



HAUT-COMMISSARIAT  
DES NATIONS UNIES  
AUX DROITS DE L'HOMME



# LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

*Assainissement :  
cadre opérationnel*



NATIONS UNIES

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES  
AUX DROITS DE L'HOMME



# LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

## Assainissement : cadre opérationnel



NATIONS UNIES  
New York et Genève, 2006

## **NOTE**

---

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

\*

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés dans la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

\*

Cette publication a été réalisée avec le concours financier de l'Union européenne. Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent en aucune façon l'opinion officielle de l'Union européenne.

HR/PUB/06/5

# TABLE DES MATIÈRES

Pages

Avant-propos .....	v
Introduction .....	1
<b>I. ASSAINISSEMENT, RÉFORME DES INSTITUTIONS ET JUSTICE DE TRANSITION .....</b>	<b>3</b>
<b>II. RÔLE DES ACTEURS INTERNATIONAUX.....</b>	<b>7</b>
<b>III. CONDITIONS DE RÉALISATION D'UNE RÉFORME TRANSITOIRE DU PERSONNEL....</b>	<b>9</b>
A. Contexte postconflictuel ou faisant suite à un régime autoritaire : nécessité du pragmatisme .....	9
B. Mandat légal de réforme du personnel.....	10
C. Priorités d'une réforme du personnel.....	10
D. Information et consultation de la population.....	11
<b>IV. DIRECTIVES OPÉRATIONNELLES .....</b>	<b>13</b>
A. Évaluation de la situation.....	14
B. Définition des paramètres, des normes et des résultats.....	19
C. Conception du processus.....	25
<b>Conclusion .....</b>	<b>35</b>



Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) admet de plus en plus la nécessité de soutenir davantage les efforts déployés au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies pour rétablir rapidement et concrètement l'état de droit et l'administration de la justice grâce aux missions menées dans les pays sortant d'un conflit. À l'issue des conflits et des crises, les pays se trouvent exposés à la faiblesse ou à l'inexistence de l'état de droit, à l'insuffisance des moyens en matière d'application des lois et d'administration de la justice, ainsi qu'à la multiplication des violations des droits de l'homme. Cette situation est souvent aggravée par le manque de confiance de la population à l'égard des autorités publiques et par la pénurie de ressources.

En 2003, le HCDH, en tant qu'organe des Nations Unies chargé de coordonner à l'échelle du système les initiatives concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, a entrepris l'élaboration d'instruments de l'état de droit en vue d'assurer à long terme et de façon durable la capacité des institutions à répondre à ces besoins dans le contexte des missions des Nations Unies et des administrations de transition. Ces instruments de l'état de droit fourniront des conseils pratiques aux missions de terrain et aux administrations de transition dans des domaines critiques liés à la justice de transition et à l'état de droit. Chacun de ces instruments peut être utilisé de façon indépendante, mais s'inscrit par ailleurs dans une perspective pratique cohérente ; ils sont censés exposer les principes de base dans les domaines suivants : *cartographie du secteur de la justice, poursuites du parquet, commissions de vérité, assainissement et supervision des systèmes judiciaires*.

La présente publication définit un cadre opérationnel pour le processus d'assainissement et de réforme institutionnelle ; elle vise à aider le personnel de terrain des Nations Unies à résoudre les problèmes posés par la réforme des institutions et du personnel dans les pays sortant d'un conflit, par la mise au point de processus d'assainissement destinés à exclure des institutions publiques les personnes dont l'intégrité est déficiente. Ce document comprend trois parties : le concept d'assainissement dans le contexte de la réforme institutionnelle et de la justice de transition ; les conditions politiques de la réforme dans les pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire – mise en évidence des sources du mandat en matière de réforme institutionnelle, priorités suggérées d'une réforme transitoire du personnel, et projet de stratégie de consultation et d'information de la population ; et enfin les directives pratiques proprement dites.

Les principes invoqués dans ces instruments ont été pour l'essentiel tirés de l'expérience antérieure et des enseignements recueillis à la faveur de l'élaboration des processus d'assainissement. Bien évidemment, ce document ne saurait dicter le choix des stratégies et des pro-

grammes, lequel doit se faire sur le terrain à la lumière des circonstances propres à chaque situation postconflictuelle ; le présent instrument est néanmoins conçu pour fournir aux missions de terrain et aux administrations de transition les données de base requises pour les conseiller utilement quant à la mise au point de processus assurant que les personnes dont l'intégrité est déficiente sont exclues des institutions publiques, et ce conformément aux normes et aux meilleures pratiques internationales en matière de droits de l'homme.

La création de ces instruments n'est que le début d'un engagement de fond du HCDH pour la formulation de politiques concernant la justice de transition.

Je souhaite exprimer ma reconnaissance et remercier tous ceux qui ont participé à la préparation de cette initiative importante.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louise Arbour', written in a cursive style.

Louise Arbour  
Haut-Commissaire des Nations Unies  
aux droits de l'homme

## **REMERCIEMENTS**

---

Le HCDH souhaite remercier les personnes et les organisations qui ont contribué à l'élaboration de cet instrument par leurs observations, leurs suggestions et leur soutien. Il souhaite en particulier exprimer sa reconnaissance au consultant principalement chargé de cette tâche, Alexander Mayer-Rieckh. Le HCDH souhaite par ailleurs rendre hommage à l'organisation qui a fourni un soutien de première importance au consultant, le Centre international pour la justice de transition.

Le Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission européenne, dont les contributions financières ont permis de mener à bien ce projet et de publier les instruments de l'état de droit, méritent d'être tout particulièrement remerciés.





La réforme des institutions contribue à la réalisation de l'objectif essentiel d'une politique véritable et légitime en matière de justice de transition : la prévention des violations futures des droits de l'homme. Parmi les principaux aspects des réformes institutionnelles menées dans les pays en transition figurent les processus d'assainissement visant à exclure des institutions publiques des personnes dont l'intégrité est sujette à caution. Les multiples lacunes des institutions publiques dans les pays sortant d'un conflit ou ayant connu auparavant un régime autoritaire exigent toutefois une conception globale des réformes institutionnelles. Ces directives opérationnelles situent les processus d'assainissement dans le contexte plus vaste de la réforme du personnel d'une institution publique et proposent un cadre d'élaboration d'un programme de réforme effective et légitime du personnel dans les pays en transition.

Le document comprend trois grandes parties. La première définit le concept d'assainissement dans le cadre de la réforme des institutions et de la justice de transition. La seconde examine les conditions politiques de la réforme à mener à bien dans un pays sortant d'un conflit ou précédemment soumis à un régime autoritaire, identifie les bases d'un mandat de réforme du personnel, recommande des priorités pour la réforme transitoire du personnel et propose la mise au point d'une stratégie de consultation et d'information de la population. La troisième partie présente les directives opérationnelles proprement dites et suggère une méthode en trois étapes faisant ressortir la nécessité d'évaluer la situation et les besoins, de définir les objectifs de la réforme du personnel, et de mettre au point un processus fiable de réforme du personnel respectant les normes fondamentales de l'état de droit.

Les qualités requises du personnel de la fonction publique peuvent être classées sous deux grandes rubriques, celle de la capacité (ou des compétences) et celle de l'intégrité. La *capacité* désigne les qualités qui lui permettent de s'acquitter des tâches techniques définies par le mandat de l'institution ; *l'intégrité* correspond aux qualités qui lui permettent de remplir les exigences de ce mandat conformément aux normes fondamentales des droits de l'homme, de la déontologie et de l'état de droit.

Il n'existe pas de formule standard en matière d'assainissement et de réforme de la fonction publique dans le contexte des pays en transition. Aussi le choix d'une approche adaptée au contexte, fondée sur des consultations de la population et sur une évaluation réaliste des besoins et des ressources disponibles est-il une condition fondamentale de l'efficacité de la réforme<sup>1</sup>. Les directives opérationnelles définissent une méthodologie pour la mise au point de programmes

---

<sup>1</sup> Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher (E/CN.4/2005/102, par. 9).

d'assainissement et de réforme du personnel adaptés au contexte. Tous les éléments de ces directives ne seront cependant pas adaptés à toutes les situations ; certains types d'institutions posent des problèmes particuliers qui restent entiers ; de plus, les réalités politiques et concrètes d'un pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire imposent parfois des contraintes considérables au processus de réforme. Il est certes judicieux de suivre les trois étapes de base de la méthodologie proposée – évaluation de la situation, définition des objectifs et mise au point du processus –, mais ces directives s'apparentent davantage à une boîte à outils qu'à un mode d'emploi.

## I. ASSAINISSEMENT, RÉFORME DES INSTITUTIONS ET JUSTICE DE TRANSITION

La réforme des institutions publiques est une tâche fondamentale dans les pays en transition qui passent d'un régime autoritaire ou d'une situation de conflit à un régime démocratique et à un état de paix<sup>2</sup>. Les institutions publiques qui ont perpétué un conflit ou servi un régime autoritaire doivent être transformées en institutions qui soutiennent la transition, entretiennent la paix et préservent l'état de droit. Les institutions qui ont commis des violations des droits de l'homme et défendu les intérêts partisans d'un petit nombre doivent être changées en institutions qui protègent les droits de l'homme, empêchent les violations et servent de façon impartiale les intérêts de la population. Les institutions inéquitables et en proie à des dysfonctionnements qui inspiraient la crainte doivent impérativement devenir des institutions efficaces et équitables qui jouissent de la confiance des citoyens.

En créant des institutions efficaces et équitables, la réforme institutionnelle contribue principalement de deux façons à instaurer une justice de transition : premièrement, des institutions publiques efficaces et équitables jouent un rôle décisif dans la prévention des violations futures. Après une période de violations massives des droits de l'homme, la prévention de leur répétition représente un objectif central d'une stratégie légitime et opérationnelle de justice de transition<sup>3</sup>.

Deuxièmement, la réforme institutionnelle contribue à la justice de transition dans la mesure où elle permet aux institutions publiques, en particulier dans les secteurs de la sécurité et de la justice, d'assurer la responsabilité pénale des violations passées. Un service de police réformé, par exemple, peut enquêter de façon professionnelle sur les violations commises pendant le conflit

---

<sup>2</sup> Voir le rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616).

<sup>3</sup> Question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme (civiles et politiques), rapport final révisé établi par M. Louis Joinet, suite à la décision 1996/119 de la Sous-Commission, dans lequel il évoque « des garanties de non-renouvellement des violations [...] pour éviter que les victimes ne soient à nouveau confrontées à des violations portant atteinte à leur dignité » (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, par. 43) ; et Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, principe 35 (E/CN.4/2005/102/Add.1).

ou dans le cadre du régime autoritaire. Un bureau du procureur réformé peut effectivement prononcer des mises en accusation. Enfin, un tribunal réformé peut statuer de façon impartiale au sujet de ces violations passées. Par conséquent, la réforme des institutions peut constituer une condition préalable à l'établissement de la responsabilité pénale, sur le plan intérieur, pour les violations commises pendant le conflit ou sous le régime autoritaire passé.

Une réforme effective et durable des institutions est une tâche complexe et ambitieuse. Les mesures adoptées à cet effet peuvent comporter, par exemple : la création de procédures de contrôle, de plainte et disciplinaires ; la réforme ou l'instauration de cadres juridiques ; la mise au point ou la révision de principes éthiques et de codes de conduite ; la modification des symboles associés à des pratiques abusives et l'attribution de rémunérations, d'équipements et d'infrastructures adéquates. D'authentiques initiatives de réforme devront sans doute réexaminer le fonctionnement de l'ensemble du secteur public et envisager la fusion, le démantèlement ou la création d'institutions publiques. La portée et le contenu précis de ces mesures dépendront du contexte national.

S'il est essentiel d'avoir une conception globale de la réforme des institutions pour garantir son efficacité et sa rapidité, les présentes directives opérationnelles concernent un domaine déterminé : la réforme du personnel. De fait, une institution publique repose dans une large mesure sur ses employés : elle agit par leur intermédiaire et ces derniers la représentent. Les défauts de fonctionnement et les abus commis dans le passé ont été souvent la conséquence de différentes carences du personnel. Aussi la réforme du personnel est-elle un élément central de tout processus effectif et durable de réforme des institutions.

L'assainissement est un aspect important de la réforme du personnel dans les pays en transition<sup>4</sup>. On peut le définir comme une évaluation de l'intégrité des personnes afin de déterminer leur aptitude à travailler dans la fonction publique<sup>5</sup>. On entend par intégrité l'observation par un employé des normes internationales des droits de l'homme et des règles d'éthique professionnelle, notamment en ce qui concerne la gestion financière personnelle<sup>6</sup>. Les fonctionnaires personnellement responsables de violations flagrantes des droits de l'homme ou de crimes graves en vertu du droit international ont démontré une absence foncière d'intégrité et trahi la confiance des citoyens qu'ils étaient censés servir. Les citoyens, en particulier les victimes des violations, sont peu enclins à avoir confiance et à s'en remettre à des institutions publiques qui conservent dans leurs rangs ou embauchent des personnes dont l'intégrité laisse sérieusement à désirer et qui compromettraient radicalement la capacité de l'institution à s'acquitter de son mandat. Les processus d'assainissement visent donc à exclure de la fonction publique les per-

---

<sup>4</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 36, al.a ; voir également E/CN.4/2005/102, par. 68.

<sup>5</sup> Voir également S/2004/616, par. 52 : « L'assainissement de la fonction publique implique habituellement un processus formel visant à identifier et révoquer les fonctionnaires responsables d'exactions, en particulier dans les services de police, les services pénitentiaires, l'armée et la magistrature. »

<sup>6</sup> Voir ci-dessous un examen détaillé de la signification du mot intégrité et des exigences applicables à ce titre pour exercer une fonction publique (sect. IV.B.3.b).

sonnes dont l'intégrité est gravement déficiente, afin de rétablir la confiance des citoyens ainsi que la légitimité des institutions publiques.

Le comportement d'une personne permet de mesurer son degré d'intégrité. Aussi les processus d'assainissement doivent-ils s'appuyer sur des évaluations du comportement individuel. Les purges et autres campagnes de révocation à grande échelle, fondées uniquement sur l'appartenance à un groupe ou à un parti, ont tendance à ratisser trop large et à révoquer des fonctionnaires intègres, en aucune façon responsables à titre individuel des violations commises dans le passé. Simultanément, les révocations collectives risquent par ailleurs d'être trop ciblées et d'ignorer des personnes qui ont commis des violations, sans toutefois faire partie du groupe visé. Ces processus collectifs, interprétés de façon générale, violent les normes fondamentales de régularité de la procédure, ne sont guère susceptibles d'atteindre les objectifs souhaités de la réforme, risquent de destituer des collaborateurs dont l'expérience est nécessaire dans la période postconflictuelle ou suite à la disparition du régime autoritaire et, enfin, risquent de créer un groupe de collaborateurs mécontents qui pourraient compromettre le bon déroulement de la transition.

Outre le fait d'épauler les efforts de réforme institutionnelle, l'assainissement de la fonction publique et l'exclusion des auteurs de violations peuvent jouer un autre rôle important dans le cadre d'une stratégie globale de la justice de transition. La pénurie de moyens et de ressources dans une situation postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, ainsi que les obstacles juridiques, l'insuffisance de personnel et le grand nombre de coupables, interdisent dans nombre de cas la poursuite pénale de tous les auteurs de violations, préservant ainsi ce que l'on appelle un espace d'impunité. Bien que les processus d'assainissement exigent également des moyens importants, ils présentent une complexité moindre en termes de procédure, par comparaison aux poursuites pénales. Lorsque les poursuites pénales sont limitées ou différées, l'exclusion de la fonction publique des auteurs de violations des droits de l'homme peut contribuer à réduire l'espace d'impunité en instaurant partiellement une obligation non pénale de rendre des comptes<sup>7</sup>. Les exclusions de la fonction publique ont un effet punitif dans la mesure où elles font perdre leur emploi aux exclus, ou les empêchent d'y entrer, et leur enlèvent l'autorité publique et autres privilèges et avantages. L'exclusion des auteurs de violation ne doit cependant pas être un prétexte pour s'abstenir d'engager des poursuites pénales. Non seulement le fait de poursuivre les violations graves des droits de l'homme est une obligation (voir sect. V.B.3.b ci-dessous), mais une stratégie en matière de justice de transition sera d'autant plus efficace et légitime s'il y a une complémentarité entre les différentes initiatives prises dans ce contexte, en particulier les poursuites, les commissions de vérité, les mesures de réparation et la réforme des institutions<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> E/CN.4/2005/102, par. 68.

<sup>8</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 1 (Obligations générales pour les États de prendre des mesures efficaces de lutte contre l'impunité). Voir également les autres instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit, dans la même collection, par exemple en ce qui concerne les commissions de vérité et les poursuites du parquet.

Assez fréquemment, les carences sur le plan de l'intégrité ne sont pas les seules lacunes des fonctionnaires dans les situations postconflituelles ou suite à la disparition d'un régime autoritaire ; aussi, l'exclusion des personnes dont l'intégrité est insuffisante n'apportera pas nécessairement les transformations nécessaires à l'établissement d'une institution publique juste et efficace et à empêcher la répétition des violations passées<sup>9</sup>. Le personnel d'une institution publique peut, par exemple, inclure des auteurs de violations des droits de l'homme, et aussi n'avoir ni les qualifications ni les compétences suffisantes ; le personnel dans son ensemble risque en outre de ne pas représenter la population qu'il est censé servir et/ou de ne pas être doté d'une organisation administrative efficace. Nombre des employés ont peut-être été nommés de façon illégitime, en violation des règles de procédure et en matière de qualifications. Les multiples lacunes du personnel d'une institution publique représentent souvent des facteurs complexes et interdépendants à l'origine des violations et des dysfonctionnements observés dans le passé. Aussi les directives opérationnelles suivantes intègrent-elles les processus d'assainissement dans des programmes plus vastes de réforme du personnel, sans toutefois ignorer les difficultés propres au contrôle de l'intégrité du personnel dans des situations postconflituelles ou suite à la disparition de régimes autoritaires.

---

<sup>9</sup> S/2004/616, par. 53 : « Les opérations d'assainissement doivent tenir compte aussi des compétences techniques, des qualifications objectives et de l'intégrité des intéressés. »

## II. RÔLE DES ACTEURS INTERNATIONAUX

Dans les pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, les acteurs internationaux jouent souvent un rôle important qui consiste à soutenir des institutions nationales fragiles et à aider au renforcement de la paix et de l'état de droit. La participation internationale à l'élaboration et à la mise en place d'un programme de réforme du personnel exige une invitation à cet effet de la part des autorités nationales ou, lorsque celles-ci s'y opposent, un mandat international conférant aux acteurs internationaux l'autorité et les moyens d'intervenir directement dans les affaires intérieures et d'annuler si nécessaire les procédures nationales. En fonction des circonstances et du mandat, les acteurs internationaux ont pu conseiller les autorités nationales dans le cadre de l'élaboration d'un programme provisoire de réforme du personnel, l'aider à le mettre en œuvre par des activités de formation, de conseil, de suivi et en fournissant des moyens, ou encore jouer un rôle pilote en matière de réforme du personnel et établir un processus internationalisé de réforme du personnel.

En règle générale, les processus de réforme du personnel sous direction nationale seront préférables aux processus internationalisés dans la mesure où ils évitent que la population prenne en mauvaise part des réformes imposées de l'extérieur, où ils créent des conditions plus propices à une pleine adhésion locale et à la durabilité du processus et garantissent l'application du savoir-faire local. Les processus de réforme du personnel se heurtent souvent à une opposition dans le contexte politique fragile d'un pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, étant donné qu'ils conditionnent l'accès et l'exclusion des structures de pouvoir gouvernementales. Tel est le cas notamment lorsque des représentants d'un précédent gouvernement auteur de violations détiennent encore une autorité formelle ou informelle, qu'ils sont appelés à perdre du fait de la réforme. En pareille circonstance, des processus internationalisés peuvent avoir la force et l'objectivité nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective et équitable d'une réforme du personnel.

Lorsqu'un processus internationalisé est institué, il convient de s'employer autant que possible à faire participer les acteurs nationaux et ce, depuis le début et aussi largement que possible, de veiller à son intégration au droit national et de mettre en place des dispositions garantissant un passage sans discontinuité du processus de réforme du personnel, pendant une période



de transition, aux procédures normales en matière de recrutement national et de discipline. Il convient d'envisager la création d'une commission mixte nationale-internationale, ou d'une commission nationale soutenue par un secrétariat international.

### **III. CONDITIONS DE RÉALISATION D'UNE RÉFORME TRANSITOIRE DU PERSONNEL**

#### **A. Contexte postconflictuel ou faisant suite à un régime autoritaire : nécessité du pragmatisme**

À la fin d'un conflit ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, le secteur public traverse fréquemment une crise. Le cadre institutionnel est souvent morcelé et vague. Dans nombre de cas, le secteur public continue à fonctionner à l'intérieur des structures administratives sur lesquelles s'appuyait le régime autoritaire, ou qui perpétuaient le conflit. Les institutions publiques conservent souvent des liens avec leurs anciens dirigeants, restent divisées par des orientations partisans et continuent à défendre des intérêts politiques liés à des factions. Le personnel en poste pendant le conflit ou sous le régime autoritaire reste souvent en place et s'oppose aux modifications du statu quo. Les effectifs sont généralement excessifs. Certaines institutions ne fonctionnent pas, laissant ainsi un vide de gouvernance. Dans nombre de cas, l'infrastructure publique est en proie à des dysfonctionnements et les différents besoins de réforme doivent se partager des ressources limitées. La confiance des citoyens à l'égard du secteur public reste généralement réduite.

Les circonstances présentes à la suite d'un conflit ou après la disparition d'un régime autoritaire constituent un cadre extrêmement difficile pour mener à bien une réforme des institutions. La nécessité de la réforme et la résistance à sa réalisation résultent de l'implication du secteur public avec le passé. Les programmes de réforme institutionnelle doivent tenir compte des réalités et des contradictions de la période d'après conflit ou consécutive à la disparition du régime autoritaire. La résistance à la réforme doit être surmontée, parce que des institutions non réformées mettent en péril la consolidation de la paix et l'état de droit. Toutefois, les employés révoqués suite à un processus de réforme du personnel risquent eux-mêmes de se livrer à une activité criminelle et de compromettre la transition. Les initiatives de réforme doivent en outre prendre en considération les besoins de la population au cours de la période postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire. Provisoirement, un service public imparfait est d'ordinaire préférable à l'absence complète de service. Pour éviter un vide de gouvernance, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place des dispositions provisoires conclues avec les insti-

tutions existantes. La réforme des institutions dans une situation postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire exige pragmatisme, détermination et endurance.

## **B. Mandat légal de réforme du personnel**

La fin d'un conflit ou d'un régime autoritaire est souvent marquée par un accord officiel, par exemple un traité de paix, un accord de partage du pouvoir, ou encore une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies prescrivant des mesures d'application de la paix en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ces accords ou ces résolutions peuvent définir les conditions d'une trêve, des mécanismes non violents de règlement du conflit, des arrangements provisoires de partage du pouvoir, des dispositions électorales, ainsi qu'une feuille de route vers la mise en place d'un État constitutionnel. Ils définissent généralement les rôles et les responsabilités des parties et décrivent les tâches à accomplir au cours de la période de transition. Des dispositions concernant une réforme du personnel peuvent figurer dans l'un de ces accords ou l'une de ces résolutions ou encore faire l'objet d'un accord distinct.

En l'absence d'un mandat formel, les programmes de réforme du personnel ont moins de chances de se réaliser ou risquent d'être différés. En outre, bien qu'il faille interpréter une disposition générale qui prescrit une réforme des institutions comme devant englober une réforme du personnel, les mesures explicites de réforme et d'assainissement placent les parties devant une obligation dépourvue de toute ambiguïté, à laquelle il est plus difficile de se soustraire. Les négociateurs de paix doivent donc, si les circonstances politiques des pourparlers le permettent, encourager l'inclusion de dispositions spécifiques exigeant que les accords de paix prévoient une réforme du personnel, de façon à soumettre les parties à une obligation claire.

Lorsqu'un mandat de réforme du personnel a été établi, il faut le traduire en responsabilités et en procédures concrètes. Cette tâche implique souvent l'adoption de mesures sujettes à controverse ayant des conséquences importantes pour l'État comme pour les personnes concernées par le processus. Afin d'éviter des périodes prolongées d'incertitude, un programme de réforme du personnel doit être exécuté aussi rapidement que le contexte politique et opérationnel le permet, après avoir soigneusement passé en revue les avis des principales parties prenantes, notamment, s'il y a lieu, d'un parlement. En outre, les textes de lois de la réforme du personnel doivent respecter les normes constitutionnelles et internationales ; elles doivent être suffisamment claires et précises pour instaurer une certitude juridique et éviter toute ambiguïté et interférence politique. Lorsqu'un processus internationalisé est mis en place, les règles correspondantes doivent être intégrées au cadre juridique national (voir sect. 2 ci-dessus).

## **C. Priorités d'une réforme du personnel**

Dans une situation postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, l'ensemble de l'administration publique est susceptible de bénéficier d'un programme de réforme du

personnel. Les programmes de ce type doivent néanmoins porter en priorité sur l'armée, les services d'application de la loi, les services de renseignements, la magistrature, et différentes institutions sur lesquelles s'appuie l'état de droit. Ces institutions publiques sont responsables au premier chef du maintien de la stabilité et de la sécurité fondamentale, comme de la protection des droits humains élémentaires. La réforme desdites institutions, notamment celle de leur personnel, crée des conditions importantes pour un passage effectif et rapide à une situation de paix et de primauté du droit<sup>10</sup>.

Les conflits et les régimes autoritaires entraînent régulièrement un morcellement des institutions publiques, en particulier dans le secteur de la sécurité, caractérisé par un dédoublement ou un chevauchement des mandats et une surabondance des effectifs. Dans ces circonstances, un programme effectif de réforme du personnel ne doit pas couvrir seulement une seule institution, mais tout le secteur en question. En l'occurrence, généralement lorsque les institutions concernées ont des effectifs importants, un programme de réforme du personnel peut s'intéresser en priorité aux dirigeants, étant donné que leur autorité et leur influence leur confèrent un poids réel dans le processus de réforme. Il convient par ailleurs de s'intéresser plus particulièrement aux employés notoirement connus pour avoir commis des violations flagrantes des droits de l'homme ; ils risquent en effet de constituer un sérieux handicap pour le processus de réforme étant donné que leur maintien en place compromet la crédibilité de l'institution publique.

## **D. Information et consultation de la population**

Afin d'établir (rétablir) la confiance des citoyens, et établir (rétablir) la légitimité des institutions publiques, la population doit être tenue au courant et avoir confiance dans l'effort de réforme des institutions. La transparence à cet égard et la consultation de la population sur les objectifs de ce processus contribueront à instaurer la confiance dans l'impartialité et le succès de cette entreprise, à assurer qu'elle répondra véritablement aux besoins réels des victimes et de la société en général, et enfin à limiter l'incertitude dans laquelle se trouve le personnel des institutions qui font l'objet de la réforme. La sensibilisation de la population permet par ailleurs d'étouffer dans l'œuf les tentatives ultérieures visant à jeter un doute sur la validité du processus et à réintégrer des fonctionnaires révoqués. Un processus de réforme doit non seulement comporter un mécanisme efficace d'information de la population, mais sa conception proprement dite doit s'appuyer sur de vastes consultations de la société civile, en particulier des groupes de victimes et différents groupes d'intérêts animés d'un esprit de réforme<sup>11</sup>. La section IV.A ci-dessous présente différents instruments visant à assurer que la réforme s'appuie sur une évaluation approfondie et sur de vastes consultations publiques.

---

<sup>10</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 36.

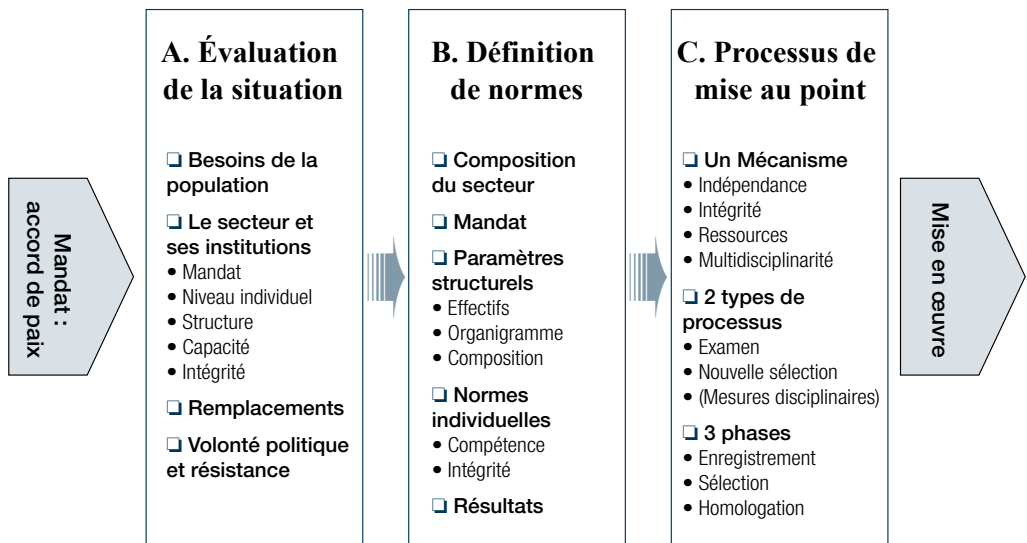
<sup>11</sup> Ibid., principe 35 (selon lequel « des réformes institutionnelles [...] devraient être mises en place grâce à de vastes consultations publiques, auxquelles participeraient les victimes et d'autres acteurs de la société civile »).



## IV. DIRECTIVES OPÉRATIONNELLES

Pour mettre en place un programme de réforme du personnel dans une situation postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, il est indiqué de suivre une approche en trois étapes. Premièrement, il convient d'évaluer la situation actuelle d'une institution et de son personnel, ainsi que son contexte social, afin de définir les besoins de réforme du personnel (sect. A). Deuxièmement, sur la base de l'évaluation, les caractéristiques et les normes structurelles d'une réforme du personnel, concernant en particulier ses effectifs, sa composition, les qualifications requises et les règles d'intégrité, peuvent être déterminées (sect. B). Troisièmement, une fois ces paramètres et ces normes définis, le processus de réforme proprement dit doit être mis au point (sect. C). Les directives suivantes définissent un cadre opérationnel de référence pour réaliser un programme en trois étapes de réforme du personnel.

*Programme de réforme du personnel : vue d'ensemble*



Les différents types d'institutions posent des problèmes qui leur sont spécifiques. Par exemple, la réforme des organismes de sécurité soulève généralement d'importantes difficultés liées aux effectifs considérables du personnel concerné. La sélection des juges suscite des préoccupations particulières en matière d'indépendance de la magistrature. L'examen des candidatures à des charges électives conduit à s'interroger quant aux interférences possibles avec la volonté des électeurs. Les directives opérationnelles énumérées ci-dessous ne s'appliquent pas toutes à toutes les institutions publiques ; elles permettent néanmoins d'établir des distinctions entre elles et de mettre au point des programmes de réforme du personnel adaptés à chacune.

## **A. Évaluation de la situation**

En raison du conflit ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, le secteur public se trouve souvent morcelé, les limites entre les différentes institutions publiques sont vagues et poreuses et, enfin, les effectifs de fonctionnaires sont excessifs. Dans nombre de cas, les fonctionnaires étaient recrutés de façon informelle et n'avaient pas de formation appropriée ; de plus, ils participaient souvent au conflit ou étaient liés au régime autoritaire précédemment en place, tandis que les violations des droits de l'homme étaient générales et systématiques ; enfin, à l'issue du conflit ou suite à la disparition du régime autoritaire, les conséquences de ces mêmes violations alimentent un débat. Généralement dénaturée au cours de cette période, la structure d'une institution ne répond pas aux besoins d'un pays régi par l'état de droit. Il est par ailleurs courant que le personnel d'une institution ne représente pas la population qu'il est censé servir.

Les conditions décrites ci-dessus ne sont pas nécessairement toutes présentes dans le pays considéré. À l'issue d'un conflit ou après la disparition d'un régime autoritaire, les données de base concernant le personnel d'une institution publique sont rarement disponibles. Aussi convient-il de procéder à une évaluation approfondie de façon à définir les besoins et les risques liés à la réforme du personnel, et de mettre au point un programme approprié. L'évaluation proprement dite doit comporter 1) une évaluation des besoins de la population et des capacités ; 2) une revue détaillée du personnel de l'institution ; 3) une évaluation du bassin de remplacement potentiel et 4) une analyse de la volonté politique de réforme.

### ***1. Évaluation des besoins de la population et des capacités***

Les besoins de la population qu'une institution est censée servir doivent déterminer sa structure administrative et les qualifications requises de son personnel. Par exemple, une société dans laquelle les infractions liées à l'appartenance sexuelle sont nombreuses a sans doute besoin de se doter d'unités spécialisées dont le personnel possède les compétences spécifiques permettant de traiter ces problèmes. Une évaluation approfondie des besoins de la population est indispensable avant de déterminer les réformes nécessaires du personnel et de concevoir un programme à cet effet ; de vastes consultations de la société civile et un sondage d'opinion permettront

d'identifier les besoins de la population. Il convient de prêter une attention particulière aux besoins des victimes, des femmes, des minorités et des groupes vulnérables.

Il y a lieu d'évaluer non seulement les besoins de la population, mais aussi les capacités et les ressources dont dispose l'État pour établir et mettre en œuvre la réforme du personnel. Or, les capacités sont généralement limitées et les sociétés sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire souffrent d'une pénurie de ressources. Aussi une planification réaliste doit-elle prendre en compte les ressources à la disposition du processus.

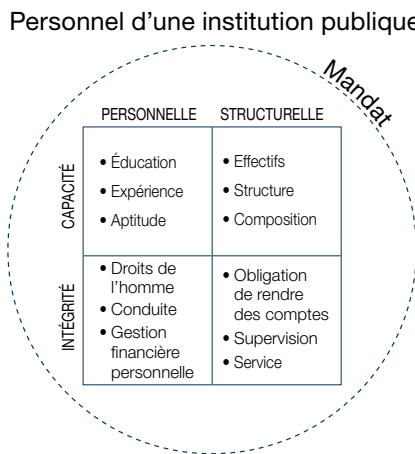
## 2. Évaluation du personnel

### a) Grille des qualités de capacité et d'intégrité

La grille des qualités de capacité et d'intégrité est un outil méthodologique simple permettant d'évaluer le personnel des institutions publiques et de mettre au point des mesures réalistes de réforme du personnel<sup>12</sup>. Cet outil définit deux aspects fondamentaux du personnel de la fonction publique, l'aspect individuel et l'aspect structurel ; il utilise deux rubriques principales, deux catégories de qualités du personnel de la fonction publique : la capacité (ou les compétences) et l'intégrité.

Le personnel d'une institution publique se compose du nombre total de personnes titulaires de postes. Le personnel présente donc un aspect individuel et un aspect structurel : d'une part, il se compose d'individus, d'autre part, il est défini par une structure administrative.

*Grille des qualités de capacité et d'intégrité : instrument simple d'évaluation*



<sup>12</sup> La grille des qualités de capacité et d'intégrité a été mise au point par Serge Rumin et Alexander Mayer-Rieckh ; elle a été appliquée dans plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies.



Les qualités du personnel de la fonction publique relèvent de deux grandes catégories : la capacité et l'intégrité. La *capacité* désigne les qualités permettant au personnel de s'acquitter des tâches techniques relevant du mandat de l'institution. L'*intégrité* désigne les qualités lui permettant de s'acquitter des obligations de ce mandat, conformément aux normes fondamentales des droits de l'homme, aux normes professionnelles et aux règles de l'état de droit.

Les deux colonnes verticales correspondent aux aspects individuels et structurels. Les lignes horizontales correspondent aux deux qualités fondamentales, à savoir la capacité et l'intégrité. Les quatre zones ainsi obtenues définissent une grille d'analyse permettant d'évaluer globalement l'état du personnel d'une institution :

- La capacité personnelle rend compte des qualifications d'un agent, par exemple de son niveau d'instruction et de sa formation professionnelle, de son expérience et de sa compétence professionnelle, ainsi que de son aptitude physique et mentale.
- L'intégrité personnelle désigne l'observation, par un agent, des normes internationales des droits de l'homme et de la déontologie, notamment sa bonne gestion financière personnelle.
- La capacité structurelle désigne les caractéristiques institutionnelles du personnel, c'est-à-dire effectifs, structure administrative et composition (par sexe, par groupe ethnique et par religion).
- L'intégrité structurelle désigne les procédures utilisées afin d'institutionnaliser les principes et les valeurs d'une institution, notamment les mécanismes disciplinaires et les procédures de dépôt de plaintes, les mécanismes de contrôle, les directives éthiques et les codes de conduite.



## b) Mandat de l'institution

Au moyen de l'outil méthodologique constitué par la grille d'analyse de la capacité et de l'intégrité, l'évaluation commence par une analyse du mandat de l'institution à réformer. Définissant les tâches et les responsabilités d'une institution, le mandat indique les paramètres fondamentaux de la structure administrative et les attributions associées à chaque poste. La description du mandat figure dans les statuts de l'établissement, lesquels fixent également l'organisation et les responsabilités de l'institution, ainsi que les règlements intérieurs éventuels.

Pendant un conflit ou sous un régime autoritaire, les institutions publiques assument fréquemment des tâches différentes des responsabilités prévues dans leur mandat. Certaines institutions dérogent à leurs responsabilités, d'autres adoptent le mandat d'une autre institution et d'autres encore sont marginalisées ou cessent de fonctionner. Le processus d'évaluation doit retracer brièvement les grandes lignes de l'histoire du conflit ou du régime autoritaire de façon à pouvoir évaluer les tâches effectivement accomplies par les institutions publiques en question. Le fait de retracer leur historique fournit des informations de base sur les besoins en matière de réforme

institutionnelle et facilite en outre la vérification de l'intégrité des agents de l'État, en donnant des indications sur leur conduite passée.

### **c) Enregistrement pilote**

À la fin du conflit ou suite à la disparition du régime autoritaire, les informations fiables concernant les effectifs et le statut des agents de l'État sont souvent limitées, en particulier au sein des grandes institutions dans les secteurs de la sécurité tant civile que militaire. De manière fréquente, les dossiers et les archives personnels n'ont jamais été créés ou ont fait l'objet de manipulations inadéquates ou encore ont été détruits. Les attributions individuelles restent floues et la structure administrative d'une institution publique est souvent mal définie.

L'enregistrement est donc la première étape importante (qui ne prête relativement pas à controverse) d'un processus de réforme du personnel. En règle générale, l'enregistrement des agents de la fonction publique est possible, même lorsque les circonstances politiques ne permettent pas encore la mise en œuvre d'un programme complet de réforme du personnel. L'enregistrement fournit des informations sur l'expérience professionnelle et les compétences des agents de l'État, ainsi que des données de base sur leurs activités au cours du conflit ou sous le régime autoritaire précédent.

L'enregistrement prend beaucoup de temps et mobilise beaucoup de ressources, en particulier lorsque les effectifs d'une institution publique (ou de plusieurs institutions) sont importants. La tenue et la mise à jour du registre une fois l'enregistrement initial effectué, exigent des moyens supplémentaires. Au cours de la phase d'évaluation, il suffit généralement de réaliser un pré-enregistrement d'un échantillon représentatif de membres du personnel pour pouvoir identifier les principaux besoins de réforme et mettre au point un programme à cet effet. Voir à la section IV.C.3.a ci-dessous la description détaillée des processus d'enregistrement.

### **d) Banque de données d'intégrité**

On constate fréquemment une insuffisance notable d'informations fiables concernant l'intégrité des agents de la fonction publique et des postulants, en particulier quant à leur conduite pendant le conflit ou sous le régime autoritaire. Au cours de ces périodes, les violations des droits de l'homme sont souvent dissimulées et les preuves sont détruites. La police et la magistrature poursuivent rarement les violations et sont même susceptibles de maintenir un climat d'impunité. On a souvent fait taire les organisations non gouvernementales (ONG) qui surveillent les violations des droits de l'homme et se livrent à des enquêtes. Bien que l'enregistrement révèle certaines informations à caractère général, cette étape s'avère généralement insuffisante pour évaluer complètement et de façon systématique l'intégrité de chacun des agents de l'État et des postulants à la fonction publique.

L'obtention d'informations fiables sur l'intégrité des agents de l'État ou des postulants exige la création d'une banque de données d'intégrité, au terme d'un processus dynamique de collecte d'informations générales à partir de différentes sources. Les données pertinentes doivent être enregistrées et classées par coupable présumé, plutôt que par incident. Parmi les sources d'information figurent les dossiers personnels, les archives des tribunaux, les dossiers des partis, les listes électorales, les rapports des Nations Unies, les rapports des ONG, les rapports des commissions de vérité, les rapports des médias et, enfin, les rapports établis par des enquêteurs indépendants. Toutes ces informations doivent être croisées et évaluées quant à leur crédibilité et leur fiabilité, en particulier lorsqu'elles datent de la période du conflit ou du régime autoritaire.

Les services secrets de la police qui conservent des dossiers confidentiels détaillés concernant les individus sont une constante des régimes autoritaires. Théoriquement, ces dossiers peuvent être introduits dans une banque de données d'intégrité. Toutefois, les informations contenues dans ces dossiers confidentiels étant souvent douteuses, il faut les utiliser avec la plus grande prudence. Qui plus est, la vie privée, en particulier celle des victimes, des témoins, des témoins potentiels et des personnes non concernées par la réforme du personnel, doit être protégée conformément aux normes fondamentales des droits de l'homme.

Une autre option intéressante pour recueillir des informations sur l'intégrité des agents de l'État et des postulants consiste à donner à la population l'occasion de fournir les informations qu'elle détient. Dans la mesure où la situation de la sécurité le permet, une possibilité consiste à diffuser largement des listes de noms d'agents de l'État et de postulants et à nommer un point de contact chargé de recevoir les informations concernant leurs antécédents.

### **e) Risques des révocations**

Les fonctionnaires révoqués qui ne trouvent pas un autre emploi et ne sont pas intégrés dans la société risquent de glisser dans la criminalité et d'entraver le processus de réforme. En particulier, la révocation d'un nombre important d'agents de sécurité armés peut constituer un risque réel pour la sécurité et menacer la transition proprement dite. Il convient d'évaluer les risques potentiels créés par les révocations avant de mettre au point un programme de réforme du personnel, et d'envisager différentes options en matière d'indemnités de départ et de mesures d'aide provisoire, en particulier pour les fonctionnaires révoqués pour des raisons autres qu'un défaut d'intégrité. Les programmes de réforme du personnel peuvent être associés aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Toutefois, il y a lieu de tenir dûment compte des droits des victimes : l'aide aux fonctionnaires révoqués ne doit pas se faire au détriment des besoins des victimes.

### *3. Évaluation du bassin de remplaçants potentiels*

Un programme de réforme du personnel peut exiger le recrutement de nouveaux agents de l'État pour remplacer ceux qui ont été révoqués ou pour occuper de nouveaux postes. Or, il n'est pas toujours facile de trouver des remplaçants intègres. Afin de réduire au minimum les risques de vide de gouvernance et de mesurer le temps et les ressources nécessaires à l'identification, à la préparation et à la formation des nouvelles personnes recrutées, il convient d'évaluer le bassin de remplaçants potentiels, ainsi que leurs caractéristiques générales en termes de capacité et d'intégrité.

Dans les pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, il peut s'avérer extrêmement difficile de trouver des candidats qualifiés, ce qui peut demander la mise au point de programmes de formation spéciaux afin de créer rapidement les capacités requises. Par ailleurs, il est parfois difficile de persuader des individus plus qualifiés de rejoindre les rangs du service public, étant donné qu'en période de transition la fonction publique n'est pas nécessairement considérée comme une activité intéressante et sûre.

### *4. Évaluation de la volonté politique et de la résistance*

La résistance à la réforme est une caractéristique couramment observée dans les pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire. Les personnes comme les groupes qui, en raison d'un programme de réforme, risquent de perdre une partie de leur pouvoir et de leur influence s'opposent fréquemment à sa mise en œuvre. Les dirigeants peuvent, par exemple, continuer à poursuivre les objectifs de l'ancien régime ou de l'époque du conflit. Les agents de l'État qui ont participé ou été complices de violations passées ont intérêt à les dissimuler et à protéger leur poste. L'évaluation doit donc identifier les résistances potentielles au processus de réforme du personnel et les risques pour le processus de transition, ainsi que les personnes et les groupes d'intérêts animés d'un esprit de réforme susceptibles de participer à la conception et à la mise en œuvre d'un programme de réforme du personnel.

## **B. Définition des paramètres, des normes et des résultats**

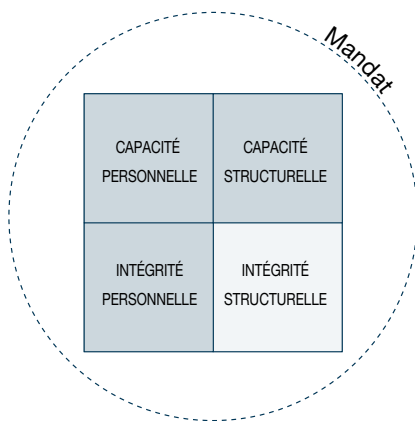
Sur la base de l'évaluation, il convient de définir les objectifs du programme de réforme du personnel, notamment :

- 1) définition du mandat de l'institution
- 2) définition des paramètres structurels (composition et structure)
- 3) définition des normes d'emploi individuelles (descriptions de poste, qualifications requises, etc.)
- 4) équilibrage des objectifs concurrents
- 5) détermination des conséquences pour les agents révoqués du fait du processus de réforme

Là encore, la grille des qualités de capacité et d'intégrité peut constituer un outil méthodologique permettant de définir le mandat, les paramètres et les normes.

*Grille des qualités de capacité et d'intégrité : instrument simple de planification*

### Personnel d'une institution publique



#### 1. Définition du mandat de l'institution



La modification du mandat d'une institution publique, à l'issue d'un conflit ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, peut s'avérer nécessaire afin de répondre aux besoins et aux exigences d'un pays régi par la primauté du droit. Or, des transformations notables du mandat d'une institution publique demanderont en règle générale des transformations structurelles. Il faudra, le cas échéant, fusionner ou regrouper des institutions, réduire ou augmenter leur taille, les créer de toutes pièces ou les supprimer, du fait des modifications de leur mandat. Ces transformations structurelles auront un impact majeur sur les besoins en personnel et devront donc être menées à bien avant d'instaurer un programme de réforme du personnel. Les modifications du mandat d'une institution publique devront généralement faire l'objet d'un processus politique entraînant des modifications de la législation.

#### 2. Définition des paramètres structurels



En fonction des modifications de son mandat et des efforts déployés pour rendre l'institution publique plus efficace, un renforcement de sa capacité structurelle est parfois nécessaire. Il peut en résulter des modifications de la taille et de la vocation de ses départements, du nombre de postes, du nombre de cadres supérieurs par rapport aux cadres moyens et au personnel non cadre, et de la composition du personnel de l'institution.

La composition du personnel d'une institution publique d'un pays régi par l'état de droit doit généralement refléter celle de la population qu'elle est censée servir. Les institutions représentatives ont une meilleure perception des préoccupations et des besoins particuliers des différents groupes d'une société et gagnent plus facilement la confiance de la population. Toutefois, les avis divergent très largement quant au degré de représentativité idéal des institutions publiques, lequel dépend du type d'institution et de son mandat, de ses caractéristiques socio-historiques et de considérations politiques.

Le degré de représentativité est mesuré par un certain nombre de critères, notamment le rapport hommes-femmes, l'appartenance ethnique, l'origine géographique et la religion. Des mesures spéciales doivent parfois être adoptées pour pouvoir intégrer des factions autrefois antagonistes et des ex-combattants. La représentativité des institutions joue un rôle particulièrement décisif dans les pays sortant d'un conflit présentant une dimension ethnique, géographique ou religieuse, et tout spécialement lorsque la réforme implique l'intégration d'institutions publiques dont la composition reposait sur des critères ethniques, géographiques ou religieux.

Les décisions en matière de structure administrative et de composition définissent les paramètres structurels d'une réforme du personnel puisqu'elles déterminent le nombre et le type d'agents de l'État à prévoir, affectent les qualifications requises pour chaque poste et limitent le nombre de postes ouverts aux personnes d'un sexe donné, appartenant à tel ou tel groupe ethnique ou religieux ou provenant de telle ou telle région.

### *3. Définition de normes d'emploi individuelles*

#### **a) Définition de normes de capacité personnelle**



Une fois définies la structure administrative et la composition du personnel d'une institution, il faut mettre au point des descriptifs de fonctions énonçant les qualifications personnelles et professionnelles requises, à savoir la compétence et l'expérience professionnelle ainsi que les aptitudes physiques et mentales adaptées aux aspects techniques d'un poste donné. Les informations recueillies au cours d'un processus de préenregistrement fourniront de précieuses indications pour définir des normes de capacité personnelle adaptées et réalistes dans un contexte donné. La situation qui prévaut à l'issue d'un conflit ou suite à la disparition d'un régime autoritaire impose parfois des normes de compétences professionnelles initialement peu élevées, qui doivent être progressivement relevées une fois la formation assurée.

#### **b) Définition de normes d'intégrité personnelle**



Les candidats à un poste dans la fonction publique doivent non seulement posséder les compétences requises, mais également témoigner de leur intégrité. L'intégrité d'une personne s'exprime par son acceptation des normes internationales en matière de droits de l'homme

et de déontologie, y compris ses qualités de gestion financière personnelle. Bien que l'on s'entende généralement sur le fait que l'intégrité constitue une exigence fondamentale pour travailler dans la fonction publique, les avis sont très partagés quant à sa signification précise, et quant à la nature et au niveau d'intégrité nécessaire pour occuper un poste dans la fonction publique, notamment dans le cas des pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire.

Si l'intégrité d'une personne se mesure à son comportement, les violations passées ne sont qu'une indication quant à son comportement futur. Le contexte du conflit et du régime autoritaire est parfois une circonstance atténuante pour certains actes commis dans le passé ; selon le type de violation en cause, il n'est donc pas impossible que l'intégrité de la personne se rétablisse au moins partiellement au fil du temps. Toutefois, les personnes qui ont commis des violations graves des droits de l'homme ou des crimes graves en vertu du droit international ne doivent pas occuper de fonction publique. Ces violations comprennent en particulier les actes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les exécutions extrajudiciaires, la torture et les actes ou traitements similaires, cruels, inhumains ou dégradants, les disparitions forcées et l'esclavage<sup>13</sup>. Il s'agit de crimes graves qui dénotent une absence d'intégrité propre à affecter radicalement la capacité d'une personne à exercer une fonction publique. Lorsqu'une personne a été condamnée et sanctionnée pour des crimes de cette nature – les États sont dans l'obligation de poursuivre ces crimes –, il est normal qu'elle soit exclue de la fonction publique<sup>14</sup>. L'agent de l'État qui a commis de tels actes a perdu la confiance spéciale dont il bénéficiait et doit être révoqué<sup>15</sup>. Une nouvelle recrue qui a commis des crimes graves ne peut gagner la confiance ; son maintien en poste ou son embauche risque de compromettre la réputation de l'institution publique dans son ensemble.

En ce qui concerne les violations et les manquements de gravité inférieure à celle des violations flagrantes des droits de l'homme ou des crimes graves selon le droit international, certains éléments peuvent indiquer si une personne a retrouvé son intégrité ou si elle peut la retrouver à l'avenir. Les questions suivantes peuvent être posées :

---

<sup>13</sup> La définition des violations graves des droits de l'homme et celle des crimes graves en vertu du droit international se recoupe largement. La définition des crimes graves selon le droit international figure dans les documents E/CN.4/2005/102/Add.1, p. 6, et E/CN.4/2005/102, par. 13. Voir également l'observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 18).

<sup>14</sup> La révocation ne supprime aucunement l'obligation de faire valoir la responsabilité pénale des agents de l'État auteurs de violation. Voir, par exemple, les observations finales du Comité des droits de l'homme concernant le Guatemala, (CCPR/CO/72/GTM, par. 13). Sur l'obligation d'enquêter et de poursuivre les violations graves des droits de l'homme et la jurisprudence correspondante, voir également le document E/CN.4/2004/88, par. 24 à 56.

<sup>15</sup> Voir les observations finales du Comité des droits de l'homme concernant l'Argentine (CCPR/CO/70/ARG, par. 9), dans lesquelles le Comité a recommandé à l'Argentine de prendre des mesures « pour que les personnes ayant participé à des violations flagrantes des droits de l'homme soient démisées de leurs fonctions militaires ou publiques ». Voir également les observations finales du Comité concernant la Bolivie (CCPR/C/79/Add.74, par. 15) ; l'affaire *Velásquez Rodríguez*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, n° 4 (Série C), par. 175, arrêt du 29 juillet 1988 ; E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 36.

- Quelle était la nature précise de la violation commise ou du manquement en question et dans quel contexte s'est-il produit ?
- S'agissait-il d'une pratique institutionnelle généralisée (par exemple, corruption généralisée d'un certain milieu professionnel ?)
- La violation ou le manquement en question ont-ils pris fin ou se poursuivent-ils ?
- S'ils ont pris fin, y a-t-il eu reconnaissance des faits ? Une amélioration des comportements a-t-elle été observée ?
- L'acte commis a-t-il fondamentalement affecté la confiance des citoyens ? Si tel est le cas, sera-t-il possible de la regagner ? Dans quelles conditions ?

Un certain nombre de codes internationaux énoncent des principes susceptibles de faciliter la mise au point de normes concrètes d'intégrité adaptées à des situations postconflituelles ou suite à la disparition d'un régime autoritaire. Parmi ces derniers figurent les codes professionnels des Nations Unies, en particulier les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet et le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, la Convention des Nations Unies contre la corruption, et, enfin, le droit pénal international, le droit international des droits d'homme et le droit international humanitaire<sup>16</sup>. L'information recueillie dans la base de données d'intégrité fournira de précieuses indications quant aux carences actuelles à cet égard et aidera à définir des normes d'intégrité adaptées et réalistes pour la situation considérée. Il n'existe cependant pas de critères indéniables permettant de définir précisément la nature et les limites des normes d'intégrité applicables aux manquements moins graves ; il faudra donc les définir en fonction du contexte.

#### *4. Harmonisation de normes concurrentes*

Les paramètres et les normes définis dans les catégories de la grille d'analyse des qualités de capacité et d'intégrité (capacité structurelle, capacité personnelle, et intégrité personnelle) risquent de fixer des objectifs contradictoires en matière de réforme du personnel. Aussi la mise au point d'un programme dans ce domaine est-elle susceptible d'exiger des compromis et des arbitrages délicats.

En règle générale, la légitimité d'un programme de réforme du personnel dépendra de l'observation de certaines normes minimales concernant chacune des trois catégories mentionnées ci-dessus. Une institution publique dont le personnel est compétent, mais composé d'une seule ethnie, par exemple, n'est guère susceptible d'avoir la confiance des autres groupes ethniques et risque de ne comprendre ni leur langue ni leurs préoccupations. Le personnel d'une autre institution peut très bien présenter des niveaux d'intégrité élevés, mais manquer par ailleurs des compétences requises. Bien qu'il soit animé des meilleures intentions, le personnel ne sera alors pas en

---

<sup>16</sup> En ce qui concerne les codes professionnels et autres normes de base, voir le document intitulé : *Human Rights and Law Enforcement : A Manual on Human Rights Training for the Police* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.96.XIV.5).



mesure de s'acquitter du mandat de l'institution. Tandis qu'il ne faut pas maintenir en poste des collaborateurs présentant des carences graves en matière d'intégrité, il convient de procéder à une évaluation soigneuse qui gère les séquelles politiques d'un conflit ou d'un régime autoritaire particulier, tout en s'employant à mettre en place une institution publique équitable et efficace.

### *5. Définition des conséquences*

Le défaut de conformité d'un agent de l'État aux normes minimales exigées pour son maintien en poste peut avoir différentes conséquences. Il convient de définir les conséquences correspondant à chaque norme. Lorsqu'un agent de l'État a été révoqué pour grave défaut d'intégrité, son accès futur à des emplois publics comparables doit être restreint puisque sa fiabilité réduite compromet l'efficacité et la légitimité de l'institution publique ; ainsi, il pourrait être disqualifié pour une certaine catégorie de postes, soit pour tous les postes d'une institution publique, soit pour la fonction publique en général. La disqualification pourrait être permanente ou temporaire et la réintégration dans la fonction publique pourrait dépendre de la vérification de certaines conditions, par exemple la reconnaissance de certains actes ou de certains manquements ou leur indemnisation. L'agent de l'État pourrait également être muté, engagé à l'essai, rétrogradé ou interdit de promotion. Les mesures de disqualification pourraient également entraîner la privation de privilèges et de différents avantages. Le choix des conséquences appropriées s'effectue en fonction de chaque contexte. Les employés qui ont commis des violations flagrantes des droits de l'homme ou des crimes graves en vertu du droit international doivent en général être exclus de la fonction publique, mais la détermination des conséquences appropriées dépend dans une large mesure des circonstances particulières de la transition.

Lorsqu'un agent de l'État a été révoqué uniquement à la suite de modifications de la structure administrative, des effectifs ou de la composition du personnel, cela ne devrait avoir aucune conséquence pour son aptitude future à l'emploi. Il peut alors postuler immédiatement à un autre emploi public. L'insuffisance des compétences professionnelles d'un agent de l'État peut être corrigée par une formation complémentaire, de sorte que l'intéressé peut postuler à nouveau pour le même emploi ou pour un emploi similaire dès qu'il aura acquis les qualifications qui lui faisaient défaut. Il faut certes éviter de sembler récompenser les auteurs de violations, tout en prenant grand soin par ailleurs d'éviter, ou du moins d'atténuer les effets préjudiciables que pourraient avoir des révocations sur des agents de l'État révoqués pour des raisons autres que leur défaut d'intégrité. Le processus de réforme du personnel pourrait par exemple prévoir des emplois de substitution, des indemnités de licenciement, ainsi qu'une aide à la réintégration ou encore des activités de recyclage.

## **C. Conception du processus**

Une fois établis les paramètres structurels et les normes d'emploi d'une institution publique, le processus de réforme proprement dit doit être mis sur pied. La section suivante propose des directives en matière de conception de la réforme du personnel proprement dite.

## *1. Mécanisme spécial*

L'auto-réforme est généralement difficile étant donné que les intérêts en place compromettent une évaluation objective des besoins de réforme et s'opposent à une mise en œuvre réelle et équitable du processus. Dans les circonstances politiques complexes d'un pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, la capacité des institutions publiques à se réformer elles-mêmes est encore plus restreinte. Souvent, elles ont intérêt à étouffer les violations commises dans le passé et à s'opposer à la réforme. Dans nombre de cas, elles conservent des liens avec d'anciens dirigeants et persistent dans la poursuite des objectifs de l'ancien régime ou de la période du conflit. Le besoin de réformes résulte toutefois dans une mesure importante des liens inextricables des institutions avec le passé. De plus, la limitation des ressources dont elles disposent dans une situation postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire leur laisse peu de marge pour appliquer une réforme du personnel lourde à gérer tout en assumant leurs responsabilités courantes.

Pendant la période de transition, une réforme du personnel doit donc, en règle générale, être administrée par un mécanisme spécialement créé, sous la forme d'une commission. Cette commission spéciale doit être indépendante pour garantir une mise en œuvre équitable, impartiale et légitime du processus. Or, il n'est pas toujours facile de créer une commission indépendante et de veiller à l'impartialité de ses membres, dans le contexte politique tendu d'un pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire. Ses membres doivent être des citoyens intègres éminents, sans lien avec un parti politique ou une ancienne partie belligérante. La participation de membres étrangers ou de non-ressortissants est susceptible de renforcer l'indépendance et la légitimité de la commission. De vastes consultations doivent précéder la nomination par une instance indépendante suprême – cour constitutionnelle, chef de l'État ou institution internationale – de ses membres les plus hauts placés. Pour que les principaux dirigeants de la commission bénéficient d'une large acceptation, leur nomination pourrait être soumise à l'approbation d'une instance bénéficiant de la confiance générale des citoyens. Les dirigeants doivent être nommés pour la durée du processus de réforme du personnel et ne doivent pas être révocables pendant ce temps. En fonction des circonstances politiques et des missions concrètes à mener à bien, il pourrait y avoir une commission pour l'ensemble du secteur public ou des commissions séparées pour certaines institutions.

Les processus de réforme du personnel sont complexes, prennent beaucoup de temps et absorbent des ressources considérables, en particulier lorsqu'ils concernent des institutions dont les effectifs sont importants. Leur succès ou leur échec dépend dans une large mesure d'une évaluation approfondie des exigences opérationnelles et de la possibilité de disposer du temps et des ressources nécessaires ; l'enregistrement des agents de l'État, leur sélection, l'évaluation de leurs compétences, et en particulier l'examen de leurs antécédents, sont autant de tâches complexes qui prennent du temps et exigent des compétences spécialisées. La commission spéciale aura besoin d'un secrétariat bien pourvu en personnel pour rassembler les informations

nécessaires et prêter son concours au processus décisionnel. Le personnel du secrétariat doit être multidisciplinaire et compter dans ses rangs des gestionnaires de systèmes d'information, des juristes et des experts techniques. La commission et son secrétariat doivent en outre être dotés de ressources financières et matérielles appropriées, notamment de locaux sécurisés, de systèmes de classement et de gestion de l'information, de moyens de transport, et du matériel nécessaire pour réaliser des enquêtes.

La création d'un mécanisme spécial indépendant risque au demeurant de poser de graves difficultés pour les économies mises à rude épreuve des pays en transition. Eu égard à l'importance des processus de réforme de personnel dans les périodes de transition, la communauté internationale doit prendre en charge la mise en place de ces mécanismes.

La commission spéciale risque de devoir prendre des décisions impopulaires, pouvant compromettre la sécurité de ses membres. Il faut donc mettre en place des dispositions pour garantir leur sécurité.

## *2. Principaux types de processus de réforme du personnel*

En période de transition, on distingue deux principaux types de réforme du personnel : l'examen individuel et le renouvellement des nominations. Dans un processus d'examen individuel, le cas de chaque agent en activité est vérifié pour déterminer le bien-fondé de son maintien en place. Dans un processus de renouvellement des nominations, on procède dans un premier temps à la dissolution de l'institution, puis tous les employés doivent postuler auprès d'une nouvelle institution, dont tous les postes sont pourvus en mettant en concurrence tous les candidats. Ces deux types de processus correspondent à deux grandes conceptions de la réforme des institutions : leur réorganisation et leur refondation. Ce choix dépend en particulier de l'ampleur de la réforme générale du personnel. Un troisième type moins courant de réforme est décrit à la fin de la présente section : il s'agit des procédures disciplinaires normales.

### **a) Processus d'examen individuel – restructuration de l'institution**

#### *i) Concept*

Dans un processus d'examen individuel, on institue généralement un mécanisme transitoire spécial chargé de vérifier le cas des agents de l'État en activité et de déterminer leur aptitude à conserver leur poste. L'objectif essentiel est de révoquer les agents jugés inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Dans ce processus, les normes fondamentales d'une procédure équitable s'appliquent, la charge de la preuve incombant à l'instance examinatrice, l'examen des preuves et de leur force probante constituant alors la norme applicable (on trouvera ci-dessous un examen détaillé des normes juridiques fondamentales).

La décision de mettre en place un processus d'examen individuel s'appuie sur les deux principes suivants : premièrement, il faut prévoir un mécanisme spécial pour réaliser les réformes du personnel nécessaires au cours de la période postconflictuelle ou suite à la disparition d'un régime autoritaire. Les mécanismes disciplinaires normaux et les procédures de licenciement seraient dépassés ou insuffisants. Deuxièmement, il est possible d'atteindre les objectifs de la réforme en révoquant les agents de l'État inaptes au service, tandis que les autres modifications structurelles ne sont pas absolument nécessaires ou sont réalisables séparément. Un processus d'examen individuel implique une continuité contractuelle et une continuité de l'institution au niveau structurel. Chacun des agents de l'État reste en activité tant que l'instance examinatrice ne les juge pas inapte à occuper leur poste. Au niveau structurel, un processus d'examen des dossiers individuels est une restructuration progressive d'une institution qui continue d'exister. Ce type de processus convient davantage pour s'attaquer aux carences individuelles en termes de capacité et d'intégrité que pour s'attaquer aux carences structurelles. Les modifications structurelles importantes sont prises en charge de façon plus efficace par un processus de renouvellement des nominations (voir section IV.C.2.b ci-dessous).

## *ii) Exigences légales*

Les garanties fondamentales de procédure régulière s'appliquent également aux procédures non pénales<sup>17</sup>. Les agents de l'État qui font l'objet d'un examen de leur dossier doivent donc bénéficier des garanties élémentaires d'une procédure administrative régulière<sup>18</sup>.

Un processus d'examen doit être individualisé. Ainsi, lorsqu'il s'agit de révoquer une personne qui occupe un emploi public en raison d'une infraction pénale, sa responsabilité personnelle doit être établie (pas nécessairement selon le critère d'établissement de la preuve appliqué dans les affaires pénales ; voir ci-dessous). La notion de responsabilité collective est généralement contraire aux garanties élémentaires d'une procédure régulière<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14 (qui décidera [...] ses droits et obligations de caractère civil). De l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme, les garanties de traitement équitable de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliquent pas en règle générale aux conflits entre les fonctionnaires et l'État (*Pellegrin c. France*, 8 décembre 1999). Les fonctionnaires faisant l'objet d'un processus d'assainissement dans le cadre européen risquent de ne pas être protégés par les exigences de procédure régulière définies dans la Convention. Le Comité des droits de l'homme a adopté une approche différente en déclarant que le concept de conformité à la loi selon l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reposait sur « la nature du droit en question et non sur le statut de l'une des parties » (CCPR/C/51/D/441/1990, par.5.2). Dans une décision plus récente, la Chambre des droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine s'est écartée du précédent de l'affaire Pellegrin et a reconnu le bien-fondé de la cause d'un officier de police qui contestait son licenciement. (*Rusmir Džaferović c. Fédération de Bosnie-Herzégovine* (3 décembre 2003), CH/03/12932).

<sup>18</sup> Dans la législation internationale des droits de l'homme, les exigences de procédure régulière dans le cas des procédures non pénales sont moins explicitement définies que dans celui des procédures pénales. Les garanties fondamentales présentées ci-après s'appliquent néanmoins à toute procédure régulière.

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire, par. 12.

Les agents de l'État qui font l'objet d'un examen doivent bénéficier du respect des droits de la défense. Ces droits comprennent certains éléments fondamentaux : lancement de la procédure dans un délai raisonnable et généralement de façon publique ; notification aux parties mises en examen des procédures dont elles font l'objet et des charges pesant contre elles ; possibilité pour celles-ci de préparer leur défense, notamment accès aux données appropriées ; possibilité pour celles-ci de présenter des arguments et des preuves et de répondre aux arguments et aux preuves contradictoires devant l'instance qui gère le processus d'assainissement, possibilité de représentation par un avocat ; et notification aux parties de la décision et des motifs qui la justifient. En règle générale, une instruction doit obéir au principe de l'« égalité des armes ». De plus, les agents soumis à une procédure d'examen doivent avoir le droit de faire appel d'une décision défavorable auprès d'un tribunal ou d'une autre instance indépendante<sup>20</sup>.

Généralement, la charge de la preuve incombe à l'instance examinatrice qui doit démontrer qu'un agent de l'État est inapte à l'exercice d'une fonction publique. Dans des circonstances exceptionnelles, la charge de la preuve peut être inversée, lorsque le groupe ou le service dont faisait partie le fonctionnaire pendant le conflit ou sous le régime autoritaire se caractérise par des antécédents bien connus de violations des droits de l'homme. Cette situation créerait une présomption contestable d'inaptitude à l'exercice d'une fonction publique<sup>21</sup>. Toutefois, il convient d'envisager un processus de renouvellement des nominations dès lors que la pratique des violations s'est banalisée dans toute l'institution et que la révocation d'un grand nombre d'agents de l'État risque de s'avérer nécessaire (voir ci-dessous).

Comme dans toute procédure administrative, le critère d'établissement de la preuve applicable dans une procédure d'examen sera celui de la force probante des preuves et non celui de l'intime conviction exigé dans le cadre des procédures pénales<sup>22</sup>. Suivant ce critère, l'instance examinatrice doit suivre la version des événements qui semble la plus probable, raisonnable ou vraisemblable, compte tenu de tous les éléments de preuve.

Les agents de l'État (notamment les juges) qui ont été nommés de façon illégitime – en violation des exigences de procédure ou de qualification – peuvent être légalement relevés de leurs fonctions. Leur révocation n'a pas besoin d'autre justification<sup>23</sup>. Un réexamen de la décision par une instance indépendante et impartiale peut toutefois être demandé.

---

<sup>20</sup> E/CN.4/12005/102, par. 69.

<sup>21</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes : directives garantissant que les lois de « lustration » et les mesures administratives analogues sont compatibles avec les exigences d'un État de droit (document 7568, par. 16, al.h, 3 juin 1996.

<sup>22</sup> La norme de preuve applicable est fonction des conséquences potentielles des procédures. Étant donné que les conséquences des procédures d'assainissement sont moins graves que celles des procédures pénales, la preuve au-delà de tout doute raisonnable (l'intime conviction) n'est pas exigée.

<sup>23</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 30 (selon lequel les juges « qui ont été désignés illégitimement ou qui ont tiré leur pouvoir juridictionnel d'un acte d'allégeance peuvent être démis de leurs fonctions par la loi en application du principe du parallélisme des formes »).

Les obligations contractuelles résultant du licenciement d'agents de l'État du fait d'une procédure d'examen, doivent être honorées, en particulier lorsqu'ils sont révoqués pour des raisons autres qu'un défaut d'intégrité. Ces dispositions peuvent comporter des indemnités de licenciement, ainsi que différents avantages, des pensions, etc.<sup>24</sup>

## **b) Processus de renouvellement des nominations – refondation de l'institution**

### *i) Concept*

Un processus de renouvellement des nominations inverse la dynamique d'une procédure d'examen. L'institution publique concernée est démantelée dans un premier temps, puis une nouvelle institution est créée et la totalité des postes à pourvoir sont mis au concours. Tous les agents en activité doivent faire acte de candidature s'ils souhaitent continuer à travailler dans la nouvelle institution publique. Afin d'éviter un vide de gouvernance, ils peuvent rester en place jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant à leur future situation professionnelle. Lorsque la candidature d'un agent de l'État en activité n'est pas retenue, il est mis un terme à ses fonctions. Alors que l'objectif premier d'une procédure d'examen consiste à révoquer les personnes inaptes au service public, le but d'un processus de renouvellement des nominations est de pourvoir les postes en choisissant les personnes les plus aptes et les mieux qualifiées.

Un processus de renouvellement des nominations est une intervention importante, tant au niveau individuel qu'au niveau structurel. Au niveau individuel, les agents de l'État deviennent des postulants, leur maintien en place étant conditionné par le renouvellement de leur nomination. Ce type de processus déplace le fardeau de la preuve sur le demandeur, lequel doit démontrer que sa candidature est la mieux adaptée au poste vacant. À l'inverse des fonctionnaires éliminés au cours des procédures d'examen, les postulants dans le cadre d'un processus de renouvellement de leur nomination n'ont généralement aucun droit à une audition ou à un recours en révision s'ils ne sont pas choisis, puisque la nomination à une fonction publique n'est aucunement un droit. Ces procédures simplifiées, notamment l'inversion du fardeau de la preuve, allègent notablement le processus de réforme du personnel. Dans un pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, un processus de ce type facilite la sélection des agents les plus aptes, et ne se limite pas à éliminer ceux dont le maintien est manifestement inacceptable.

Au niveau structurel, un processus de renouvellement des nominations correspond à la création d'une nouvelle institution publique. L'ancienne institution cesse d'exister. Cette approche facilite les processus de réforme du personnel qui non seulement remédient aux déficits individuels de capacité et d'intégrité, mais qui exigent aussi l'introduction de modifications notables de la

---

<sup>24</sup> Conseil de l'Europe, résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire, par. 14.

structure administrative et de la composition d'une organisation. Un processus de renouvellement des nominations fournit une meilleure occasion d'annuler les inégalités structurelles et de mettre en place les réformes institutionnelles nécessaires (par exemple, modification significative de la composition par sexe ou par origine ethnique d'une institution publique) et facilite par ailleurs la limitation ou la réaffectation des effectifs dans le cadre d'un regroupement ou d'un démantèlement des institutions publiques.

Le nombre de remplaçants qualifiés limite les possibilités de réforme d'une institution publique au moyen d'un processus de renouvellement des nominations. En règle générale, ce processus est ouvert aux candidatures extérieures afin de pouvoir remplacer les agents de l'État jugés inaptes ou pour occuper de nouveaux postes suite aux changements introduits dans la composition ou la structure administrative d'une institution publique.

### *ii) Exigences légales*

Dans des conditions normales, les conséquences du point de vue procédural du processus de renouvellement des nominations, en particulier le déni d'audition et de recours judiciaire, ainsi que l'inversion du fardeau de la preuve, violeraient les droits fondamentaux à une procédure régulière des agents de l'État en activité dont la nouvelle candidature n'est pas retenue. Ces retournements de procédure sont justifiables au titre d'un processus de transition qui exige la réalisation de changements majeurs quant aux effectifs du personnel, à la structure administrative et/ou à la composition du personnel de l'institution publique considérée.

Qui plus est, dans un pays régi par l'état de droit, il existe des garanties constitutionnelles, en particulier la séparation des pouvoirs, qui protègent l'état de droit et évitent les interférences politiques entre les institutions publiques, notamment la désignation arbitraire de remplaçants et la réorganisation du secteur public par le pouvoir exécutif. L'indépendance de la magistrature offre des garanties spéciales pour les juges, notamment le principe de l'immovibilité. Des dispositions légales protègent généralement l'indépendance de la police en service et autres organismes de sécurité. Un processus de renouvellement des nominations pourrait compromettre gravement l'état de droit et offrir des possibilités d'ingérence arbitraire dans le fonctionnement de différents secteurs publics normalement indépendants. Aussi un tel processus doit-il être limité aux cas de graves dysfonctionnements de l'institution publique considérée et lorsqu'une amélioration globale de l'état de droit n'est guère susceptible d'être observée en son absence. Qui plus est, un processus de renouvellement des nominations doit se dérouler aussi rapidement que possible et aussi vite que le contexte politique le permet afin d'éviter des périodes prolongées d'incertitude juridique.

Il convient également de respecter les droits contractuels suite au licenciement des agents de l'État dans le cadre d'un processus de renouvellement des nominations, en particulier lorsqu'ils sont licenciés pour des raisons autres qu'un défaut d'intégrité. Ces dispositions peuvent comporter des indemnités de licenciement et différents avantages, des retraites, etc.

### c) Processus disciplinaire – régénération de l'institution

Dans les situations d'après conflit ou suite à la disparition d'un régime autoritaire, la procédure d'examen et celle de renouvellement des nominations constituent les deux principaux types de processus de réforme du personnel. Dans le cadre d'un état de droit établi, l'application des procédures disciplinaires normales permet de révoquer les agents de l'État dont la compétence ou l'intégrité sont insuffisantes. Les défis particuliers propres à un processus de transition excèdent les possibilités de ces procédures normales, la capacité et la disposition des institutions publiques à s'autoréformer s'avérant en effet notablement limitées dans les situations postconflituelles ou suite à la disparition d'un régime autoritaire.

On ne peut cependant écarter simplement la possibilité de recourir aux procédures disciplinaires normales pour réaliser les modifications requises du personnel. Les procédures normales peuvent et doivent être utilisées si le nombre de personnes parmi lesquelles il faut opérer une sélection est réduit ou limité à une partie déterminée d'une institution publique et à condition qu'il existe une volonté politique suffisamment forte de réaliser une autoréforme. En règle générale, il convient de préférer les procédures normales à tout processus spécial de nature à porter atteinte à la certitude et à la clarté du droit.

### *3. Les trois phases d'un processus de réforme du personnel*

Un processus de réforme du personnel comprend généralement trois phases : l'enregistrement, la sélection et l'homologation.

#### a) Enregistrement

Il est nécessaire de procéder à l'enregistrement des agents de l'État qui peuvent faire l'objet d'un processus d'assainissement lorsque les archives du personnel d'une institution publique ne sont pas correctement tenues à jour et si le nombre et la situation professionnelle des agents ne sont pas connus avec certitude. Tel est souvent le cas des grandes institutions dans le secteur de la sécurité qui ont recruté ou renvoyé de façon informelle leur personnel pendant le conflit ou sous le régime autoritaire. Lorsque l'enregistrement n'a pas été réalisé au cours de la phase d'évaluation (voir sect. IV.A.2.c. ci-dessus), il doit l'être dans le cadre de la première étape du processus proprement dit de réforme du personnel. S'il s'agit d'un processus de renouvellement des nominations, l'enregistrement peut avoir lieu au cours du processus de dépôt des candidatures.

L'enregistrement a pour objectif principal d'établir et de clore la liste des personnes qui font partie d'une institution publique et qui doivent faire l'objet du processus de réforme du personnel. L'établissement de cette liste a un effet secondaire important dont le rôle régulateur est décisif dans un pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire : les personnes non enregistrées



ne doivent pas être considérées comme membres de l'institution publique. Une fois l'enregistrement terminé, la seule façon d'intégrer l'institution publique consiste à suivre les procédures normales de candidature et de sélection.

L'enregistrement constitue par ailleurs le point de départ de l'évaluation et de la sélection des agents de l'État. Les formulaires d'enregistrement contiennent les données de base sur chaque agent et ses antécédents professionnels. Les principes régissant la réforme du personnel doivent imposer aux agents de l'État l'obligation stricte de se conformer au processus d'enregistrement. Toute présentation gravement erronée des faits doit constituer en elle-même un motif de disqualification.

L'enregistrement et la tenue d'un registre du personnel sont des tâches complexes, qui prennent du temps, en particulier lorsqu'elles concernent des institutions dont les effectifs sont importants. Elles exigent une planification détaillée, un personnel compétent et des moyens substantiels.

## **b) Sélection**

La deuxième phase du processus est la partie la plus importante de la réforme du personnel. Une fois établie la liste des agents de l'État devant être soumis au processus de réforme, ces derniers font l'objet d'une sélection afin de déterminer s'ils remplissent les conditions de leur maintien en poste. Les conditions d'emploi sont spécifiques à chaque poste et sont établies en fonction de son niveau hiérarchique dans la structure de l'institution (voir sect. IV.B. ci-dessus).

Les informations concernant chacun des agents sont systématiquement recueillies et stockées dans le registre du personnel. Il faut intégrer les données provenant de la banque de données d'intégrité afin de faire figurer dans le registre du personnel les données appropriées sur les antécédents des fonctionnaires. La vérification consiste à appliquer les conditions d'emploi aux données concernant chacun des agents de l'État. Des contrôles supplémentaires et des recherches indépendantes peuvent s'avérer nécessaires afin de combler les lacunes et de vérifier les informations douteuses. Des programmes de formation peuvent être mis en place pour améliorer les compétences des agents de l'État dont les qualifications et les connaissances sont insuffisantes.

## **c) Homologation**

Les agents de l'État qui remplissent les conditions d'emploi sont homologués. L'homologation constitue la décision finale quant au statut d'un agent au cours de la transition. La réforme du personnel est terminée lorsque l'état d'homologation de chacun des agents a été déterminé. Ensuite, la gestion du personnel est régie par les procédures normales.

L'homologation peut en outre exiger d'effectuer une période probatoire. Cette solution peut être indiquée lorsque la gestion du processus de réforme est complexe et que le comportement passé des intéressés a fait l'objet de recherches limitées. Au cours de la période probatoire, les agents de l'État comme les nouvelles recrues peuvent être révoqués plus facilement en cas d'informations complémentaires sur des manquements passés.

Au terme de la phase de transition du processus de réforme du personnel, il convient de s'employer à garantir sa durabilité et à mettre en place des mécanismes permanents de nomination et de contrôle. La commission spéciale pourrait être transformée en instance permanente de nomination et de contrôle, à moins qu'il ne soit mis fin à ses fonctions et que celles-ci ne soient assurées par d'autres institutions.

#### *4. Programmation d'un processus de réforme du personnel*

Une réforme du personnel en période transitoire est une entreprise politiquement controversée, complexe dans la pratique et exigeante en termes de ressources. Les directives opérationnelles définissent un cadre méthodologique permettant de mettre au point un programme de réforme du personnel, mais il est nécessaire de suivre des approches adaptées au contexte politique, aux particularités du mandat en matière de réforme du personnel et, enfin, aux spécificités de chaque institution. Dans le cas d'une transition lente et progressive, par exemple, à l'occasion de laquelle les anciens dirigeants continuent à exercer le pouvoir, la révocation des agents de l'État coupables de violations des droits de l'homme peut rencontrer des résistances, mais il est encore sans doute possible de modifier la structure administrative d'une institution publique, d'intégrer le personnel issu du démantèlement d'autres institutions et de révoquer les agents dont les compétences sont insuffisantes. Au lieu d'appliquer simultanément tous les critères de réforme du personnel, un processus de réforme pourrait être étalé dans le temps de façon à tenir compte de la complexité des défis propres à une transition tant sur le plan politique que sur celui des capacités. Ces décisions sont néanmoins susceptibles d'affecter l'image de l'institution dans la population, sa légitimité ou sa fiabilité. Un processus de réforme du personnel doit certes chercher à sélectionner des personnes intègres, compétentes et représentatives de la population, mais sa réalisation concrète doit être adaptée aux réalités politiques, aux moyens et aux capacités de réforme de la transition considérée.

Les institutions importantes quant à leurs effectifs passent à un processus d'assainissement des problèmes pratiques difficiles à résoudre. Là encore, il serait possible de réaliser une réforme du personnel en plusieurs étapes ou de traiter en priorité le cas de certains agents, notamment ceux qui occupent les postes de direction et d'encadrement.



## Conclusion

De plus en plus, l'assainissement de la fonction publique, en particulier dans le secteur de la sécurité et de la justice, est considéré comme un élément essentiel d'une stratégie efficace et légitime en matière de justice de transition. Les pays sortant d'un conflit ou en train d'évoluer vers la démocratie mettent souvent en place des procédures visant à exclure de la fonction publique des personnes dont l'intégrité est réellement déficiente, afin de mettre sur pied des institutions publiques équitables et performantes. Néanmoins, les points de vue et les approches en matière d'assainissement sont extrêmement divers. La justice de transition est un phénomène tout récent et de nouveaux enseignements ne cessent d'être tirés de cette expérience.

Tandis que le droit international oblige les États à adopter des mesures – notamment des mesures d'assainissement – afin d'empêcher la répétition de violations des droits de l'homme, il y a une grande latitude quant aux modalités de déroulement de ces processus. Les stratégies d'assainissement doivent répondre aux défis historiques, sociaux et politiques propres à chaque société confrontée aux vestiges de graves violations des droits de l'homme et désireuse de réformer les institutions afin d'empêcher la répétition de ces violations. Les divers types d'institutions publiques posent également des problèmes qui leur sont spécifiques, et les stratégies d'assainissement doivent s'adapter à leurs exigences particulières.

Les directives opérationnelles d'assainissement ne donnent pas de solutions toutes faites et ne cherchent pas à répondre à toutes les questions qui se posent lors de l'élaboration d'un mécanisme d'assainissement dans un contexte historique précis. En fait, elles proposent des outils méthodologiques susceptibles de faciliter l'élaboration de stratégies d'assainissement adaptées au contexte et à l'institution. Aussi font-elles valoir la nécessité de commencer toute initiative de réforme par de vastes consultations et par une évaluation détaillée des besoins spécifiques liés à tel contexte et à telle institution.

Les directives font en outre valoir que les défis et les enjeux complexes propres aux situations de transition exigent une conception globale de la réforme des institutions. L'assainissement en est simplement un aspect, qu'une stratégie de réforme efficace et légitime situera dans un cadre plus général. De manière analogue, la réforme institutionnelle doit s'accompagner d'autres initiatives visant à prendre en charge les vestiges des violations des droits de l'homme, notamment la poursuite des auteurs de crimes graves, la révélation de la vérité et la mise en place de mesures de réparation en faveur des victimes.



