



CHRONIQUE

La difficile réforme des systèmes judiciaires en Amérique latine

Par Vincent Doire*

On évoque régulièrement le peu de confiance que les citoyens latino-américains portent à leurs gouvernements et à leurs institutions. Certains parlent même d'une crise de la gouvernance pour qualifier la situation actuelle dans la région¹. De toutes ces institutions, l'appareil judiciaire est sans nul doute l'une des plus souvent critiquées. Pourtant, depuis le retour de la démocratie dans la région à partir des années 1980, de nombreux gouvernements et organisations internationales se sont attardés à l'état des systèmes judiciaires latino-américains². Animés d'un désir de consolider les processus de démocratisation en cours, les principales organisations internationales – Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement (BID), Organisation des Nations Unies (ONU) – et les autres grands donateurs internationaux – États-Unis et Union européenne – se sont lancés durant les années 1980-1990 dans la mise en œuvre de divers programmes d'aide afin de réformer ce secteur³. Des dizaines de millions de dollars ont été octroyés aux États latino-américains par ces grands donateurs internationaux et plusieurs pays de l'hémisphère ont investi de leur poche afin de mener à bien ces réformes⁴. En plus des programmes de réformes, l'engagement de la communauté interaméricaine pour une amélioration des systèmes judiciaires de la région est également réaffirmé par la signature de traités et de déclarations officielles⁵. Les 34 États impliqués dans le processus des Sommets vont même jusqu'à considérer l'édification de systèmes judiciaires robustes comme une fondation nécessaire à la mise en œuvre d'autres engagements issus des Sommets des Amériques⁶. À ces accords interétatiques, s'ajoute l'appui du secteur des affaires et de la société civile. Les groupes communautaires locaux, les O.N.G. internationales et le secteur des affaires s'entendent tous sur la nécessité d'améliorer les appareils judiciaires et l'état de droit dans la région. En fait, « [f]ew issues in the Americas unite groups across social sectors as much as the importance of reforming judicial systems⁷ ».

Toutefois, malgré ce consensus général et les ressources importantes qui ont été déployées pour cette cause, la confiance des citoyens latino-américains en leur système judiciaire demeure fragile⁸. Après plus de 20 ans, on reproche aujourd'hui à ces réformes de ne pas avoir produit les bénéfices initialement attendus. Constatant ce manque de confiance et cette impression d'échec que projettent les programmes de réformes, nous tenterons, dans la présente chronique, de dresser un bilan de la situation des systèmes judiciaires des États de la région et des tentatives de réformes qui y ont été entreprises durant les années 1980-1990. Plus précisément, nous chercherons à analyser les principaux problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés les systèmes judiciaires latino-américains⁹ et nous tenterons de comprendre pourquoi ces projets de réformes, initiés avec l'appui de la communauté internationale et interaméricaine, semblent avoir donné si peu de résultats.

1. La situation des systèmes de justice latino-américains

1.1 Principales lacunes des appareils judiciaires

Les systèmes de justice dans les Amériques ont de tout temps été fortement critiqués. Malgré les efforts déployés au cours des dernières années afin d'améliorer la situation, certains appareils judiciaires latino-américains sont encore qualifiés de « citadels of corruption, incompetence and inefficiency¹⁰ ». Plusieurs problèmes récurrents sont en cause pour expliquer ce constat des plus sévères. Les spécialistes des questions judiciaires dans les Amériques identifient plusieurs grandes lacunes aux systèmes latino-américains. Ces lacunes sont le manque d'indépendance, d'imputabilité¹¹, et d'efficacité des systèmes de justice ainsi que les difficultés d'accès à ces systèmes¹².

1.1.1 Manque d'indépendance de la justice

En Amérique latine, le manque d'indépendance du système de justice est souvent lié à sa proximité avec les autres branches de l'État et avec les principales organisations politiques. Il faut dire qu'historiquement les systèmes de l'Amérique latine se sont en partie édifiés sur la relation étroite qui prévalait entre les professionnels de la loi et l'État. Pour cette raison, plusieurs considèrent que le rôle de contrepoids aux pouvoirs exécutif et législatif, souvent exercé par le système judiciaire, y est traditionnellement moins important que pour d'autres pays¹³. Plusieurs des critiques dirigées contre les systèmes latino-américains trouvent leurs racines dans cette proximité originelle entre magistrats et gouvernements. Les interventions politiques dans le processus de la justice sont fréquentes et des alliés politiques du gouvernement en place sont souvent placés dans les postes clés de l'appareil judiciaire. Il arrive même à l'occasion que des « purges » du système soient organisées afin de l'arrimer davantage au pouvoir exécutif¹⁴. La situation au Venezuela est particulièrement éloquent à cet égard. À la suite d'un conflit avec la chambre électorale de la Cour suprême, le

gouvernement a fait voter une loi facilitant grandement le renvoi et la nomination de juges. En tout, plus de 200 juges, sur un total de 1500 pour l'ensemble du pays, ont été démis de leurs fonctions entre 2004 et 2005¹⁵. Enfin, la militarisation du système judiciaire et les menaces de violence auxquelles sont souvent confrontés certains juges limitent également l'indépendance des cours de justice¹⁶. Il arrive en effet que des gouvernements, insatisfaits de certains jugements, n'hésitent pas à intimider les magistrats en ayant recours aux forces de l'ordre¹⁷. Des menaces s'en prenant à la carrière ou bien à l'intégrité physique de certains magistrats, jugés récalcitrants, ont également été rapportées¹⁸.

1.1.2 Manque d'Imputabilité

Au problème d'indépendance est très souvent lié celui du manque d'imputabilité du système¹⁹. Plusieurs pratiques et règles de fonctionnement interne contribuent à faciliter la corruption et le manque de transparence des systèmes latino-américains. On peut mentionner notamment les mauvaises conditions de travail, les bas salaires et le poids des usages dictés par la culture et la tradition locale. De ces usages, on considère souvent que l'un des plus dommageables est la règle donnant aux juges le droit de s'entretenir séparément avec les avocats des différents partis pour une même cause. En effet, « [t]his practice gives justices and other court officials almost unlimited opportunities to exact favors for their services²⁰ ». Plus largement, la faiblesse des mécanismes internes de régulation des systèmes de justice pose également problème. Tout appareil judiciaire nécessite certains mécanismes de surveillance et un code d'éthique afin de limiter les abus de pouvoir. En Amérique latine, malgré certains progrès dans ce domaine au cours des années 1990²¹, ces mécanismes et règlements internes demeurent peu efficaces et sont parfois inexistant²². La plupart des conseils de la magistrature, chargés de cette surveillance, sont eux-mêmes minés par de multiples problèmes. Le processus d'attribution des sièges à ces conseils est souvent hautement politisé, leurs mandats officiels sont parfois très limités et des querelles de pouvoirs avec d'autres institutions de l'État – notamment la Cour suprême – réduisent fréquemment leurs capacités d'action²³. Au Panama, malgré l'adoption d'une législation en 1987 prévoyant la création d'un conseil de la magistrature, aucun organisme à cet effet n'a encore été formé. Au Venezuela, le conseil de la magistrature, en place depuis 1969, a été officiellement dissout en 1999. Bref, le rôle et l'importance accordés à ces conseils demeurent restreints.

1.1.3 Inefficacité du système de justice

Ce manque d'imputabilité des employés du système de justice contribue bien souvent à envenimer un autre problème, soit celui de l'inefficacité des appareils judiciaires de la région. En effet, des causes sont fréquemment retardées ou accélérées par des juges en fonction de l'influence que les avocats et/ou les parties en présence réussissent à exercer auprès des

magistrats. Dans l'ensemble cependant, on blâme avant tout des règles de procédure trop formelles, la formation inadéquate des magistrats, ainsi que le manque de financement, de ressources matérielles – équipements et infrastructures – et de personnel²⁴. Ces lacunes ont bien entendu des effets néfastes sur la performance du système.²⁵ Cela diminue souvent le taux de réussite des recours judiciaires engagés par les pouvoirs publics. Au Brésil, seulement 7,8% des 49 000 meurtres annuels trouvent une solution devant les tribunaux²⁶. De plus, dans certains pays, on estime que les juges passent jusqu'à 70% de leur temps de travail à accomplir des tâches administratives²⁷. Cette lourdeur systémique occasionne bien sûr des délais importants dans le traitement des causes, contribuant du même coup à un surpeuplement du milieu carcéral par des accusés en attente d'un procès ou d'une sentence.

1.1.4 Accès difficile au système de justice

Notons que cette inefficacité est d'autant plus dommageable pour les franges les plus pauvres de la société, qui se voient souvent privées d'un accès adéquat au système de justice. Les membres de l'élite, par l'usage de leurs influences et de leurs ressources financières, parviennent habituellement à voir leurs causes prises en charge plus rapidement par l'appareil judiciaire. Il est clair toutefois que les plus démunis ne peuvent en faire autant²⁸. L'inefficacité et le manque de ressources des programmes d'assistance juridique ont pour effet de laisser bien souvent les groupes les plus vulnérables de la société sans aucun recours juridique pour faire valoir leurs droits²⁹. À ces problèmes institutionnels, s'ajoutent généralement un manque de compréhension du fonctionnement du système légal et la présence de pratiques discriminatoires à l'égard des femmes, des enfants et des peuples autochtones.

1.2 Conséquences des faiblesses des systèmes judiciaires latino-américains

Ces multiples lacunes des systèmes latino-américains ont plusieurs conséquences néfastes qui limitent non seulement le développement économique, mais qui entravent également la consolidation des institutions démocratiques et l'amélioration du climat social de la région.

1.2.1 Un frein à la croissance économique

L'inefficacité et le manque de fiabilité générale des systèmes de justice ont des impacts négatifs importants sur les performances économiques des pays de la région. À titre indicatif, l'économiste brésilien Armando Castelar a établi que si le Brésil avait un système judiciaire dont l'efficacité était comparable à ceux des États occidentaux, la croissance économique de son pays serait 20% plus élevée qu'elle ne l'est actuellement³⁰. Il faut dire que les investisseurs internationaux sont habituellement peu enclins à placer leurs fonds dans des pays où les systèmes judiciaires ne permettent pas de fournir des garanties suffisantes en ce qui concerne le respect de la propriété privée et l'application des ententes contractuelles. On

sait que le retard accumulé dans le règlement des litiges de nature financière et commerciale – certaines causes de faillite peuvent prendre aisément jusqu'à dix ans avant d'être réglées – contribue à décourager les investissements et les prêts aux particuliers, ce qui occasionne des coûts de crédit plus élevés à l'échelle des économies nationales³¹. L'existence d'une population carcérale très importante constitue également un coût économique majeur pour ces pays en développement.

1.2.2 Diminution de la confiance envers le système judiciaire

Les lacunes des appareils judiciaires en Amérique latine ont également pour conséquence majeure d'accentuer considérablement le déclin de la confiance envers le système. Après des années de démocratie, le système de justice demeure l'une des institutions auxquelles les citoyens font le moins confiance. Les sondages à cet effet rapportent souvent des taux d'approbation particulièrement bas³². « This lack of public confidence and trust in the courts and judges derives in substantial part from the perception that many judges use their positions for personal gain and therefore apply the law arbitrarily³³ ». Le manque d'efficacité des systèmes, notamment leur incapacité à garantir la sécurité publique et à combattre la corruption, contribue aussi à limiter la confiance à l'égard des institutions judiciaires et favorise la propagation d'un sentiment d'insécurité au sein de la population³⁴. En effet, « [i]n many countries, the political violence of the past has been replaced by common crime, gang activity and illegal drug trafficking³⁵ », au point où l'insécurité est devenue l'une des préoccupations premières des citoyens de la région. Au Guatemala notamment, le nombre élevé de cas se terminant par un verdict d'acquiescement en raison « d'un manque de preuve³⁶ » a contribué à créer une impression de passivité du système judiciaire et d'impunité généralisée, impression qui alimente le cynisme face au système³⁷. Pour les diverses minorités de l'Amérique latine, la situation est encore plus inquiétante. Le système de justice y serait souvent perçu « as a barrier to improved well being and a tool of oppression in the hands of the political and economic elite³⁸ ».

1.2.3 Un danger pour la démocratie ?

Ce problème de confiance envers le système judiciaire laisse entrevoir des difficultés importantes pour les institutions démocratiques qui ont été mises en place au cours des 25 dernières années. En effet, « growing disillusionment with the rule of law may undermine democratic development in the region³⁹ ». Le cynisme face aux institutions judiciaires a notamment favorisé l'augmentation de l'appui à des leaders populistes et/ou autoritaires⁴⁰. Depuis le début des années 1990, en raison de protections inadéquates de l'appareil judiciaire, plusieurs chefs d'État ont pu outrepasser le fonctionnement du système afin d'en retirer certains avantages politiques, leur permettant ainsi d'asseoir davantage leur contrôle sur l'État. À titre d'exemple, Carlos Menem – président de l'Argentine de 1989 à 1999 – et

Alberto Fujimori – président du Pérou de 1990 à 2000 – n’ont connu que peu de limites à leurs pouvoirs et n’ont pas hésité à violer les lois et même les droits humains de leurs concitoyens lorsqu’ils le jugeaient nécessaire⁴¹. Plus récemment, « Colombia and Venezuela, with party-controlled democracies during the second half of the twentieth century, have elected clearly authoritarian presidents (Uribe, Chávez) who made important constitutional changes to strengthen their power⁴² ». Dans tous ces cas, malgré des règles – parfois constitutionnelles – bien établies, les juges et le système de justice en place n’ont pu contrecarrer le pouvoir de ces chefs d’État et n’ont pas réussi à protéger les droits des citoyens.

Ces problèmes ont également eu pour effet de laisser plusieurs des systèmes judiciaires mal assurés face à leurs rôles de garde-fou de l’intégrité des institutions démocratiques et d’arbitrage des tensions inhérentes aux sociétés démocratiques. Les exemples de cette fragilité sont nombreux. Que ce soit le referendum pour chasser Hugo Chávez du pouvoir en 2004, la destitution en Équateur de Lucio Gutiérrez en avril 2005, l’importante crise politique en Bolivie en 2004-2005 alors que le juge en chef de la Cour suprême, Eduardo Rodríguez, a été appelé à prendre les rennes du pays, la révision actuellement en cours de la constitution par le gouvernement d’Evo Morales, l’influence importante acquise par l’opposition sandiniste et libérale auprès des instances judiciaires au Nicaragua ou bien les récentes contestations en justice du scrutin mexicain, ces événements ont testé la solidité des systèmes de justice de la région. De surcroît, ces « crises » ont souvent été gérées avec difficulté, nécessitant à plusieurs reprises l’intervention de la communauté interaméricaine. Bref, l’incapacité générale des systèmes de s’émanciper et de s’opposer fermement aux influences politiques et économiques déstabilisatrices a contribué à donner parfois l’impression d’une « démocratie de façade », sans réelle transparence, ni opposition au pouvoir de l’exécutif⁴³.

2. Principales déficiences des réformes

Face à ces lacunes des systèmes judiciaires et aux graves problèmes qu’elles engendrent, on peut se demander pourquoi les multiples projets de réformes, mis en œuvre à partir des années 1980, ne semblent pas avoir fonctionné. Pour expliquer ces échecs, la littérature a jusqu’à maintenant identifié plusieurs déficiences dans le contenu, l’orientation et la coordination des programmes de réformes des grands donateurs internationaux.

2.1 Contexte et description générale des programmes de réformes

En raison du rôle financier, de l’expertise et des conseils qu’ils ont prodigués aux États latino-américains, les grands donateurs internationaux, en particulier la BID et la Banque mondiale, ont été les principaux concepteurs des réformes. Avant tout, ces organisations

internationales et ces agences de développement ont eu pour préoccupation de moderniser les systèmes judiciaires de la région afin qu'ils puissent répondre aux besoins du contexte de mondialisation économique qui a marqué les 25 dernières années. Il faut comprendre que ces réformes ont été conçues et mises en oeuvre dans un contexte où les demandes pour les services judiciaires reliés aux questions économiques sont en croissance constante. Des pressions nouvelles, essentiellement liées à la libéralisation des échanges, s'exercent chaque jour davantage sur les appareils judiciaires. En plus de leurs rôles traditionnels, les systèmes de justice doivent se faire les arbitres d'une mondialisation économique et de ses exigences légales, notamment en termes de protection de la propriété privée et du respect des ententes contractuelles. Ces exigences imposent bien entendu une charge accrue à la branche judiciaire de l'État, charge à laquelle les pays du Sud ne peuvent tous s'adapter facilement⁴⁴. Ainsi, les programmes de réformes conçus par les organisations internationales au cours de cette période ne font pas que traduire le besoin souvent proféré de consolider la gouvernance démocratique dans la région. Ils dénotent également une volonté de transformer les appareils judiciaires en Amérique afin qu'ils puissent accommoder plus facilement les exigences de l'économie de marché.

Afin de répondre à ces préoccupations, les programmes de réformes ont porté sur une meilleure efficacité de l'appareil judiciaire, sur l'indépendance des magistrats et sur la création d'un système judiciaire que l'on pourrait qualifier de « business-friendly »⁴⁵. Amélioration des procédures administratives et judiciaires, renforcement de la formation des juges, investissement dans de nouvelles technologies afin d'améliorer l'efficacité des tribunaux sont quelques-unes des mesures concrètes mises de l'avant⁴⁶. Dans le but d'améliorer la transparence et de limiter les tentations de la corruption, ces programmes ont également préconisé la création de conseils de la magistrature, l'autonomie budgétaire des juges, la sécurité d'emploi pour la durée prévue de leurs mandats et le relèvement de leurs salaires. Concernant la formation des magistrats, l'application du droit commercial et financier a clairement été priorisée afin d'améliorer et de faciliter le règlement des différends de nature économique, le but derrière ce choix étant la création d'un environnement économique stable permettant de favoriser les investissements internationaux et le développement économique⁴⁷.

2.2 Manque d'adhésion aux réformes

Ce choix dans le contenu des réformes est au cœur d'un autre problème ayant contribué au peu de succès remporté par celles-ci. Ce problème est le manque d'adhésion aux projets de réformes⁴⁸. Au départ, face aux changements importants proposés par ces projets, une inertie et même une résistance du système et de ses acteurs étaient à prévoir⁴⁹. En ce sens, il était nécessaire pour les promoteurs d'aller chercher auprès du milieu local un certain

niveau d'adhésion et de légitimité afin de réduire ces résistances. Cependant, dans l'ensemble, ces promoteurs ont été incapables de convaincre les opposants et de susciter un certain niveau d'adhésion à leurs projets⁵⁰. Il faut dire que les programmes de réformes mis de l'avant par les grands donneurs internationaux ont souvent été conçus et parfois même exécutés sans prendre en compte les préoccupations de la société civile et des acteurs locaux des systèmes de justice⁵¹. Ces réformes ont été perçues comme des changements illégitimes, imposés par le haut et ont fait l'objet de résistances et d'opposition par la population. L'application des mesures préconisées s'en est souvent trouvée grandement limitée⁵². Plus précisément, l'arrimage des systèmes judiciaires aux besoins de l'économie de marché n'a pas permis d'améliorer la confiance des citoyens latino-américains à l'égard de leurs systèmes. Les questions cruciales pour une majorité de la population, notamment un système plus accessible pour les moins nantis, n'ont pas été suffisamment prises en compte. À titre d'exemple, au milieu des années 1990, la Banque mondiale a financé un projet de modernisation des infrastructures de justice du Venezuela afin d'améliorer l'efficacité du système. Cependant, l'accessibilité de la justice pour les populations les plus pauvres n'a pas été considérée et aucun effort afin d'émanciper le système des contrôles politiques n'a été entrepris. Ces problèmes demeurant non résolus, la perception d'un système corrompu au service des élites a continué de se renforcer, si bien qu'à la fin de la décennie, moins de 10% des Vénézuéliens accordaient leur confiance au système judiciaire⁵³.

2.3 Déséquilibre et manque de coordination des réformes

De nombreux observateurs reprochent également aux programmes internationaux de réforme un manque flagrant de cohésion et de coordination des efforts. Les ressources octroyées par les grands donneurs internationaux ont souvent été appliquées de façon isolée, sans que l'on ne tienne compte des programmes pilotés par les autres organismes ou par les États latino-américains. Les grandes organisations internationales ont fréquemment agi en vase clos et n'ont que peu partagé l'information et l'expérience qu'ils détenaient, ce qui a empêché la mise en place d'une planification apte à créer une synergie entre les différents programmes de réformes⁵⁴. Notons que ce manque de coordination a également contribué au problème, évoqué plus haut, de concentration des réformes sur certains problèmes, au détriment de ceux souvent jugés importants par les milieux locaux. Ces deux éléments conjugués ont conduit à un déséquilibre des efforts et des ressources consacrés à l'amélioration des systèmes judiciaires latino-américains⁵⁵. Certains analystes considèrent que cette difficulté à prendre en compte l'ensemble des problèmes des systèmes judiciaires dans un seul et même projet représente le principal défaut des programmes de réformes⁵⁶. Il a en effet été observé que des changements concentrés sur un ou seulement quelques aspects du système de justice ne produisent pas nécessairement des améliorations immédiates du fonctionnement de l'appareil judiciaire dans son ensemble⁵⁷. Des problèmes

connexes, ignorés par les concepteurs et les exécutants d'une réforme, peuvent entraver directement les améliorations que le programme en question tente d'apporter à un aspect donné du système. En fait, ces actions isolées ont même parfois provoqué des conséquences négatives inattendues⁵⁸. Un cas parfois observé de déséquilibre – notamment au Brésil dans les années 1990 – est celui où l'indépendance accrue accordée aux magistrats n'est tempérée par aucun mécanisme permettant d'améliorer l'imputabilité du système. Dans de tels cas, les juges se voient placés hors de portée du monde politique et se retrouvent du même coup à l'abri de toutes formes de sanctions en cas de mauvaise conduite. Bien entendu, une telle situation représente un terreau fertile pour la corruption⁵⁹.

2.4 Faiblesses des institutions interaméricaines en matière de justice

Dans une perspective plus large, on doit noter également que les principales institutions interaméricaines, malgré plusieurs engagements à cet effet, n'ont pas été à l'avant-scène du mouvement de réforme des années 1980-1990. L'Organisation des États américains (OEA) et le processus des Sommets, bien que préoccupés par les questions relatives à la justice dans les Amériques, ne se sont pas impliqués directement dans les programmes de réformes⁶⁰. Il faut dire que la justice est souvent considérée par les institutions multilatérales comme une question connexe, voire subsidiaire, à plusieurs autres problématiques. La Charte démocratique de l'OEA, les missions d'observation de la démocratie, la Cour et la Commission interaméricaine des droits humains (CIDH) et la Convention interaméricaine contre la corruption abordent toutes de façon partielle le thème de la justice dans l'hémisphère. Toutefois, aucune de ces initiatives n'y est directement consacrée. Vers la fin des années 90, la communauté interaméricaine avait suscité un bref espoir de voir la situation évoluer de façon significative en faisant de la réforme des systèmes judiciaires une fondation nécessaire aux engagements futurs que les membres du Sommet des Amériques souhaitent prendre (ZLEA et autres). Les États des Amériques créaient ainsi un incitatif réel au changement⁶¹. Cependant, avec la déliquescence du projet de ZLEA, cet incitatif à la réforme a perdu beaucoup de sa force. Il existe bien des traités, des déclarations officielles et des plans d'action acceptés par tous les États membres de l'OEA. Toutefois, le vocabulaire utilisé dans ces documents est souvent vague et peu contraignant, si bien que les mesures et obligations concrètes en découlant demeurent limitées⁶². Bien souvent, ces textes internationaux n'ont guère plus de valeur aux yeux des États-membres qu'un vague engagement moral. La Convention interaméricaine contre la corruption représente une exception à cet égard. En effet, certaines des obligations de l'entente ont durci les lois contre la corruption et favorisé du même coup un système judiciaire plus transparent⁶³. Cependant, ce traité ne touche qu'à certains aspects du problème, plus particulièrement celui de l'imputabilité du système. Il n'offre donc pas de mesures et de solutions complètes aux multiples difficultés qui limitent les appareils judiciaires de l'Amérique latine.

Notons également qu'au-delà des programmes d'aide de la BID, peu de structures ou d'institutions hémisphériques ne servent directement à promouvoir la modernisation des systèmes judiciaires. Il n'y a pas de structures équivalentes pour les systèmes de justice à l'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD) ou aux missions d'observations des démocraties de l'OEA. Bien entendu, des institutions interaméricaines dédiées aux questions judiciaires sont en place. L'OEA possède un Secrétariat des Affaires juridiques comprenant notamment un département des questions juridiques internationales et un bureau de la coopération juridique. Toutefois, le mandat de ces structures consiste en bonne partie à fournir de l'assistance technique, à suivre les processus de ratification de traité et à donner des avis juridiques en matière d'application de traités internationaux. Un Centre d'études de la Justice des Amériques (CEJA) a aussi été mis sur pied à Santiago au Chili suite au Sommet de 1998. Bien que l'organisme offre de la formation pour le personnel des systèmes de justice de la région, celui-ci agit avant tout comme un centre de recherche et de documentation sur la justice dans les Amériques⁶⁴. Des forums de coopération sont également présents. En 1997, les ministres de la Justice de l'Hémisphère ont accepté de se rencontrer sur une base régulière afin de discuter des besoins des systèmes de justice. Six rencontres ont eu lieu depuis. Certaines initiatives intéressantes ont été mises de l'avant, dont un réseau d'échange d'information en matière d'extradition et d'assistance juridique mutuelle et un plan d'action hémisphérique contre les organisations criminelles transnationales⁶⁵. Toutefois, les mesures adoptées lors de ces rencontres sont souvent orientées avant tout vers les aspects transfrontaliers de la justice – notamment la coopération dans la lutte aux délits transnationaux comme le trafic de la drogue et les crimes du cyberspace – et se contentent bien souvent de réitérer la nécessité de réformer et de renforcer les systèmes de justice nationaux. Pour ces raisons, l'impact concret des institutions interaméricaines multilatérales – OEA et Processus des Sommets – sur les réformes des appareils judiciaires latino-américains a été assez limité.

Conclusion: quelques succès malgré tout?

Bien que ce bilan soit fort négatif, on ne peut passer sous silence le fait que certains éléments des projets de réformes, touchant à des aspects spécifiques du système judiciaire, ont pu être mis en place avec succès. Comme l'affirme Carothers à propos du Guatemala « [a]id for judicial reform is finally starting [...] to gain some traction⁶⁶ ». Globalement, les pays de la région consacrent plus de ressources financières qu'auparavant au fonctionnement de leur système judiciaire⁶⁷. De nouvelles technologies ont été implantées avec succès, améliorant l'efficacité des systèmes. L'accès à la justice a également été bonifié par la mise en place de mécanismes alternatifs de règlement des différends, mécanismes qui priorisent la médiation des conflits de nature juridique par le milieu local⁶⁸. Afin de limiter les

formalités écrites et d'améliorer l'efficacité des tribunaux, plusieurs pays ont introduit le recours à des procédures judiciaires orales⁶⁹. De plus, la plupart des pays de la région possèdent maintenant un conseil de la magistrature. Bien que ces institutions ne soient pas toujours aussi efficaces qu'initialement envisagé, un tel développement représente tout de même un progrès notable⁷⁰. Enfin, certaines erreurs des réformes précédentes ne sont pas passées inaperçues. Constatant les échecs fréquents de leurs programmes, les organisations internationales, la BID notamment, ont commencé à accorder une plus grande place aux autorités locales dans le choix des priorités et des objectifs de réforme, assurant ainsi une meilleure appropriation des projets par les milieux locaux. La coordination des programmes entre les différents donateurs internationaux s'est également améliorée⁷¹.

Plus largement, certains auteurs observent une croissance, au sein des sociétés latino-américaines, de l'état de droit, en tant que valeur politique. Selon Pérez-Perdomo, les gouvernements de la région demeurent toujours aussi peu respectueux des lois et du système judiciaire. Ce qui a changé toutefois, ce serait la volonté des citoyens et des avocats d'utiliser les moyens légaux du système judiciaire – plutôt que des moyens politiques, qui mènent parfois à la violence – afin de défendre leurs droits⁷². Ratliff et Buscaglia soulignent également le souci accru des États et des citoyens latino-américains à voir leurs lois appliquées et leurs droits défendus par des moyens légaux. Ces deux auteurs évoquent à titre d'exemple la procédure d'*impeachment* réussie contre le président brésilien Fernando Collor de Mello en 1992, la destitution du président vénézuélien Carlos Andrés Pérez au Venezuela en 1993 et les accusations de corruption contre le président Colombien Ernesto Samper en 1996 comme preuves de ce changement dans l'attitude des latino-américains face à l'état de droit⁷³. « [L]awyers have been eager to bring claims against the government, and courageous judges have been willing to decide them⁷⁴ ». « The novelty is in the use of the judiciary as a tool for political participation⁷⁵ ».

En dépit de ces observations plus optimistes, la plupart des auteurs considèrent que les systèmes de justices latino-américains demeurent très fragiles et que les problèmes restent nombreux⁷⁶. Le manque d'indépendance et le peu d'imputabilité auxquels sont soumis les magistrats continuent de miner la confiance du public à l'égard de leurs institutions juridiques et démocratiques. L'efficacité des appareils et des procédures judiciaires en place limite l'accès à la justice pour les moins nantis et représente un frein à l'amélioration des conditions économiques de ces pays en développement. Pour ces raisons, il semble que les ressources investies dans les réformes de la justice n'ont pas permis d'améliorer de façon significative les systèmes judiciaires de l'Amérique latine. Il est vrai que les nombreuses lacunes du mouvement de réformes des années 1980-1990 ont considérablement réduit l'efficacité des changements proposés. L'accent mis par les donateurs internationaux sur

l'efficacité et les aspects économiques du système judiciaire, souvent révélateur du peu de place accordée au point de vue des acteurs locaux, a diminué grandement l'application et la légitimité des changements proposés. À cette orientation des réformes est venu se joindre un important manque de coordination général entre les principaux programmes d'aide proposés par les donateurs internationaux. Cela a provoqué du même coup des déséquilibres importants à l'intérieur du système. Enfin, l'impact mitigé des institutions de la communauté interaméricaine dans les réformes du secteur judiciaire n'a pas permis de palier aux problèmes des projets de réformes. Selon l'avis des plus optimistes, les lacunes profondes et les fréquentes irrégularités des systèmes latino-américains ne vont pas disparaître sous peu. « Only through persistent efforts and coherent long-term approaches to reform, including a leading role for civil society actors, will judicial systems eventually offer the possibility to counter long-standing injustices and inequalities in the region⁷⁷ ».

*Vincent Doire est étudiant à la maîtrise en Études internationales à l'Université Laval et collaborateur au Centre d'études interaméricaines

Notes

¹ Mac Magolis, Jimmy Langman, Carla Bass, et Mary Powers, « Reaping the Whirlwind: Another president falls in Bolivia, raising fresh fears about a crisis of governability in Latin America », *Newsweek*, 20 juin 2005, p. 40.

² En fait, on peut retracer l'origine des tentatives de réformes du système judiciaire aux années 1960. En effet, les premiers programmes d'aide états-unisens traitant de cette problématique ont été conçus à cette époque. Cependant, la prolifération de régimes autoritaires dans la région à la fin des années 1960 et au cours des années 1970 a interrompu ce premier mouvement de réforme. Ce n'est qu'avec la re-démocratisation de l'hémisphère, à partir des années 1980, que les multiples problèmes des systèmes judiciaires de l'Amérique latine redeviennent un sujet de préoccupation pour les États de la région et pour la communauté internationale.

³ Elin Skaar, « Review: Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform », *Latin American Politics and Society*, 45, 1 (2003), p. 154.

⁴ Rogelio Pérez-Perdomo, « Rule of Law and Lawyers in Latin America », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (2006), p. 181.

⁵ Entre autres, les plans d'action accompagnant la déclaration du Sommet de Québec de 2001 et la déclaration du Sommet de Santiago de 1998 contiennent chacun une section détaillant les réformes du système judiciaire que les États de la région doivent mettre en oeuvre. Le sujet est également évoqué brièvement dans la Charte démocratique interaméricaine. Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 189; Laurie Cole, « Access to Justice and Independence of the Judiciary in the Americas », *Focal: The Summit the Americas Follow-Up Series*, Fondation canadienne pour les Amériques, 1 (2002), p. 5, 18.

⁶ *Ibid.*, p.4-5.

⁷ James Buchanan, « Judicial Reform in the Americas », *Focal: Policy Papers*, Fondation canadienne pour les Amériques, 11 (2001), p. 4.

⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁹ Bien entendu, un texte de cette longueur ne permet pas de faire un portrait exhaustif de la situation de chaque système de justice de l'Amérique latine. Les performances et les difficultés des systèmes latino-américains varient grandement d'un État à l'autre. Entre autres, plusieurs auteurs mentionnent le Chili comme une exception notable aux difficultés rencontrées par les appareils judiciaires latino-américains (voir notamment Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 189). Cette section se veut plutôt un portrait général des traits communs qui caractérisent habituellement le secteur

judiciaire en Amérique latine. Pour cette raison, elle ne saurait rendre justice aux situations très diverses qui caractérisent les systèmes de justice latino-américains.

¹⁰ Il s'agit ici d'une référence à la situation du système guatémalteque tel que décrit par Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999, p. 81. Toutefois, des qualificatifs et des descriptions similaires peuvent aisément être retrouvés dans la littérature sur le sujet. Voir notamment William Ratliff, « Politics Bends the Law in Latin America: Three Case Studies », *Policy Studies Review*, 15, 2 (1998), 139-140.

¹¹ Traduction libre d'« accountability ». L'expression fait essentiellement référence à la capacité qu'a le système de rendre compte de ses activités et de corriger ses erreurs.

¹² Buchanan, *loc. cit.*, p. 3; Michael Dodson, « Assessing Judicial Reform in Latin America », *Latin American Research Review*, 37, 2 (2002), p. 214; Rachel Sieder, « Review: The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform », *Journal of Latin American Studies*, 29, 2 (1997), p. 536.

¹³ Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 181-185.

¹⁴ Buchanan, *loc. cit.*, p. 3.

¹⁵ Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 187-188.

¹⁶ Dodson, *loc. cit.*, p. 214; William Ratliff et Edgardo Buscaglia, « Judicial Reform : The Neglected Priority in Latin America », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities (1997), p. 65.

¹⁷ Pérez-Perdomo rapporte entre autres l'exemple du président vénézuélien Hugo Chávez, qui a fait dépêcher des forces spéciales de police afin d'occuper l'édifice où siégeait habituellement un tribunal administratif s'étant opposé au président ; Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 187.

¹⁸ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 65.

¹⁹ Il est vrai que la présence de corruption à l'intérieur du système de justice a souvent été invoquée par les politiciens pour justifier les interventions des gouvernements dans le processus judiciaire.

²⁰ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 65.

²¹ Au cours des années 1980-1990, de nombreux États de la région ont créé des conseils de la magistrature, chargés de nommer les juges, de former les magistrats, d'évaluer leur travail, de s'assurer du respect des lois et règlements par ceux-ci et parfois même de déterminer leurs conditions de travail. Ces États sont le Brésil (1979), le Pérou (1981), l'Uruguay (1981), El Salvador (1989), la Colombie (1991), le Paraguay (1992), le Costa Rica (1993), la République dominicaine (1994), le Mexique (1994), l'Argentine (1998), la Bolivie (1998), l'Équateur (1998), le Guatemala (1999). Cole, *loc. cit.*, p. 9.

²² *Ibid.*, p. 9, 12-13 ; Buchanan, *loc. cit.*, p. 3

²³ Cole, *loc. cit.*, p. 9-10.

²⁴ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 64-65 ; Buchanan, *loc. cit.*, p.3

²⁵ *Ibid.*, p. 3-5.

²⁶ « Not-so-swift justice: Brazil's judiciary », *The Economist*, 370, 8368 (27 mai 2004), p. 62.

²⁷ Buchanan, *loc. cit.*, p. 5

²⁸ Dodson, *loc. cit.*, p. 217.

²⁹ Buchanan, *loc. cit.*, p. 3.

³⁰ *The Economist*, *loc. cit.*, (27 mai 2004), p. 62.

³¹ *Ibid.*

³² Dodson, *loc. cit.*, p. 209 ; Buchanan, *loc. cit.*, p. 4, 11.

³³ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 63.

³⁴ Buchanan, *loc. cit.*, p. 4.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ En raison d'enquêtes inadéquates, voire bâclées, les témoignages contradictoires des accusés et des victimes sont souvent les seules preuves sur lesquelles les juges peuvent se baser pour rendre un verdict. Dodson, *loc. cit.*, p. 208-209.

³⁷ Dodson, *loc. cit.*, p. 208-209.

³⁸ Buchanan, *loc. cit.*, p. 4.

³⁹ *Ibid.*, p. 11

⁴⁰ « Democracy's ten-year rut: The Latinobarometro poll », *The Economist*, 377, 8450 (27 octobre 2005), p. 63; Buchanan, *loc. cit.*, 4

⁴¹ Pérez Perdomo, *loc. cit.*, p. 186; Ratliff, *loc. cit.*, p. 130.

⁴² Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 185-186.

⁴³ Dodson, *loc. cit.*, p. 209; Buchanan, *loc. cit.*, p. 4.

⁴⁴ Sieder, *loc. cit.*, p. 535-536

⁴⁵ Skaar, *loc. cit.*, p. 155-156.

-
- ⁴⁶ Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 181
- ⁴⁷ Buchanan, *loc. cit.*, p. 5, 7-8.
- ⁴⁸ Dodson, *loc. cit.*, p. 219
- ⁴⁹ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 64.
- ⁵⁰ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 61-62, 64 ; Dodson, *loc. cit.*, p. 219 ; Buchanan, *loc. cit.*, p. 8.
- ⁵¹ Skaar, *loc. cit.*, p. 156-157 ; Buchanan, *loc. cit.*, p. 8.
- ⁵² Dodson, *loc. cit.*, p. 219 ; Buchanan, *loc. cit.*, p. 8.
- ⁵³ Buchanan, *loc. cit.*, p. *Ibid.*, p. 8.
- ⁵⁴ Skaar, *loc. cit.*, p. 155 ; Buchanan, *loc. cit.*, p. 8
- ⁵⁵ Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, 186; Buchanan, *loc. cit.*, p. 7.
- ⁵⁶ Voir notamment Buchanan, *loc. cit.* et William C. Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*, Westport, Praeger Publishers, 2000.
- ⁵⁷ Skaar, *loc. cit.*, p. 156; Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, 186.
- ⁵⁸ Skaar, *loc. cit.*, p. 155-156; Buchanan, *loc. cit.*, p. 7, 11.
- ⁵⁹ *Ibid.*, p. 7.
- ⁶⁰ L'exception à cette observation générale est la BID, dont les programmes se concentraient au départ sur la formation des magistrats, sur l'administration efficace des tribunaux et sur les mécanismes de résolutions des différends commerciaux. Cependant, dès 1993, la BID élargissait son champ d'activité et mettait en place des projets de réformes judiciaires qui prenaient en compte les besoins exprimés par les autorités locales et par les professionnels du système de justice. Aujourd'hui, la BID possède des programmes dans la plupart des pays de la région. Skaar, *loc. cit.*, p. 156-157; Buchanan, *loc. cit.*, p. 9.
- ⁶¹ Cole, *loc. cit.*, p. 4-5.
- ⁶² À titre d'exemple, le plan d'action du Sommet de Québec en avril 2001 prévoyait « [s]outenir les initiatives et les programmes publics et privés visant à informer les personnes de leurs droits à l'égard de l'accès à la justice, et promouvoir des mesures assurant un accès prompt, équitable et universel à la justice », « [p]romouvoir la coopération pour échanger des expériences en matière de mécanismes alternatifs de règlement des différends » et « [e]ncourager des mesures visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire », ce qui, en soit, engage à bien peu de chose au-delà d'un simple support moral. *Plan d'action de la déclaration de Québec*, 22 avril 2001, p. 9
- ⁶³ David A. Gantz, « Globalizing Sanctions Against Foreign Bribery: The Emergence of a New International Legal Consensus », *Northwestern Journal of International Law & Business*, 18, 2 (1998), 478-482.
- ⁶⁴ Buchanan, *loc. cit.*, p. 9.
- ⁶⁵ « Collective Effort Needed to Create Trust in Legal System, OAS Assistant Secretary General Tells Hemisphere's Justice Ministers », *US Fed News Service*, 26 avril 2006.
- ⁶⁶ Carothers, *op. cit.*, p. 315.
- ⁶⁷ Buchanan, *loc. cit.*, p. 7.
- ⁶⁸ Pérez Perdomo, *loc. cit.*, p. 181; Buchanan, *loc. cit.*, p. 6.
- ⁶⁹ Notons que ce changement important fait suite au Sommet des Amériques à Santiago, où les États de l'hémisphère ont reconnu l'importance de limiter la lourdeur administrative de leurs systèmes en favorisant le passage d'un système de justice basé sur des procédures écrites à un système basé sur une plaidoirie orale.
- ⁷⁰ Cole, *loc. cit.*, p. 8-10.
- ⁷¹ Skaar, *loc. cit.*, p. 156; Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, 186.
- ⁷² Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 186
- ⁷³ Ratliff et Buscaglia, *loc. cit.*, p. 61
- ⁷⁴ Pérez-Perdomo, *loc. cit.*, p. 188.
- ⁷⁵ *Ibid.*, p. 186
- ⁷⁶ Voir Dodson, *loc. cit.* et Skaar, *loc. cit.*
- ⁷⁷ Buchanan, *loc. cit.*, p. 11.