ;
- Redéploiement du corps et programme de recrutement tenant compte des objectifs de couverture territoriale
- Extension de la formation/sensibilisation à l'intention de l'administration et de l'armée.

³⁴ En fait, ce diplôme n'étant pas organisé par l'Université, la plupart des huissiers sont titulaires de la Maîtrise en Droit, avec, toutefois, les insuffisances liées au niveau de qualification des formateurs de la Faculté de Droit.

133-3 - Les Commissaires priseurs

La profession de commissaire-priseur est réglementée par l'arrêté 4022/MJ/86 du 22 juillet 1986. Le commissaire-Preneur est chargé de procéder à l'estimation et à la vente aux enchères publiques des meubles, des effets mobiliers corporels et des fonds de commerce. Le Commissaire-Preneur peut en outre procéder au recouvrement amiable des créances. Toutefois, les données de la revue documentaire (Programme d'appui à la justice) indiquent que les observations relatives aux huissiers sont valables pour les commissaires -priseurs.

133-3. Les syndics

Sont considérés ici les syndics et plus largement les fonctions associées à l'encadrement judiciaire des entreprises en difficultés : administrateurs provisoires, séquestres et experts chargés par la justice d'évaluer la situation financière d'une entreprise. Ces fonctions ne sont pas réglementées et les Tribunaux nomment aux fonctions de syndics aussi bien des experts comptables que des commissaires priseurs. Cependant, les actes uniformes de l'OHADA définissent les fonctions de syndic et d'administrateur provisoires et instituent des incompatibilités³⁵. En principe, l'exercice de ces fonctions est soumis au contrôle du tribunal par le biais du juge commissaire nommé à cet effet. Cependant, les magistrats sont faiblement qualifiés pour le suivi des procédures de redressement ou de liquidation qui demandent des spécialisations. Au résultat, l'exercice de ces fonctions n'encourage pas le recours à la justice comme cadre de redressement - ou de liquidation équitable - des entreprises. Les contre-performances enregistrées dans ce domaine sont d'autant plus graves qu'elles précipitent la liquidation des entreprises tout en demeurant peu répertoriées. De fait, les fonctions judiciaires liées à l'encadrement des entreprises en difficultés ont connu peu de succès dans le monde et se sont avérées particulièrement exposées à la corruption. Pour autant, il s'agit de fonctions particulièrement essentielles dans les économies en crise ou en transition. En déterminant l'efficacité de la ré-allocation des actifs des entreprises, elles peuvent en effet soutenir - ou compromettre - l'efficacité des politiques économiques impliquant des restructurations sectorielles. De ce point de vue, le contrôle de ces professions peut justifier une implication directe du secteur privé. Aussi convient-il de retenir dans ce domaine les objectifs de renforcement suivants.

ü Institution d'une réglementation des conditions d'exercice des fonctions liés à l'encadrement judiciaire des entreprises (expert, administrateur judiciaire et syndic) assurant :

- Des conditions de qualification comportant des critères de formations initiale et de formation continue;
- la prise en compte des dispositions des actes uniformes de l'OHADA;
- la participation de représentants du secteur privé à l'instance chargée du contrôle des professions en cause;
- un pouvoir disciplinaire direct de l'instance de contrôle, dont la saisine sera ouverte à toute partie concernée;

ü Mise en œuvre d'un programme de spécialisation de magistrats dans les fonctions de juge-commissaire ;

³⁵ En particulier, a) l'exercice d'une activité commerciale est incompatible avec l'exercice des fonctions d'Administrateurs et Liquidateurs Judiciaires; b) L'Administrateur judiciaire d'une entreprise ne peut pas être nommé Liquidateur de la même entreprise.

Régis par la Loi L/93/003/CTRN du 18 février 1993 portant statut du notariat ³⁶, les notaires sont des officiers publics établis pour recevoir les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner un caractère d'authenticité. Ils sont nommés à vie - par agrément ministériel après avis de la Chambre - et ont une compétence étendue à l'ensemble du territoire. Ce cadre légal a également été soutenu par la réforme foncière, qui a conduit au rétablissement des titres fonciers pour une meilleure sécurisation des transactions. Le Notaire a bénéficié d'une nette amélioration de son image. De plus en plus de citoyens font appel à lui pour constituer des sociétés, obtenir un titre foncier, rédiger un testament ou obtenir la liquidation d'une succession. La profession souligne les bonnes relations entretenues avec le Conservateur Foncier actuel dont le style de gestion contribue à l'efficacité du service. Les notaires souhaitent cependant plus d'autonomie pour la Conservation Foncière, des garanties de non interférence de l'administration dans l'enregistrement des inscriptions, et un renforcement des moyens nécessaires aux vérifications sur place et à la gestion des archives.

Les motifs de préoccupation relatifs à la profession de notaire concernent les points suivants.

- La collaboration entre la Chambre et le Ministère de la Justice en matière de nomination de notaires. Des actions en justice ont été engagées à diverses reprises par les notaires, à la suite d'agrément accordés par le Ministère de la Justice contre l'avis de la Chambre. Au dernier incident, le Président de la Chambre des notaires a été placé sous mandat de dépôt;
- La relative léthargie de la Chambre des notaires au regard de la non application de sa procédure de renouvellement. Essentiellement imputable aux membres de la profession et à des dispositions statutaires non optimales, ce blocage peut conforter les doutes évoqués par l'exécutif s'agissant de la maturité des corporations professionnelles;
- La couverture du territoire national: A l'exception de Conakry où sont installés les neuf notaires titulaires d'un office ministériel, les fonctions de Notaire sont assurées sur le territoire national par les greffiers qui instrumentent dans l'étendue du ressort de leur juridiction. Pour le reste du pays, les solutions envisagées concernent la création d'une charge de Notaire au siège de chaque Tribunal de première instance, soit de renforcer les capacités des Greffiers en chef pour assumer cette fonction.
- La tarification des actes de notaires qui date de 1992 et le niveau des droits applicables à l'enregistrement des transactions immobilières (10 %). A cet égard, le niveau des droits de mutations peut favoriser une informatisation des transactions et de fausses déclarations;
- La qualification des notaires et de leurs collaborateurs, qui demande à être renforcée particulièrement dans le Droit de l'OHADA.
- La vulgarisation du rôle du notaire et la publication des enquêtes et actes liés à l'inscription des titres fonciers. A l'endroit des populations analphabètes ou qui n'ont pas accès au Journal Officiel, il est proposé une publication par voie de radio rurale et en langues vernaculaires. Cette vulgarisation devrait favoriser un recours précoce au notaire en vue de prévenir le contentieux ou faciliter son règlement (notamment dans le domaine du crédit bancaire).

Par suite, les objectifs de renforcement des capacités se présentent comme suit:

³⁶ Ce statut comme ceux des auxiliaires de justice est en train d'être revu et corrigé par une commission mise sur pied par le Département de la Justice, en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession ainsi que la déontologie à suivre.

Renforcement des capacités des notaires et de la Conservation foncière

En direction des notaires

ü Actualisation du statut des notaires et des textes applicables en vue d'assurer :

- Une clarification des rôles respectifs du Ministère de la Justice et de la Chambre des notaires;
- L'effectivité de la procédure de renouvellement du Bureau de la Chambre des notaires;
- L'ajustement du tarif des notaires au contexte actuel;

ü Mise en place d'un programme de formation continue;

ü Vulgarisation du rôle du Notaire en direction de la population;

En direction de l'administration

ü Evaluation et renforcement du cadre légal et opérationnel de la conservation foncière;

ü Evaluation de la fiscalité (taux et procédures) applicable aux transactions immobilières.

133-5 Les arbitres et médiateurs

Dans le cadre de l'amélioration de l'environnement juridique des affaires, le gouvernement guinéen a réalisé de profondes réformes qui ont abouti à la modernisation du droit guinéen de l'arbitrage : i) l'adhésion à la convention de New-York du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, ii) la ratification de la convention CIRDI³⁷ de Washington iii) élaboration de textes guinéens sur l'arbitrage inspirés de la loi -type de la CNUDCI³⁸ ; iv) ratification du Traité de l'OHADA impliquant l'entrée en vigueur de l'acte uniforme sur le droit de l'arbitrage. La réforme des textes a été complétée par l'institution d'un Centre d'arbitrage (décret N° 150/PRG/SGG du 11/08/98).

L'arbitrage constitue un élément clef de la modernisation du droit des affaires. Il permet, de réaliser une mise à niveau des capacités juridictionnelles à l'égard des investisseurs. Le succès du Centre dépendra cependant i) des capacités du Centre en termes de garantie de la qualité professionnelle des arbitres inscrits, ii) de l'efficacité de programmes de promotion de l'arbitrage. Le Programme d'Assistance à la Justice a effectué une identification correcte de ces besoins.

Toutefois, parallèlement à l'arbitrage, le contexte Guinéen peut demander un accent particulier sur la médiation/conciliation et favoriser, plus généralement, les modes alternatifs de règlement des différends. La promotion de la médiation/conciliation peut s'avérer plus porteuse que l'arbitrage dans un environnement institutionnel à raffermir.

A cet égard, le cadre institutionnel a exclu assez brutalement les références au droit coutumier (rejeté en bloc par la Première République) et la population a accueilli avec peu d'enthousiasme un modèle de justice d'inspiration occidentale et contraire à ses traditions. La prise en compte de la pauvreté, et de ses implications en termes de méconnaissance du droit ou d'accès limité à l'éducation et à l'information, devrait justifier la définition d'approches susceptibles d'améliorer l'accessibilité du système juridictionnel. Le médiateur peut être choisi en raison de son autorité morale et de sa fiabilité personnelle, son expertise juridique ou technique constituant alors un facteur secondaire. Les modes alternatifs de règlement des différends admettent également l'intervention de personnes disposant d'une maîtrise technique du domaine. A ce titre, le médiateur peut être aussi efficace dans les relations entre les commerçants que dans leurs relations avec l'Etat³⁹ ou les banques.

³⁷ Convention Internationale pour le Règlement des Différents relatifs aux Investissements.

³⁸ Commission des Nations Unies pour le Droit du Commerce International.

³⁹ La proposition relative à un "Ombudsman justice" s'inscrit également dans cette perspective.

Enfin, le règlement alternatif des litiges présente des avantages spécifiques pour les investisseurs étrangers. A ce niveau, leur effectivité constitue un critère qui peut supplanter la qualité d'ensemble du système judiciaire. Compte tenu de l'état des adhésions internationales de la Guinée (OHADA ⁴⁰, CIRDI, Convention de Washington) les actions à conduire pour fonder un développement des modes alternatifs de règlement des litiges seront relativement limitées au plan législatif. En revanche, d'importants chantiers devraient être ouverts en vue de promouvoir les capacités locales dans ces domaines en relation avec des institutions expérimentées.

Besoins de renforcement de l'arbitrage et de la médiation/conciliation

- Ajustement du droit guinéen de l'arbitrage à l'Acte uniforme de l'OHADA sur l'arbitrage;
- Evaluation du potentiel de développement de la médiation/conciliation;
- Investissements : Siège, équipement, automatisation et documentation du Centre d'arbitrage;
- Budget de fonctionnement : (personnel permanent, fournitures, téléphonie et accès Internet);
- Formation du personnel (personnel du Centre, formateurs et arbitres);
- Promotion du Centre en Guinée (conception et mise en place d'un programme de promotion, organisation de campagnes d'information et de sensibilisation.);
- Promotion du Centre à l'étranger (développement de relations avec les Centres étrangers, inscription d'arbitres réputés en matière d'arbitrage international).

1.3.4. L'exécutif dans le judiciaire

134-1 Le Ministère de la Justice

Le Département de la Justice concentre des caractéristiques qui dérivent tout à la fois d'une faible dotation en ressources budgétaires (depuis une décennie: près de 0,5% du budget total de l'Etat) et du poids de l'histoire singulière de la Guinée. Les situations observées invitent à définir une approche des réformes spécifiquement adaptée à des besoins particulièrement importants.

a) Dotations budgétaires allouées au secteur

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations budgétaires du Département pour les cinq dernières années.

DOTATIONS BUDGETAIRES DU MINISTERE DE LA JUSTICE					
Année	Personnel	Fonctionnement	Interventions	Investissements	TOTAL
1997	1 007 600 000	2 214 500 000	-	-	3 222 100 000
1998	1 033 549 000	2 238 132 000	80 000 000	-	3 362 041 000
1999	1 232 200 000	2 050 050 000	100 000 000	1 000 000 000	4 382 250 000
2000	1 251 830 000	2 685 000 000	140 000 000	960 000 000	5 036 830 000
2001 ⁴¹	1 492 900 000	2 830 000 000	200 000 000	2 625 600 000	7 171 210 000

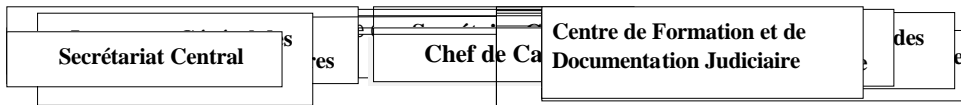
⁴⁰ L'acte uniforme de l'OHADA sur les voies d'exécution reconnaît la force exécutoire du procès verbal de conciliation signé par le juge et les parties.

⁴¹ La progression prévue pour 2001 tient compte des ressources escomptés au titre de l'initiative PPTE

. L'évolution des dotations budgétaires traduit la constance des efforts vers le renforcement du secteur justice. Particulièrement observée en 1999 et 2000, ces efforts ont privilégiés les achats de biens et services (acquisitions et rénovation de bâtiments) ainsi que les investissements. Les charges de personnel et les crédits de fonctionnement n'ont enregistrés, pour leur part, qu'une progression modérée. A ce niveau une observation importante concerne la part relative des traitements et salaires qui baisse de 31% en 1998 à 21 % en 2001. Cependant, au regard du caractère stratégique que revêt le secteur Justice dans une économie basée sur l'initiative privée, des efforts plus substantiels seront nécessaires au niveau du montant des allocations budgétaires et à celui de la maîtrise des procédures financières.

b) Organigramme du Ministère

Le Ministre s'appuie sur un cabinet composé du Secrétaire Général, du Chef de Cabinet, d'un Conseiller technique, d'un Conseiller chargé de mission. L'organigramme du Ministère se présente comme suit.



c) Rôle du Ministère de la Justice dans les procédures de révision

Le Ministère recourt à la procédure de l'article 108 de la loi organique sur la Cour Suprême pour corriger des décisions de justice. En pratique, la procédure de révision est initiée suivant les résultats de l'étude de la décision qui peut être faite par l'un ou l'autre des membres du cabinet (Directeur national, Inspecteur des services judiciaires, ou Conseillers). L'évaluation de la décision de justice incriminée aboutit cependant à des avis qui peuvent être variables suivant leur auteur. De ce fait, certaines positions du Ministère de la Justice en matière de révision ont paru manquer d'objectivité. En raison du caractère exceptionnel que devrait présenter la procédure de révision, il est recommandé i) de réduire sa fréquence aux seuls cas prévus par la loi organique et ii) de systématiser la modalité prévue par l'article 109 de la loi organique qui prévoit, lors que la révision est justifiée par des données nouvelles tendant à établir l'innocence d'un condamné, que le Ministre initie la procédure après consultation d'une commission composée de Directeurs de son Département, du Procureur général près la Cour suprême et d'un magistrat du siège. Dans ce cadre, les positions du Ministère, et plus généralement la prévisibilité du droit, gagneraient à se fonder :

- sur une composition qualifiée et permanente de la commission consultative ;
- sur la formalisation des observations de la Commission par procès-verbal à diffuser en direction de la magistrature.

d) L'Inspection des services judiciaires

Le contrôle continu de l'activité des juridictions relève de l'Inspection générale des services judiciaires. Cette structure est dirigée par un Inspecteur Général et comprend neuf magistrats ⁴². Dans la pratique, les contrôles effectués par l'Inspection demeurent très insuffisants au regard des critiques formulées à l'encontre des juridictions et des auxiliaires de justice. Il est ressorti des entretiens que cette carence doit être attribuée à l'absence de crédits de fonctionnement et de moyens logistiques ⁴³. Les bureaux sont effectivement peu entretenus et les conditions de travail sont difficiles. N'étant pas effective, la fonction d'inspection paraît dévalorisée. Les inspecteurs se sentent « oubliés » du Département et la nomination à un poste d'inspecteur est perçue comme une voie de garage.

Dans la perspective d'un programme de renforcement des capacités, la restauration du rôle de l'Inspection Générale des Services Judiciaires devrait figurer au rang des priorités. Dans cette voie, i) l'Inspection pourrait être directement rattachée au Ministre de la Justice avec vocation à exercer ses missions à l'endroit de l'ensemble des structures de l'administration judiciaire ; ii) l'efficacité de ses missions se fonderait sur une actualisation des procédures régissant les structures soumises à son contrôle ; iii) le Ministère pourrait définir des objectifs annuels comportant des contrôles sur pièces et des vérifications inopinées sur place; iv) l'inspection pourrait être structurée en divisions respectivement spécialisées pour le contrôle opérationnel et financier des greffes, des auxiliaires de justice et de l'administration pénitentiaire ; v) à cet effet, il sera opportun de pouvoir matérialiser les propositions de réforme tendant à compléter les effectifs de l'Inspection par des Greffiers et des Inspecteurs du Trésor.

e) La supervision de l'administration pénitentiaire

La Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire s'assure de l'exécution des peines et de la réinsertion sociale des délinquants. Pour l'essentiel, la faiblesse des dotations budgétaires de la Justice, les insuffisances en termes d'effectifs, de spécialisations, d'incitations, d'équipement, et de contrôle sont considérées comme de puissants facteurs de corruption et de laxisme dans l'application des décisions de justice. Le contrôle judiciaire de l'application des peines n'étant pas effectif, les exemptions de peine et les autorisations de sortie sont accordées de manière discrétionnaire par l'administration. En raison de l'exiguïté et de la vétusté des infrastructures pénitentiaires qui datent de l'époque coloniale ⁴⁴, la promiscuité s'est développée entre diverses catégories de détenus. Les crédits affectés à la nourriture sont insuffisants et sont parfois réalloués au profit d'autres affectations. L'aide d'ONG et organisations caritatives (Terre des hommes, SOS – mineurs...) a permis de construire à la prison civile de Conakry un quartier pour les mineurs, des salles de classe et des salles de jeux, des ateliers de couture et de menuiserie, et un poulailler. Les femmes et les hommes vivent dans des quartiers séparés, mais les conditions de détention sont pénibles.

Le Gouvernement Guinéen s'est fixé pour objectif d'améliorer le système pénitentiaire. Dans ce cadre, le Conseil des Ministres du 8 juillet 1998 a adopté les recommandations d'un rapport du Ministère de la Justice sur la Nouvelle politique pénitentiaire en République de Guinée.

Les recommandations du rapport concernent la construction et la réhabilitation des infrastructures, l'amélioration des conditions matérielles de détention et la formation d'un personnel spécialisé. Le nouveau Code pénal (Loi du 31/12/1998) a institué le juge de l'application des peines. Cependant, un juge vient d'être nommé.

⁴² Chiffre à vérifier, certaines sources ayant indiqué 14 magistrats en fonction à l'Inspection des services judiciaires .

⁴³ Etant cependant observé que le voisinage, discuté par ailleurs, entre le Ministère de la Justice et les juridictions de Conakry devrait favoriser l'effectivité du contrôle et sa régularité.

⁴⁴ Certaines préfectures ne disposent pas de prisons

f) La gestion administrative et financière

La Division des Affaires Administratives et Financières (DAAF) est chargée de la gestion du personnel, du matériel et du budget. Comme toutes les DAAF, cette division est placée sous l'autorité directe du Ministre de l'Economie et des Finances. A cet égard, il sera observé que les cadres du Ministère n'ont pas été visés par les programmes de formation et certaines Directions manquent de Codes et de documentation. Compte tenu de la nature des missions du Ministère, et de l'augmentation prévue de ses allocations budgétaires, cette situation devrait être corrigée.

La procédure budgétaire est actuellement en cours de déconcentration. Le budget était centralisé au niveau du Département et les juridictions de l'intérieur ne recevaient pas ou peu de crédits de fonctionnement. La nouvelle politique prescrit la gestion directe, par les juridictions elles-mêmes, de 70% des crédits de fonctionnement. Il est ressorti des échanges de vues que la réforme en cours d'expérimentation pourra être approfondie dans les domaines suivants.

- i) le transfert de la gestion des crédits vers les juridictions pourrait rencontrer les difficultés généralement observées en matière de répartition des attributions de gestion entre le Procureur et le Chef de la juridiction. Il est recommandé de prévenir ce conflit de compétence dans le cadre d'une nouvelle organisation des juridictions : i) procédure d'élaboration du budget décrivant les compétences et responsabilités respectives des autorités des juridictions (Président de la juridiction, Procureur et Greffier en Chef) ; ii) concours de gestionnaires qui exécuteraient le budget déconcentré
- ii) Les constatations faites au niveau budgétaire et dans le fonctionnement des juridictions (ex. gestion des Greffes) demandent l'élaboration de principes de gestion des juridictions et de manuels de procédures définis et mis en service sous le contrôle de l'Inspection des services judiciaires. Les programmes de formation pourront alors être définis sur la base des postes décrits par les manuels de procédures.
- iii) La déconcentration de la procédure budgétaire sera soutenue par des efforts de rationalisation et de coordination. Il serait avisé pour les virements destinés aux juridictions de l'intérieur du pays, de prévoir l'ouverture de comptes directement ouverts au nom des juridictions pour prévenir les difficultés rencontrées dans le passé pour l'encaissement des montants domiciliés au compte de la Préfecture.

g) Les sites de la justice

S'agissant des infrastructures, les sites de la Justice doivent assurer l'accueil des juridictions dans des enceintes spécialisées et adaptées. Le Greffier en Chef de la Cour d'Appel de Conakry et ses quinze Greffiers se partagent deux bureaux. Le Ministère de la Justice a mis en place un programme de rénovation des juridictions avec pour objectif d'améliorer les conditions de travail des juges. Le programme d'Assistance à la Justice prévoit i) la poursuite d'une politique de rénovation des tribunaux ainsi que la construction à Conakry, sur le site de Koloma, d'un Palais de justice comprenant la Cour d'appel et le Tribunal de première instance ; ii) la mise en œuvre d'une politique de rénovation et de construction d'établissements pénitentiaires et iii) la définition et la mise en œuvre d'une politique d'accès aux logements pour les magistrats. La construction de sites d'accueil pourrait également comporter des locaux pour le Centre d'arbitrage et la formation continue des arbitres et médiateurs.

Les disparités observées entre les services centraux et les Cours et tribunaux pour l'appréciation de l'effectivité des crédits de fonctionnement invitent à mettre en place des mécanismes permettant de détecter les défaillances en temps réel et de fournir une base informative à l'inspection des services judiciaires. Dans le même sens, la définition d'un cadre uniforme d'actualisation des statistiques judiciaires pourrait être considéré comme une priorité utile à l'évaluation des besoins et des performances du système judiciaire.



h) Evaluation et besoins de renforcement

Dans la perspective d'un renforcement effectif de la justice, les concours au Département pourraient concerner en priorité.

La formation et la documentation	<ul style="list-style-type: none"> Û Conduite d'un programme de formation continue i) sur la planification et la supervision des réformes du secteur justice ; ii) sur les fonctions d'inspection Û Mise en place et financement d'une fonction documentation et gestion des archives; Û Introduction de l'outil informatique et constitution de bases de données juridiques et judiciaires.
Organisation et ressources humaines,	<ul style="list-style-type: none"> Û Aménager l'organigramme en vue de structurer une cellule opérationnelle pour la supervision des réformes relevant du Département Û Intégrer les cadres de définition et de négociation des programmes de renforcement de la justice en vue d'assurer la cohérence interne CDMT/PAJ, et leur cohérence externe à l'égard i) de la stratégie de lutte contre la pauvreté⁴⁵
Les Procédures judiciaires	<ul style="list-style-type: none"> Û Actualiser les principes de fonctionnement et la composition de la commission de révision ; Û Nomination du juge de l'application des peines dans chaque circonscription dotée d'un centre de détention ; Û Etude et proposition de texte sur les frais de justice et le recouvrement des amendes pénales Û Actualisation des statuts des auxiliaires de justice . Û Définition et mise en service d'un cadre uniforme d'actualisation des statistiques judiciaires.
Les procédures administratives et financières	<ul style="list-style-type: none"> Û Renforcer l'inspection des services judiciaires (ressources humaines, bureaux et Définition et formalisation des principes et procédures d'inspection, participation à l'actualisation des procédures) ; Û Audit et actualisation des procédures administratives et financières dont institution d'états de rapprochement et de comptes -rendus d'exécution à notifier au Ministère et à l'Inspection des services judiciaires

134-2 L'Agence judiciaire de l'Etat

a) Historique et rationalité

La Première République a imprimé pendant vingt six années une culture administrative marquée par la primauté de l'Etat sur l'individu avec pour corollaire un pouvoir exécutif centralisé et très puissant qui contrôlait tous les secteurs, politique, économique et social.. L'ouverture du pays vers le monde et les exigences des institutions financières ont conduit à la mise en place des institutions démocratiques, la réorganisation du système judiciaire et la révision des principaux codes et textes réglementaires . Ces nouvelles conditions se sont traduites par une explosion du contentieux entre l'Etat et les personnes de droit privé : particuliers, entreprises locales et étrangères.

⁴⁵ Cf section ... sur les conséquences à tirer de la stratégie de lutte contre la pauvreté dans le secteur justice



Pour répondre à ces situations, il a d'abord été mis en place dès 1985 une Commission de restitution des biens saisis sous la Première République. Certaines décisions prises par cette commission ont fait l'objet d'attaques devant les tribunaux mais le silence de la loi ne permettait pas toujours aux magistrats de l'ordre judiciaire de se prononcer sur les litiges. En outre, la culture administrative demeuraient caractérisée par une conception patrimoniale de la chose publique. La gabegie, la corruption, et le détournement de biens publics continuaient à prévaloir. Face à l'embarras des tribunaux, et dans un contexte économique et social difficile, il a été décidé la création d'une Agence chargée de régler les contentieux entre l'Etat et les particuliers et d'assurer la protection de la chose publique en poursuivant les auteurs de détournements affectant les biens publics. De ce point de vue, l'Agence Judiciaire de l'Etat constitue le principal instrument mis en place dès 1993 par l'exécutif pour renforcer la bonne gouvernance en Guinée et assurer l'équité entre l'Etat et les tiers.

b) Missions et organisation

L'Agence est un service public assimilé à une Direction Nationale de l'Administration centrale. Depuis 1996, elle est placée sous l'autorité directe du Président de la République auprès duquel elle assure également une mission de Conseiller juridique.

Le Décret de création précise que toute action portée devant les juridictions tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur (y compris les créances domaniales, fiscales et parafiscales ayant un caractère contentieux) doit être intentée à peine de nullité par ou contre l'Agence Judiciaire de l'Etat ⁴⁶. Celle-ci a pour mission i) de sauvegarder les droits de l'Etat dans tous les domaines où les textes en vigueur n'ont pas conféré cette prérogative à d'autres services ; ii) de suivre toute action portée devant les juridictions et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur ; iii) d'exécuter les crédits de fonctionnement destinés aux paiement des services d'auxiliaires de justice (services d'avocats et d'huissiers).

L'Agence est dirigée par un magistrat - l'Agent Judiciaire de l'Etat - nommé par décret sur proposition conjointe du Ministre de la Justice et du Ministre de l'Economie et des Finances

⁴⁶ Article 5 du décret D/93/176 du 13 septembre 1993 modifié par décret du 5 mai 1997.

c) Evaluation et besoins de renforcement

En pratique, le domaine d'intervention de l'Agence Judiciaire est très vaste. Suivant les données recueillies, l'AJE a traité depuis sa création plus de 3 500 dossiers contentieux, procédé au recouvrement de plus de 14 milliards de Francs guinéens et payé plus de deux milliards à des tiers à l'issue de procédures judiciaires intentées contre l'Etat. Actuellement l'AJE suit les grands dossiers en cours de procédure tels les affaires FRIGUIA et ANAIM pour une assiette estimée à plusieurs dizaines de milliards de francs guinéens.

Les difficultés observées concernent a) la faiblesse des capacités de l'AJE en matière de contrôle financier de structures parfois hostiles à ses interventions ainsi que b) l'importance des condamnations en justice de l'AJE, et de ce fait de l'Etat en raison i) de la mauvaise prise en charge des intérêts de l'Etat dans les clauses des contrats signés par les Départements ministériels ii) des lenteurs constatées dans le décaissement des crédits affectés au paiement des avocats et huissiers qui induisent la perte de procès pour non respect des formes et délais de procédure.

Les contrats passés par l'Etat avec les investisseurs étrangers sont généralement négociés sur la base de propositions formulées par la partie privée qui maintiennent des clauses empêchant leur condamnation en cas d'inexécution de leurs obligations. Bien souvent, ces contrats ont été conclus sans l'avis du Conseiller juridique du département et – intentionnelle ou non - leur mauvaise rédaction conduit dans la plupart des cas à de lourdes condamnations de l'Etat guinéen devant les juridictions arbitrales (Hydro Québec, CFDT, EDF et la SAUR pour la Société Guinéenne d'Electricité). Le montant des condamnations s'ajoute à des frais d'arbitrage ou de procédures internationales relativement élevés. Ces observations ont conduit le Conseil des Ministres à adopter de nouvelles dispositions aux termes desquelles la signature des contrats par le Ministre de tutelle devra suivre une procédure comportant les avis écrits successifs i) des conseillers juridiques affectés aux départements, ii) du Ministère de la Justice et iii) du Conseil interministériel et iv) du Conseil des Ministres.

Compte tenu des enjeux liés aux missions exercées par l'Agence Judiciaire de l'Etat, le renforcement de ses capacités peut demander une analyse préalable du positionnement institutionnel de l'Agence. A cet égard, une analyse de principe pourrait s'inquiéter de l'étendue des pouvoirs de l'agence notamment en matière de suspension de voies d'exécution dirigées contre les personnes morales de droit public ou en matière de transaction. Les attributions de l'Agence appellent des observations de fond.

- i) son efficacité est menacée par la fréquence de ses interventions. Dans le contexte Guinéen caractérisé par ailleurs par une tradition administrative très étatiste, certaines missions de l'agence peuvent demander un meilleur positionnement institutionnel ;
- ii) Les pouvoirs de l'Agence en matière de transaction sur des questions contentieuses intègrent en des fonctions qui peuvent appeler des positions institutionnelles distinctes : i) celle d'avocat de l'Etat correspond à la mission traditionnelle des agences judiciaires ; ii) celle de médiateur dans les différends intervenant entre l'Etat et les particuliers ou entreprises est généralement confiée à un médiateur relativement indépendant; iii) celle de détection de défaillance et d'initiation de poursuites contre les auteurs de détournement affectant les biens publics. Peut faire double emploi avec les missions de l'Inspection générale d'Etat.

Compte tenu du volume du contentieux traité dans des domaines directement alimentés par les insuffisances du cadre institutionnel, il peut être recommandé d'envisager le renforcement des capacités de l'AJE dans la perspective d'une évolution du cadre institutionnel comportant :

- i) a structuration d'une fonction juridique centrale, ii) La définition législative du domaine de l'immunité d'exécution dont peuvent se prévaloir l'Etat et certaines personnes morales de droit public ; iii) le développement



d'un cadre formalisé de recours à l'arbitrage et aux méthodes alternatives de règlement des différends impliquant l'Etat .

Dans cette perspective le renforcement de capacités de l'AJE interviendrait dans les domaines suivants :

Formation et accès au concours d'experts spécialisés	<ul style="list-style-type: none"> • En matière d'audit de procédures administratives et financières ; • En matière d'arbitrage et de médiation (Négociation d'accords de coopération avec les institutions internationales spécialisées) ; • En matière juridique (négociation et formulation de contrats relatifs à la réalisation de grands travaux) ;
Communication et concertation	<ul style="list-style-type: none"> • à l'intention des administrations et du grand public en matière de prévention du contentieux Etat/ entreprises et particuliers ; • en direction des investisseurs étrangers en vue de leur contribution à la définition du cadre juridique de l'investissement.
Automatisation	• Constitution d'une base de donnée automatisée permettant d'évaluer le contentieux et de dégager les besoins de réforme .
Communication et concertation	<ul style="list-style-type: none"> • à l'intention des administrations et du grand public en matière de prévention du contentieux Etat/ entreprises et particuliers ; • en direction des investisseurs étrangers en vue de leur contribution à la définition du cadre juridique de l'investissement.

134-3 La Police judiciaire

La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions; en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. Elles comprennent les officiers de gendarmerie, les sous-officiers de gendarmerie exerçant les fonctions de Commandant de brigade ou de Chef de poste, les directeurs des services de police, les commissaires de police, les agents de police et de gendarmerie etc...

Suivant les appréciations relevées dans le Programme d'assistance à la justice, « tout en contribuant au maintien de la paix publique, la police judiciaire pêche parfois par des méthodes de travail de nature à porter atteinte à l'intégrité physique, aux biens et à l'honneur: Arrestation arbitraire, tortures, injures et sévices, détention arbitraire, extorsion de fonds et concussion, confiscation ou détournement d'objet saisis... A quoi s'ajoutent les jugements ou l'étouffement des affaires même civiles, l'insubordination hiérarchique vis-à-vis de l'autorité judiciaire. Les raisons de tels agissements relèvent du manque ou l'insuffisance de formation du personnel de police ou de gendarmerie et de l'absence de sanction »

Sur la base de ce diagnostic, le Programme d'Assistance à la justice préconise i) la formation et la moralisation du corps, ii) l'application des sanctions et iii) l'application effective des innovations du Code pénal et de procédure pénale.

Ø Objectifs des programmes d'appui à la justice

a) Le Programme décennal d'Assistance à la Justice



Le Programme d'Assistance à la Justice fait suite aux conclusions d'une Mission de la Banque Mondiale (Janvier/ février 2000) définit ses objectifs et paramètres sur la base des éléments de diagnostic suivants: déficit d'indépendance, d'intégrité et de professionnalisme des ressources humaines; ii) justice mal adaptée à son environnement et peu performante; iii) accès inadéquat des justiciables au service public de la justice; iv) carences prononcées en matière d'organisation et de gestion financière du secteur de la justice.

Cinq axes d'intervention ont été retenus: a) garantir l'indépendance, l'intégrité et le professionnalisme de la justice; b) garantir l'accès des justiciables à un service public de base; c) promouvoir une plus grande efficacité dans l'organisation et la gestion du secteur justice; d) promouvoir la responsabilité et la transparence dans le secteur; e) promouvoir un droit plus adapté aux circonstances et aux besoins locaux.

Dans le cadre de ces orientations, le Gouvernement a soumis à la Banque Mondiale un programme décennal chiffré à USD 100 000 000.

b) Volet justice du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Le secteur de la justice a été inscrit dans les domaines prioritaires du Cadre des Dépenses à Moyen Terme. L'institution judiciaire de la Guinée présente des insuffisances liées à la forte résistance des pratiques d'un passé récent observée au niveau de l'administration et de la population. Cette situation, qui détermine une faible confiance des justiciables, exige que plus de moyens de temps et de sacrifice soient consacrés à la construction d'une justice au service du développement.

Observations sur les programmes d'appui

Le système judiciaire présente d'importants dysfonctionnements qui relèvent en partie des insuffisances généralement observées au niveau de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et de l'équipement des services publics. Cependant, des aspects propres à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au droit et à son effectivité demandent à être renforcés. La définition des programmes d'appui à la justice demande l'intégration des approches moyen terme et long terme. Concernant les priorités de la modernisation de la justice, les efforts à réaliser dans le domaine de la formation et de l'émergence d'une nouvelle culture dans le secteur pourraient voir leur impact limité en raison de l'âge moyen du personnel.

1.3.6 CONCLUSION : Urgences du renforcement des capacités et fondements d'une stratégie de réforme de la Justice

Dans le court terme : Conduite d'un programme d'accompagnement de l'OHADA

- ü Systématisation d'un cadre de mise à jour du fonds documentaire des juridictions et des magistrats et greffiers ;
- ü Formation et spécialisation de magistrats et greffiers ;
- Restoration du contrôle judiciaire et/ou actualisation des procédures :
- ü dans la gestion du registre du commerce et du crédit mobilier ;
- ü dans la gestion financière (contrôle de la Chambre des comptes sur la gestion financière du secteur) ;
- ü dans la révision des jugements et l'exécution des peines (révision, amendes et emprisonnement) .

Réalisation des préalables nécessaires à la faisabilité d'une modernisation du secteur

Mise en place d'un système d'information et de contrôle assurant la visibilité en temps réel du fonctionnement du système judiciaire et adaptable à la prise en charge des réformes projetées.



- Û audit, correction et formalisation des organigrammes et procédures de gestion des fonctions judiciaires, administratives et financières ;
- Û Restauration du rôle de l'inspection des services judiciaires et institution de comptes -rendus d'exécution émanant des greffes et des auxiliaires de justice. ;
- Û Institution d'un cadre d'actualisation des statistiques judiciaires ;
- Û Introduction limitée de l'outil informatique.
- Û Poursuite du programme de construction des sites de la justice assurant une gestion adéquate de l'accueil des justiciables et auxiliaires de justice et des contraintes de sécurité.

Structuration et habilitation d'un cadre de définition et de conduite de la modernisation du secteur

Renforcement capacités de planification stratégique et de négociation

- Û Appui à la définition des axes de modernisation de la justice, de la configuration -cible et d'une stratégie de mise en place intégrant le moyen terme et le long terme;

- Û Renforcement des capacités de communication et de concertation nécessaires à la construction de consensus au sein du personnel de la justice et au niveau national en vue de consolider l'adhésion aux réformes et la perception de leur vraisemblance

Formulation et adoption d'une loi de programme

- Û Fixant les orientations et la programmation de la modernisation du service public de la justice,
- Û Structurant et habilitant les organes de conduite des réformes au niveau des administration et à celui des Cours et tribunaux ;
- Û Autorisant la conduite, au niveau d'une juridiction de première instance , d'une expérience pilote de modernisation touchant à l'organisation et l'automatisation ainsi qu'à la gestion des ressources humaines.



LES AUTRES INSTITUTIONS

Il s'agit essentiellement du Conseil Economique et social, du Comité national de lutte contre la corruption et du Conseil national de la Communication .

Le Conseil Economique et Social

La société civile est constitutionnellement représentée au niveau du Conseil Economique et Social. Cette institution consultative comprend 45 membres choisis parmi les personnalités qui, par leurs compétences ou leurs activités, concourent efficacement au développement économique et social de la Nation.

Consacrée par décret du Président de la République, la composition du Conseil cherche à assurer la représentation des organisations syndicales, des organisations professionnelles des principaux secteurs de l'économie, des associations à caractère social et des personnalités du monde scientifique.

A sa troisième année d'existence, le Conseil a été faiblement doté en ressources budgétaires (absence d'allocations pour la première année) et sa présence dans le processus d'élaboration des programmes nationaux n'a pas été consacrée par des saisines fréquentes. Pour autant, le Conseil s'est auto-saisi de questions d'intérêt national qui ont fait l'objet de rapports au Président de la République. En outre, il s'est récemment illustré par l'organisation d'un Forum national sur le rôle de la société civile et devrait prochainement formuler une approche stratégique et un programme de renforcement des capacités orienté vers une meilleure prise en charge de la société civile (cf. chap. sur la société civile).

La Corruption

La volonté politique et celle de la société civile existent pour combattre la corruption en Guinée. A titre d'exemple un séminaire organisé par une ONG (TRANSPARENCE -GUINEE) a permis de faire plusieurs recommandations dont :

- la mise en place d'un programme national de lutte contre la corruption ;
- la promotion d'une législation appropriée contre la corruption ;
- le renforcement et la qualification des structures de contrôle et de gestion de l'administration ;
- la libéralisation , la subvention et la diversification des médias de Guinée.

Aussi le chef de l'Etat a demandé l'assistance de la Banque Mondiale à la Guinée pour la conception et la mise en place d'un programme national de lutte contre la corruption. A cet effet un projet de création d'un comité national de lutte contre la corruption est en voie d'adoption.

L'existence et la persistance de la corruption dans le corps judiciaire guinéen reposent principalement sur : un système démotivant ;

- la faiblesse de la responsabilisation et la formation des juges et auxiliaires de justice ;
- l'insuffisance des lois, des structures et des contrôles spécifiques ;
- l'absence de volonté et des moyens d'application de la loi et des décisions de justice ;
- l'existence de fait d'un système national propice à la corruption car favorisant les pouvoirs discrétionnaires et les interférences de tous ordres dans la procédure judiciaire. Les éléments de stratégie essentiels pour corriger la situation ci-dessus, s'articulent comme suit :
- la révision et l'amélioration substantielle du système d'incitations du corps judiciaire (primes de judicature, indemnités, allocations diverses, sanctions et incitations non matérielles ...) ;



le renforcement de la responsabilisation de tous les acteurs de la justice : définir des normes lisibles et rigoureuses de prestations et de conduites, rendre opérationnels les hautes instances judiciaires de discipline, renforcer et élargir les capacités et les attributions de l'Inspection Générale des Services Judiciaires, renforcer les capacités et les moyens des différents ordres judiciaires professionnels ; réduire les pouvoirs discrétionnaires et les interférences dans les procédures judiciaires : qu'il soit donné à tout acteur de la justice des moyens institutionnels et opérationnels de résister ou dénoncer des pressions dans ses prestations.

EVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL

L'évaluation du cadre institutionnel général a concerné l'équilibre des pouvoirs et leur effectivité ; la coordination de l'action gouvernementale, et le positionnement de la société civile.

Equilibre et effectivité des pouvoirs

La prépondérance de l'exécutif est une option constitutionnelle qui ressort de l'analyse de la Loi Fondamentale et des Lois Organiques. Vraisemblablement liée aux circonstances dans lesquelles la loi Fondamentale a été adoptée – avant la mise en place des autres pouvoirs et dans un contexte d'instabilité politique – cette option constitutionnelle s'exprime notamment par l'absence de pouvoirs de censure du Gouvernement par l'Assemblée Nationale existante. Elle est par ailleurs sous-tendue par des incertitudes sur l'effectivité et les qualifications de la représentation parlementaire. En particulier, la légitimité du processus électoral nécessite elle-même un exécutif effectivement contrôlé par le judiciaire et une opinion publique largement informée. Or, la revue du pouvoir judiciaire (1.3) ne permet pas de constater une indépendance suffisante de la justice (Conseil supérieur et Statut de la magistrature non effectifs, culture judiciaire non affirmée). Ponctuellement, une situation préoccupante est née du report des élections législatives en raison de troubles aux frontières du pays ⁴⁷.

Fréquemment observée dans l'Afrique des années 60 -90, l'option pour une prépondérance marquée de l'exécutif était généralement justifiée pour permettre à l'exécutif de favoriser l'émergence rapide d'un environnement favorable à l'équilibre des pouvoirs. Cependant, prolongée sur une longue durée, cette situation constitutionnelle peut être particulièrement dommageable dans le contexte de la Guinée : elle a pour effet (i) de consolider une culture de l'Etat tout puissant dans les administrations (fonction publique, magistrature, police et forces armées) et de maintenir, chez des populations faiblement alphabétisées, la perception du pouvoir qui a caractérisé aussi bien la période pré-coloniale, que la période coloniale et la première République ; (ii) de réduire la lisibilité du degré effectif de stabilité politique et sociale ; (iii) en période de réformes et de difficultés économiques, elle concentre l'essentiel des problématiques – succès et échecs – sur la Présidence de la République ; (iv) enfin, l'élection du Président de la République peut être d'autant plus tendue, et aboutir à des clivages profonds, que le sentiment d'appartenance des populations ne sera pas effectivement porté par une assemblée reflétant la Nation dans sa diversité et outillée pour assurer un contrôle national sur l'exécutif.

⁴⁷ Les entretiens à conduire et l'analyse de la législation devraient permettre d'identifier les voies constitutionnelles du déblocage de cette situation



Ces conditions ne sont pas favorables à la construction d'un consensus élargi et durable sur la réalisation de programmes de réformes touchant aux urgences de l'économique et du social. Elles ont profondément marqué le fonctionnement effectif des administrations et du pouvoir judiciaire et s'expriment dans une faible capacité de conduite des réformes et un climat de scepticisme sur leur vraisemblance. Aussi, l'effectivité du cadre institutionnel peut-elle appeler :

des initiatives des plus hautes Autorités de l'Etat touchant aussi bien au fonctionnement interne des administrations qu'à leurs relations avec les autres pouvoirs et la société civile au sens large. En particulier, le renforcement de l'équilibre des pouvoirs peut demander une procédure d'allocation prioritaire des crédits de fonctionnement nécessaire à la continuité des institutions.

le positionnement d'une fonction de médiateur apte à favoriser, en relation avec les pouvoirs constitutionnels, la société civile et la coopération, la construction des consensus nécessaires à une évolution maîtrisée du cadre institutionnel.

La coordination gouvernementale

La coordination de l'action gouvernementale est une question particulièrement critique dans le contexte d'un exécutif relativement fort au regard des autres pouvoirs. Elle constitue en outre un facteur clef du succès des réformes, singulièrement lorsque celles-ci concernent l'administration elle-même. La coordination de l'action gouvernementale fait intervenir le Premier Ministre et le Secrétaire Général du Gouvernement. Diverses structures ont également instituées à cet effet : un Conseil des ministres entend toutes les questions d'intérêt national, arrête les grandes orientations politiques et se prononce sur les conclusions du Comité de Coordination Economique et Financière (CCEF). Ce dernier a pour mission la définition et la mise en œuvre de l'ensemble du Programme Gouvernemental d'ajustement structurel.

Parallèlement, le Conseil de Gouvernement entend toutes les questions en matière d'Administration territoriale. En outre des comités sectoriels sont constitués pour suivre respectivement les finances publiques, la trésorerie et la monnaie.

Ces niveaux de coordination n'ont pas suffi à la réalisation des résultats escomptés en terme de conduite maîtrisée des réformes impliquant divers secteurs et faisant intervenir une grande diversité de programmes d'appui. Aussi, en 1999, des structures de supervision spécialisées ont-elles été créées. Dans ce cadre, sous la supervision d'un Comité National pour le Renforcement des Capacités (CNRC) présidé par le Premier Ministre, le SENAREC (Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités) a pour mission d'assurer, en relation avec les services publics, acteurs du secteur privé et de la société civile, la coordination, la supervision et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de renforcement des capacités. Le SENAREC dispose d'une agence d'exécution, le CEPEC, établissement public rattaché au ministère chargé du plan et de la coopération, le CEPEC est chargé de « favoriser l'émergence de spécialistes de l'analyse décisionnelle dans le cadre de la qualification de la gestion macro-économique ». Il est supervisé par un Comité de pilotage présidé par le Directeur de cabinet du Premier Ministre et un Comité technique assure à son égard une fonction de suivi/évaluation.

Tout en traduisant une perception aiguë de la nécessité de conduire le renforcement des capacités à partir d'un point focal, les efforts de coordination sont demeurés inscrits à l'intérieur des limites du cadre institutionnel qui n'a pas été ajusté aux besoins de coordination. A cet égard, il sera observé :

qu'en dépit d'un souci d'amélioration, exprimé notamment par la nomination d'un Premier Ministre, le Premier Ministre et le Gouvernement ne sont pas des institutions visées par la Loi Fondamentale. De ce fait, la coordination gouvernementale relève constitutionnellement du Président de la République qui peut, cependant, déléguer aux ministres une partie de ses pouvoirs ;

qu'en raison de la profondeur des réformes nécessaires, leur conduite et leur coordination nécessite l'institution d'un niveau de supervision ayant effectivement autorité sur le Gouvernement et l'administration ;

que la crédibilité du processus de réforme serait fortement soutenue par une évolution constitutionnelle consacrant le Gouvernement et sa responsabilité devant l'Assemblée. Cette perspective aurait pour avantage de rapprocher le système constitutionnel guinéen des configurations généralement observées dans les démocraties modernes et de favoriser l'élargissement du consensus ainsi que la focalisation des efforts autour de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

La présence institutionnelle de la société civile

Compte tenu des déséquilibres observés au niveau du cadre institutionnel, et de sa prise relativement faible sur la réalité socio-économique du pays, le consensus autour des urgences liées à la lutte contre la pauvreté peut demander un rôle accru du Conseil Economique et Social dans la construction d'un pôle « société civile » entendu au sens large (secteur privé, syndicats, professions libérales...). Dans cette perspective, le Conseil serait outillé pour favoriser :

l'émergence d'un cadre spécifiquement qualifié pour contribuer à la conception des réformes de l'environnement économique et social et à l'évaluation indépendante de leur impact sur l'environnement des affaires et les indicateurs de la pauvreté ;

une communication non gouvernementale en direction de la population, en vue de la promotion des réformes et de nouvelles attitudes notamment dans les relations avec l'Etat ; En outre, au regard des situations de blocage qui ont pu peser sur le fonctionnement des institutions, un renforcement du rôle du Conseil pourrait soutenir la conduite de missions de médiation et de communication tendant notamment à un meilleur équilibre des pouvoirs et à un fonctionnement favorable au développement économique et social. Dans ce cadre, les structures comportant une représentation de la société civile (notamment le Comité National de Lutte contre la Corruption et le Conseil National de la Communication) pourraient être rattachées au C.E.S et bénéficier, de ce fait, d'un ancrage institutionnel d'autant plus crédible qu'il sera indépendant des pouvoirs constitutionnels.

Observations sur la stratégie de renforcement du cadre institutionnel

Au regard de la prolifération des programmes de réformes développés dans divers secteurs, et de leur impact généralement mitigé, les constats suivants peuvent être faits :

Enfin, compte tenu de l'ampleur des réformes nécessaires, et des options retenues par la Guinée en matière d'intégration régionale et d'ouverture aux marchés, il sera recommandé de poursuivre les réformes du cadre institutionnel sur la base de l'identification de modèles de référence. La prise en charge de la réalisation des conditions organisationnelles et méthodologiques des réformes du cadre institutionnel demande ainsi des avancées qui pourraient s'inscrire plus généralement dans le cadre d'un programme prioritaire concerté avec la société civile.