



FR

CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE

Annexe 1

de la décision de la Commission relative au programme d'action annuel 2019 en faveur de la République démocratique du Congo

Document d'action concernant le «Deuxième programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ II)»

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Deuxième programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ II) Numéro CRIS: CD/FED/041-979 financé par le 11 ^e Fonds européen de développement (FED)	
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	République démocratique du Congo L'action sera menée sur l'ensemble du territoire congolais.	
3. Document de programmation	Programme indicatif national (PIN) 2014-2020 pour la République démocratique du Congo	
4. Objectifs de développement durable (ODD)	1 – Lutte contre la pauvreté 5 – Égalité entre les sexes 8 – Travail décent et croissance économique 10 – Inégalités réduites 16 – Paix, justice et institutions efficaces	
5. Secteur d'intervention/domaine thématique	Secteur de concentration 3 – Renforcement de la gouvernance et état de droit	Aide au développement: OUI ¹
6. Montants concernés	Coût total estimé: 35 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 35 000 000 EUR	
7. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre	Modalité projet Gestion directe: subventions Gestion indirecte avec la République démocratique du Congo	
8 a) Code(s) CAD	15130 – Développement des services légaux et judiciaires (55 %) 15160 – Droits de l'Homme (35 %)	
b) Principal canal de distribution	Canal 1: RDC – 12000 Canal 2: ONG – 20000	

¹ L'aide publique au développement doit avoir pour objectif essentiel la promotion du développement économique et du bien-être dans les pays en développement.

9. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif significatif	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	x
	Aide à l'environnement	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et émancipation des femmes et des jeunes filles	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, maternelle, néonatale et infantile	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de la convention de Rio	Non ciblé	Objectif significatif	Objectif principal
	Diversité biologique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Programmes thématiques phares « Biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent »	Non applicable			

RESUME

Le secteur de la justice est au cœur du contrat social et de l'exercice de la démocratie. La République démocratique du Congo (RDC) sort à peine d'une période de transition politique particulièrement complexe marquée par de fortes tensions et de nombreuses violations des libertés fondamentales. Comme souligné par le nouveau Chef de l'État, Félix Tshisekedi, le 24 janvier 2019 lors de son investiture, « seule une justice impartiale et accessible à tous peut permettre de restaurer la confiance entre les différentes composantes de la société ».

Malgré ce contexte peu favorable, les deux années écoulées ont permis d'enregistrer des progrès notables dans le secteur de la justice avec la validation par tous les acteurs de la nouvelle politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) et de son plan d'actions prioritaires (PAP)², ainsi que la montée en puissance du groupe thématique Justice et droits humains (GTJDH). Inscrite dans le cadre du programme indicatif national 2014-2020, l'action intitulée « Deuxième programme d'appui à la réforme de la Justice (PARJ II) » est alignée sur la PNRJ et contribue directement à la mise en œuvre de certaines activités prévues pour parvenir aux résultats attendus. Son objectif global est de renforcer l'État de droit et de promouvoir la démocratie en RDC. Les quatre objectifs spécifiques reprennent les quatre grands axes de la PNRJ et sont: 1) l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous est amélioré, 2)

²

La PNRJ a été validée en mai 2017 et le PAP en février 2018 lors des Comités de pilotage du GTJDH co-présidés par le ministre de la justice et l'ambassadeur de l'Union européenne.

l'indépendance du pouvoir judiciaire et la performance du ministère de la justice sont améliorées, 3) la lutte contre l'impunité et la protection des droits de humains sont renforcés et 4) la lutte contre la corruption est renforcée. En procédant ainsi, l'Union européenne (UE), chef de file des partenaires dans le secteur, entend créer une dynamique à laquelle les autres partenaires se joindront.

L'action cherche aussi à assurer la meilleure continuité avec les programmes précédents de l'UE dans le domaine tout en tirant les enseignements nécessaires. Ainsi, compte tenu du contexte de fragilité structurelle du pays, plus de flexibilité devra être démontrée dans la logique d'intervention afin de se concentrer sur les domaines, acteur et localités susceptibles de porter des changements durables. Une attention toujours aussi forte devra être donnée aux questions de genre, compte tenu de l'importance de la reconnaissance de l'égalité des droits entre hommes et femmes et de la lutte contre les violences basées sur le genre (GBV), y compris les violences sexuelles. Des efforts particuliers seront également faits pour réduire l'impact des activités de l'action sur la biosphère.

En plus de Kinshasa, au minimum trois provinces seront ciblées en vue d'un soutien spécifique à la chaîne pénale dans chacun des ressorts des cours d'appel correspondants, marquant ainsi une répartition de l'action entre le niveau central/national et les provinces.

Un suivi régulier des réformes sera effectué avec les autorités congolaises, sur base d'une feuille de route agréée conjointement, avec des engagements respectifs et des indicateurs de progrès issus du plan d'action prioritaire de la politique de réforme nationale de la justice.

1 ANALYSE DU CONTEXTE

1.1 Description du contexte

Avec un score de 32,1 sur 100, la RDC se situait en 2017 au 47^e rang sur 54 en ce qui concerne l'indice de gouvernance globale de la Fondation Mo Ibrahim. Le rapport sur l'État de droit publié par le *World Justice Project* en 2019 classe la RDC au 124^e rang sur 126 pays. La réforme du secteur de la justice est au cœur des efforts de reconstruction entrepris depuis le retour à la paix en République démocratique du Congo (RDC). Elle s'appuie sur le plan national stratégique de développement (PNSD) à l'horizon 2050. Parce qu'elle s'inscrit dans un contexte post-conflit, la réforme de la justice est aussi intimement liée à celle du secteur de la sécurité, comme il ressort de l'accord-cadre signé en 2013 à Addis Abeba pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région. Considérée sous cet angle, cette réforme appelle à la prise en compte de certaines priorités, notamment à la lutte contre l'impunité des crimes graves et la refonte de la politique pénitentiaire.

Au cours des dernières années, la RDC a connu une crise institutionnelle complexe. Le pays a été marqué par de vives tensions et violations des droits humains liées à la crise politique et à la persistance de groupes armés principalement l'est du pays et dans les Kasai. Le nombre de ces violations n'a cessé de croître au cours des années récentes, notamment celles ayant trait à la liberté d'expression ou de manifestations et les violences basées sur le genre (VBG). Tous ces éléments ont mis en lumière la nécessité d'une justice indépendante, impartiale et accessible à tous pour permettre de restaurer la confiance entre les différentes composantes de la société. Le droit d'accès à une justice indépendante et équitable doit être renforcé et les libertés d'expression et de manifestation doivent être mieux garanties. La situation des personnes en détention dès le stade de la détention préventive doit être considérablement améliorée et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que la détention préventive ne devienne qu'une mesure exceptionnelle de privation de liberté. L'entente entre les différentes communautés qui composent le pays doit également être rétablie. Le rôle de la société civile dans la prévention et

résolution des conflits, ainsi que la protection des droits humains et des libertés fondamentales est également un facteur déterminant pour aider à maintenir la cohésion et la paix sociale.

Alors qu'un nouveau cycle démarre dans la gestion du pays, le nouveau président Félix Tshisekedi a annoncé plusieurs mesures fortes, notamment quant à la gratuité de l'éducation de base et la lutte contre la corruption. Il a souhaité dans son discours d'investiture du 24 janvier 2019 que «la justice soit administrée par des personnes intègres et aux valeurs morales irréprochables», les grands chantiers de la réforme restés en suspens pendant cette période troublée doivent être relancés. La justice est reprise dans le 2^{ème} pilier du programme du gouvernement : renforcement de l'autorité de l'État, promotion de l'État de droit et de la démocratie³. Le gouvernement déclare vouloir augmenter les moyens de fonctionnement du secteur et intensifier la lutte contre les violences faites aux femmes.

Le ministre de la justice a déclaré à plusieurs reprises vouloir améliorer les conditions carcérales et désengorger les prisons, améliorer la prise en charge des enfants en conflit avec la loi et lutter contre la pédo-criminalité et contre la corruption, par la création d'un parquet financier.

Le ministre des droits humains s'est déclaré favorable à l'adoption de mesures visant à protéger l'exercice libre de leurs fonctions par les avocats et journalistes, favorable à l'abolition de la peine de mort et à la dépénalisation partielle de l'avortement, favorable à l'adoption de mesures de protection envers les personnes actives dans la lutte contre la corruption.

1.2 Cadre stratégique de l'action (niveau mondial et UE)

L'action s'inscrit dans l'Agenda 2030 en contribuant directement à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) 1 (Lutte contre la pauvreté), 5 (Égalité entre les sexes), 8 (Travail décent et croissance économique), 10 (Inégalités réduites) et 16 (Paix, justice et institutions efficaces), et répond aux priorités du nouveau consensus européen «notre monde, notre dignité, notre avenir⁴». Elle répond aussi aux objectifs de la nouvelle Alliance Afrique - Europe pour l'emploi et l'investissement durable⁵ en favorisant l'amélioration du climat des affaires par le soutien à l'institution de la justice nécessaire à la lutte contre la corruption et l'impunité. Elle s'inscrit dans le programme indicatif national (PIN) du 11^e FED qui vise notamment à enraceriner la démocratie et les droits de l'Homme. Dans ce domaine, l'objectif est de promouvoir l'émergence d'un état de droit, en appuyant les réformes de la justice, de la police et de l'armée, tout en promouvant une meilleure égalité de genre. L'action s'inscrit dans le cadre politique de l'UE et de l'Union Africaine⁶ en matière de soutien à la justice transitionnelle, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités des juridictions civiles et militaires, l'appui aux victimes et l'amélioration de la complémentarité entre les mécanismes nationaux et internationaux de lutte contre l'impunité des crimes graves⁷. L'action s'inscrit ainsi également dans le plan d'action Genre de l'UE, notamment en ce qui concerne la redevabilité des autorités nationales en matière de VBG, ainsi que dans la Stratégie pour les droits de l'Homme et la démocratie pour la période 2016-2020 qui vise notamment à «la promotion et l'enracinement d'un système de justice équitable et accessible à tous ainsi que la

³ Le Président l'a citée comme priorité n°1 auprès du Président de la Commission européenne.

⁴ JO C 210 du 30.6.2017.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil - Communication relative à une nouvelle alliance Afrique - Europe pour un investissement et des emplois durables: hisser notre partenariat pour l'investissement et l'emploi au niveau supérieur. COM (2018) 643 du 12.9.2019.

⁶ Document de «Politique de justice transitionnelle» adopté par l'Union africaine en février 2019.

⁷ *Staff Working Document on Advancing the Principle of Complementarity: Toolkit for bridging the gap between international and national justice*".

lutte contre l'impunité, surtout pour ceux impliqués dans les violences sexuelles». L'action tient également compte des analyses et orientations définies dans la feuille de route pour l'engagement avec la société civile.

1.3 Analyse des politiques publiques du pays partenaire

La Constitution promulguée en 2006 définit en son article 1^{er} la RDC comme un État de droit. Celle-ci ouvre la voie de la réforme du secteur de la justice pour un État respectueux des droits humains civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Les validations de la nouvelle politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) en mai 2017 et de son plan d'actions prioritaires (PAP) en février 2018 au cours d'un processus particulièrement inclusif, participatif et consensuel, s'inscrivent dans la continuité des États généraux de la justice tenus en 2015 et constituent une avancée majeure après plusieurs années marquées par l'absence de vision stratégique dans le secteur. Conscient du rôle fondamental de l'appareil judiciaire dans la stabilité des institutions et la consolidation de la paix ainsi que de la nécessité de s'engager dans un processus de réforme partagé par tous les acteurs de la justice, l'État congolais a décidé de se doter d'une nouvelle politique ambitieuse, dont la vision réaliste et systémique vise à consolider une justice de qualité pour tous, indépendante, performante, protectrice des droits humains et rassurante. La PNRJ contribue directement à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) 1 (Lutte contre la pauvreté), 5 (Égalité entre les sexes), 8 (Travail décent et croissance économique), 10 (Inégalités réduites) et 16 (Paix, justice et institutions efficaces). Sa vision, partagée par tous les acteurs du secteur, se structure autour de quatre grands axes:

- Axe 1: garantir l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous. Celui-ci ne se limite pas strictement à l'accès aux instances judiciaires mais également à l'information et aux mécanismes alternatifs de règlement des conflits;
- Axe 2: garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire;
- Axe 3: garantir la performance du ministère de la justice;
- Axe 4: garantir une justice fondée sur le respect de la dignité humaine.

Le pilotage et la mise en œuvre du PAP de la PNRJ se structurent autour de projets prioritaires déclinés dans une matrice de suivi assortie d'indicateurs de performance. Ils sont gérés par le groupe thématique Justice et Droits humains, groupe sectoriel présidé par le ministère de la Justice et co-présidé par le Chef de Délégation de l'Union européenne. L'objectif est de basculer d'une logique de moyens à une logique de résultats pour rendre au secteur de la justice la place centrale qu'il doit occuper dans la bonne gouvernance du pays.

Toujours confrontée à des conflits chroniques, l'insécurité alimentaire et aux épidémies, la RDC compte près de 5.1 millions de personnes déplacées internes (*Humanitarian Response Plan* (HRP) 2019). Les femmes et les enfants sont les plus exposés aux risques des violences basées sur le genre particulièrement dans les zones fragiles, affectées par les conflits. Les violences sexuelles persistent dans tout le pays, mais de nombreux survivants ont peur de les dénoncer en raison de la stigmatisation et des risques de représailles. En 2019, le gouvernement a entrepris la révision de sa stratégie nationale de lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre (SNVBG). Bien que la SNVBG mette clairement la dimension judiciaire en avant en intégrant (1) le renforcement de l'application de la loi et la lutte contre l'impunité, et (2) la réforme du système de sécurité et de justice, une récente évaluation menée par le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) a fait état d'un « manque de convergence entre les interventions des domaines de l'accès à la justice, de la lutte contre l'impunité et la protection ».

1.4 Analyse des parties prenantes

Consacrée par la constitution de 2006, la réorganisation du pouvoir judiciaire n'a été finalisée qu'en 2018 avec la mise en place de la Cour de cassation et du Conseil d'État. La Cour constitutionnelle a été installée en 2015. Son président est aussi le président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), organe de gestion du pouvoir judiciaire. Ce dernier a pris la décision en 2018 d'aligner la carte judiciaire sur le nouveau découpage administratif du pays en 26 provinces. Cette réorganisation constitue un défi très important au regard de l'étendue du pays.

Les groupes cibles de l'action sont les acteurs de la justice (magistrats, greffiers, secrétaires de parquets, officiers de police judiciaire, personnel pénitentiaire, chefs coutumiers, agents techniques et administratifs, avocats, juristes, universitaires...) dans leur grande diversité avec une attention particulière à l'égalité des genres. Les bénéficiaires sont les populations vivant sur le territoire congolais avec une attention particulière aux usagers des services de justice, en particulier les justiciables vulnérables, qui ont plus de difficultés à faire reconnaître leurs droits: femmes, mineurs et personnes en détention, notamment. Il sied de rappeler qu'en RDC la discrimination est une réalité dans le droit foncier, les femmes ayant moins d'accès à l'acquisition et la propriété foncière que les hommes. Par conséquent, les femmes n'ont pas de droits égaux par rapport à la gestion des ressources naturelles et bénéficient différemment des revenus qui en découlent. Cette discrimination se manifeste aussi de facto dans le droit civil, comme en matière de divorce.

La qualité et l'efficacité de la justice sont tributaires de la compétence, du professionnalisme et des moyens mis à la disposition des acteurs qui l'animent. L'administration centrale et décentralisée du ministère de la justice, le CSM et l'ensemble des juridictions du pays souffrent d'importantes difficultés (carences de formation, non renouvellement du personnel, conditions de travail inadéquates, mauvaise répartition des effectifs) alors que les réformes de la fonction publique et des finances publiques susceptibles d'apporter des solutions durables à ces problèmes tardent à se concrétiser dans ce secteur.

Le groupe thématique Justice et droits humains (GTJDH) joue un rôle central dans le pilotage et la mise en œuvre de la PNRJ. Il constitue un espace de dialogue entre tous les acteurs du secteur où tous les sujets, même les plus sensibles, sont abordés. Récemment doté de ressources humaines supplémentaires, son secrétariat s'est attelé à développer les outils de suivi-évaluation (matrice d'indicateurs, outils statistiques, cadre de pilotage) nécessaires pour mesurer l'atteinte des résultats attendus.

Les acteurs non étatiques sont très actifs dans le secteur de la justice, notamment dans le domaine de la sensibilisation et de la promotion du droit. Les barreaux ont un rôle de premier plan dans l'accès à la justice pour les populations vulnérables. Les acteurs communautaires de l'accès à la justice, notamment les défenseurs judiciaires, jouent un rôle essentiel car ils sont très présents dans les zones reculées où l'on rencontre moins d'avocats. Dans tout le pays, les autorités coutumières conservent une influence très forte. Elles sont depuis plusieurs années impliquées dans les actions de sensibilisation et peuvent disposer d'un statut d'assesseur au sein des juridictions de premier niveau. Les capacités et la structuration de tous ces acteurs doivent donc être renforcées afin que leur statut et leur rôle puissent être mieux reconnus et qu'ils contribuent à une meilleure application des lois et respect des droits et des obligations de la population, dans le but de contribuer à la paix sociale et à la résolution des conflits.

1.5 Analyse des problèmes/domaines d'appui prioritaires

La problématique de l'accès au droit et à la justice renvoie à la question de savoir comment permettre aux personnes d'accéder à la justice en accordant une attention particulière aux plus

démunis ou aux groupes en situation de vulnérabilité (notamment en lien avec les conflits), soit par une solution en droit, ce qui implique d'avoir accès à un tribunal, soit par une autre modalité de résolution de conflit. L'aide juridique aux plus démunis est un droit essentiel et doit, à terme, devenir un véritable service public organisé par l'État. Le pluralisme juridique constitue par ailleurs une des forces de la justice congolaise avec la coexistence du droit coutumier et du droit écrit, mais aussi la complémentarité entre les professionnels de la justice et les autorités coutumières. Les priorités sont donc relatives à la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'aide juridique, la sensibilisation et l'information des justiciables ainsi qu'au renforcement de la justice de proximité à travers notamment l'appui aux cliniques juridiques, aux mécanismes alternatifs de résolution de conflits ou aux initiatives pilotes en matière de justice restaurative.

Consacrée notamment par la Constitution de 2006 et la loi organique de 2013, l'indépendance de la magistrature repose principalement sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) (créé en 2006 et prévu à l'article 152 de la Constitution) à qui incombe la gestion du pouvoir judiciaire. Dans la pratique, trop d'interférences ont été constatées au cours des années récentes, notamment dans la nomination des hauts magistrats. La PNRJ a érigé en priorité la nécessité de respecter ce principe d'indépendance en s'abstenant de toute ingérence. L'autonomie financière constitue l'une des conditions de l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais elle n'est pas totalement effective car c'est le gouvernement qui est en charge de la politique budgétaire. Bien qu'insuffisantes, les dotations budgétaires ne sont par ailleurs que partiellement exécutées, faute de procédures efficaces et de ressources humaines compétentes. En ce qui concerne les magistrats, la RDC compte quatre juges professionnels pour 100 000 habitants, ce qui est très en deçà des standards internationaux (dix magistrats pour 100 000 habitants). Sur près de 3000 magistrats, seuls 18 % sont des femmes. La révision de la carte judiciaire pour l'aligner sur le nouveau découpage administratif du pays en 26 provinces a par ailleurs engendré des besoins nouveaux qui seront difficiles à combler sans une gestion plus efficace et transparente de la carrière des magistrats. Enfin, les chambres disciplinaires sont très peu fonctionnelles et l'Inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires (IGSJP) peine à s'affirmer faute de moyens.

Dans ce contexte, l'amélioration de la performance du ministère de la justice est primordiale. Alors qu'il joue un rôle central dans la gouvernance du pays, le ministère est resté trop longtemps à l'écart des réformes entreprises en RDC, notamment celles de la fonction et des finances publiques. Les états généraux de 2015 ont permis d'enclencher un nouveau cycle qui doit le conduire à mettre en place une politique publique axée sur les résultats. La validation de la PNRJ et de son PAP, ainsi que la mise en place du GTJDH, au sein duquel la direction des études et planifications (DEP/ministère de la justice) joue un rôle central, sont des avancées encourageantes. Elles doivent être concrétisées avec la finalisation du nouveau cadre organique, la mise en place d'une direction administration et finances (DAF) moderne et l'instauration d'un schéma directeur des statistiques. Attendue depuis longtemps, la création d'une direction générale de l'administration pénitentiaire (DGAP) doit être concrétisée pour permettre la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire alignée sur les standards internationaux. Les carences de formation concernent tous les acteurs de la justice et sont un frein causant des dysfonctionnements du système. Le droit applicable est trop méconnu et les formations spécialisées trop rares. La création récente du nouvel Institut national de formation judiciaire (INAFORJ) pour la formation initiale et continue des magistrats, greffiers, secrétaires de parquets et personnels de l'administration pénitentiaire offre des perspectives encourageantes pour mieux identifier les besoins, mieux y répondre et mieux faire le suivi des enseignements apportés.

La Constitution dispose en son article 150 que le pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. La protection des droits humains, notamment des libertés d'expression, de manifestation et d'association, la protection des enfants, des personnes vivant avec handicap et des personnes détenues, la lutte contre l'impunité, y compris celle des crimes internationaux, la lutte contre les violences basées sur le genre et la corruption sont des priorités au regard du contexte actuel du pays. Pour y répondre, il est primordial de résoudre les carences de la législation dont l'alignement sur la Constitution et les engagements internationaux de l'État n'est pas achevé. La protection des victimes et témoins de crimes reste encore largement insuffisante et doit être améliorée. Il en est de même pour l'indemnisation des victimes et leur réinsertion au sein de leurs communautés.

2 RISQUES ET HYPOTHESES

Risques	Niveau de risque	Mesures d'atténuation
1. Instrumentalisation de la justice.	Élevé	Maintien du dialogue avec tous les acteurs impliqués, notamment le Parlement, le Gouvernement et la société civile/publication des concours d'accès aux professions judiciaires et des décisions de justice au travers des médias accessibles à tous.
2. Absence de volonté du gouvernement et des instances judiciaires de mettre en œuvre la PNRJ et son PAP.	Faible	Adoption d'une feuille de route avec des indicateurs de progrès sur l'application des réformes, agréée conjointement et faisant l'objet d'un suivi régulier entre le ministère de la Justice et la Délégation de l'UE. Poursuite de l'accompagnement et du renforcement du GTJDH, notamment en incluant des cadres du CSM/implication de l'assistance technique et de la Délégation.
3. Dégradation des relations avec le ministère de la justice.	Moyen	Maintien de liens étroits entre le Cabinet du ministre et la Délégation chef de file des partenaires/renforcement et consolidation des administrations.
4. Absence de volonté de s'attaquer à la corruption dans le secteur.	Élevé	Même si la volonté politique est à présent énoncée, il s'agira de travailler sur les mécanismes de contrôle et de sanction des magistrats, publication et analyse des décisions de justice, veille citoyenne et dialogue politique et sectoriel.
5. Budget de l'État insuffisant pour la mise en œuvre des réformes identifiées dans la politique sectorielle.	Élevé	Plaidoyer auprès des ministères du plan, des finances et du budget pour la mise en œuvre de la loi relative aux finances publiques (LOFIP).
6. Difficulté de mise en place de l'assistance technique au plus près du MJDH et du CSM.	Moyen	Dialogue soutenu avec le ministère et le CSM avant le démarrage du programme.

7. Mauvaise coordination des programmes dans le secteur.	Faible	Alignement total de l'action sur la PNRJ/réunions régulières des bailleurs et du GTJDH.
8. Réticence des hommes à accepter les collègues femmes et leurs opinions.	Moyen	Application de la loi sur la parité ainsi que les engagements internationaux pris par la RDC/formation et sensibilisation à l'égalité de genre
Hypothèses		
La volonté politique d'appuyer la réforme de la justice se traduit par un appui de l'État à la mise en œuvre de la PNRJ et tous les moyens/mesures nécessaires pour le démarrage de l'action et son bon déroulement (y compris la stabilisation des postes clés).		
Des avancées dans les réformes des finances et de la fonction publiques permettent une répercussion sur l'amélioration durable et transparente de la gestion du secteur de la justice.		
Les parties prenantes s'impliquent progressivement dans la mise en œuvre du programme grâce à la proximité maintenue avec les experts mobilisés dans le cadre de l'action.		

3 ENSEIGNEMENTS TIRES ET COMPLEMENTARITE

3.1 Enseignements tirés

L'action tient compte des recommandations faites par la Cour des comptes de l'UE, notamment sur la définition des objectifs et l'analyse des risques qui peuvent perturber leur atteinte, ainsi que sur le développement d'activités ayant un impact structurel et durable. Elle veillera d'abord à consolider les résultats positifs enregistrés dans le cadre des programmes précédents ou en cours⁸. Leur mise en œuvre a permis de tirer des enseignements importants, notamment dans le domaine de la planification stratégique au travers de la PNRJ et de son PAP, de l'accès à la justice avec la stratégie nationale en matière d'aide juridique, de la formation professionnelle avec la création de l'INAFORJ, de la réforme de l'administration pénitentiaire avec l'ouverture du premier camp de détention du pays fonctionnant sur la base de standards internationaux ou de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux avec la condamnation de plusieurs chefs de milices à l'est au cours des années récentes. Les inégalités de genre dans l'accès à la justice et aux professions du secteur restent fortes et devront encore faire l'objet d'une attention soutenue. Compte tenu de la situation de fragilité qui caractérise le pays, un maximum de flexibilité sera donné aux responsables de la mise en œuvre de l'action afin d'identifier lors de la phase de démarrage les groupes cibles et bénéficiaires les plus pertinents pour assurer la meilleure appropriation et durabilité des appuis. Le choix des zones d'intervention au démarrage du programme répondra de la même logique. Un équilibre sera recherché entre centres urbains et zones plus reculées. Les opérateurs de mise en œuvre devront donc être en situation de s'adapter pour travailler au plus près de ces groupes cibles. Cette approche permettra d'augmenter les synergies et la cohérence générale de l'action en travaillant à la fois au niveau central et dans le cadre d'une approche provinciale (ressorts de cours d'appel).

⁸ Voir rapports de mise en œuvre du PAG (volet justice), rapports de mise en œuvre du PARJ et de du programme d'appui à la réforme de la justice à l'est nommé UHAKI-SAFI (nom swahili pour dire justice transparente), rapport d'évaluation à mi-parcours du PARJ, rapports d'évaluation des différentes composantes de UHAKI-SAFI et rapport de mise en œuvre du programme d'appui aux CAP et aux juridictions civiles en matière de lutte contre l'impunité des crimes internationaux.

3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Totalement alignée sur les priorités de la PNRJ, l'action sera inscrite dans la matrice des interventions en appui à sa mise en œuvre élaborée au sein du groupe inter-bailleurs (GIB) justice et droits humains, dont l'UE est chef de file, et partagée à tous les partenaires clefs dans le secteur. Parmi ces derniers, on note la Belgique (lutte contre l'impunité et la corruption), la France (appui à l'INAFORJ), les Pays-Bas (lutte contre la détention préventive abusive), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (programme intégré en cours de préparation pour la période 2020-2024), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) (mineurs en conflits avec la loi), la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUSCO) (administration pénitentiaire et lutte contre l'impunité), l'Agence des États-Unis pour le développement international USAID (appui au pouvoir judiciaire) et l'Ambassade des États-Unis (appui au pouvoir judiciaire et lutte contre la corruption). L'action ayant pour vocation d'aborder les 4 axes de la PNRJ et de répondre aux besoins dans de nombreuses thématiques, permet d'agir soit en complémentarité des autres interventions (comme pour l'INAFORJ, par exemple, où un appui commun et complémentaire a déjà été convenu), soit dans des domaines non abordés par les autres intervenants (comme le volet performance du ministère et indépendance de la justice).

L'objectif est que l'action et celles des autres partenaires puissent faire l'objet d'un suivi commun grâce aux outils développés au sein du GTJDH, qui regroupe les PTF (bailleurs de fonds et agences de mise en œuvre) et les institutions étatiques.

L'action s'inscrira aussi dans la continuité des missions que l'UE finance jusqu'en 2020 pour l'assistance technique au GTJDH, l'appui à la direction des services pénitentiaires pour la mise en œuvre du plan d'opérationnalisation du camp de détention de Luzumu (premier camp de détention répondant aux standards internationaux en RDC) et dans le domaine de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux (financement d'un consortium d'ONGI sur le budget général de l'UE à travers l'instrument pour la démocratie et les droits de l'Homme et l'instrument contribuant la paix et la stabilité, qui pourra être poursuivi/renforcé dans le cadre de la présente action). Des synergies seront aussi développées entre l'action et les programmes spécifiques financés par le budget de l'UE et par d'autres bailleurs dans le domaine de la protection de l'enfance et de la justice pour mineurs.

4 DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1 Objectif général, objectif(s) spécifique(s), produits attendus et activités indicatives

L'objectif global de l'action est de renforcer l'État de droit et de promouvoir la démocratie en RDC.

Les quatre objectifs spécifiques (OS), les produits attendus et les activités indicatives déclinent la politique nationale de réforme de la justice (2017 – 2026).

Les quatre objectifs spécifiques sont les suivants:

OS1: l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous est amélioré.

OS2: l'indépendance du pouvoir judiciaire et la performance du ministère de la justice sont améliorées.

OS3: la lutte contre l'impunité et la protection des droits humains sont renforcées.

OS4: la lutte contre la corruption est renforcée.

Les produits sont les suivants:

Produits liés à l'OS1: l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous est amélioré (Axe 1 de la PNRJ).

P1 (R1 PNRJ): l'aide judiciaire pour les plus démunis et les personnes en situation de vulnérabilité⁹ est effective.

Activités indicatives:

- i) Appui à l'adoption, la promulgation et la publication de la loi sur l'aide juridique ainsi que l'adoption des textes réglementaires d'application,
- ii) Appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'aide juridique,
- iii) Appui à l'installation d'une Commission de facilitation de l'exécution des décisions de justice dans plusieurs greffes pilotes,
- iv) Appui à la mise en place d'un dispositif de sensibilisation et d'information des justiciables sur les modalités du recours en justice et sur la jurisprudence.

P2 (R3 PNRJ): le recours aux cliniques juridiques et aux mécanismes alternatifs de résolution de conflits (MARC) est soutenu par l'État.

Activités indicatives:

- i) Appui à la diffusion des meilleures pratiques en matière de règlement alternatif des conflits,
- ii) Appui à la mise en place un cadre institutionnel de la médiation et autres MARC,
- iii) Appui à l'identification et au soutien des cliniques juridiques par la définition d'outils et de règles de conduite.

Produits liés à l'OS2: l'indépendance du pouvoir judiciaire et la performance du ministère de la justice sont améliorées (Axe 2 et Axe 3 de la PNRJ).

P3 (R6 PNRJ axe 2): l'organisation, le fonctionnement et les méthodes de travail du CSM sont renforcés.

Activités indicatives:

- i) Renforcer et former le personnel administratif du secrétariat permanent du CSM,
- ii) Appui à la mise en œuvre d'une démarche qualité dans plusieurs juridictions pilotes (réhabilitation, équipement, mise en place de procédures de travail transparentes).

P4 (R7 PNRJ axe 2): le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) assure une gestion plus efficace et transparente de la carrière des magistrats.

Activités indicatives:

- i) Appui au recrutement des magistrats avec une attention spécifique au genre,
- ii) Appui à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des magistrats avec une attention spécifique au genre.

⁹ Compter notamment parmi celles-ci les enfants en conflit avec la loi, les victimes de violences basées sur le genre, les victimes de violations des droits humains, mais également les personnes dont l'état d'indigence ne leur permet pas d'accéder à des services d'avocats.

P5 (R8 et R12 PNRJ axe 2): la redevabilité des magistrats est améliorée dans le respect de leurs droits et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

- i) Évaluation et appui au fonctionnement des Chambres disciplinaires,
- ii) Appui à la publication des décisions des Chambres disciplinaires,
- iii) Appui à l'adaptation de l'Inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires (IGSJP) aux exigences de l'indépendance du pouvoir judiciaire,

P6 (R18 et R19 PNRJ axe 3): le pilotage et le suivi-évaluation de la PNRJ sont appuyés.

Activités indicatives:

- i) Appui aux organes de mise en œuvre et de suivi de la PNRJ (Comité de pilotage, Comité technique de suivi et secrétariat du groupe thématique Justice et droits humains),
- ii) Appui à la mise en œuvre du système de suivi-évaluation de la PNRJ et de son plan d'actions prioritaires (PAP).

P7 (R9 PNRJ axe 3): la politique publique de la justice est axée sur les résultats.

Activités indicatives:

- i) Appui à la finalisation et l'opérationnalisation du cadre organique du ministère de la justice avec une attention spécifique au genre,
- ii) Appui au renforcement des capacités de la direction administrative et financière (DAF) du ministère de la justice avec une attention spécifique au genre,
- iii) Appui à la mise en place d'un schéma directeur des statistiques judiciaires.

P8 (R10, R12 et R16 PNRJ axe 3): la politique pénitentiaire est adaptée aux standards internationaux.

Activités indicatives:

- i) Appui à la réalisation d'une analyse genre sensible des conditions carcérales des femmes (et des personnes vivant avec handicap), pour établir un cadre d'accordement aux règles de Bangkok et Mandela,
- ii) Appui à la réorganisation de la structure de l'administration pénitentiaire (en tenant compte notamment des recommandations faites lors de l'analyse genre),
- iii) Appui intégré à plusieurs établissements pénitentiaires (réhabilitation, équipement, appui à la gestion et au contrôle, appui à la réinsertion des détenus),
- iv) Appui à la mise en œuvre d'un projet de réouverture d'un établissement d'éducation et de garde pour enfants (EGEE).

P9 (R13 PNRJ axe 3): les capacités des acteurs de la justice sont renforcées.

Activités indicatives:

- i) Appui à la mise en fonction de l'Institut national de formation judiciaire (INAFORJ) avec une attention spécifique au genre,
- ii) Appui à la mise en place des référentiels de métiers avec une attention spécifique au genre,
- iii) Appui à la formation des avocats, des défenseurs judiciaires et des organisations de la société civile avec une attention spécifique au genre.

Les produits de l'OS3: la lutte contre l'impunité et la protection des droits humains sont renforcés (Axe 4 de la PNRJ).

P10 (R14 PNRJ axe 4): la lutte contre l'impunité est renforcée.

Activités indicatives:

- i) Appui à la mise en conformité du cadre légal de la justice pénale avec la Constitution et les engagements internationaux de l'État,
- ii) Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de poursuite des crimes internationaux,
- iii) Appui aux juridictions de droit commun dans l'exercice de leur compétence à l'égard de tous les crimes internationaux les plus graves,
- iv) Protéger, assister et garantir les droits des victimes des crimes internationaux.

P11 (R15 PNRJ axe 4): la protection des droits humains est renforcée.

Activités indicatives:

- i) Rendre opérationnels les mécanismes conventionnels de prévention des violations des droits humains,
- ii) Renforcer la vulgarisation des droits humains,
- iii) Appui à la protection et assistance des victimes des violations des droits humains.

P12 (R17 PNRJ axe 4): les droits des personnes détenues sont garantis.

Activités indicatives:

- i) Appui à la création d'un comité de suivi permanent de la détention préventive au niveau central et provincial,
- ii) Appui à l'aide judiciaire en matière de détention préventive,
- iii) Appui aux audiences foraines en matière de détention préventive.

OS4: la lutte contre la corruption est renforcée (Axe 4 de la PNRJ).

P13: la stratégie nationale et la loi contre la corruption sont adoptées et mises en œuvre.

- i) Appui à la validation et consolidation la Stratégie nationale de lutte contre la corruption,
- ii) Appui aux processus d'adoption et à la mise en œuvre de la loi anti-corruption,
- iii) Appui à la coordination et l'harmonisation des activités et le renforcement des institutions œuvrant dans le domaine de la lutte contre la corruption,
- iv) Appui à la finalisation du processus d'auto-évaluation de l'état de la mise en œuvre des obligations découlant de la ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption.

4.2 Logique d'intervention

La justice est au cœur du contrat social en RDC. Elle est le garant de la confiance des citoyens, mais aussi des partenaires extérieurs et des investisseurs pour le développement du pays dans tous les domaines. Les trop nombreux cas d'impunité, aussi bien des crimes de droits commun que des crimes graves, et le sentiment général d'insécurité juridique alimentent une défiance générale envers le système judiciaire. Ceci constitue un élément de fragilité majeur que la présente action entend combattre à différents niveaux. Pour y parvenir, l'action en soutien de la

mise en œuvre de la PNRJ cherchera à valoriser les expériences passées et les acquis des programmes et projets précédents et renforcer la coordination et complémentarité avec les actions de protection humanitaire (comme les actions de protection de civils et de promotion du droit humanitaire international) dans les zones de conflit. En agissant à la fois sur la demande (connaissance du droit, aide juridique, mécanismes alternatifs de résolution de conflit, réparation) et sur l'offre de justice (formation, conditions de travail, méthodes de travail, redevabilité interne et externe), l'action cherchera à renforcer la crédibilité d'un système qui a perdu depuis longtemps la confiance des citoyens. Pour de nombreuses thématiques, elle agira à la fois au niveau central et dans des zones pilotes qui auront été identifiées au démarrage en fonction de la capacité d'appropriation des acteurs concernés. En plus de Kinshasa, au minimum trois provinces seront ciblées en vue d'un soutien spécifique à la chaîne pénale dans chacun des ressorts correspondants. Elle développera des approches structurelles tout en soutenant des actions urgentes permettant d'avoir des premiers résultats concrets à analyser. Elle privilégiera tous les outils, notamment les systèmes d'information, développés dans le cadre de la PNRJ. Chaque fois que possible, l'action privilégiera le dialogue entre le CSM, le ministère de la justice et tous les acteurs judiciaires. Les responsables de la mise en œuvre de l'action devront avoir une approche ouverte aux autres secteurs qui peuvent interagir avec celui de la justice. D'un point de vue pratique, il sera indispensable d'assurer la plus grande proximité entre l'assistance technique apportée et les publics cibles de l'action.

4.3 Intégration des questions transversales

Afin de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, une attention particulière sera accordée à l'amélioration de l'accès des femmes à leurs droits et à l'application effective de ces derniers. La question de l'égalité entre hommes et femmes est une ligne directrice forte pour la mise en œuvre de la PNRJ. L'action portera une attention particulière à l'accès à la justice pour les femmes et filles victimes de violences. Toutes les actions de renforcement de capacité veilleront également à préserver cet équilibre. Des actions spécifiques visant à l'amélioration des conditions carcérales des femmes seront aussi entreprises, notamment à travers la séparation des quartiers dans les prisons, la prise en compte de la famille et l'appui à la réinsertion. Une analyse genre sensible sera envisagée, pour évaluer le respect des conditions carcérales aux règles de Bangkok¹⁰ et les règles de Mandela¹¹.

L'action veillera au respect des questions environnementales, notamment dans ses plans de réhabilitation d'infrastructures (conception adaptée au climat, recours à l'architecture traditionnelle, utilisation de matériaux locaux, énergies renouvelables, notamment solaire, éolienne ou produite à base de biogaz). L'action devra s'inscrire pleinement en synergie avec la réforme des finances publiques, notamment en ce qui concerne l'attribution aux ministres sectoriels de la qualité d'ordonnateurs budgétaires secondaires. Il conviendra de veiller à ce que les orientations prioritaires définies en matière de réforme de la justice se retrouvent bien dans la loi de finances, ce qui impliquera un dialogue régulier avec les ministres du budget et des finances, mais aussi avec les assemblées parlementaires. Il faudra aussi tenir compte des réformes en cours de la fonction publique, notamment en ce qui concerne l'organisation des administrations, la gestion des ressources humaines, en particulier la formation, le déroulement

¹⁰ Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (règles de Bangkok) https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/BKKrules/UNODC_Bangkok_Rules_FRE_web.pdf

¹¹ *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules)*, voir «Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (règles Nelson Mandela)» <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/F-book.pdf>

des carrières et la retraite. Il appartiendra au GTJDH de maintenir à cette fin un lien étroit avec les groupes thématiques sectoriels compétents.

4.4 Contribution à la réalisation des ODD

La présente intervention s'inscrit dans le programme des Nations unies pour le développement durable à l'horizon 2030. Elle contribue principalement à la réalisation progressive des ODD 1 (Lutte contre la pauvreté), 5 (Égalité entre les sexes), 8 (Travail décent et croissance économique), 10 (Inégalités réduites) et 16 (Paix, justice et institutions efficaces).

5 MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec la République démocratique du Congo.

5.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 60 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

Sans objet.

5.4 Modalités de mise en œuvre

La Commission veillera au respect des règles et des procédures pertinentes de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE¹².

5.4.1 Subventions: (gestion directe)

a) Objet de la subvention

Toutes les activités prévues pour atteindre l'objectif spécifique 1 «améliorer l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous» (Axe 1 de la PNRJ), l'objectif spécifique 3 «le renforcement de la lutte contre l'impunité et la protection des droits humains» et l'objectif spécifique 4 «le renforcement de la lutte contre la corruption» (Axe 4 de la PNRJ) de la présente action seront mises en œuvre au travers d'un contrat de subvention.

b) Type de demandeurs visés

Des organisations non gouvernementales (ONG) internationales expérimentées dans ces questions sensibles d'accès à la justice en lien avec la lutte contre l'impunité ayant déjà une expérience et une présence en RDC. L'action cible très spécifiquement l'attribution directe d'une subvention à des entités déjà connues.

¹² www.sanctionsmap.eu Il est à noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes juridiques publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site web, c'est la version du JO qui prévaut.

c) Justification d'une subvention directe

Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, la subvention peut être octroyée sans appel à propositions à un collectif d'ONG conformément à l'article 195, paragraphe 1, points f) du règlement financier du fait d'un besoin d'un type particulier de bénéficiaire en raison de compétence technique spécifique. En effet, ce choix se justifie par le fait que ces ONG sont déjà pleinement actives dans les domaines concernés. Il permettra d'assurer la meilleure continuité possible et d'éviter les duplications dans la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'aide judiciaire et la promotion des mécanismes alternatifs de résolution de conflit. Il permettra aussi d'assurer la meilleure continuité dans l'appui aux victimes, la documentation, l'accompagnement des différents acteurs de la chaîne pénale en matière de crimes internationaux. De par leur implication prolongée dans tous ces domaines, ces ONG sont déjà parvenues à des résultats encourageants. Leur expérience cumulée est largement attestée, complémentaire et pertinente. En outre, les ONG ont déjà démontré leur capacité à mobiliser et responsabiliser les acteurs locaux pertinents, notamment les organisations de la société civile, les défenseurs judiciaires et les autorités traditionnelles ainsi que leur capacité à s'impliquer dans la coordination avec les autres intervenants dans le domaine, tant au niveau local qu'au niveau national. La capacité de mobilisation financière et l'expérience de ces organisations dans la gestion de financements européens est également largement avérée. Compte tenu de tous ces éléments techniques, il serait fortement contre-productif de recourir à un appel à propositions.

5.4.2 Gestion indirecte avec le pays partenaire

Une partie de la présente action ayant pour objectif spécifique 2 «l'indépendance du pouvoir judiciaire et la performance du ministère de la justice sont améliorées» (Axes 2 et 3 de la PNRJ) peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la République démocratique du Congo conformément aux modalités suivantes.

Le pays partenaire agira en tant que pouvoir adjudicateur/administration contractante dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procédera à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, auquel cas la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés dont le montant est supérieur à 100 000 EUR (ou inférieur, en fonction de l'évaluation des risques) et peut exercer un contrôle ex post pour les marchés dont le montant est inférieur à ce montant. La Commission procédera à un contrôle ex ante des procédures d'octroi de subventions pour tous les contrats de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, auquel cas les paiements sont exécutés par le pays partenaire pour les frais de fonctionnement ordinaires, l'exécution des marchés en régie et les contrats dont le montant est inférieur à 300 000 EUR pour les marchés et pour les subventions.

La contribution financière couvre, pour un montant de 350 000 EUR les frais de fonctionnement ordinaires découlant des devis-programmes.

Le pays partenaire applique les règles de la Commission en matière de passation de marchés et d'octroi de subventions. Ces règles seront fixées dans la convention de financement qui sera conclue avec le pays partenaire.

5.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable sous réserve des dispositions suivantes.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et de services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget indicatif

	Contribution de l'UE (EUR)
5.4.1 Subvention (gestion directe)	8 000 000
5.4.2 Gestion indirecte avec le pays partenaire dont (montant indicatif):	25 000 000
- <i>Assistance technique (y compris volet infrastructures)</i>	9 000 000
- <i>Marchés de travaux incluant des fournitures</i>	9 000 000
- <i>Devis-programme</i>	7 000 000
5.9 Évaluation / 5.10 Audit	300 000
5.11 Communication et visibilité	200 000
Provisions pour imprévus	1 500 000
Total	35 000 000

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Le maître d'ouvrage est l'ordonnateur national. Le ministère de la justice assure la maîtrise d'œuvre en étroite concertation avec le Conseil supérieur de la magistrature. La mise en œuvre de toutes les activités prévues pour atteindre l'objectif spécifique 2 sera déléguée à une unité de gestion de programme mobilisée au moyen d'un contrat de services et composée d'un chef de programme, d'un comptable et d'experts thématiques, y compris en ce qui concerne les études architecturales, la surveillance et le contrôle des travaux de réhabilitation ou de construction. La mise en œuvre des activités prévues pour atteindre les objectifs spécifiques 1, 3 et 4 sera confiée à trois ONG.

Dans le respect de l'approche d'appui sectoriel, l'exécution du programme doit s'aligner sur les orientations du groupe thématique Justice et droit humain. Co-présidé par le ministère de la justice et l'UE, le GTJDH constitue le cadre formel de dialogue, coordination et suivi de la réforme de la justice. Le GTJDH a adopté la politique nationale de réformes du secteur de la justice adoptée en 2017 et son plan d'actions prioritaires (PAP), qui sont les instruments programmatiques utilisés pour assurer le suivi des engagements de tous les acteurs thématiques et des partenaires internationaux engagés dans la mise en œuvre de réforme du secteur de la justice.

Un Comité de pilotage du programme, qui constitue un cadre de dialogue entre le gouvernement de la RDC et l'UE, est établi pour assurer la gouvernance du programme. Il est composé du ministère de la justice, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'ordonnateur national, de la Délégation de l'Union européenne, des opérateurs de mise en œuvre, de représentants des provinces concernées, de l'ordre des avocats et de représentants de la société civile. La participation au Comité de pilotage pourra être élargie en fonction de l'ordre du jour. Celui-ci se réunit au moins deux fois par an en accord avec le cadre sectoriel.

Le ministère de la justice et la Délégation de l'Union européenne, qui co-président actuellement le groupe thématique Justice et droits humains, assureront la cohérence entre celui-ci et le Comité de pilotage. Les résultats des travaux pourront aussi faire l'objet d'échanges dans le cadre du dialogue politique entre la RDC et l'UE.

5.8 Suivi de la performance et des résultats et rapports

Au sein du GTJDH, le plan d'actions prioritaires prévoit un mécanisme de suivi et d'évaluation semestrielle de la matrice des indicateurs de mise en œuvre de la réforme. Chaque indicateur dispose de cible et de référence afin d'assurer une évaluation objective de la mise en œuvre de la réforme. Un rapport annuel suivi est publié et une revue sectorielle conjointe organisée par le ministère permet à l'ensemble des partenaires d'analyser:

- L'évolutions des indicateurs de performance du système judiciaire,
- La mise en œuvre du plan d'actions de la PNRJ et de ses réformes,
- L'exécution des budgets alloués au secteur, sur financement domestique et sur financement extérieur.

Le PAP de la PNRJ 2018-2020, sera révisé au premier trimestre 2020 pour couvrir la période 2020-2022 en vue d'intégrer les priorités du Chef d'État et réaffirmer les engagements des partenaires dans la mise en œuvre de la réforme

Dans le respect du cadre sectoriel, une feuille de route agréée entre le ministère de la justice et l'UE reprendra une série d'indicateurs pertinents du PAP matérialisant les engagements respectifs dans la mise en œuvre de la réforme du secteur de la justice.

Le Comité de pilotage assure le suivi de l'état d'avancement des réformes dans le secteur, via l'appréciation des indicateurs du programme ainsi que la feuille de route dans le cadre des revues semestrielles.

Le suivi technique et financier couvrant la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (produits et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique.

Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

5.9 Évaluation

Eu égard à l'importance de l'action, il sera procédé à une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale de la présente action par l'intermédiaire de consultants indépendants.

L'évaluation à mi-parcours sera réalisée pour résoudre les éventuels problèmes rencontrés dans la mise en œuvre et à des fins d'apprentissage, en particulier par rapport à l'atteinte des objectifs fixés, afin de procéder aux ajustements éventuellement nécessaires.

L'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier des actions pilotes initiées dans le domaine de la redevabilité interne et externe, de l'aide légale et de la réforme pénitentiaire.

La Commission informera le partenaire chargé de la mise en œuvre au moins trois mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire chargé de la mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire chargé de la mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

5.10 Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

Il est prévu qu'un ou plusieurs marchés de services d'audit pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

5.11 Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations juridiques pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité, qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine.

En ce qui concerne les obligations juridiques en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités responsables. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base des exigences de communication et de visibilité applicables aux actions extérieures de l'Union européenne (ou de tout document ultérieur).

Il est prévu qu'un marché de services de communication et de visibilité pourra être conclu au titre d'un contrat-cadre.

APPENDICE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE

	Chaîne des résultats: principaux résultats attendus (au maximum 10)	Indicateurs (au moins un indicateur par résultat attendus)	Sources des données	Hypothèses
Impact (objectif général)	Renforcer l'État de droit et promouvoir la démocratie en République démocratique du Congo	1. Score de la RDC sur la liste d'indices Mo Ibrahim <i>sécurité et État de droit</i> . 2. Score de RDC sur la liste d'indices Mo Ibrahim <i>participation et droits de l'Homme</i> . 3. Score de la RDC sur le <i>Worldwide Governance Indicators</i> sur l'État de droit et le contrôle de la corruption. 4. Score de la RDC sur l'index sur la perception de la corruption.	1. Rapport annuel de la Fondation Mo Ibrahim 2. Rapport annuel de la Fondation Mo Ibrahim 3. Rapport <i>Worldwide governance</i> 4. <i>Transparency International</i>	<i>Sans objet</i>
Effets directs (objectifs spécifiques)	OS1: l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous est amélioré (Axe 1 de la PNRJ). OS2: l'indépendance du pouvoir judiciaire et la performance du ministère de la justice sont améliorées (Axe 2 et 3 de la PNRJ). OS3: la lutte contre l'impunité et la protection des droits humains sont renforcés (Axe 4 de la PNRJ). OS4: la lutte contre la corruption est renforcée (axe 4 de la PNRJ).	OS1.- Nombre de personnes bénéficiant directement d'interventions d'aide juridique soutenues par l'UE (<i>EU RESULT FRAMEWORK 2.27</i>). OS2. - Nombre de magistrats/100 000 habitants*. OS2. % du budget de la justice dans le budget national* et taux d'exécution. OS3. Nombre de victimes de violation des droits humains bénéficiant directement d'une assistance dans le cadre de l'action (<i>EU RESULT FRAMEWORK 2.26</i>). OS 4. Le nombre de poursuites et de décisions de justice sur les cas de corruption.	OS1. Enquêtes de perception OS2. Rapports CSM/Loi de finances OS3. Rapports ONG et Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'Homme (BCNUDH). OS4. Statistique judiciaire	Volonté politique d'appuyer la réforme de la justice qui se traduit par un appui de l'État à la mise en œuvre de la PNRJ Avancées dans les réformes des finances et de la fonction publiques qui permettent une répercussion sur l'amélioration durable et transparente de la gestion du secteur de la justice

Produits	P1 (R1 PNRJ): l'aide judiciaire pour les plus démunis et les personnes en situation de vulnérabilité est effective.	- Nombre de demandes d'aide juridique gratuites satisfaites (particulièrement pour les femmes, les mineurs ou les personnes handicapées) dans le cadre de l'action*.	Rapports des BCG, rapports de l'action	Vote de la loi sur l'aide judiciaire
	P2 (R3 PNRJ): le recours aux cliniques juridiques et aux mécanismes alternatifs de résolution de conflits (MARC) est renforcé.	- Nombre de mécanismes alternatifs de résolution de conflit opérationnels et soutenus dans le cadre de l'action*.	Rapports du ministère de la justice, rapports de l'action	Absences de troubles dans les provinces concernées
	P3 (R6 PNRJ): l'organisation, le fonctionnement et les méthodes de travail du CSM sont renforcés.	- Nombre de personnes formées au sein du personnel administratif du secrétariat permanent du CSM avec l'appui de l'action et ayant acquis de nouvelles compétences/connaissances désagrégué selon le genre*.	- Organigramme et liste du personnel du CSM	Renforcement de la collaboration entre le CSM et le Ministère de la justice
	P4 (R7 PNRJ): le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) assure une gestion plus efficace et transparente de la carrière des magistrats.	- Existence d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des magistrats, développé avec l'appui de l'action.	- Rapports secrétariat permanent du CSM	
	P5 (R8 et R12 PNRJ): la redevabilité des magistrats est améliorée dans le respect de leurs droits et de l'indépendance du pouvoir judiciaire	- Nombre de décisions des Chambres disciplinaires publiées avec l'appui de l'action*.	- Base de données du secrétariat permanent du CSM	
	P7 (R9 PNRJ): la politique publique de la justice est axée sur les résultats.	- Existence d'un schéma directeur des statistiques judiciaires développé avec l'appui de l'action*.	- Rapports du groupe thématique Justice et droits humains	Mise en œuvre effective de la réforme des finances publiques
	P8 (R10, R12 et R16 PNRJ): la politique pénitentiaire est adaptée aux standards internationaux.	- Nombre de personnes au sein de l'administration pénitentiaire formées avec l'appui de l'action et ayant acquis de nouvelles compétences désagrégué selon le genre*.	- Rapports de l'action	Allocation d'un budget de fonctionnement adéquat pour l'INAFORJ
	P9 (R13 PNRJ): les capacités des acteurs de la justice sont renforcées.	- Nombre de personnels formés au sein de l'INAFORJ avec l'appui de l'action désagrégué selon le genre*.	- Rapports de l'INAFORJ, rapports de l'action	

	P10 (R14 PNRJ): la lutte contre l'impunité est renforcée.	- Nombre de victimes des crimes internationaux protégées et assistées avec l'appui de l'action désagréé selon le genre*.	- Rapports de l'action	Effectivité des mécanismes de coordination aux niveaux local et central
	P11 (R15 PNRJ axe 4): la protection des droits humains est renforcée.	- Nombre de victimes de violations de droits humains prises assistées dans le cadre de l'action	- Rapports de l'action	
	P12 (R17 PNRJ): les droits des personnes détenues sont garantis.	- Nombre d'audiences foraines en matière de détention préventive organisées avec l'appui de l'action et nombre de personnes ayant bénéficié de ses audiences, désagréé selon le genre*.	- Rapports de l'action	
	P13 (R14 PNRJ): la stratégie nationale et la loi contre la corruption sont adoptées et mises en œuvre.	-Le statut de la stratégie nationale et la loi contre la corruption validés et mis en œuvre avec l'appui de l'action. -Le cadre légal est aligné avec la convention international des Nations unies contre la corruption.		

N.B. : les indicateurs suivis d'un * sont communs à ceux du secteur Justice illustrés dans le cadre de référence <http://indicators.developmentresults.eu/>