



THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF)

RAPPORT D'ÉVALUATION ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROJET CONJOINT D'APPUI À LA COUR PÉNALE SPÉCIALE (CPS) EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

NOVEMBRE 2018



Le présent rapport détaille les résultats de l'évaluation à mi-parcours du Projet conjoint (PNUD, MINUSCA, ONUFemmes et Programmes des Volontaires des Nations Unies).

L'évaluation conduite a été mandatée par le Bureau du PNUD en République Centre-Africaine. Il s'agit d'une évaluation de projet inscrite dans le plan d'évaluation du bureau et dans le document de projet. Elle couvre la période de la vie du projet allant du 26 août 2016 (date de signature du document de projet) au 30 juin 2018.

L'évaluation a été conduite par l'Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT) du DCAF. La collecte des données en République Centre-Africaine et la rédaction du rapport ont été réalisées par Isabelle Dutour (Officier RSS- ISSAT/DCAF), Jean-Philippe Kot (Conseiller Justice ISSAT/DCAF) et Myriam Khaldi (Experte Justice- membre du Roster de ISSAT)

Le développement d'une note méthodologique ainsi que la revue documentaire préalable à l'évaluation ont été réalisés entre le 25 juin et le 13 juillet 2018. Une mission de deux semaines en République Centrafricaine fut organisée du 28 juillet au 11 août 2018. Une première version de ce rapport a été remise aux partenaires aux projets le 20 septembre 2018. Trois tours de commentaires par les partenaires au projet et le groupe de référence mis en place par le Bureau du PNUD-RCA ont permis d'enrichir la substance de ce rapport.



Table des matières

Liste des acronymes et abréviations	5
Document de Synthèse	7
Introduction.....	10
Présentation des résultats de l'évaluation.....	16
1. Pertinence	16
1.1 La prise en compte des besoins des communautés et individus les plus affectés par le conflit	16
1.1.1. L'alignement du projet sur les priorités stratégiques nationales, les objectifs du programme pays ainsi que les priorités programmatiques du PNUD et de la MINUSCA	16
1.1.2. La prise en compte des besoins et priorités des parties prenantes lors de la conception du projet.....	19
1.1.3. L'inclusion des groupes cibles au cours de la mise en œuvre du projet.....	21
<i>Le cas particulier de l'inclusion de la CPS au sein du projet.....</i>	23
1.2. La capacité des mécanismes de gestion de projet et de suivi de permettre l'apprentissage et l'adaptation aux évolutions de contextes	27
1.2.1. Le rôle limité des mécanismes de gestion et de suivi de projet pour appuyer la prise de décisions stratégiques, la confirmation ou l'ajustement de la théorie du changement.....	27
1.2.2. La capacité limitée des mécanismes de suivi à générer des connaissances, retour d'expérience et soutenir un apprentissage continu	30
2. Efficacité	33
2.1. Niveau actuel de réalisation des produits du projet	33
3. Efficience	40
3.1. Le fonctionnement des mécanismes de coordination entre le PNUD, la MINUSCA, ONU Femmes et le programme UNV.....	40
3.2. Efficience budgétaire du projet.....	47
4. Durabilité et impact	51
4.1. Le renforcement du droit d'accès à la justice, de la capacité d'agir des communautés et individus affectés par le conflit, et de la coordination et de la gouvernance au sein du secteur de la justice.....	52
4.1.1. L'appropriation nationale de la cour	52



5. Éléments transversaux	61
5.1.1. L'approche fondée sur le genre.....	61
5.1.2. La valeur ajoutée de l'appui du Programme Global.....	63
Conclusions et recommandations	64
Leçons identifiées et bonnes pratiques émergentes relevées au cours de la mission d'évaluation	71
Annexe 1. Méthodologie	76
Annexe 2. Listes des personnes consultées	94
Annexe 3. Liste des documents d'aide révisés	97
Annexe 4 : Biographies succinctes des évaluateurs et justification de la composition de l'équipe	103



Liste des acronymes et abréviations

AJ	Assistance judiciaire/Accès à la justice
ABA	American Bar Association
ASF	Avocats Sans Frontières
CA	Cour d'Appel
CME	Commission mixte d'enquête
CP	Code pénal
CPI	Cour pénale internationale
CPP	Code de procédure pénale
CPS	Cour pénale spéciale
CSEI	Cellule spéciale d'enquêtes et d'instruction
CVRJR	Commission vérité, justice, réparations et réconciliation
DH	Droits humains
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary General
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DUE	Délégation de l'Union Européenne
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
FSI	Forces de sécurité intérieure
GAR	Gestion axée sur les résultats
GFP	Point focal global des Nations Unies (Global Focal Point)
HHI	Harvard Humanitarian Initiative
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
JT	Justice transitionnelle
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies en RCA
MTU	Mesures temporaires d'urgence
OMP	Opération de mission de paix
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OPJ	Officier de police judiciaire
OSC	Organisation de la société Civile
PCJS	Projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la justice en Centrafrique (aussi nommé Projet conjoint Justice)
PIN	Plan indicatif national (de développement)



THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES

PJ	Police judiciaire
PNPEEG	Politique nationale de promotion de l'égalité et de l'équité
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRED	Projet de renforcement de l'état de droit
PRJRC	Programme décennal de réforme de la justice en République Centrafricaine
PTF	Partenaires techniques et financiers
RCA	République Centrafricaine
RCPCA	Relèvement et consolidation de la paix en Centrafrique
RESEJEP	Projet européen de réhabilitation des secteurs de la justice et de la police
ROI	Règlement d'ordre intérieur
RSSG	Représentant spécial du secrétaire général
SNU	Système des Nations Unies
TDR	Termes de référence
TGI	Tribunal de grande instance
TOC	Théorie du changement (Theory of change)
UE	Union européenne
UNPOL	UN POLICE (force de police des Nations Unies au sein de la MINUSCA)
VNU	Programme de volontaires des Nations-Unies
VBG	Violences basées sur le genre



Document de Synthèse

L'évaluation à mi-parcours du Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine (PNUD, MINUSCA, VNU, ONUFemmes) s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'évaluation du Bureau Pays et du partenariat PNUD-ISSAT dont elle constitue la troisième de la série. L'évaluation couvre la période allant du 26 août 2016 au 30 juin 2018. L'objectif principal de cette évaluation à mi-parcours est d'accroître la redevabilité et l'apprentissage. Elle vise entre autres à:

- Porter une appréciation sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, les impacts (ou signes précoces d'impact) et la durabilité des résultats du projet ;
- Analyser les atouts et les contraintes ayant jalonné la mise en œuvre du projet ;
- Identifier les bonnes pratiques et les leçons à tirer ;
- Formuler des recommandations et proposer des orientations claires pour la suite du projet.

Les questions d'évaluation ont été intégrées dans une matrice d'évaluation validée, avec la note méthodologique, par le Groupe de référence mis en place par le Bureau Pays du PNUD lors de la mission des évaluateurs à Bangui. Seules les informations qui ont pu être triangulées figurent dans ce rapport. Priorité a été donnée aux informations orales qui ont été corroborées par des preuves documentaires. Lorsqu'aucune preuve documentaire n'existait, seules les informations corroborées par un minimum de trois sources orales différentes ont été retenues.

Les éléments récoltés permettent à l'équipe d'évaluation de considérer que le Projet conjoint a effectivement soutenu la mise en place de la Cour.

La plupart des activités et produits clefs liées à l'installation de la Cour ont été réalisées, ou sont en cours de réalisation. Le niveau de réalisation des produits et résultats est à cet égard remarquable au regard des difficultés de coordination rencontrées, sources de tensions et de retards, et de la faiblesse des mécanismes de gouvernance. Les objectifs du projet restent entièrement pertinents. Le fait que la capacité d'adaptation et la flexibilité du projet soient limitées n'ont pas, à ce stade, réduit son potentiel important d'impact. Elles pourraient toutefois constituer un obstacle à l'atteinte des résultats attendus dans les phases à venir.

Le projet entre désormais, avec retard, dans une seconde phase de soutien au fonctionnement effectif de la Cour. Le passage d'un soutien à la mise en place de la Cour, à un soutien au fonctionnement effectif de la Cour ne semble toutefois pas pouvoir s'opérer sans modifications profondes des mécanismes de gestion, de suivi et de gouvernance.

Pertinence

Les entretiens menés au cours de la mission d'évaluation ont convaincu l'équipe d'évaluation que la réussite du projet lui-même est liée à l'évolution de l'autorité et des responsabilités de la Cour. L'équipe de gestion de projet doit prendre acte du fait que la Cour apparaît aujourd'hui comme largement fonctionnelle et dispose d'une structure de gouvernance autonome. Il semble désormais



nécessaire que le projet s'adapte à cette réalité et développe une vision pour les actions nécessaires à mettre en place pour renforcer l'autonomie de la Cour.

Les données récoltées au cours de l'évaluation mettent également en évidence que les mécanismes de suivi et de gestion de projet ne permettent qu'imparfaitement de générer les connaissances nécessaires afin d'appuyer une prise de décisions stratégiques visant à assurer la pertinence continue de l'action. La validité de la théorie du changement et la pertinence des principes directeurs retenus pour la mise en œuvre ne sont que partiellement mesurables avec les indicateurs définis. Les données collectées lors de la mission d'évaluation tendent par ailleurs à démontrer que le plan de suivi-évaluation prévu par le projet n'est pas entièrement respecté. Un dernier obstacle à la génération de connaissance est le fait que les cadres de rapportage sont trop nombreux, dispersés et pas forcément adaptés à la capitalisation des leçons apprises. Aucun cadre formel de réflexion sur la stratégie de mise œuvre du projet sur les leçons apprises n'a été mis en place au sein du PNUD ou de de la MINUSCA. Le Comité technique de suivi prévu par le projet pour appuyer le comité de pilotage n'a jamais vu le jour. Le Comité de pilotage, tel que prévu par le projet n'a, lui-même, pas rempli sa fonction stratégique.

Efficacité :

L'équipe d'évaluation considère que l'efficacité du Projet est satisfaisante. Elle note néanmoins que, au-delà du caractère irréaliste des cibles prévues par le document de projet, certains des retards constatés ne sont imputables qu'à la gestion du projet proprement dite et notamment la lenteur dans la production des TDR des postes, le manque d'attractivité des postes et le manque de coordination entre partenaires au projet.

Efficiace

L'équipe d'évaluation a constaté qu' au sein du Projet les mécanismes de coordination mis en place n'ont pas permis de surmonter les incompréhensions mutuelles liées à la répartition incertaine des tâches. La répartition des rôles est rendue difficile par l'absence de document décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes. Les chevauchements de compétences sont à la source de tensions et frustrations. La complexité des liens hiérarchiques et fonctionnels des personnels engagés en soutien de la CPS complexifie encore la situation. Vu que les acteurs du projet n'ont pas d'obligation de se coordonner, un problème potentiel d'instructions contradictoires pourrait se poser

Les difficultés de coordination découlent également des différences de philosophie et d'approches entre les partenaires au Projet. De ces difficultés découlent une absence d'une stratégie formalisée d'intervention à moyen terme de la MINUSCA et/ou une l'absence de véritable théorie du changement pour les domaines d'intervention relevant du mandat de la MINUSCA. L'absence de vision stratégique est également notable de la part des personnels du PNUD, avant tout attachés à la mise en œuvre des activités telles que décrites dans le projet et ne se référant qu'incidemment à la théorie du changement, aux principes directeurs et voies de changement mentionnés dans le projet.

Les données récoltées au cours de l'évaluation mettent également en avant le fait que le manque de coordination avec le « Projet justice » n'a pas permis la mutualisation des activités et la réalisation d'économies d'échelle. Enfin, les données collectées soulignent l'absence de visibilité de la MINUSCA sur l'utilisation des fonds du projet autres que les fonds programmatiques ainsi qu'une information



réduite sur l'état total des dépenses du projet. A l'inverse, le PNUD ne dispose pas d'une vision d'ensemble sur l'utilisation des fonds programmatiques hors projet ce qui ne lui permet pas d'apprécier l'ensemble des actions en soutien de la CPS et réduit ainsi sa capacité d'accroître l'efficacité du projet.

Durabilité/impact

Les données collectées au cours de l'évaluation révèlent que des initiatives ont été portées avec succès pour faciliter l'implication et l'information de la population aux travaux de la Cour. La nature et la capacité des organisations de la société civile sélectionnées pour mettre en œuvre les activités de sensibilisation augmentent la probabilité que leurs actions en faveur de l'accès à la justice et de lutte contre l'impunité se poursuivent après l'achèvement du projet. Une volonté de collaboration a été clairement exprimée par les magistrats des juridictions ordinaires rencontrés au cours de la mission d'évaluation

Les premiers éléments d'héritage de la CPS ont pu être observés. Les premières bases ont été posées concernant le développement des compétences des magistrats nationaux de la CPS. En revanche le processus de renforcement des capacités des greffiers et secrétaires de parquet n'est pas aussi abouti à l'heure de l'évaluation, ce qui pourrait se révéler problématique si les actes de procédures débutent dans les prochaines semaines. De la même manière, le renforcement des acteurs du système de justice ordinaire est à un stade embryonnaire.

Afin d'éviter que les acquis du Projet ne soient remis en cause et que la perception de l'ancrage de la Cour dans l'ordre juridique national soit mise à mal, des mesures visant à renforcer le rôle joué par la Cour au sein du Projet doivent être adoptées. L'intervention exclusivement onusienne dans la gouvernance de la juridiction a été relevée par l'équipe d'évaluation comme constituant un risque authentique pour la CPS d'être considérée comme un instrument des Nations-Unies par les acteurs judiciaires nationaux, mais également par la population.

Si le processus d'adhésion du mandat de la Cour par la population est un objectif spécifique du projet d'appui, à l'heure de l'évaluation, il est difficile, voire impossible de mesurer le degré d'appropriation du processus, par manque de données sur la perception de la population vis-à-vis de la CPS. Le besoin de renforcer l'ancrage national de la Cour implique également le besoin de renforcer l'inclusion des acteurs du système judiciaire centrafricain. Un certain sentiment de frustration de la part magistrats des juridictions ordinaires et des avocats a été ressenti par les évaluateurs lors de la mission. Même si leur implication s'est accrue ces derniers mois, les interlocuteurs rencontrés souhaiteraient être davantage engagés dans le processus d'appui à la CPS.

Un début de pratiques ou d'effets inattendus a été observé pouvant servir de base au développement d'une vraie stratégie 'd'héritage'. Dans la pratique toutefois, les activités d'opérationnalisation de la Cour ont occupé toute l'attention de l'équipe projet et aucune stratégie de durabilité et de transfert n'a pour l'instant été formellement conceptualisée. Une stratégie doit être développée pour éviter l'isolement de la Cour, sa déconnexion avec le système ordinaire et au contraire inscrire l'héritage dans un cadre d'actions programmatique avec l'ensemble des acteurs concernés



Introduction

L'Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT) du Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) appuie le *Global Programme on Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development* du PNUD à travers le développement d'une série d'évaluations visant à construire une base de connaissances factuelles sur des activités mises en œuvre avec le soutien du Programme Global et, plus généralement, dans le cadre des interventions du PNUD dans le domaine de l'État de droit. L'objectif général de cette série d'évaluations est d'identifier les meilleures pratiques dans la mise en œuvre des projets et programmes, afin de parvenir à une base solide de recommandations sur le type d'activités et modalités d'intervention qui pourraient ou devraient être répliquées et ainsi enrichir les projets et programmes développés dans d'autres contextes.

La composante clef du soutien fourni par ISSAT est donc la conduite d'évaluations de qualité des programmes et projets développés au niveau des pays d'intervention. Le but principal est d'identifier les résultats du programme pays dans un cadre promouvant l'apprentissage organisationnel et susceptible de produire des connaissances pertinentes.

L'évaluation à mi-parcours du Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine (PNUD, MINUSCA, VNU, ONUFemmes) s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'évaluation du Bureau Pays et du partenariat PNUD-ISSAT dont elle constitue la troisième de la série. L'évaluation couvre la période allant du 26 août 2016 au 30 juin 2018. L'objectif principal de cette évaluation à mi-parcours est d'accroître la redevabilité et l'apprentissage. Elle vise entre autres à :

- Porter une appréciation sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, les impacts (ou signes précoces d'impact) et la durabilité des résultats du projet ;
- Analyser les atouts et les contraintes ayant jalonné la mise en œuvre du projet ;
- Identifier les bonnes pratiques et les leçons à tirer et ;
- Formuler des recommandations et proposer des orientations claires pour la suite du projet.

Les résultats obtenus seront utilisés par les différentes parties prenantes du projet (Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur, Ministère du Plan, PNUD, MINUSCA, ONUFEMMES, USA, France, Pays-Bas, les OSC) à des fins de prise de décisions en ce qui concerne la seconde phase du projet.



Description du projet

La mise en place d'un gouvernement de transition et l'organisation du Forum National de Bangui (FNB) en mai 2015, ont marqué une volonté de mettre un terme au conflit violent en République Centrafricaine et permis d'amorcer un retour graduel à une paix encore fragile. Afin de rompre avec le passé d'impunité et de dysfonctionnements de la justice centrafricaine, la Cour Pénale Spéciale (CPS) a été créée par la loi organique n° 15-003 du 03 juin 2015. La CPS est une Cour intégrée dans le système judiciaire national, créée pour une durée de cinq ans renouvelable. Elle a compétence d'enquêter, de poursuivre et de juger les violations graves des droits humains et du droit international humanitaire commis sur le territoire national depuis le 1^{er} janvier 2003. La CPS comprend une composition hybride alliant un personnel national et international. La CPS bénéficie d'une primauté de compétence vis-à-vis des autres juridictions nationales.

Le projet conjoint d'appui à la CPS a été réfléchi dès l'adoption de la loi organique portant création de la CPS. Il fut signé près d'un an plus tard, le 26 août 2016. En ligne avec les objectifs prioritaires du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021 (RCPCA - pilier 1), du Cadre stratégique intérimaire 2016-2017 (Effet 1.3 du Résultat stratégique 1) et du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement de la Centrafrique 2018-2021 (Effet 1.2 du domaine prioritaire 1), l'objectif général du projet est de contribuer à la lutte contre l'impunité, à la restauration de l'Etat de droit et à la cohésion sociale et de soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable.

La Cour Pénale Spéciale a été pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage). Etant par essence une structure temporaire, la création de la Cour vise à encourager une réforme globale de la justice au niveau national et à insuffler un changement de pratiques en matière de justice par une rupture avec la culture passée d'impunité. Dans cette perspective, le projet d'appui à la CPS s'inscrit en relation très étroite avec le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA mis en œuvre depuis 2014 et qui vise à assurer que le système de justice centrafricain continue de bénéficier d'un appui général.

La théorie du changement décrite par le document de projet est la suivante : « L'établissement d'une cour pénale spéciale, avec la participation de magistrats internationaux, doit permettre d'enquêter, instruire et juger des graves violations de droits de l'homme ; renforcer les capacités nationales en matière d'enquêtes et instruction ; introduire de nouvelles pratiques judiciaires dans le pays et être un moteur de la réforme judiciaire; et, *in fine*, de construire un lien de confiance entre les institutions judiciaires et la population ».

Afin de contribuer à la théorie du changement, le projet s'articule autour de quatre objectifs spécifiques :

- La CPS enquête et instruit les violations des droits de l'homme les plus graves en veillant à l'organisation de procès équitables ;
- Le fonctionnement de la CPS et son personnel sont efficaces et rigoureux ;
- La CPS interagit activement avec la population, assure la participation effective des victimes et témoins au processus judiciaire et contribue à générer de la confiance dans les institutions de l'État de droit ;



- La CPS développe les capacités nationales en matière d'Etat de droit, contribue au processus de justice transitionnelle et à la consolidation de la paix.

Le projet mentionne que l'appui des Nations Unies à la CPS est séquencé en deux phases différenciées. La présente évaluation se situe dans le cadre de la première phase, d'une durée estimée de trois ans, dont l'objet est d'appuyer les enquêtes et l'instruction à travers un soutien à l'unité spéciale d'OPJ de la CPS, aux cabinets d'instruction, à la chambre d'accusation spéciale, au bureau du procureur et au greffe. Lors de cette première phase, l'appui fourni à la CPS vise également à appuyer l'établissement d'un système d'assistance aux victimes, de protection des victimes et témoins, d'assistance judiciaire et de défense légale, d'engagement avec la population et de sécurisation de la CPS et de son personnel. La seconde phase, axée sur l'appui aux procès ne fait pas partie du projet conjoint d'appui à la CPS. Les modalités de ce soutien seront définies en fonction des résultats atteints par le présent projet.

La première phase d'appui à la CPS, qui fait l'objet de cette évaluation, a elle-même été articulée en trois étapes intermédiaires :

- Une étape de démarrage des enquêtes, d'une durée de 7 mois (septembre 2016 – mars 2017) ;
- Une étape de déploiement du Procureur et de poursuite des enquêtes, d'une durée de 7 mois (avril 2017 – novembre 2017) ;
- Une phase d'ouverture des poursuites, d'une durée de 22 mois (dès novembre 2017).

Le budget total prévu par le projet pour cette première phase est de **6 924 428 USD**.

L'évaluation, couvrant les résultats atteints jusqu'au 30 juin 2018, devrait se situer dans cette dernière phase d'ouverture des poursuites. Pour les raisons décrites ci-après, les enquêtes (première étape du projet) n'avaient toujours pas démarré au moment de l'évaluation ce qui rend le phasage original caduc.

Une liste de principes directeurs a été rédigée afin que l'appui des Nations Unies à la Cour Pénale Spéciale soit guidé par les retours d'expérience et soit adapté au contexte centrafricain. Il est notamment souligné que l'atteinte des objectifs nécessite une appropriation nationale forte et un large engagement de la société, dès son établissement et durant toute la durée de ses travaux ; le développement d'une approche stratégique focalisée sur les résultats, et une excellente planification visant notamment à l'intégration de la Cour comme un élément du dispositif de lutte contre l'impunité, de justice transitionnelle, de paix et réconciliation et au développement de son rôle catalytique de renforcement des capacités en tant que vecteur d'héritage.

La création de la Cour pénale spéciale (CPS) en République centrafricaine est une initiative sans précédent pour rendre justice aux victimes de crimes commis au cours des conflits alimentés depuis 2003 par l'impunité, la déliquescence de l'Etat et la fragmentation sociale. Le manque de responsabilité pour les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire a en effet conduit à de nouvelles attaques et représailles de la part d'un groupe contre l'autre, intensifiant la violence et creusant le fossé sectaire. La crise de 2013, caractérisée par des violations massives des droits humains a accéléré ces tendances en renforçant les phénomènes de violences, y compris des violences basées sur le genre.



En août 2014, le gouvernement de transition a signé un mémorandum d'accord avec la MINUSCA définissant un mécanisme de responsabilité judiciaire hybride pour juger les crimes commis dans le pays. A la suite d'un long cheminement des autorités politiques et judiciaires, la Cour Pénale Spéciale (CPS) a été créée par la loi organique n° 15-003 du 03 juin 2015. La CPS est une juridiction spéciale intégrée dans le système judiciaire national pour une durée de cinq ans renouvelable.

Depuis 2015, le Conseil de sécurité de l'ONU a mandaté la MINUSCA pour soutenir l'opérationnalisation de la Cour pénale spéciale¹. En 2016, le Conseil de sécurité a élargi les tâches de la mission à la mobilisation d'un soutien bilatéral et multilatéral à la Cour elle-même². La MINUSCA collabore avec le PNUD, le Programme VNU et ONUFemmes pour soutenir l'opérationnalisation de cette juridiction dans le cadre du Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine.

La mise en place de la Cour s'inscrit dans un contexte général difficile, marqué par une violence persistante, des violations continues de droits humains, une fragilité et un manque de ressources du système judiciaire centrafricain. Au cours de l'évaluation, d'importantes questions ont été posées sur la façon de maintenir la sécurité dans le cadre des enquêtes et des procès dans un pays où le conflit persiste, où de grandes parties du pays restent sous le contrôle des groupes armés, et où des abus continuent d'être perpétrés. L'environnement décrit n'avait, au jour de l'évaluation, que peu d'impact sur le projet. Si les risques détaillés dans le journal des risques restent d'actualité et que le plan d'atténuation des risques a dû être mis à jour, aucun d'entre eux, à l'exception des risques liés à la mobilisation des ressources financières, ne s'est matérialisé en « problème ». Les facteurs externes à l'intervention du PNUD, semblent moins limiter que faciliter les progrès vers la réalisation des objectifs du projet. Lors des entretiens menés au cours de la mission d'évaluation il a notamment été souligné qu'il existe, au niveau national, une volonté d'appuyer la CPS. Si des lenteurs ont pu être observées, aucun blocage politique n'a été constaté. Les points de tension, notamment lors du recrutement des OPJ nationaux, ont pu être surmontés. Même si un cadre stratégique national visant à renforcer l'ancrage national de la Cour et sa place dans les efforts de mise en œuvre de mécanismes cohérents de justice, y compris transitionnelle, reste à développer³, le projet bénéficie du soutien politique de la Présidence. Le Ministre de la Justice n'a jamais opposé de résistance face à des demandes de soutien spécifiques⁴. L'effet de la décision de la Cour Pénale Internationale d'acquitter Jean-Pierre Bemba a également été systématiquement mentionné. Si cette décision a pu parfois décourager certaines victimes de s'engager dans un processus de justice, les entretiens menés laissent apparaître qu'elle semble néanmoins avoir renforcé le sentiment de co-responsabilisation des acteurs dans la bonne mise en œuvre de la CPS et dans la défense de sa crédibilité.

¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2387 (2017), S/RES/2387 (2017), [http://undocs.org/fr/S/RES/2387\(2017\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2387(2017)).

² Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2301 (2016), S/RES/2301 (2016), [http://undocs.org/fr/S/RES/2301%20\(2016\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2301%20(2016)), par. 34(d)(viii).

³ Il n'y a pas de point focal désigné pour suivre la question de l'appui à la CPS et les rencontres/discussions sont rares et non régulières. Le Comité de pilotage du projet, sous co-présidence du Ministère de la Justice qui doit se réunir deux fois par an minimum pour discuter de l'avancée du projet et des possibles mesures de révision de l'action a depuis août 2016, tenu une seule réunion le 18 septembre 2017 (Voir Annexe 3 du document de projet et compte-rendu de ladite réunion). Malgré plusieurs rendez-vous pris avec le Directeur de Cabinet les évaluateurs n'ont pas eu l'opportunité d'échanger avec lui, ni avec ses collaborateurs.

⁴ Le Ministre de la Justice a ainsi participé à la définition avec le DSRSG du montant des primes de sécurité allouées au personnel national de la CPS. Il a pris les arrêtés d'exécution liés au recrutement du personnel de la Cour et à la mise sur pied des comités de sélection. Il a également débouqué en 2018 des ressources matérielles, financières et a autorisé la mise à disposition du TGI pour devenir le siège de la CPS.



Méthodologie de l'évaluation

Une notice de sélection visant au recrutement d'un expert international et d'un expert national pour mener l'évaluation du projet conjoint d'appui à la CPS a été publiée par le PNUD-RCA en mai 2018. S'appuyant sur les termes de l'accord conclu avec ISSAT et après consultation avec le bureau pays et la MINUSCA, Le PNUD NY a sollicité ISSAT pour intégrer ce travail dans le cadre de la série d'évaluations visant à construire une base de connaissances factuelles sur les activités mises en œuvre avec le soutien du Programme Global et, plus généralement, dans le cadre des interventions du PNUD dans le domaine de l'état de Droit. La méthodologie développée en concertation avec le PNUD-RCA et la MINUSCA intègre cette double exigence d'une évaluation de projet axé sur les résultats et d'une évaluation des effets. Elle a été validée par un groupe de référence élargi à la CPS et aux différentes parties centrafricaines impliquées⁵ le 10 août 2018. La note méthodologique est incluse en annexe de ce rapport⁶.

La notice de sélection originale mentionnait que l'évaluation devait couvrir la période de la vie de conception du projet et de sa mise en œuvre entre le 26 août 2016 (date de signature du document de projet) et le 31 mars 2018⁷. Lors de la réunion du Groupe de référence du 1^{er} août 2018, il a été décidé d'étendre la période d'évaluation jusqu'au 30 juin 2018. La mission d'évaluation a séjourné en République Centrafricaine du 28 juillet au 11 août 2018.

Les informations collectées ainsi que les analyses produites ont été structurées conformément aux critères du CAD-OCDE, tels que définis par le Guide de la Planification, du suivi et de l'évaluation axée sur les résultats du développement du PNUD : Pertinence, Efficacité, Efficience, Durabilité, Impact. Au-delà de ces critères, des questions transversales relatives à la prise en compte du genre, au renforcement des capacités nationales et à la communication ont été traitées. La valeur ajoutée du programme Global a également été étudiée pour tenir compte des exigences de l'accord entre ISSAT et le PNUD NY. Les questions d'évaluation ont été intégrées dans une matrice d'évaluation⁸ validée avec la note méthodologique par le Groupe de référence mis en place par le Bureau Pays du PNUD lors de la mission des évaluateurs à Bangui. Afin d'élargir le champ des effets et capturer l'ensemble des effets attribuables à l'intervention, ainsi que les effets non attendus, ISSAT a complété cette méthodologie en s'appuyant sur une approche de 'outcome harvesting'⁹.

Les méthodes suivantes ont été utilisées pour collecter, structurer, classifier et analyser les données afin de permettre une triangulation des informations : i) une revue et analyse des documents produits par le PNUD (Document de projets, rapports de progrès, rapports de revue etc.), ii) des entretiens semi-structurés avec des parties prenantes au projet et autres acteurs de la justice ; et iii)

⁵ Le groupe de référence créé est composé comme suit : Directeur Pays PNUD (Président) ; chef de la section judiciaire et pénitentiaire de la MINUSCA (Vice-Président) ; Procureur Spécial CPS ; Président a.i. de la CPS ; Spécialiste en S&E PNUD ; PMSU PNUD ; Chargé de Programme Gouvernance PNUD ; Chef de l'unité Appui à la CPS MINUSCA ; Programme manager UNV support /MINUSCA ; Chargé de programme Genre et Gouvernance PNUD ; chargé de mission au Ministère de la justice ; Président de la Coalition pour la CPS ; chargé des missions auprès du Ministre de l'intérieur ; Chef de Projet conjoint en appui à la CPS (Observateur).

⁶ Voir Annexe 1. Méthodologie, pp. 82 et suivantes.

⁸ Voir Annexe 1. Méthodologie, p. 86

⁹ Cette méthodologie a pour principale caractéristique de ne pas chercher à mesurer les progrès vers résultats ou objectifs prédéterminés, mais au contraire de recueillir des preuves de ce qui a été atteint, puis de travailler ensuite à rebours pour déterminer si et comment le projet ou l'intervention a contribué au changement identifié.



des sessions de focus group avec les organisations de la société civile et membres de la CPS. L'évaluation a cherché à impliquer toutes les parties prenantes et bénéficiaires du Projet conjoint¹⁰. Un total de 89 parties prenantes et bénéficiaires ont été rencontrés au cours de la mission d'évaluation. Quatre sessions de « focus group » ont été organisées avec les membres et corps rattachés près de la CPS, les Officiers de Police Judiciaire, les Organisations de la Société Civile membres de la Coalition pour la CPS et les Organisations de la Société Civiles impliquées en matière de sensibilisation. Une approche participative et itérative a été retenue lors de ces entretiens. Seules les informations qui ont pu être triangulées figurent dans ce rapport. Priorité a été donnée aux informations orales corroborées par des preuves documentaires. Lorsqu'aucune preuve documentaire n'existait pas, seules les informations corroborées par un minimum de trois sources orales différentes ont été retenues.

Limitations et contraintes lors la mise en œuvre de la méthodologie.

L'essentiel des données a été collecté lors d'une mission de deux semaines en République Centrafricaine, du 28 juillet au 11 août 2018. Même si le projet a conduit certaines activités de sensibilisation dans les régions, l'évaluation s'est limitée à la ville de Bangui. Par ailleurs, des interlocuteurs clefs n'ont pas pu être rencontrés. C'est le cas du Ministre de la Justice qui a annulé les trois rendez-vous fixés lors de la visite des évaluateurs à Bangui¹¹. De la même manière, seules trois des huit organisations sélectionnées pour mettre en œuvre les activités de sensibilisation ont pu être rencontrées - certaines étant indisponibles car engagées dans des activités de sensibilisation à l'intérieur du pays. INL, un des partenaires techniques et financiers du projet, n'a également pu être joint. Par ailleurs, en dépit de la grande transparence et du soutien apporté lors de la mission par les équipes du PNUD et de la MINUSCA, la revue opérée au cours de l'évaluation n'a pu être exhaustive.

Afin de mesurer les progrès dans la réalisation des résultats, l'évaluation s'est appuyée sur les indicateurs et cibles listés dans la matrice de résultat du document de projet. Leur faiblesse a toutefois conduit les évaluateurs à compléter ce cadre d'une série additionnelle d'indicateurs composites sous-tendant les relations causales entre produit, effet et impact. Les cibles, quant à elles, n'ont été retenues que dans la mesure où elles apparaissaient réalistes au regard de l'environnement dans lequel opère le projet. Enfin, et considérant qu'il s'agit d'une évaluation à mi-parcours de la phase 1, l'impact n'a pu encore entièrement se matérialiser, et donc être mesuré, dans de nombreux domaines. L'objectif de la méthodologie était avant tout de dresser un chemin du changement au regard des résultats mesurables atteints et des *signes précoces d'impact*, en vue de faciliter la production de recommandations programmatiques.

¹⁰ Voir l'Annexe2. Listes des personnes interviewées, pp.101 et suivantes

¹¹ En raison des contraintes temporelles de cette évaluation, l'équipe n'a pas été en mesure de développer un questionnaire et solliciter les contributions écrites du Ministère de la Justice. Les commentaires du Ministère de la Justice sur le présent rapport ont été sollicités par le biais du Groupe de référence.



Présentation des résultats de l'évaluation

1. PERTINENCE¹²

1.1 La prise en compte des besoins des communautés et individus les plus affectés par le conflit

Les données récoltées au cours de la mission d'évaluation permettent de mettre en avant l'alignement du projet sur les priorités stratégiques nationales. Le projet a été développé et mis en œuvre de manière participative et inclusive même si les données récoltées révèlent une gradation dans le degré et l'intensité de la participation des différents acteurs. L'équipe d'évaluation considère que l'évolution du statut et de l'autorité de la CPS, ainsi que le renforcement des principales parties prenantes clés au projet doivent conduire le projet à s'adapter afin de permettre à tous les acteurs de jouer un véritable rôle dans la mise en œuvre des activités et d'assurer ainsi sa pertinence tout au long de sa mise en œuvre.

1.1.1. L'alignement du projet sur les priorités stratégiques nationales, les objectifs du programme pays ainsi que les priorités programmatiques du PNUD et de la MINUSCA

Les données collectées mettent en avant que le Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine répond indéniablement à une des priorités stratégiques nationales (pilier 1 du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix- RCPCA) et aux priorités du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF+).

La Cour Pénale Spéciale (CPS) a été créée par la loi organique 15.003 du 3 juin 2015. Expression d'un besoin formulé par les Centrafricains, elle ressort des recommandations du Forum national de Bangui¹³ et du Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine¹⁴.

¹² Selon le Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement (p. 168) : «La pertinence fait référence au degré de compatibilité qu'une initiative de développement et ses produits et effets escomptés entretient avec les politiques nationales et locales et avec les priorités et les besoins des bénéficiaires visés. (...) Elle vérifie également le niveau de compatibilité entre la perception des besoins tels que planifiés par les chargés de la planification de l'initiative et la réalité des besoins du point de vue des bénéficiaires visés. Enfin, elle englobe le concept de capacité de réaction, c'est-à-dire le degré de réactivité du PNUD face aux changements et émergence des priorités et besoins de développement ». La matrice d'évaluation abordait ces éléments à travers deux questions-clés et six sous-questions.

¹³ Rapport général du Forum national de Bangui, p. 35 : « l'opérationnalisation rapide de la Cour pénale Spéciale pour connaître des crimes liés aux conflits, rébellions et coups d'Etat ».

¹⁴ Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine p. 4 : « Réaffirmons le consensus de tous les acteurs centrafricains sur : (...) la mise en place effective – avec le concours de la communauté internationale – de la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine ».



Ces besoins exprimés ont été traduits en engagements politiques et priorités stratégiques au niveau national. Le Programme d'Urgence et de Relèvement Durable (PURD - 2014-2016) retient que les actions du Gouvernement en matière de gouvernance politique et démocratique viseront à l'établissement d'un « système judiciaire fiable et en état de fonctionner ». Le Cadre d'engagement entre la République centrafricaine et la Communauté internationale¹⁵ (CEM-RCA) affirme également que la justice et les droits de l'homme supposent « la réhabilitation ainsi que le renforcement de l'indépendance, de l'efficacité et de la responsabilité de l'institution judiciaire pour permettre à tous d'accéder à une justice impartiale et équitable, de garantir les droits de citoyens et de lutter contre l'impunité. A cet égard, il convient « de rendre opérationnelle la CPS pour la RCA ». L'objectif de réconciliation nationale implique également « de tenir responsables les auteurs de violations des droits de l'homme par le renforcement des institutions judiciaires, y compris la mise en place de la CPS ». De son côté, le premier pilier du RCPCA2017-2021 reconnaît que le manque de sécurité, ainsi que l'impunité et les tensions intercommunautaires généralisées et non résolues, demeurent les facteurs les plus potentiellement nuisibles au relèvement socio-économique durable en RCA. L'opérationnalisation, le fonctionnement effectif de la CPS à court terme et le développement d'une stratégie de poursuite judiciaire basée sur l'inventaire des crimes internationaux commis depuis 2003 est mentionné comme l'une des mesures principales pour répondre à cet objectif. La concrétisation de ces engagements, à court et moyen terme, dans le cadre d'un plan sectoriel du Ministère de la Justice n'a pas encore été opérée. Au moment de la mission d'évaluation l'appel à candidature du PNUD pour le recrutement de deux consultants (1 international et 1 national) pour l'élaboration d'un plan sectoriel de la justice en RCA venait d'être clôturé.

Les interventions des Nations Unies sont alignées sur les trois piliers et les thématiques transversales définis par le Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix. Le Cadre Stratégique Intérimaire 2016-2017 incluait la consolidation de la paix et gouvernance comme axe stratégique prioritaire. A sa suite, l'UNDAF+ (2017-2021) s'articule autour de trois domaines prioritaires à savoir : (i) Consolidation de la paix, de la sécurité et de la cohésion sociale ; (ii) Bien-être social et équité ; et (iii) Relèvement économique et durable. Pour atteindre le résultat lié à l'objectif de consolidation de la paix, de la sécurité et de la cohésion sociale, il est affirmé que l'appui des Nations Unies inclura une réforme des secteurs de la sécurité et de la justice en vue de restaurer l'Etat de droit et l'autorité publique et de promouvoir la fin de l'impunité.

L'alignement programmatique et la contribution du Projet conjoint est facilité par le caractère général des indicateurs décrits dans le cadre de résultat de ces divers documents.

Le Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine signé le 26 août 2016 par les Ministres du Plan et de la Justice, les Nations-Unies, la France et les Etats-Unis d'Amérique, répond indéniablement à une des priorités stratégiques nationales et aux priorités du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF+). Les résultats généraux contenus dans ces documents trouvent une correspondance directe dans ceux du projet.

Cet alignement est présenté de manière schématique dans le tableau ci-dessous.

¹⁵ Le Cadre d'engagement entre la République centrafricaine et la Communauté internationale a été signé le 17 novembre 2016, soit après l'adoption de la loi organique portant création de la CPS et après le début de la mise en œuvre du projet conjoint en appui à la CPS.



	RCPCA (2017-2021)	Cadre Stratégique Intérimaire (2016-2017)		UNDAF+ (2017-2021)	Programme Pays PNUD (2018-2021)	Projet Conjoint CPS
Domaine d'intervention	<i>Résultat Stratégique Pilier 1 :</i> Soutenir la Paix, la Sécurité et la Réconciliation	<i>Résultat stratégique 1 :</i> La sécurité est restaurée, les principes du droit à la paix ainsi que l'égalité du genre sont promus, la primauté du droit règne et la gouvernance est améliorée dans ses dimensions démocratique, administrative et économique		<i>Domaine prioritaire :</i> Consolidation de la paix, de la sécurité et de la cohésion sociale	Produit 2 : il est répondu aux attentes des citoyens en ce qui concerne la liberté d'expression, le développement, l'état de droit et le respect du principe de responsabilité, grâce à des systèmes de gouvernance démocratique plus solides	<i>Objectif général :</i> Contribuer à lutter contre l'impunité, restaurer l'Etat de droit et la cohésion sociale et soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable
Objectif	Objectif 3 : Réformer l'institution judiciaire et promouvoir la fin de l'impunité	Effet 1.3. Le système judiciaire est plus performant, la lutte contre l'impunité devient une réalité et les institutions nationales promeuvent une gouvernance qui assure le respect des principes démocratiques, l'État de droit, la transparence dans la gestion des affaires publiques et la participation des populations au processus décisionnel	Produit 1.3.2. Le système judiciaire s'est doté d'une cour pénale spéciale pour lutter contre l'impunité et renforcer la primauté du droit et l'autorité de l'État.	Effet 1.2. D'ici 2021, les institutions politiques et administratives et les OSC promeuvent et encadrent l'Etat de droit et la bonne gouvernance	Produit 1.1 : la population a accès à des services de justice et de sécurité et les affaires pénales sont jugées, y compris par la Cour pénale spéciale	Résultat 1 : La Cour Pénale Spéciale dispose du cadre législatif et réglementaire, de l'infrastructure et des mécanismes/outils de gestion nécessaires à son bon fonctionnement
						Résultat 2 : De graves violations de droits de l'homme sont enquêtées, instruites et poursuivies conformément à la stratégie de poursuite et du procès équitable.
						Résultat 3 : Les victimes, témoins et autres acteurs pertinents des procédures judiciaires engagées par la CPS ont accès à une protection juridique et judiciaire adéquate permettant l'utilisation pleine des mécanismes judiciaires



1.1.2. La prise en compte des besoins et priorités des parties prenantes lors de la conception du projet

Les données récoltées au cours de la mission d'évaluation permettent de conclure qu'une approche participative a guidé le processus de conception et rédaction du projet conjoints d'appui à la CPS. Le contexte spécifique dans lequel le projet a été développé justifie que l'ensemble des besoins ressentis suite à la création de la Cour ne pouvaient que difficilement être anticipés.

La réflexion sur la création de la Cour et l'identification des besoins et priorités des parties prenantes a débuté longtemps avant l'adoption de la loi organique. Dès la fin de l'année 2013, la mise en place de mécanismes de lutte contre l'impunité fut évoquée lors de la *Special Assistance Mission* à l'origine de la création de la mission de Maintien de la Paix. Cette réflexion s'est poursuivie lors de l'été 2014 lors d'une mission des Nations Unies relatives aux Mesures Temporaires d'Urgence (UTM). Par ailleurs, un travail de consultation avait été menée dans le cadre de la préparation et rédaction de la loi organique portant création de la CPS dès l'été 2014. Le travail d'élaboration des principes directeurs et les consultations d'experts internationaux en vue de retenir les pratiques internationales et éviter les erreurs du passé a également débuté au début de l'année 2015.

Le cycle de conception du projet a commencé en février et mars 2015 suite à une mission exploratoire au cours de laquelle l'équipe a procédé à des séries de consultations des autorités nationales, acteurs judiciaires et OSC. Une feuille de route détaillant l'approche participative à suivre lors de la phase d'élaboration du projet a été conçue. Mais le contexte particulier qui prévalait en RCA à cette époque rendait difficile la mise en œuvre de celle-ci. Les acteurs interrogés au cours de la mission de terrain ont relevé de manière unanime l'impossibilité lors de la conception du projet de déterminer précisément les besoins des parties prenantes, et notamment de la CPS, qui n'était pas encore en place. Lors de la conception et rédaction du document de projet, il n'y avait aucune équipe sur place dédiée à la CPS, et le peu de fonds disponible ne permettait pas de mener des consultations extensives avec les communautés affectées ou une évaluation des besoins de l'ensemble des acteurs. Des défis logistiques et pratiques, tenant à la difficulté de réunir les organisations de la société civile représentatives de l'ensemble du pays, la profonde division entre OSC constituée sur une base religieuse ou le niveau relativement faible de leurs capacités a également été évoquée. Ces difficultés étaient couplées à la nécessité d'aller vite pour profiter du *momentum* politique. Le gouvernement de transition était favorable à la création de la CPS et il y avait une urgence à présenter quelque chose aux bailleurs de fond un budget pour les convaincre d'investir sur la CPS. Il fallait donc rapidement se mettre d'accord sur le principe du séquençage (phases) et sur le budget.

Il est toutefois notable que, deux mois après l'adoption de la loi organique portant création de la CPS, des ateliers avec les acteurs de la justice¹⁶, de la sécurité publique¹⁷ et de la société civile représentant l'ensemble des préfectures du pays¹⁸ ont été organisés par les Nations Unies. Lors de ces réunions, les participants ont passé en revue les principes directeurs du projet, ont confirmé la validité de ces derniers et ont identifié les principales activités de la CPS d'importance pour eux. Les éléments discutés ont servis de base pour la rédaction du document de projet d'appui à la CPS.

¹⁶ Réunion du mercredi 26 août 2015.

¹⁷ Réunion du lundi 24 août 2015.

¹⁸ Réunion du samedi 29 août 2015.



L'implication des sièges PNUD et du Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) à New York lors de la conception du projet a été fort, en raison principalement de l'absence de personnels sur place, tant au PNUD qu'à la MINUSCA qui disposait encore d'une structure légère. Les entretiens menés ont confirmé l'organisation d'une mission de représentants du siège en novembre 2016 au cours de laquelle des discussions avec les responsables politiques, représentations diplomatiques et membres de la société civile ont été engagées. Ce dialogue s'est poursuivi de manière plus informelle tout au long du processus de rédaction du projet et était doublé de dialogues politiques à New York dans le cadre du Groupe de référence d'appui à l'Etat de droit et à la Cour pénale spéciale en RCA établi en 2015. Ce groupe de référence a joué un rôle fondamental dans l'opérationnalisation du projet en assurant l'appui politique, financier, les déploiements de ces missions ainsi que du personnel international. L'appui du global programme du PNUD par le biais du membre de l'équipe Etat de droit de l'époque et son étroit leadership et appui technique a également joué un rôle important. Ces points sont abordés plus en détail ci-dessous¹⁹.

L'engagement continu de la société civile a été permis grâce à la création d'un « Sounding Board » regroupant des ONG internationales et, à travers elles, les organisations partenaires de la société civile centrafricaine. Leurs commentaires sur les différentes versions du projet étaient sollicités.

La première version du document de projet a été envoyée aux différents partenaires pour commentaires au cours du mois de septembre 2015. Le processus d'intégration des différents commentaires s'est poursuivi jusqu'en février 2016.

Pour la période février-août 2016, les documents mis à disposition de l'équipe révèlent que les mécanismes de coordination avec les partenaires nationaux se sont concentrés avant tout sur l'opérationnalisation de la CPS plutôt que sur l'opérationnalisation du projet conjoint²⁰. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé traces de discussions sur l'architecture du projet lui-même. Les réunions du comité local d'examen du projet conjoint d'appui à la CPS réunissant Ministère de la Justice, Délégation de l'UE, Ambassade de France, Pays-Bas, Ambassade des Etats Unis d'Amérique, MINUSCA et PNUD, sous la direction du Premier Président de la Cour de cassation se sont avant tout concentrées sur les questions budgétaires²¹. Les équipes de soutien au projet, notamment au Siège du PNUD, se sont essentiellement concentrés sur la préparation à la mise en œuvre du projet : identification des consultants, préparation des termes de référence, identification des profils des magistrats, descriptifs de postes, procédures de déploiement des magistrats, préparation et gestion des accords de financement avec les différents bailleurs etc.

¹⁹ Voir le point 5.1.2. La valeur ajoutée de l'appui du Programme Global, pp. 66 et suivantes

²⁰ L'ensemble des réunions pour lesquelles l'équipe d'évaluation a pu retrouver la trace/la preuve dans des documents écrits touchaient avant tout aux questions de transparence des recrutements du personnel national et international de la CPS (réunions hebdomadaires du comité de sélections en présence de la MINUSCA) et des Officiers de Police Judiciaires, au développement d'une évaluation des menaces et risques pour la Cour et son personnel, au développement de stratégies de protection des victimes et témoins, de sensibilisation, d'assistance judiciaire, et aux modalités de financement et répartition des fonds.

²¹ Il est à noter que le seul compte rendu écrit auquel l'équipe d'évaluation a pu avoir accès concernait la réunion finale du 25 août 2016.



1.1.3. L'inclusion des groupes cibles au cours de la mise en œuvre du projet

Les preuves collectées lors de l'évaluation permettent d'affirmer que l'évaluation des besoins réalisée lors de la phase de rédaction du projet a été complétée par des mécanismes spécifiques visant à assurer que le projet demeure pertinent pour les groupes cibles au cours de sa mise en œuvre.

Lors du développement des activités, des évaluations des besoins spécifiques ont été réalisées de manière participative, notamment en matière de renforcement des capacités. Des outils de consultation ont été développés avec le soutien du Spécialiste en suivi-évaluation. Des activités de renforcement de capacités ont été développées avec les parties prenantes. Un plan intégré de formation des magistrats pour la CPS (2017-2018) a ainsi été élaboré dans un souci d'efficacité et pour faire face à la multiplicité des offres de formations à caractère aussi bien juridique que technique. Pour parvenir à dresser le plan de formation, une identification des besoins prioritaires a été réalisée ainsi qu'une identification des offres et opportunités de formation susceptibles de répondre à ces besoins. Deux points focaux ont été identifiés au sein de la CPS pour assurer la pertinence et la cohérence des formations avec leurs besoins. De la même manière, les sessions de formation des Officiers de police Judiciaire (mars et juillet 2018) comprenaient un diagnostic de capacités des participants visant à déterminer leur niveau de connaissances et compétences. La comparaison entre le niveau actuel (à travers le prétest et le référentiel de métier) devait permettre de déterminer les manques à combler par ces formations. A un degré moindre, des fiches d'auto-évaluation des capacités des greffiers et secrétaires de la CPS ont été développées afin de servir de base aux activités de renforcement de leurs capacités.

Au-delà du renforcement de capacités, le recours à des méthodes inclusives et participatives a été prévu à chaque étape du processus de mise en œuvre du projet, via la tenue d'ateliers multi-acteurs, de consultations, d'appels à propositions pour intervenir dans l'opérationnalisation de la Cour ou encore par le développement d'outils d'auto-identification des besoins. Un état des besoins de la CPS – juin/décembre 2018 a notamment été préparé, en partie grâce à la présence de l'administrateur de la Cour. Ce document détaille le volume d'activités envisagé par domaines d'activités principaux et les ressources correspondantes. Les suites à donner à ce document n'étaient cependant pas entièrement claires au moment de l'évaluation²². Par ailleurs, l'unité de gestion du projet, en collaboration avec la MINUSCA a développé un budget pluriannuel 2018-2022 pour appuyer la mobilisation des ressources.

Les données récoltées permettent également à l'équipe d'évaluation de considérer que le développement des produits-clés a été réalisé de manière participative. Ainsi, si les premiers éléments du Règlement de Procédure et de Preuve (RPP) ont été développés alors que la Cour n'était pas encore installée, les consultants recrutés ont mené des consultations bilatérales avec la CPS et les parties prenantes nationales lors de leur première visite en mai-juin 2017. La première version du RPP a été restituée dans le cadre d'un atelier de discussion de deux jours en octobre 2017. Cette formule constitue un bon exemple de compromis entre le besoin de participation et d'inclusion des parties prenantes et le besoin de ne pas retarder les travaux par l'organisation de séries de

²² Les entretiens menés au cours de l'évaluation révèlent néanmoins que le but de ce document était de montrer aux parties prenantes (internes et externes à la CPS) quels étaient les besoins en supports opérationnels directs liés aux enquêtes et éventuelles arrestations. Il s'agissait donc avant tout d'un outil de communication qui a vocation, dans un deuxième temps, à devenir la source d'un plan de travail opérationnel de la CPS.



consultation éparpillées. Certaines des propositions, notamment celles émanant de la société civile, se sont révélées déterminantes et ont conduit à la rédaction de nouvelles dispositions (relatives par exemple aux exhumations) ou à une évolution d'autres dispositions (relatives par exemple aux modes de réparation). Des réunions ont par la suite été tenues avec certaines parties prenantes clés - notamment le Barreau - sur les questions relatives au Corps Spécial d'avocats et à l'organe paritaire chargé de l'admission des avocats candidats en son sein. Chacune des 160 dispositions du texte initial a été analysée et discutée entre les consultants et les magistrats lors d'un atelier de travail de quatre jours et l'ensemble des commentaires ont été intégrés dans la version finale du texte qui leur a été envoyée. Ces derniers ont ensuite constitué des groupes de travail au sein de la CPS afin de finaliser et améliorer le document, modifiant profondément certaines des dispositions afin de les rendre davantage compatibles avec le système centrafricain²³.

Enfin, l'implication à tous les stades de la société civile a été soulignée au cours de l'évaluation, qu'il s'agisse de leur participation au sein des comités de sélection des magistrats ou de leur contribution dans l'élaboration des outils de sensibilisation ou des activités mêmes de sensibilisation.

Il semble néanmoins que, en pratique, la consultation des acteurs n'équivaut pas à une co-construction, dans la conception comme dans la planification et la mise en œuvre des activités. Cette idée est par exemple illustrée par le choix, dans la stratégie de sensibilisation, de ne pas développer d'activité de sensibilisation « de masse » ou de ne pas permettre aux OSC de s'appuyer sur les médias²⁴. Cette position, motivée par le souhait de ne pas engager de sensibilisations de masse sur un sujet aussi technique et sensible que la CPS, dans un contexte sécuritaire volatile²⁵ et sans formations préalables des partenaires, semble justifiable. Des sensibilisations de masse pourraient être envisagées à un stade ultérieur. Néanmoins, l'ensemble des OSC rencontrées regrettent ce choix, faisant valoir qu'il est non seulement possible mais nécessaire d'utiliser ces approches dès à présent. La plupart d'entre elles l'avaient d'ailleurs recommandé dans les propositions de projets soumises dans le cadre de la procédure de sélection des partenaires de mise en œuvre. Les risques de désinformation mis en avant par les OSC sont grands : quand bien même les ateliers se sont déroulés par palier en fonction de la mise en œuvre de l'opérationnalisation de la Cour²⁶, la sensibilisation des relais communautaires est trop courte (2 heures de présentation et 1 heure de questions-réponses²⁷) pour garantir que ces derniers s'approprient effectivement les messages de sensibilisation. Les OSC n'ont par la suite aucun moyen de vérifier que ces relais restituent fidèlement les informations reçues au sein de leur communauté.

Dans la même veine, l'équipe d'évaluation a pu constater des variations dans le degré d'inclusion ressenti par certains acteurs clés, et notamment les acteurs judiciaires. Si les magistrats ont été impliqués dans les différentes étapes de développement du cadre réglementaire de la Cour, les membres du Barreau ont pu regretter de ne pas avoir été suffisamment intéressés aux débats avant l'atelier d'octobre 2017 sur le Règlement de Procédure et de Preuve. Les données récoltées au cours de l'évaluation révèlent cependant qu'en plusieurs occasions les membres du Barreau, invités à

²³ Voir en ce sens les dispositions relatives à la pratique du plaider-coupable ou à l'adoption du RPP par le Parlement.

²⁴ Des communications de masse ont été organisées par les partenaires au projet (UNDP/MINUSCA/Programme UNV) via des campagnes radio (NDekeNdeke Luka et GiraGuira FM) d'ampleur et des ateliers de sensibilisation/formation spécialement dédiés aux médias.

²⁵ Certains commentaires écrits sur la première version de ce rapport indiquent que l'organisation de ce type d'activité nécessiterait la mobilisation des forces armées de la MINUSCA.

²⁶ Plus de 100 ateliers ont été organisés au moment de l'évaluation.

²⁷ Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport indiquent que ce modèle de formations courtes résulte essentiellement de la nécessité pour les VNU d'engager les activités de sensibilisation rapidement, dès la fin du dernier trimestre de 2017.



participer aux réunions de consultation, n'ont pu se rendre disponibles. De la même manière, les greffiers et secrétaires de Parquet rencontrés au cours de l'évaluation ont regretté que l'ensemble des développements relatifs au Greffe aient été mis en œuvre en leur absence. Le Greffier en chef n'était, au moment de l'évaluation, pas invité aux réunions ni associé au développement des mécanismes d'aide juridictionnelle ou de protection des victimes et témoins dont le Greffe aura pourtant la charge. Il convient néanmoins de noter à cet égard que les greffiers n'ont été nommés qu'en août 2017, soit après la phase de consultations et l'organisation de l'atelier sur la stratégie de protection des victimes et témoins en juin 2017. Les données récoltées révèlent également que les activités relatives à la protection des victimes et témoins ont été, depuis cette date, très limitées.

Le cas particulier de l'inclusion de la CPS au sein du projet

Selon le document de projet, ainsi que les accords et TDRs de déploiement des magistrats, les interventions des membres de la Cour sont limitées aux activités judiciaires (enquêtes, poursuites, procès). Aucune tâche liée à la gestion du projet ne leur est dévolue. Le document de projet ne confère aucun rôle à la CPS dans le mécanisme de prise de décision au sein du projet. Par ailleurs, il a été mentionné à l'équipe d'évaluation que la Cour étant une entité nationale, son implication dans la mise en œuvre du projet dans un contexte d'exécution directe (DIM) obéit à des procédures (HACT). Dans un contexte DIM, le PNUD est la partie responsable et est redevable au gouvernement, la Cour étant le bénéficiaire final du soutien du PNUD.

Cette position se justifiait au moment de la rédaction du projet car la Cour n'était pas créée. Elle se comprend moins deux ans plus tard, au moment de l'évaluation. Le soutien à une juridiction ne peut plus - une fois celle-ci opérationnalisée - continuer à être géré et coordonné comme lorsqu'elle n'existait pas. La question de son indépendance s'est posée avec une intensité graduelle au fur et à mesure de son déploiement, notamment suite à l'entrée en fonction de l'Administrateur de la Cour en 2018.

La Cour apparaît aujourd'hui comme largement fonctionnelle, même si son architecture doit encore être renforcée par le développement des mécanismes de protection des victimes et témoins et d'aide juridictionnelle et par le recrutement de magistrats additionnels au sein de la Chambre d'accusation. La Cour a étendu le champ de ses activités, et continuera de l'étendre. Une véritable structure de gouvernance a été créée par le Règlement de Procédure et de Preuve comprenant une Assemblée plénière²⁸, un Comité de Direction²⁹ ainsi que des comités ad hoc au sein desquels peuvent être invités les représentants du PNUD et de la MINUSCA³⁰. Cette évolution rapide est d'ailleurs à mettre au crédit du projet conjoint.

²⁸ Article 51 du RPP et article 41 du draft de ROI : L'Assemblée plénière est chargée de définir les principales orientations de la Cour et de se prononcer sur toutes les questions d'intérêt général concernant la Cour.

²⁹ Article 43 du ROI et 49 du RPP. Le Comité de Direction est notamment en charge de fournir des avis sur toutes les questions relatives au fonctionnement judiciaire et administratif des organes de la Cour dans le respect de leur indépendance respective ; d'évaluer les besoins financiers de la Cour et d'effectuer toutes les propositions nécessaires en la matière ; et de coordonner les activités de communication externe de la Cour.

³⁰ Article 44 du ROI.



Ces développements ont profondément modifié la position de la Cour au sein du projet ainsi que son implication dans la mise en œuvre des activités. En témoignent son inclusion grandissante reflétée par exemple dans son implication dans la préparation de termes de référence, l'identification de points focaux afin de coordonner les initiatives de renforcement de capacités, ou encore la préparation d'un document de priorités de la Cour 2018-2019. Ce document a été utilisé par la MINUSCA pour la planification de leurs activités. Signe de sa propre appropriation par les membres qui la compose, cette intervention n'est toutefois pas perçue aussi positivement par tous les interlocuteurs rencontrés, notamment en raison de ses effets sur les modalités de gestion du projet. Les entretiens menés ont soulevé plusieurs éléments qui limitent son rôle dans le cadre du projet.

L'absence de vision budgétaire pour la Cour. Les rapports de progrès périodiques partagés avec toutes les parties prenantes contiennent une composante financière. Néanmoins, les entretiens menés révèlent que l'absence de vue d'ensemble sur les ressources disponibles, les dépenses réalisées, et sur les possibilités de transfert entre lignes budgétaires impactent la capacité de la Cour à formuler ses besoins de manière éclairée.

L'absence de participation aux réunions de coordination ou retraites stratégiques relatives au projet. Les informations reçues suite à la mission d'évaluation indiquent qu'une évolution soit en cours sur ce point et que le Greffier en Chef est, depuis septembre 2018, invité aux réunions hebdomadaires de coordination.

L'absence de participation lors du recrutement des personnels en appui à la Cour. Cette absence découle d'une lecture spécifique par l'unité de gestion du projet du *Recruitment and Selection Framework Policy* du PNUD³¹. Le paragraphe 63 de ce document indique en effet que « *Notwithstanding that programme delivery increasingly relies upon building a close partnership with governments, participation of national counterparts or government officials on UNDP interview panels is not allowed as either a Panel Member or Observer* ». Les membres de la Cour étant considérés dans leur ensemble comme des acteurs nationaux, en dépit de la composition hybride de cette dernière, ils ne peuvent pas participer au processus de recrutement. Des aménagements ont été réalisés en pratique afin de permettre aux magistrats d'être impliqués lors de la rédaction des Termes de Référence et des critères de sélection des personnels juridiques, et d'assister en tant qu'observateurs aux entretiens de recrutement. Ce statut intermédiaire a cependant été décrit comme désormais insuffisant au cours de la mission d'évaluation. L'absence de participation à l'ensemble du processus de recrutements concernant des postes clefs, tels que le conseiller juridique et conseiller aux enquêtes a particulièrement été mis en avant³². Les personnels recrutés relèveront en effet fonctionnellement des magistrats.

L'incertitude liée au statut et rattachement hiérarchiques et fonctionnels des personnels extérieurs mis à disposition de la CPS. Certains relèvent fonctionnellement de la CPS, rapportent techniquement à la MINUSCA et administrativement au PNUD. Ce personnel occupe au sein de la Cour un statut spécifique, dans le sens où il ne serait soumis au règlement d'ordre intérieur de la Cour uniquement si celui-ci est compatible avec le Statut des Nations Unies. Ils ne sont assujettis à aucune obligation de serment prévue par la loi organique pour l'ensemble des personnels de la Cour, ni à aucune autre

³¹ Programme and Operations Policies and Procedures- POPP-11-1643, 16 December, 2017.

³² D'après les informations collectées, les membres de la CPS ne peuvent être invités qu'à participer en tant qu'observateurs aux entretiens de recrutement. Or l'essentiel de la sélection se fait en amont, par un shortlisting automatisé, puis par un panel comprenant la MINUSCA et le PNUD dont la CPS est exclue.



obligation de confidentialité, ou secret professionnel, au-delà de celles contenues dans leur contrat avec les Nations Unies³³. L'équipe d'évaluation considère que l'établissement de conventions spécifiques avec la CPS, garantissant l'assujettissement du personnel mis à sa disposition au secret professionnel pourrait constituer un premier pas. Cette solution n'est toutefois qu'imparfaite dans la mesure où, en toute hypothèse, la Cour ne pourra elle-même prendre aucune mesure disciplinaire en cas de manquement à ces obligations de confidentialité.

Ainsi que développé plus bas³⁴, la recherche de modèles « agiles », distinguant l'entité de rattachement et l'entité de prestation pourrait également être considérée afin de réduire les incertitudes et conflits potentiels.

L'évolution de l'autorité et des responsabilités de la Cour semble être un facteur important de réussite du projet lui-même. Le soutien à une juridiction ne peut plus - une fois celle-ci opérationnalisée - continuer à être géré et coordonné comme lorsqu'elle n'existait pas. Le fonctionnement d'une Cour, où les pics d'urgence difficilement prévisibles succèdent aux périodes d'accalmie, n'est pas linéaire et a du mal à s'insérer dans une vision uniquement programmatique. Par ailleurs, l'administration de la Cour ne peut complètement échapper à la juridiction, tant elle se trouve intimement liée à l'administration de la justice elle-même, notamment dans les matières liées à la protection des victimes et témoins ou à l'aide juridictionnelle. En ce sens, la plupart des interlocuteurs rencontrés ont souligné la nécessité de faire évoluer les procédures de gestion financières mises en œuvre jusque-là, afin d'offrir un cadre plus flexible permettant de faire face aux situations imprévues ou urgentes et d'accorder une place accrue à la Cour elle-même dans la gestion des activités dont elle a la responsabilité. Dans ses commentaires écrits sur la première version de ce rapport, l'unité de gestion du projet a quant à elle fait valoir que les procédures du PNUD contiennent des dispositifs d'urgence qui peuvent servir en cas de besoin. Par ailleurs, le PNUD a mentionné les changements intervenus dans les règles et procédures d'achat et de finance et de recrutement (dont le projet bénéficie déjà) qui ont simplifié beaucoup de processus et accordé plus de flexibilité aux bureaux pays.

Pour l'équipe d'évaluation, la recherche d'une indépendance accrue permettra d'asseoir son indépendance et son autonomie de manière graduelle. Seule la crédibilité de la Cour pourra permettre de susciter la confiance des populations. Cette crédibilité est liée en grande partie à l'apparence d'indépendance de la Cour vis-à-vis des Nations Unies. Si celle-ci apparaît comme trop dépendante des Nations Unies, elle pourrait susciter la méfiance voire la défiance des populations. Or, le nombre important de conseillers internationaux recrutés par le projet, qui altère le caractère national de la Cour, ou la complexité de leurs liens hiérarchiques ou fonctionnels sont autant

³³ Lors des commentaires écrits sur la première version du rapport, il a été indiqué que les personnels sous contrat des Nations Unies, ne peuvent être sous la supervision administrative de la partie nationale dans un souci de préserver leur indépendance et neutralité. La confidentialité, la protection du secret professionnel et l'intégrité sont des valeurs cardinales aux Nations Unies, son personnel y est donc assujéti au même titre que le personnel ayant prêté serment. Cependant, s'il est vrai que le personnel de l'ONU a ses propres règles en matière d'éthique professionnelle, on ne peut pas en déduire qu'elles sont « transposables ». Il est possible que les intérêts de l'ONU et de la Cour divergent à un moment donné (par exemple, sur la stratégie de poursuite à suivre, dans le contexte de discussions de paix / amnistie plus larges). Le personnel des Nations Unies à la Cour pourrait ainsi, à un certain stade, posséder des informations "utiles" pour l'une des deux institutions, mais nuisibles pour l'autre. S'ils ne sont pas tenus à la confidentialité de la Cour elle-même, mais uniquement de l'ONU, cela pourrait poser un problème. Ainsi, il devrait exister une forme d'obligation de confidentialité envers la CPS, et non envers un tiers.

³⁴ Voir le paragraphe 3.1. Le fonctionnement des mécanismes de coordination entre le PNUD, la MINUSCA, ONU Femmes et le programme UNV, pp. 43 et suivantes.

d'éléments pouvant prêter le flanc à des suspicions d'une Cour dirigée par les Nations Unies³⁵. Pour l'équipe d'évaluation, il semble indispensable que la Cour soit vue et perçue comme associée, d'une manière ou d'une autre, aux prises de décisions la concernant et soit responsable administrativement et fonctionnellement de ces personnels, y compris le porte-parole de la Cour et les personnels chargés de la mise en œuvre des activités de sensibilisation.

Les évaluateurs sont conscients que la mise en place d'un processus d'indépendance est complexe. Les personnels de la Cour rencontrés au cours de l'évaluation, comme tous les acteurs du projet, sont conscients que la Cour ne dispose pas actuellement des compétences et capacités pour assurer son propre fonctionnement. Ses membres souhaiteraient dans un premier temps commencer par être partie prenante aux réunions de coordination hebdomadaires et participer aux processus qui ont des conséquences sur le fonctionnement de sa structure³⁶. L'objectif étant de devenir acteur à part entière du projet et non simple bénéficiaire de l'action.

Il semble désormais nécessaire que le projet s'adapte à cette réalité et développe une vision pour les actions nécessaires à mettre en place pour renforcer l'autonomie de la Cour.

Les données récoltées suite à la mission d'évaluation indiquent qu'un processus est en cours sous l'impulsion de la DSRSG/RC/HC (Resident coordinator/Humanitarian coordinator) qui a demandé au PNUD et à la MINUSCA, en septembre 2018, de préparer pour le mois de décembre 2018 une première version d'une « stratégie de sortie » visant l'autonomisation de la Cour et le développement d'une stratégie de financement hors Nations-Unies sur cinq ans. Elle a également demandé qu'un plan de renforcement de capacités de gestion de la Cour soit développé dans un délai d'un an, conformément au mandat du PNUD.

³⁵ D'autres éléments, tels que le fait d'avoir provisoirement installé la CPS dans un bâtiment peint aux couleurs des Nations Unies ou de mettre en avant les logos des différentes agences des Nations Unies lors des activités de sensibilisation ont également été soulignés lors de l'évaluation.

³⁶ Par exemple en ce qui concerne le recrutement des conseillers qui vont les secondier pendant la phase des enquêtes et poursuites.



1.2. La capacité des mécanismes de gestion de projet et de suivi de permettre l'apprentissage et l'adaptation aux évolutions de contextes

Les données récoltées mettent en lumière une capacité très relative d'adaptation et de flexibilité du projet en raison notamment du cadre inadapté de suivi-évaluation qui limite l'apprentissage et la prise de décision stratégique et de l'utilisation sous-optimale des organes de gouvernance prévus par le Projet.

1.2.1. Le rôle limité des mécanismes de gestion et de suivi de projet pour appuyer la prise de décisions stratégiques, la confirmation ou l'ajustement de la théorie du changement

Les mécanismes prévus par le Projet ne permettent qu'imparfaitement de générer les connaissances nécessaires pour appuyer une prise de décisions stratégiques. Les principales limites à la génération de connaissances utiles sont contenues dans le cadre de résultat lui-même. Les difficultés de coordination entre les partenaires au projet détaillées plus bas et le non-respect du plan de suivi-évaluation du projet ajoutent à ces difficultés.

Comme décrit dans la méthodologie, l'évaluation du projet conjoint d'appui à la CPS s'est avant tout fondée sur le cadre de résultat du projet. L'appréhension du niveau des indicateurs visés dans ce cadre s'est toutefois parfois révélée malaisée pour l'équipe d'évaluation. Ainsi, si tous les indicateurs sont présentés au niveau des produits, certains des indicateurs listés semblent en réalité davantage chercher à mesurer les effets de l'action que les résultats des activités proprement dit³⁷. Par ailleurs, la plupart des s indicateurs de produits au sens strict du terme, compris ici comme le résultat direct d'activités mises en œuvre par le projet³⁸, ne permettent que difficilement de générer des données

³⁷ Il est ainsi des indicateurs suivants :

- Pourcentage des dossiers d'instructions rejetés en raison de carences liées aux enquêtes qui mesure avant tout la qualité de la pratique en matière d'enquête, plutôt que l'efficacité des activités visant à soutenir le développement d'un cadre réglementaire pour l'Unité spéciale de police judiciaire. Cette difficulté est renforcée par une confusion au niveau des cibles liées à cet indicateur, qui mentionnent le pourcentage de dossiers d'instructions *contestés* en raison de carences liées aux enquêtes. La contestation des dossiers d'instruction relève avant tout de la stratégie adoptée par les avocats, sur laquelle le projet conjoint n'a aucune influence.
- Pourcentage des affaires transmises au Bureau du procureur renvoyées devant les cabinets d'instruction. Aucune activité ne semble liée à cela.
- Pourcentage des décisions rendues dans les délais prescrits, qui ne semblent pouvoir être mesuré comme indicateur des formations dispensées dans le cadre du Produit 2.4. sans étape intermédiaire et sans lien crée entre l'acquisition et la mise en pratique de connaissances.
- Pourcentage des individus interviewés sur la CPS qui connaissent son travail. Cet indicateur est un indicateur d'effet des sensibilisations, et est d'autant plus difficile atteindre qu'il se trouve rattaché à des cibles irréalistes, dépassant très largement le cadre des activités menées et de la sphère de contrôle ou d'influence du projet (En 2017 : 50% de la population devait avoir confiance dans la CPS alors que le projet ne vise que des catégories spécifiquement identifiées) : Cette cible semble par ailleurs pouvoir être mesurée uniquement par le biais d'études de perception activités non prévues par le projet lui-même - l'équipe de suivi du projet devant alors se reporter à des sources extérieures, sans possibilité de contrôle de la méthodologie de collecte de données.

³⁸ Voir les indicateurs relatifs à la publication du Règlement de Procédure et de Preuve, à la publication d'une stratégie de sécurité des détenus et lieux de détention, etc.



utiles à l'apprentissage. Ainsi par exemple, si l'indicateur relatif à la sécurité des détenus et des lieux de détention est formellement atteint, le livrable effectivement développé (une stratégie de détention) est considéré par de nombreux interlocuteurs comme problématique et irréaliste. Dans cette perspective, les indicateurs de produits décrits ne semblent pouvoir générer de connaissances, à moins qu'ils ne soient mis en lien avec d'autres éléments touchant par exemple au processus inclusifs et participatifs dès le travail de planification du projet et à chaque étape de sa mise-en-œuvre, permettant alors de relier la pertinence du produit fini au processus de mise en œuvre et, plus loin, de tirer des leçons relatives aux principes directeurs du projet³⁹.

Au-delà de ces difficultés, la théorie du changement décrite par le document de projet est embryonnaire et se résume à la proposition suivante : « L'établissement d'une cour pénale spéciale, avec la participation de magistrats internationaux, doit permettre d'enquêter, instruire et juger des graves violations de droits de l'homme ; renforcer les capacités nationales en matière d'enquêtes et instruction ; introduire de nouvelles pratiques judiciaires dans le pays et être un moteur de la réforme judiciaire ; et, *in fine*, de construire un lien de confiance entre institutions judiciaires et la population ». Il a d'ailleurs été difficile pour l'équipe d'évaluation de déterminer la mesure dans laquelle la théorie du changement servait de référence aux équipes de mise en œuvre et de suivi du projet aux fins de guider la réflexion stratégique sur le contenu, les modalités de mise en œuvre ou la priorisation et la planification des activités⁴⁰. A ce stade, aucun mécanisme de coordination ou de révision stratégique ne fonctionne pour évaluer si la théorie du changement proposée est et demeure pertinente, ou si les activités mises en œuvre permettent effectivement de contribuer au changement proposé. L'équipe de gestion juge ce mécanisme prématuré en l'état des données récoltées au travers du suivi des indicateurs du cadre de résultat.

Ces indicateurs ne permettent qu'imparfaitement de mesurer la validité de la théorie du changement et la pertinence des principes directeurs retenus pour la mettre en œuvre. Aucun indicateur ne permet par exemple de mesurer l'articulation du travail de la CPS avec les juridictions ordinaires, alors qu'une telle articulation est présentée par le projet comme l'élément-clé permettant l'intégration de la CPS comme moteur du processus de justice transitionnelle, de consolidation de la paix et de transition démocratique (principe directeur 3). Il en est de même pour les autres principes directeurs⁴¹. Afin de compléter le cadre de suivi-évaluation et générer des connaissances et leçons apprises, l'équipe d'évaluation a proposé et utilisé un certain nombre d'indicateurs complémentaires mieux à même de mesurer les effets⁴².

³⁹ Voir particulièrement les principes directeurs relatifs à l'appropriation nationale, au soutien des autorités et au large engagement de la société civile. C'est en ce sens que le Guide de la Planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement du PNDU retient (p.67) que « Il est pratique de disposer d'au moins deux indicateurs pour un produit : un indicateur **de processus** qui permet de savoir si le service ou le produit a été achevé ou fourni, et un indicateur **de résultat** qui évalue si le produit finalisé apporte les changements visés. Ainsi, les responsables des programmes et des projets peuvent non seulement débattre de la progression des activités et des produits prévus, mais également de la qualité et de l'effet de ces activités et de ces produits »

⁴⁰ Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport indiquent que c'est davantage lors de la planification que lors de la mise en œuvre des activités que la ToC est utilisée. « Une fois planifiée, c'est la mise en œuvre par les équipes. Toute modification devra faire l'objet d'une revue concernées en utilisant les données générées par le projet (dont l'évaluation) ».

⁴¹ Il en est de même en matière de renforcement des capacités, présenté comme la clef de voute soutenant le principe directeur 4 « La CPS est pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage) ». Les indicateurs retenus dans le cadre de résultat pour les formations des greffiers et OPJ mesurent uniquement le taux de réussite au test de connaissance, soit l'acquisition brute de compétence, en omettant certains aspects clés du développement de capacités nationales tels que l'autonomisation des apprenants, le transfert de savoir-faire et de connaissance au sein et en dehors de la CPS, ou encore le fait que les compétences acquises conduisent, au niveau organisationnel, à l'établissement de structures et de processus efficaces, intégrés dans le travail quotidien et adaptés régulièrement.

⁴² Voir Annexe 1, Note Méthodologique, pp.94-95.



Des adaptations pour compléter/améliorer le cadre de suivi ont été réalisées. Cet effort est resté relativement limité - essentiellement en raison de l'absence, jusqu'en août 2018, d'un spécialiste de suivi-évaluation uniquement dédié au suivi de ce projet⁴³. Par ailleurs, la nature et la simplicité des indicateurs du cadre de résultat ne commandaient pas nécessairement de développer des outils supplémentaires. Parmi les outils créés, on peut par exemple noter le développement de pré et post tests pour certaines formations en collaboration avec la MINUSCA. De même, dans le cadre des activités de sensibilisation, le développement d'une fiche de collecte de données en collaboration avec le Programme des Volontaires des Nations Unies qui va au-delà de ce qui est demandé par le cadre de résultat permet d'intégrer des informations pertinentes lors des rapports.

Des difficultés liées au partage d'informations entre les différentes parties prenantes au projet et/ou aux incertitudes relatives au rôle que devrait jouer le spécialiste de suivi-évaluation pour la MINUSCA se sont également révélées être un frein au développement d'outils complétant le cadre de résultat et susceptibles de générer des connaissances. Ainsi par exemple, aucun outil spécifique mesurant l'efficacité des sessions de formations des OPJ n'a été créé car le plan de travail n'envisageait qu'une seule formation. En pratique, cette formation unique a vocation à être complétée par un ensemble d'autres formations et de sessions de renforcement de capacités indirectes. Ces activités ont été développées sans que le spécialiste en suivi-évaluation en soit informé. Dans le même sens, le plan de renforcement des capacités vise à développer des référentiels de compétences métiers indiquant les compétences à acquérir par les groupes cibles ce qui pourrait constituer une base solide pour construire un mécanisme de suivi des formations et des indicateurs pertinents. Cette information n'a malheureusement pas été intégrée pour renforcer le plan de suivi-évaluation. Les données contradictoires récoltées au cours de la mission d'évaluation n'ont pas permis à l'équipe de déterminer la mesure dans laquelle cette information a été partagée avec l'Officier de suivi-évaluation. Enfin, le Programme VNU et la MINUSCA ont développé des mécanismes spécifiques relatifs aux activités de sensibilisation visant à évaluer si les objectifs escomptés sont atteints et de recueillir les préoccupations et recommandations des participants⁴⁴. Ces mécanismes visaient notamment à évaluer la connaissance des défis et enjeux de la CPS (enjeux politiques, indemnisation et réparations, multiplicité des crimes et victimes) et pourraient renforcer la récolte des données relatives à la perception de la Cour, afin d'informer les indicateurs du cadre de résultat. Ces données ne sont pas exploitées dans le cadre général de suivi et de rapportage du projet conjoint. De la même manière, le plan de sensibilisation de la Cour Pénale Spéciale détaille un cadre de résultats précis pour les activités de sensibilisation et des indicateurs quantitatifs et qualitatifs mesurables. Ce cadre n'est pas pris en compte dans le suivi-évaluation des activités du projet et ne fait l'objet d'aucune mesure.

Les données récoltées lors de la mission d'évaluation tendent par ailleurs à démontrer que le plan de suivi-évaluation prévu par le Projet n'est pas entièrement respecté. Le document de projet prévoit ainsi que les différents partenaires impliqués dans l'exécution du projet envoient chaque mois à l'équipe de gestion du projet un rapport d'activités contenant les données désagrégées nécessaires, ainsi que des rapports spécifiques pour chaque activité menée. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune trace de rapports transmis à l'équipe de gestion de projet et les entretiens menés semblent

⁴³ Un assistant suivi-évaluation- VNU international- a été recruté et est entré en fonction au cours de la mission d'évaluation.

⁴⁴ Les leçons apprises durant chaque section ont orienté les activités de sensibilisation suivantes. Au total, un échantillon représentatif de 276 acteurs sensibilisés a été soumis à un questionnaire. Quatre éléments ont été évalués, notamment la qualité des interventions (clarté de l'information, qualité des présentateurs, précision des réponses) ; la connaissance des défis et enjeux de la CPS (enjeux politiques, réparations, multiplicité des crimes et victimes, indemnisation) et l'organisation logistique tout en recueillant des recommandations.

confirmer qu'une telle pratique n'a pas encore été instaurée. Enfin, les missions de suivi de terrain n'ont pas encore été organisées.

Un dernier obstacle à la génération de connaissances est le fait que les cadres de rapportage sont trop nombreux, dispersés et pas forcément adaptés à la capitalisation des leçons apprises. Le rapportage se fait alors au dépend du temps d'analyse nécessaire des données. Dans le cadre de ce projet, un rapport est dû pour le MPTF, MINUSCA (2 ou 3 rapports par an⁴⁵) et le PNUD. Chacun d'eux a son canevas spécifique pour rapporter sur des activités identiques.

1.2.2. La capacité limitée des mécanismes de suivi à générer des connaissances, retour d'expérience et soutenir un apprentissage continu

Des leçons ont été identifiées, et des mesures correctives mises en place, dans le cadre du projet. Les données collectées démontrent toutefois que ces leçons ont émergé en dehors de tout processus, au travers de discussions avec les parties prenantes ou lors de réunions d'équipe et ensuite partagées dans des rapports pour leur feedback avant leur intégration dans les rapports annuels. En ce sens, les mécanismes de capitalisation des leçons apprises du projet apparaissent faibles et peu opérants. Néanmoins, en dépit de l'absence d'un cadre de gouvernance effectif permettant d'assurer que le projet demeure pertinent au cours de la mise en œuvre, des ajustements nécessaires ont été réalisés.

Aucun cadre formel de réflexion sur la stratégie de mise œuvre du projet sur les leçons apprises n'a été mis en place au sein du PNUD ou de la MINUSCA. Les leçons apprises mentionnées dans les différents rapports ont quasi-uniquement trait aux intrants (inputs) nécessaires à la mise en œuvre d'activité plutôt qu'aux résultats eux-mêmes d'activités ou aux bonnes pratiques identifiées au cours de leurs mises en œuvre⁴⁶.

Ainsi que détaillé plus bas⁴⁷, les initiatives visant à développer un cadre de réflexion commun entre les partenaires au projet n'ont malheureusement pas produit les effets escomptés. La colocation des responsables du projet a été rapidement abandonnée ; les réunions de coordination hebdomadaires entre les partenaires du projet s'apparentent davantage à un espace d'information sur les activités en cours qu'à un cadre de réflexion stratégique. L'adoption formelle et la mise en œuvre des recommandations issues de la retraite stratégique de mai 2018 ont été suspendues en l'attente de l'évaluation intermédiaire.

Le Comité technique de suivi prévu par le projet pour appuyer le comité de pilotage n'a jamais vu le jour. Le Comité de pilotage, tel que prévu par le projet n'a, lui-même, pas rempli sa fonction

⁴⁵ Dans la mesure où les rapports à destination de la MINUSCA constituent la seule source d'information sur l'état des dépenses du projet, et notamment concernant l'utilisation des fonds programmatiques, il a été souligné lors des commentaires sur la première version du présent rapport qu'une réduction de leur fréquence n'est pas souhaitable.

⁴⁶ Au moment de l'évaluation les seules leçons apprises par le projet portaient sur la difficulté à mobiliser les ressources complémentaires, la lenteur dans la production des TDR des postes, la lenteur dans le recrutement des consultants et le faible niveau de maîtrise des procédures qui contribue à accentuer le retard sur certains dossiers de paiement.

⁴⁷ Voir pp. 47-48.



stratégique⁴⁸. Ce dernier ne s'est réuni qu'une seule fois, le 18 septembre 2017. La révision stratégique du projet, jugée prématurée, ne faisait pas partie de l'ordre du jour et ce dernier ne s'est attaché qu'à remplir ses fonctions « complémentaires » de résolution des problèmes qui pourraient entraver le bon fonctionnement du projet. Les débats se sont centrés sur la situation financière du projet, la sécurisation des magistrats nationaux, les bureaux provisoires de la CPS et les indemnités des OPJ et greffiers. Certaines recommandations stratégiques ont toutefois émergé lors de la réunion du Comité de pilotage. Il était ainsi recommandé de développer d'autres mécanismes de justice transitionnelle y compris une proposition de loi sur la Commission Vérité Justice Réparation et Réconciliation, activités qui n'étaient pas prévues par le projet. Il était également recommandé d'intégrer dans la première phase du projet une dimension relative à la problématique de la réparation en vue de gérer les attentes des populations. Ces recommandations n'ont, à ce jour, été que partiellement mises en œuvre⁴⁹. Dans la même veine, l'équipe d'évaluation a pu constater que d'autres recommandations, contenues dans le rapport au MPTF et visant à « mettre en place un mécanisme de suivi permettant de suivre et de rapporter tous les changements induits par la CPS sur le système judiciaire » n'ont pas été suivis d'effets. A la demande du Ministère du Plan, un comité de pilotage des projets du pilier Gouvernance et consolidation de la paix a été organisé le 14 mars 2018. Outre le projet CPS, ce Comité pilote le projet Conjoint d'appui à la lutte contre les graves violations des droits de l'homme et de relance de la justice en Centrafrique ; le projet d'appui aux Forces de Sécurité Intérieure ; le Projet d'Appui au processus de réconciliation nationale pour une paix durable ; le projet d'appui au redéploiement de l'administration territoriale et à la revitalisation socioéconomique ; le projet d'appui à la lutte contre l'impunité des violences basées sur le genre et sexuelles ; le projet de promotion de la participation des femmes. Le compte-rendu consulté par l'équipe d'évaluation indique qu'un bilan des résultats réalisés par le projet a été présenté et que l'appui à la Cour Pénale spéciale a été confirmé dans le cadre du plan de travail 2018, en lien avec les résultats attendus du Document de programme pays du PNUD 2018-2021 Le projet lui-même n'a fait l'objet ni de points de discussion, ni de recommandations.

En dépit de l'absence de cadre stratégique fonctionnel permettant d'assurer que le projet demeure pertinent au cours de la mise en œuvre, des ajustements nécessaires ont été réalisés en pratique. Ces ajustements n'ont été possibles sans intervention du comité de pilotage que dans la mesure où ils n'apportaient aucune modification au budget, aux produits, aux effets ou au cadre de résultat. Ainsi par exemple le besoin de complément et d'approfondissement ressenti suite à la journée de sensibilisation des journalistes prévue par le projet a conduit l'équipe à organiser deux semaines de formation supplémentaire en utilisant à cet effet les fonds programmatiques de la MINUSCA. De la même manière la démultiplication de la sensibilisation à Bangui qui n'était pas prévue dans le plan de sensibilisation a pu être organisée suite au constat de la capacité de certaines des organisations de la société civile à mener de telles activités. Ces démultiplications ont notamment permis de renforcer la proximité de l'action et de mener les sensibilisations directement dans les quartiers et lieux de vie plutôt que dans des salles. Des recrutements non originellement envisagés par le projet, tels que les conseillers juridiques auprès des magistrats ont également été initiés. Enfin, s'il n'était

⁴⁸ L'annexe 3 du projet indique que « le comité de pilotage aura l'autorité sur le projet et la responsabilité pour sa conduite, sa révision et sa clôture. Le CP sera responsable du suivi du Plan d'Action, de la fixation des indicateurs de résultat et de l'évaluation régulière des activités. De manière complémentaire, il sera chargé de la résolution des problèmes qui pourraient entraver le bon fonctionnement du projet ».

⁴⁹ La nature et les modalités de réparation ont fait l'objet de discussions approfondies lors de la conception du Règlement de Procédure et de Preuve. Elles font désormais l'objet de dispositions spécifiques au sein du RPP. Par ailleurs, la question de la réparation a été intégrée dans les actions de sensibilisation des communautés pour éviter des fausses attentes vis-à-vis de la Cour et du projet.



THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES

pas prévu par le document de projet de former les magistrats internationaux car ces derniers étaient considérés comme des « produits finis », une session sur le contexte en RCA a pu être organisée à leur demande ce qui a permis de renforcer leurs connaissances en ce qui concerne les structures des groupes armés, leur chaîne de commandement ou encore leur mode de fonctionnement sur le territoire. Une session de formation, organisée conjointement avec l'École Nationale de la Magistrature à Rabat a également été soutenue par le projet.





2. EFFICACITÉ ⁵⁰

2.1. Niveau actuel de réalisation des produits du projet

L'équipe d'évaluation considère l'efficacité du projet satisfaisante. Les données récoltées permettent d'affirmer que la plupart des activités et produits clefs visant la mise en place de la Cour ont été réalisés, ou sont en cours de réalisation. Désormais le projet entre dans la phase d'appui au fonctionnement effectif de la Cour, avec plusieurs mois de retard sur le calendrier prévu dans le document de projet. Les retards constatés s'expliquent avant tout par les délais liés aux procédures de recrutement et de déploiement des personnels, au manque de coordination entre partenaires au projet et aux délais d'accomplissement des actes nécessaires par les partenaires nationaux. Cependant, du point de vue de l'équipe d'évaluation, les cibles contenues dans le cadre de résultat n'auraient pu être atteintes même en l'absence des retards constatés.

Le projet accuse des retards importants au regard des « étapes de passage » décrites dans le document de projet⁵¹. Ce dernier prévoit en effet que les enquêtes de la CPS démarrent dès Septembre 2016 et que les poursuites soient lancées en Septembre 2017. Au jour de l'évaluation (août 2018), la stratégie d'enquête et de poursuite n'avait pas été finalisée et les enquêtes elles-mêmes n'avaient démarré. L'équipe d'évaluation estime toutefois que les retards constatés tiennent autant au caractère ambitieux, voire irréaliste, de certaines cibles⁵² qu'aux difficultés rencontrées par les équipes de gestion de projet.

Les cibles décrites par le projet sont formulées sur base du séquençage détaillé dans le document de projet, qui prévoit que la première phase soit articulée en 3 étapes intermédiaires⁵³. Les postulats sur lesquels s'appuie ce séquençage se sont révélés en pratique erronés, et notamment:

- L'idée que la cartographie pourrait servir au démarrage des enquêtes (phase 1) sans stratégie de poursuite (envisagée seulement dans la phase 2), alors que la cartographie vise justement avant tout à mettre en place une stratégie de poursuite.

⁵⁰ Selon le Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement : « L'efficacité est la mesure du niveau de réalisation des résultats (produits ou effets) escomptés d'une initiative donnée ou la mesure des progrès réalisés pour l'atteinte des produits ou effets ». La matrice d'évaluation abordait ces aspects à travers une question principale et deux sous-questions.

⁵¹ Voir page 14 du Document de projet.

⁵² L'atteinte des cibles auraient en effet nécessité que : le projet de Règlement de Procédure et de Preuve soit adopté moins de 4 mois après le début du projet ; que des enquêtes soient menées et des dossiers transmis à la chambre d'instruction, des accusés identifiés, arrêtés et placés en détention préventive, des victimes dont la protection est assurée qui participent de manière informée aux procédures engagées dans un délai de un an après le démarrage du projet.

⁵³ Phase de démarrage des enquêtes : (7 mois entre Septembre 2016 et Mars 2017) au cours de laquelle le Procureur Spécial et le Greffier adjoint international doivent être recrutés, le bâtiment pour abriter la CPS rénové et opérationnel, la cartographie des graves violations des droits de l'homme (DH) et du droit international humanitaire (DIH) en RCA produite, le personnel de la CPS et des juridictions ordinaires formés ; Phase de déploiement du Procureur et de poursuite des enquêtes (7 mois entre avril 2017 et novembre 2017) au cours de laquelle la stratégie d'enquêtes et poursuites doit être produite, la sensibilisation de la population réalisée et le renforcement des capacités du personnel de la CPS et de juridictions ordinaires réalisés à travers des sessions de formation avancées ; Phase d'ouverture des poursuites et de renforcement de l'équipe de gestion du projet.



- L'idée que l'ensemble des documents fondateurs de la Cour (RPP, stratégie d'enquêtes et de poursuites, stratégie de protection des victimes et témoins, SOP et règlement intérieur) pourraient être adoptés concomitamment dans les tous premiers mois de mise en œuvre du projet, sans prendre en compte le temps nécessaire pour développer des documents requérant un haut degré d'expertise ; ni la complexité des processus d'adoption⁵⁴ qui relèvent d'avantage de la sphère d'influence du projet que de sa sphère de contrôle ; ni les retards liés aux différences de rythmes plus ou moins soutenus suivis par les partenaires⁵⁵ ; ni les temps nécessaires à l'appropriation et l'opérationnalisation de documents parfois hautement techniques ; ni au fait que le haut degré de complexité des crimes internationaux et des modes de responsabilité pénale en RCA entraîne un développement des enquêtes d'une technicité sans précédent.

Le plan de travail annuel établi par l'Unité de gestion du projet (PNUD) s'appuie sur ces cibles ce qui explique certaines incohérences⁵⁶. Aucun mécanisme fonctionnel de révision de ce plan de travail n'existe. Le seul mécanisme formel prévu par le projet, le comité de pilotage, n'a pas rempli sa fonction stratégique. Ainsi qu'indiqué plus haut le comité de pilotage des projets du pilier Gouvernance et consolidation de la paix n'a pu que confirmer l'insertion de l'appui à la Cour Pénale spéciale dans le cadre du plan de travail du pilier gouvernance.

Le plan de travail annuel développé par le PNUD est partagé avec les Ministères du Plan et de la Justice ainsi qu'avec la MINUSCA et le Programme UNV. Il ne fait l'objet d'aucune discussion. Les principaux destinataires du plan de travail, et notamment la MINUSCA, ont confirmé qu'aucun retour n'avait été fourni en matière de planification annuelle des activités. Il faut noter qu'en ce qui concerne la CPS, le plan de travail 2018 du PNUD lui a été soumis par email au mois de février 2018 pour avis et observations éventuelles. Il a été signalé à cet égard que le format dans lequel le plan de travail fut préparé et partagé le rend difficilement compréhensible par des magistrats avant tout recrutés en vue d'effectuer un travail judiciaire et peu versés dans les outils de gestion de projet. Un accompagnement de ces derniers serait utile afin de leur permettre de contribuer efficacement. Une rencontre avec le gestionnaire du projet conjoint a eu lieu, à l'occasion de laquelle ils ont pu faire état de leurs observations. Enfin, ainsi que mentionné plus haut, le Comité de pilotage mis en place n'a pas procédé à une revue stratégique visant à garantir l'avancée vers les résultats et à prendre les mesures correctives nécessaires.

Au-delà du caractère irréaliste de certaines cibles, il reste vrai que certains des retards constatés ne sont imputables qu'à la gestion du projet proprement dite. Les données collectées lors de l'évaluation mettent en évidence les causes suivantes :

⁵⁴ Voir notamment l'adoption du Règlement de Procédure et de Preuve par le Parlement.

⁵⁵ Il a notamment été relevé qu'il a fallu plusieurs mois pour que les lettres d'invitation soient envoyées concernant les deux juges internationaux nommés en janvier. De la même manière le Décret sur l'Unité spéciale de Police Judiciaire a été déposé au Ministre de la Justice au mois de novembre 2017. Au moment de l'évaluation, le décret devait encore passer en conseil des Ministre pour être signé par le Président.

⁵⁶ Voir notamment la production d'un rapport d'observation judiciaire (y compris les recommandations sur les règlements utiles aux juridictions ordinaires), la mise en place d'un système d'analyse de l'application du RPP au sein des chambres ou l'appui aux activités de transfert des compétences de la CPS aux juridictions ordinaires, Alors que le RPP n'avait pas encore été adopté, que la stratégie d'enquête et de poursuite accusait des retards et qu'il pouvait difficilement être envisageable que des enquêtes soient ouvertes et transmises à la chambre d'instruction et des procès aient lieu en 2018. Il en est de même du recrutement anticipé de certains personnels tels qu'un médecin légiste alors que les besoins d'une telle expertise n'ont pas été établis par la stratégie d'enquête et de poursuite. Le processus de recrutement a cependant été interrompu.



La lenteur dans la production des TDR des postes. Cette situation résulte notamment du nombre élevé d'acteurs impliqués dans le processus (MINUSCA, PNUD (Bangui et New York) et CPS (siège et parquet) et les incertitudes liées à la répartition des tâches entre chacun des acteurs.

La lenteur dans le recrutement des consultants. Afin d'y remédier, l'unité de gestion du projet opère désormais un suivi rapproché des dossiers de recrutement au niveau de l'unité en charge des achats⁵⁷. Des *Standards Operating Procedure (SOP)* détaillant les rôles et responsabilités dans les processus de recrutement des consultants et du personnel du projet d'appui à la CPS entre l'Unité d'appui à la CPS de la MINUSCA et le projet d'appui à la CPS du PNUD ont été développés par le PNUD et partagés avec la MINUSCA. A l'heure de l'évaluation ces SOP n'avaient toutefois pas encore été signés et n'étaient pas appliqués⁵⁸. Si l'ensemble des acteurs reconnaît la complexité des procédures financières du PNUD, il est à noter que le caractère conjoint du projet rajoute également un degré supplémentaire de complexité. Les SOP développés par le PNUD prévoient l'élaboration de d'une liste de candidats présélectionnés par deux personnes. Jusqu'à six personnes peuvent actuellement être impliquées dans les processus de recrutement afin de répondre aux souhaits des différentes parties prenantes, ralentissant parfois sérieusement l'établissement des « short lists » de candidats.

Parfois des erreurs de recrutement sont à l'origine des retards. La qualité du travail fourni a parfois obligé les partenaires à recruter de nouveaux personnels pour recommencer le travail. Le développement d'une stratégie de protection des victimes et témoins a fréquemment été cité comme exemple en ce sens.

La lenteur des procédures de déploiement des personnels internationaux. Ces procédures échappent en grande partie à la sphère de contrôle du projet. Ainsi par exemple, le Procureur Spécial nommé en février 2017 n'a pu être déployé qu'en mai 2017. Les deux juges internationaux nommés en février 2018 n'avaient toujours pas été déployés six mois plus tard, au moment de la mission d'évaluation.

Le manque d'attractivité des postes. Les difficultés de recrutement du/de la Greffier(e) adjoint(e) international(e) au moment de la rédaction de ce rapport tiennent à l'absence de candidatures répondant aux critères exigés. Deux recrutements n'ont toujours pas permis d'identifier le/la candidat(e) idéal(e)⁵⁹. Cette situation est problématique dans la mesure où c'est le/la Greffier(e) adjoint(e) qui doit gérer les volets d'aide légale et de protection. Dans ce cadre, il faut noter que la

⁵⁷ En ce qui concerne l'engagement d'un consultant : l'Unité d'appui à la CPS - MINUSCA prépare le descriptif du poste à pourvoir (comportant les spécifications techniques les plus détaillées) en consultation avec le Projet d'appui à la CPS - PNUD. Le responsable des achats désigne deux personnes, sur proposition du Chef du projet appui à la CPS, pour élaborer la short list. L'équipe est composée de deux personnes dont un représentant de l'Unité d'appui à la CPS de la MINUSCA. Le chef de l'Unité des Achats désigne le panel de sélection du (des) candidat(s) à retenir en consultation avec le projet. Le Panel est composé de 3 membres au moins : 1 de l'Unité d'appui à la CPS (MINUSCA), 1 du Projet appui à la CPS et 1 personnel du PNUD n'appartenant pas au Projet appui à la CPS. Le représentant de la CPS participe en qualité d'observateur.

En ce qui concerne le recrutement d'un personnel du Projet sur base d'un Contrat FTA / TA international, c'est l'unité RH du PNUD qui procède ensuite à la revue de toutes les candidatures (Long list) avant de donner accès en ligne aux personnes désignées pour faire la short list (au moins 2 personnes). La sélection des candidats sur base des entretiens et des tests écrits doit être faite par un panel composé de 3 membres : 1 de l'Unité d'appui à la CPS de la MINUSCA, 1 du Projet d'appui à la CPS et 1 personnel du PNUD n'appartenant pas au Projet. Au besoin et à la demande de la Cour, un représentant de la Cour peut participer au panel en qualité d'observateur.

⁵⁸ Cela s'expliquerait par le fait que le rôle pouvant être joué par les magistrats de la CPS dans ces recrutements n'a toujours pas été clarifié/cristallisé à la satisfaction de tous les partenaires.

⁵⁹ Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport indiquent que des solutions alternatives visant à renforcer l'attractivité de ce poste avaient été suggérées par l'administrateur de la Cour. Ces solutions n'avaient pas été validées. L'équipe d'évaluation n'a, au moment de la rédaction de ce rapport, pas pu obtenir le détail des solutions alternatives suggérées.



question plus générale de la politique d'attractivité et de rétention du personnel a été soulevée lors de l'évaluation. Les indemnités versées, bien que largement supérieures aux salaires des magistrats nationaux, ne suffisent pas à attirer les meilleurs candidats au poste de Greffier(e) adjoint(e). Les conditions de travail des juges et notamment leur confinement et des locaux considérés comme peu adéquats par ces derniers, soulèvent des risques pour le projet : que se passerait-il, si des magistrats ou le Procureur Spécial ne renouvelaient pas leurs contrats⁶⁰ ?

Le manque de coordination entre partenaires. Ce manque de coordination est illustré par les retards concernant la rénovation du bâtiment devant abriter le siège de la CPS. Ce n'est que lorsque le processus de recrutement de l'entreprise en charge des travaux de rénovation du Tribunal de Grande Instance était à un stade avancé qu'il a été noté que le projet RESEJEP, sous financement de l'Union Européenne, avait également identifié une entreprise pour la même activité. Suite à une réunion d'harmonisation sous l'égide du Ministère de la justice, il a été convenu que le projet intervienne après la contribution du projet RESEJEP.

Ces retards, par un effet domino, ont entraîné d'autres retards ou difficultés dans la mise en œuvre du projet. Le début des activités de sensibilisation a ainsi été rendu difficile en l'absence d'avancées sur le règlement de procédure et de preuve et les incertitudes sur le fonctionnement des mécanismes d'aide légale ou de protection des victimes et témoins. De la même manière un lien clair peut être établi entre le retard dans les recrutements et déploiements et les retards dans le développement d'une stratégie d'enquête et de poursuite, qui à leur tour conduisent à des difficultés dans l'élaboration des formations à destination des OPJ et l'établissement de référentiels métiers et de compétences nécessaires à développer.

Ces retards sont évidemment lourds de conséquences au regard des attentes fortes de la population et de la demande immédiate de justice. L'équipe d'évaluation estime néanmoins que le projet a atteint un degré satisfaisant de réalisation des résultats décrits par le document de projet et a incontestablement contribué à sa mise en place effective. Afin de déterminer l'atteinte des résultats intermédiaires par phase⁶¹, le projet détaille 17 « domaines d'activités clés » à mettre en œuvre⁶². Les données récoltées permettent d'affirmer que la plupart de ces domaines ont été traités et que la majorité des activités clés ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

Ainsi plus précisément :

- Les bâtiments ont été identifiés et sont en cours de rénovation. Comme mentionné plus haut, les retards observés sont principalement dus au manque de coordination entre PTF ;
- La cartographie des graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire en RCA a été réalisée et sert de base au développement d'une stratégie d'enquête et de poursuite, ainsi qu'à la formation des OPJ ;
- L'analyse et la stratégie de protection des victimes et témoins ont été produites. L'opérationnalisation de cette stratégie et le développement d'un plan d'actions sont suspendus au déploiement des membres de l'unité de protection des victimes et témoins au sein de la CPS ;
- La stratégie de protection du personnel de la CPS et de sécurisation des bâtiments a été produite ;

⁶⁰ Les magistrats internationaux et le Procureur spécial sont soumis à un régime de contrat annuel, renouvelables.

⁶¹ 1. Recyclage et formation des OPJ et du personnel judiciaire ; 2. Rénovation et équipement du bâtiment abritant la CPS ; 3. Production d'une stratégie d'enquêtes. »

⁶² Voir page 14 du document de projet.



- Les magistrats et OPJ nationaux ont été nommés et le personnel national de la CPS en grande partie recruté ;
- Les magistrats internationaux ont été nommés. Deux magistrats sont toujours en attente de déploiement. Le greffier adjoint international n'est pas encore recruté pour les raisons mentionnées plus haut. A la suite du décès d'un juge national de la Chambre d'accusation spéciale, le processus de recrutement a été relancé et est toujours en cours.
- La formation des OPJ a débuté. Ainsi que mentionnée plus haut, la formation avancée fondée sur un référentiel métier est suspendue à la finalisation d'une stratégie d'enquêtes et de poursuites ;
- Le recyclage des magistrats nationaux et l'imprégnation des magistrats internationaux a débuté. Un plan de formation pour les magistrats de la CPS visant à coordonner l'ensemble des initiatives de formation a été produit ;
- Le Règlement de Procédure et de Preuve a été élaboré, adopté par le Parlement et promulgué par le Président de la République ;
- La stratégie d'enquêtes et de poursuites était, au moment de l'évaluation, en cours de finalisation. Les différents interlocuteurs rencontrés mentionnaient de manière constante qu'elle pourrait être finalisée au cours du mois de septembre 2018 ;
- La stratégie d'engagement et de communication avec la population a été produite et les activités de sensibilisation engagées sur base d'un guide de sensibilisation à l'intention des OSC ;
- La stratégie de sécurité des détenus et lieux de détention a été produite. Ainsi que souligné plus haut, l'équipe d'évaluation doute toutefois que cette stratégie puisse être mise en œuvre en l'état.

D'autres domaines clefs d'activités sont en cours de réalisation :

- Si les Greffiers et secrétaires de parquet ont pu être associés aux formations des OPJ, leur formation spécifique n'a pas débutée. Les besoins de formation ont toutefois été identifiés ;
- La stratégie d'assistance judiciaire et juridique n'a pas été produite. Les documents clefs sous-tendant cette stratégie et notamment la proposition d'arrêté portant organisation et fonctionnement de l'organe paritaire chargé de l'admission des candidats au Corps spécial d'avocats près de la Cour Pénale Spéciale a été validé par le Conseil de l'Ordre et transmis par le Secrétaire Général du Barreau au Ministère de la Justice en juin 2018.

Le mémorandum d'accord entre la MINUSCA et UNODC encadrant le soutien qui sera apporté par UNODC y compris en ce qui concerne le développement d'une stratégie d'assistance judiciaires a été signé le 07 mars 2018. Une équipe avancée de UNODC est déployée à Bangui. Une équipe technique est en cours de déploiement⁶³.

Il faut toutefois noter qu'en 2017 une stratégie nationale d'aide légale a été développée et validée par le Ministère de la Justice dans le cadre du Projet conjoint Justice. Considérant que les programmes d'aide légale du système ordinaire ont aussi pour vocation d'informer la population et les victimes sur ses droits, la nécessité de collaboration entre (projet) CPS et (projet) justice ordinaire est particulièrement forte. Par ailleurs ce constat souligne également la nécessité de créer des liens de collaboration entre les appuis en matière d'aide légale devant le système ordinaire d'un côté (avec capacités et fonds MINUSCA et PNUD), et d'assurer que l'appui à l'aide légale pour la CPS bénéficie au système ordinaire (notamment par le développement de ces capacités).

⁶³ Il est à noter que le soutien fourni par UNODC est pris en charge sous fonds programmatiques, en dehors du cadre du projet évalué.



Sur la base de ces constats, et en faisant abstraction des cibles mentionnées par le projet lui-même pour les raisons évoquées plus haut, l'équipe d'évaluation estime que :

Le Résultat 1 est partiellement réalisé. Les cadres législatif et réglementaire ainsi que l'infrastructure nécessaires à son bon fonctionnement ont été ou seront mis en place au cours de l'année 2018. Les mécanismes/outils de gestion tels que le système d'analyse de l'application du RPP au sein des Chambres, le système de collecte, analyse, traitement et dissémination de données ou encore les systèmes de suivi des détentions préventives sont conditionnés au début effectif des travaux de la Cour et n'ont pu être mis en place en l'absence de pratique.

Le résultat 2⁶⁴ est partiellement réalisé. Les produits clefs de la formation des membres l'Unité Spéciale de la Police Judiciaire⁶⁵, de formation, recyclage ou imprégnation des magistrats nationaux et internationaux⁶⁶, de développement d'une stratégie d'enquête et de poursuite⁶⁷ ou de mise en place du Greffe⁶⁸ sont en cours de réalisation et devraient raisonnablement pouvoir être atteints à la fin du projet. Les activités relatives au développement du cadre de fonctionnement de l'Unité Spéciale de Police Judiciaire⁶⁹ ont débuté en coordination avec les magistrats de la CPS en juin 2018. Le Décret portant organisation et fonctionnement de l'Unité spéciale de Police judiciaire a été élaboré et est en attente de signature. La préparation des activités relatives au développement des mécanismes de représentation légale⁷⁰ et de protection des victimes et témoins ont été conceptualisées même si les activités elles-mêmes n'avaient encore pas débuté au moment de l'évaluation.

Peu de progrès ont été réalisés en vue de l'atteinte du résultat 3⁷¹. Les principales raisons observées tiennent aux retards dans la mise en place du Corps Spécial d'avocats⁷² et aux difficultés rencontrées pour le recrutement du Greffier adjoint international, responsable en premier lieu de la gestion des mécanismes de protection et d'aide légale. A ces retards s'ajoutent des délais dans la mise en place d'une unité de protection des victimes et témoins⁷³ qui pourraient impacter le début des enquêtes, même si le Procureur peut dans un premier temps poser des actes d'enquêtes *ad minima*, sans audition de témoins ou de victimes⁷⁴.

⁶⁴ « De graves violations de droits de l'homme sont enquêtées, instruites et poursuivies conformément à la stratégie de poursuite et du procès équitable »

⁶⁵ Produit 2.2

⁶⁶ Produit 2.4

⁶⁷ Produit 2.3

⁶⁸ Produit 2.5

⁶⁹ Produit 2.1

⁷⁰ Produit 2.6

⁷¹ « Les victimes, témoins et autres acteurs pertinents des procédures judiciaires engagées par la CPS ont accès à une protection juridique et judiciaire adéquate permettant l'utilisation pleine des mécanismes judiciaires ».

⁷² L'arrêté portant organisation et fonctionnement de l'organe paritaire chargé de l'admission des candidats au Corps Spécial d'avocats près la Cour Pénale Spéciale a été validée par le Conseil de l'Ordre et transmise par le Secrétaire Général du Barreau au Ministère de la Justice en juin 2018.

⁷³ Le mémorandum d'accord entre la MINUSCA et UNODC encadrant le soutien qui sera apporté par UNODC y compris en ce qui concerne la mise en place d'une unité de protection des victimes et témoins a été signé le 07 mars 2018. Au moment de l'évaluation les membres de l'équipe n'étaient pas encore déployés.

⁷⁴ Certaines des conséquences négatives pourraient être partiellement atténuées grâce au développement d'initiatives parallèles telles que le projet financé par DFID en matière de protection des victimes et témoins de violences sexuelles liées au conflit comprenant 4 éléments principaux : le développement d'un réseau national de protection des victimes et témoins ; le renforcement des capacités des intervenants sur la prise en charge holistique (y compris psychologique) ; la création d'un Fonds d'urgence pour la protection des victimes et témoins ; la réhabilitation/construction de maison d'accueil sécurisées. Ce projet est sensé établir des passerelles avec la CPS.



Des progrès ont été accomplis en vue de l'atteinte du résultat 4⁷⁵. Les séances de sensibilisation ont été réalisées sur base de la stratégie de sensibilisation. Comme indiqué plus haut, le projet s'est adapté afin de maximiser les effets des activités menées. Les différents interlocuteurs ont mentionné une amélioration progressive de la qualité des débats et questions lors des sessions de sensibilisation comme indice de la bonne compréhension de la part de la population. Afin de renforcer encore les effets de la sensibilisation, certains des acteurs rencontrés au cours de la mission d'évaluation ont souligné la nécessité de coordonner les activités de sensibilisation sur la justice entre tous les projets et acteurs (CPS, justice ordinaire, justice transitionnelle, droits humains,...) afin de garantir la diffusion de messages stratégiques de qualité, cohérents et harmonisés, et éviter des dédoublements.

En revanche, il convient de noter que les mécanismes de suivi-évaluation ne permettent pas de fournir de données sur le fait de savoir si « les populations et les autorités ont une bonne compréhension du travail de la Cour et en ont confiance » comme indiqués par le résultat. Ces données ne semblent pouvoir être récoltées qu'à travers la mise en œuvre de séries d'études de perception⁷⁶.

Le second produit du résultat 4 touchant « Les fonctionnement et dysfonctionnements de la CPS sont identifiés, connus et discutés avec la population et les acteurs étatiques pertinents » n'a pu être atteint en l'attente de fonctionnement effectif de la Cour.

⁷⁵ « La population centrafricaine, y compris les populations particulièrement affectées par les crimes sous la juridiction de la CPS, ont accès à la CPS et sont informés des procédures judiciaires en cours, connaissent la CPS et peuvent exprimer leur avis à son sujet. »

⁷⁶ Il a été mentionné dans ce cadre qu'un budget est prévu par le Projet Conjoint Justice pour mener des études de perception, dont les données permettent de renseigner ce résultat.



3. EFFICIENCE⁷⁷

3.1. Le fonctionnement des mécanismes de coordination entre le PNUD, la MINUSCA, ONU Femmes et le programme UNV

La coordination et collaboration entre les partenaires au projet est rendue extrêmement difficile du fait de l'absence de répartition claire des rôles, l'absence de tout document décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes principales, ainsi qu'une compréhension très différente du soutien à apporter à la Cour et du rôle joué par le projet dans ce soutien. Le manque de véritables mécanismes de coordination au sein de la MINUSCA et du PNUD limitent la possibilité de mutualisation et d'économie d'échelle.

Au sein du projet, les mécanismes de coordination mis en place n'ont pas, au moment de l'évaluation du projet, permis de surmonter les incompréhensions mutuelles liées aux différences de philosophie et d'approches entre les partenaires et à la répartition incertaine des tâches. La coordination avec les acteurs extérieurs au projet s'apparentent d'avantage à un partage d'informations qu'à un véritable cadre de concertation.

3.1.1. La coordination entre les équipes CPS PNUD-MINUSCA

Lors de la conception du projet, la collaboration PNUD-MINUSCA semblait avantageuse car complémentaire en termes de plus-value opérationnelle. Le PNUD présent depuis 1976 en RCA dispose en effet d'une connaissance approfondie du contexte, couplée à son expérience en matière de gestion de projet, mobilisation de ressources et expertise technique. La MINUSCA - grâce à la flexibilité liée à l'exercice d'un mandat confié par le Conseil de Sécurité - peut aisément mettre à disposition une expertise technique pointue, un appui logistique important et des fonds programmatiques nécessaires à la bonne mise en œuvre d'un projet justice dans un contexte fragile. Ce qui devait constituer une complémentarité positive s'est révélée être une source de désaccords au fil des deux années de mise en œuvre du projet.

⁷⁷ Selon le Guide de la planification, du Suivi et de l'Évaluation axés sur les résultats du développement (p. 169) : « l'efficacité mesure la manière avec laquelle les ressources ou les apports (tels que les fonds, la compétence et le temps) sont transformés de façon économe en résultats (...) Il est également important d'évaluer la manière avec laquelle la stratégie de partenariat a influencé l'efficacité des initiatives du PNUD à travers des mesures de partage de frais et d'activités complémentaires ». Le Guide précise néanmoins que l'application de ce critère, particulièrement dans les évaluations du PNUD, « constitue un certain défi vu que la nature même des initiatives du PNUD, ne se prêtent pas toujours aux indicateurs conventionnels d'efficacité ». Tel est le cas dans la présente évaluation. L'équipe d'évaluation a en effet conscience du fait que la création et opérationnalisation d'une institution aussi importante que la CPS nécessite un investissement rapide et important. L'évaluation s'est donc focalisée en priorité sur une analyse de l'adéquation de la structure du projet et de la structure de gouvernance aux objectifs visés.



La répartition des rôles entre partenaires au projet n'apparaît pas immédiatement évidente à la lecture du document de projet ou des documents-cadre adoptés postérieurement. Si le tableau de planification budgétaire indique bien les « parties responsables » de la mise en œuvre des activités, il convient de noter que le PNUD demeure responsable, soit individuellement soit en collaboration avec la MINUSCA et le Programme des Volontaires des Nations Unies, de la mise en œuvre de la quasi-totalité des activités. Les seuls domaines qui échappent à la responsabilité du PNUD concernent la définition d'un système de collecte de données, l'analyse de la procédure pénale, la formation avancée des enquêteurs et de l'achat d'un véhicule blindé⁷⁸.

Dans les domaines de responsabilités partagées, la lecture des documents laisse de prime abord comprendre que le PNUD, à travers le Spécialiste Justice (P4) du projet sera responsable de sa gestion quotidienne, du respect du plan de travail, de la programmation du budget, de l'élaboration de termes de références pour l'acquisition de biens et de services, de l'élaboration et du suivi du plan d'acquisition et du suivi régulier des opérations sur le terrain. Il est également chargé de la gestion et du contrôle du budget, ainsi que de l'élaboration des rapports financiers et programmatiques au profit du Gouvernement, des donateurs et des partenaires du projet. Le Mémoire d'Accord entre le PNUD et la MINUSCA précise par ailleurs que le PNUD sera entièrement responsable de la gestion et de l'administration de tous les personnels. Le *Proposal for Programme Delivery* signé entre le PNUD et la MINUSCA mentionne enfin que *“UNDP through its quick access to expert rosters and well established recruitment and on-boarding procedures and track record in organizing capacity building events will provide the necessary technical expertise and organizational framework to render the Court operational”*.

La MINUSCA, quant à elle, est présentée comme un simple partenaire au projet au même titre que l'OHCHR, ONUFEMMES et UNV, le document de projet lui reconnaissant néanmoins un mandat « qui lui confère un rôle de leader et de surcroît un avantage comparatif évident en matière d'appui à la CPS »⁷⁹. Le rapport MPTF de 2017⁸⁰, confirme la valeur ajoutée de la MINUSCA en ces termes : « Dotée d'une Unité d'appui à la CPS composée de spécialistes des affaires judiciaires, la MINUSCA est mieux placée pour accompagner efficacement la mise en œuvre de la Cour (...) ». Selon le *Proposal for Programme delivery*, ce rôle leader devrait en particulier s'exercer afin de *“facilitate the functioning of the SCC in the areas of investigations, arrests, detention, criminal and forensic analysis, evidence collection court management, prosecution strategy and case development and the establishment of a legal aid system, as well as to provide security for magistrates and take measures for the protection of victims and witnesses”*. Les profils en termes de ressources humaines confortent cette répartition des rôles entre les partenaires⁸¹.

⁷⁸ Voir le document de projet pp.45-56.

⁷⁹ Document de projet, p.18.

⁸⁰ Rapport de progrès MPTF janvier-juin 2017, p.5.

⁸¹ L'équipe de gestion du PNUD se composait initialement d'experts en matière de gestion de projet, gestion budgétaire et opérations à travers le déploiement d'un Expert Justice (P4) dont la responsabilité principale (en vertu des TDR) est d'assurer « *sous la supervision du conseiller technique principal (CTP), la conduite opérationnelle du programme en matière de justice, afin de garantir l'efficacité de son exécution* » ainsi que d'une gestionnaire des opérations du projet CPS (P4) chargée d'assurer la direction des opérations du projet, gérer les ressources financières et humaines du projet, gérer et assurer l'exécution des processus d'achats ; gérer les partenariats avec la MINUSCA et les autres entités des Nations Unies.

De son côté, la MINUSCA a constitué une équipe d'experts techniques, intégralement constituée d'avocats dotés d'une expérience préalable de travail au sein de tribunaux internationaux et/ou de cours hybrides.



En pratique néanmoins, la répartition des rôles est rendue difficile par l'absence de document décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes. Le Mémoire d'accord signé entre le DMS et le PNUD ne définit que les responsabilités du PNUD en matière de gestion des fonds programmatiques et ses obligations de rapportage. Les tâches de l'Unité d'appui à la CPS au sein de la MINUSCA ne sont pas abordées. Par ailleurs, si le rôle des personnels du PNUD est défini dans les documents de projet, il convient de noter que celui des personnels de la MINUSCA ne l'est pas. Les entretiens menés et documents consultés par l'équipe d'évaluation mettent en lumière que l'absence de définition des rôles respectifs de chacun des acteurs du projet et des méthodes de travail entre eux crée des incertitudes à plusieurs niveaux :

Les chevauchements de compétences : Les retards constatés en matière de protection des victimes et témoins ont conduit la MINUSCA à contracter UNODC, sur la base de fonds programmatiques en dehors de ceux confiés au projet, et donc en dehors de ses procédures. Par ailleurs, au-delà de l'expertise technique fournie, les personnels de la MINUSCA jouent un rôle actif dans la préparation et la mise en œuvre des activités. Cette implication, dénoncée par les personnels du PNUD comme un empiètement sur leur domaine de responsabilité et une volonté d'assurer une mission de supervision qui n'est pas prévue par le projet (micro-management), est assumée par les personnels de la MINUSCA qui invoquent le besoin de contrôler la qualité de la mise en œuvre des activités garante de la qualité du produit délivré. Ce contrôle qualité a été décrit comme nécessaire au regard du mandat propre de la MINUSCA en vertu de la Résolution 2387 du Conseil de Sécurité mais également en raison du manque d'expertise technique des personnels du PNUD en matière de fonctionnement d'une juridiction pénale hybride, d'enquêtes en matière de crimes internationaux ou, plus généralement, de droit international pénal.

L'évolution de la composition des équipes. Ainsi que prévu par le séquençage du projet, l'équipe du PNUD s'est élargie au-delà des seuls gestionnaires de projet pour intégrer un expert protection des victimes et témoins, un expert sécurité, un administrateur de la Cour et un expert communication. Cette équipe devrait encore être élargie avec l'arrivée de conseillers juridiques auprès du Procureur Spécial et des juges d'instruction ce qui obscurcit encore les lignes de démarcation entre les deux partenaires principaux. Cette situation est encore exacerbée par le fait que les Termes de référence de ces personnels envisagent trois niveaux de rapportage concomitants vers la CPS, le PNUD et la MINUSCA.

La complexité des liens hiérarchiques et fonctionnels. Les personnels engagés en soutien de la CPS se trouvent sous supervision administrative voire hiérarchique du PNUD, sous supervision technique de la MINUSCA et sous supervision fonctionnelle de la CPS. La situation se complexifiera encore avec le détachement des consultants UNODC au sein du Greffe. Vu que les trois ou quatre entités n'ont pas d'obligation de se coordonner, un problème potentiel d'instructions contradictoires pourrait se poser⁸². Ces difficultés sont typiques des structures matricielles sur le modèle duquel la coopération entre les parties prenantes a été organisée, et qui comprend la présence simultanée de composantes par projet et fonctionnelles. Ces composantes sont indépendantes du point de vue hiérarchique mais interdépendantes pour la réalisation du projet. Afin de résoudre ces difficultés, la gestion matricielle nécessite au minimum la présence d'une structure de gouvernance appropriée valorisant la gestion fonctionnelle de projet ainsi qu'une « culture organisationnelle » de collaboration. Ces éléments semblent devoir encore être renforcés dans le cadre du projet conjoint.

⁸² On notera cependant que l'ONUDC est convié aux réunions de coordination hebdomadaires du projet.



La matrice d'évaluation n'a pas permis de récolter suffisamment de données relatives à la structure organisationnelle du projet pour que l'équipe d'évaluation puisse, dans le cadre de ce rapport, suggérer des éléments de simplification des liens hiérarchiques et fonctionnels. Des modèles « agiles » pourraient toutefois servir de base de réflexion afin de réduire la complexité des liens hiérarchiques et fonctionnels. Le modèle de McKinsey par exemple propose de distinguer l'« entité de rattachement » (fonctionnelle) et l'« entité de prestation » (administratif), confiant le rôle principal de direction et de supervision à l'entité de rattachement qui constitue le point d'ancrage des personnels. Le rôle de l'entité de prestation est limité à la définition des tâches et l'évaluation de la performance au sein d'équipes transverses.

La difficulté pour les parties prenantes, notamment au sein de la Cour de savoir à qui s'adresser et qui pilote réellement le projet.

Au-delà des questions de répartition des compétences, les données collectées au cours de l'évaluation révèlent que les problèmes de coordination observés entre le PNUD et la MINUSCA relèvent plus généralement de différences dans la philosophie et l'approche liée à la mise en œuvre des activités. Cette divergence de vision se traduit par un décalage perçu entre le sens des priorités et d'urgence des deux organisations. Pour l'équipe de gestion de projet du PNUD à Bangui, le document de projet constitue l'instrument de référence du soutien à la CPS et doit donc être mis en œuvre tel que défini. Pour la MINUSCA en revanche, il s'agit surtout d'un outil parmi tant d'autres et il ne doit pas empêcher d'autres voies de soutien à la CPS, ni de pouvoir réagir aux besoins prioritaires lorsqu'ils se présentent. Agissant en vertu d'un mandat du Conseil de Sécurité, la MINUSCA n'est pas tenue de suivre une approche programmatique et contractuelle dans l'appui qu'elle fournit à la CPS. Aussi, si elle juge qu'une action est nécessaire au bon développement opérationnel de la CPS, elle dispose de fonds programmatiques supplémentaires pour la financer⁸³ et ce, sans devoir l'intégrer dans une stratégie à moyen ou long terme, ni se référer au document de projet. Un plan de travail conjoint limité aux produits décrits par le projet apparaîtrait dans cette perspective réducteur au regard de l'ensemble des activités menées en soutien à la CPS. Si un plan de travail détaillé, fondé sur le document de projet conjoint, a pu être développé par la MINUSCA en 2017 et partagé avec l'Unité de gestion du PNUD en vue d'une utilisation conjointe, celui-ci s'est rapidement révélé inadapté en raison des retards mentionnés et fut progressivement abandonné⁸⁴. Un plan de travail annuel, répondant aux standards plus classiques d'une mission de maintien de la paix, a été développé en 2018 mais n'a pas été partagé avec le PNUD. Rapportant en suivant ses canaux classiques de communication au leadership de la mission, au UNHQ (Weekly report), à l'Assemblée générale (RBB⁸⁵) et au Secrétaire Général (SG Report), la MINUSCA développe également des outils généraux de planification et de suivi des activités, pas nécessairement spécifiques au projet. Ces outils n'ont pas été communiqués à l'équipe CPS du PNUD⁸⁶. Responsable de la mise en œuvre des activités du projet et de l'atteinte de ses résultats, le PNUD en revanche élabore chaque année civile un plan de travail annuel. Ce document ne lie pas la MINUSCA, ne fait l'objet d'aucune discussion ni d'aucun retour et ne devient pas un outil commun de gestion de

⁸³ On peut citer à titre d'exemple le financement de l'intervention de l'ONUCD en matière d'aide légale et de protection des victimes et des témoins au sein de la CPS.

⁸⁴ Il est à noter que l'évaluation n'a pu avoir directement accès à ce plan de travail lors de la mission d'évaluation.

⁸⁵ Le RBB est le seul outil relativement programmatique de la mission, puisqu'il prévoit des objectifs, des activités et des outputs.

⁸⁶ Un nouveau mécanisme interne de suivi-évaluation est par ailleurs en cours de développement à la MINUSCA (COSMOS). Celui-ci permet pour l'instant le suivi mais pas encore l'évaluation. Il serait potentiellement accessible au PNUD sous réserve de posséder une adresse mail @un.org

l'action. Aucune feuille de route conjointe n'est par la suite développée pour pallier cette insuffisance de planification commune.

Des efforts pour remédier à cette situation ont été entrepris, sans effet notable.

La colocation d'un P5 a été abandonnée suite à la visite d'une mission du siège du DOMP en novembre 2016 et n'a donc pas pu atteindre les résultats escomptés en matière de rapprochement stratégique des deux organisations. Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport ont souligné que l'abandon de cette structure, décidé alors qu'un besoin d'avancer le plus rapidement possible dès la signature du projet était ressenti et non compensé par un mécanisme équivalent, a été un frein au développement d'une stratégie d'opérationnalisation conjointe PNUD/MINUSCA. Par ailleurs, l'idée d'une colocation du gestionnaire de projet PNUD, un temps envisagée, a également été abandonnée suite à cette mission. Si l'idée d'une colocation continuait d'être appuyée par la MINUSCA lors de la mission d'évaluation, celle-ci est accueillie avec plus de scepticisme de la part de l'équipe de gestion du PNUD, mettant notamment en avant la difficulté pour un gestionnaire de pouvoir gérer son équipe à distance depuis les bureaux de la MINUSCA⁸⁷ ou le fait que les rôles et responsabilités des uns et des autres devraient préalablement être clairement établis.

Des réunions hebdomadaires conjointes entre les responsables d'unité de la MINUSCA et le Directeur pays du PNUD sous la direction du DSRSG-RC permettaient d'aborder les questions stratégiques clés liées à la mise en œuvre du projet. Ces réunions ont toutefois été supprimées suite au départ du précédent DSRSG-RC en janvier 2017.

Depuis un an des réunions hebdomadaires se tiennent en présence des équipes CPS MINUSCA-PNUD, et ONUDC. Toutefois l'observation directe d'une de ces sessions a fait prendre conscience à l'équipe d'évaluation qu'il ne s'agissait pas d'un cadre de collaboration ou de coordination, mais plutôt d'un espace d'information sur les activités en cours et un échange de griefs et désaccords sur ce qu'a pu faire ou ne pas faire l'un des partenaires⁸⁸.

Autre initiative à souligner, une retraite PNUD-MINUSCA a été organisée le samedi 26 mai 2018 pour tenter de mettre en place de meilleures relations de travail et de coordination. Les recommandations adoptées lors de la retraite ont toutefois été suspendues en l'attente de « la réalisation de l'évaluation indépendante du projet pour envisager une possible révision du Prodoc et/ou des mécanismes de gouvernance du projet »⁸⁹.

Il est vrai qu'il est difficile pour les deux équipes de penser à un outil de planification conjoint alors que le PNUD travaille en cycle d'année civile et que la MINUSCA fonctionne sur base d'un cycle différent (début juillet-fin juin) et au rythme des renouvellements de son mandat par Résolution du Conseil de Sécurité. Cependant, même si les deux équipes fonctionnent différemment en matière de gestion de projet, cela ne signifie pas qu'une feuille de route conjointe ne pourrait voir le jour. Il faudrait pour cela qu'un cadre de coordination soit opérationnel pour répondre à ce besoin d'établir

⁸⁷ Cette colocation pourrait prendre place dans les locaux de la CPS, au PNUD ou bien encore dans un lieu tiers.

⁸⁸ Un autre cadre de concertation sur les questions de sensibilisation/communication tripartite existait (UNV-MINUSCA-PNUD), mais il ne s'est plus réuni depuis le début 2018, suite à des différences d'approches entre les protagonistes.

⁸⁹ Voir le rapport « *résumés des échanges* » de la Retraite PNUD-MINUSCA.



une stratégie commune qui prenne en compte les spécificités de fonctionnement de chaque organisation. Un mécanisme, le Comité Technique, est prévu dans le document de projet, au titre de la bonne gouvernance. Censé se réunir régulièrement sous invitation des Nations-Unies, le CT « composé des fournisseurs principaux et des bénéficiaires senior au niveau technique » n'a jamais vu le jour depuis le début du projet.

Ce dialogue est, au jour de l'évaluation, rendu malaisé en raison des cadres de références différents (l'action du PNUD est guidée par le document de projet alors que l'action de la MINUSCA est avant tout guidée par son mandat en vertu de la Résolution 2387 du Conseil de sécurité) ou des incertitudes liées au renouvellement annuel du mandat de la MINUSCA. De ces difficultés découlent l'absence d'une stratégie formalisée d'intervention à moyen terme de la MINUSCA et/ou l'absence de véritable théorie du changement pour les domaines d'intervention relevant du mandat de la MINUSCA. L'absence de vision stratégique est également notable de la part des personnels du PNUD, avant tout attachés à la mise en œuvre des activités telles que décrites dans le projet et ne se référant qu'incidemment à la théorie du changement, aux principes directeurs et voies de changement mentionnés dans le projet.

3.1.2. Coordination avec ONUFEMMES

Alors qu'ONU Femmes est présente en RCA depuis 2015, la coordination au sein du projet CPS avec l'organisation est pour l'instant inexistante car elle ne dispose pas d'une structure adéquate⁹⁰, ni de fonds pour pouvoir intervenir comme partenaire d'exécution du projet⁹¹. L'implication du personnel à Bangui est minimale : il n'a pas contribué à l'élaboration du document de projet, ne participe pas aux réunions de suivi, n'est pas destinataire des rapports, ni n'est systématiquement invité aux activités. Au-delà, ONU Femmes n'a pas été consulté dans le cadre de son mandat général de promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

ONU Femmes devrait cependant déployer dans les prochains mois une personne ressource internationale expert genre au sein du projet conjoint CPS.

3.1.3. Coordination au sein de la MINUSCA

Les mécanismes de coordination internes entre l'Unité CPS et les autres organes de la MINUSCA ont été décrits par les interlocuteurs rencontrés comme peu développés. Les évaluateurs notent que ce déficit pourrait devenir une source de difficultés lors du démarrage des activités de la Cour.

Par exemple, en ce qui concerne la formation et l'encadrement des membres de l'Unité de Police Judiciaire de la CPS, UNPOL considère être le référent principal sur ces activités, en tant qu'expert en la matière. Aussi, pour UNPOL, les 6 OPJ-UNPOL qui vont être intégrés à l'Unité spéciale resteront sous la supervision hiérarchique de UNPOL, ce qui peut soulever un certain nombre de questions au regard des règles régissant la confidentialité des enquêtes et instructions.

⁹⁰ Le Bureau ne dispose pas de représentant pays et est géré par le bureau régional à Dakar.

⁹¹ Chaque partenaire devait mobiliser des fonds pour sa propre intervention.

Un certain nombre de composantes de la MINUSCA participent au groupe de poursuites majeures au sein de la MINUSCA. Ce n'est pas le cas de l'Unité d'appui à la CPS⁹². Avec l'objectif de collecter des informations sur tous les suspects « hauts profils » et de constituer des dossiers individuels, ce groupe de travail fournit pourtant des informations aux consultants pour la stratégie de poursuites et à la CPS.

A l'inverse, les évaluateurs ont positivement noté que l'unité de poursuites travaille en bonne collaboration avec l'Unité d'appui à la CPS et apporte un appui technique sur certaines thématiques soit au personnel de l'Unité, soit directement à la CPS. On peut citer à titre de bonnes pratiques :

- La cartographie qu'ils ont menée dans toutes les juridictions du pays pour identifier les dossiers en cours d'instruction et qui a été remise à la CPS.
- Le conseil technique sur le RPP, la stratégie de protection des victimes et des témoins et la stratégie de poursuites.

3.1.4. Coordination entre le projet conjoint et les PTF

Dans le cadre du projet, la coordination avec les acteurs du secteur de la justice (ONGI, bailleurs de fonds, autres agences des Nations-Unies) est symptomatique de l'état général de collaboration en RCA et s'apparentent lorsqu'elles existent à un partage d'informations plutôt qu'à un véritable cadre de concertation.

Même si le gouvernement institutionnalise des espaces d'échanges par décret, très peu restent actifs. A titre d'exemple on peut citer le cadre spécifique de coordination de formation des acteurs judiciaires⁹³ qui ne se réunit plus depuis un an, ou le cadre appelé «réunion mensuelle des bailleurs»,. En mars 2018, la première réunion du comité de pilotage des projets du pilier gouvernance et consolidation de la paix a eu lieu, mais le contenu a davantage porté sur une description des activités de chaque participant. Sous l'égide de la CPS, une réunion hebdomadaire avec tous les partenaires intéressés à la sensibilisation de la CPS avait été instituée, mais cette réunion n'a pas été organisée depuis le mois d'avril 2018.

⁹² L'absence de l'Unité CPS à ce groupe de travail est motivée par le fait qu'elle doit appuyer uniquement l'opérationnalisation de la Cour sans entrer dans le contenu, la substance de son travail. Ce qui est ambiguë puisque le mandat et la plus-value de l'équipe est d'apporter une expertise technique.

⁹³ Composé du Ministre de la Justice, du Directeur de l'Inspection Générale, du Directeur Général de l'ENAM et des PTF.



3.2. Efficience budgétaire du projet

L'absence de véritables mécanismes de coordination au sein de la MINUSCA et du PNUD limitent la possibilité de mutualisation et d'économie d'échelle. Le séquençage du projet lui-même a pu être source de questionnements sur l'utilisation des ressources. La question de la viabilité financière du projet lui-même a été posée lors de l'évaluation en raison des difficultés de mobilisation des ressources rencontrées par les équipes à Bangui.

L'équipe d'évaluation n'a pas, au cours de sa mission, spécifiquement abordé la question du rapport entre les produits – qualitatifs et quantitatifs – et les ressources. La matrice d'évaluation validée par le Groupe de référence ne contient pas de question visant à évaluer la mesure dans laquelle les activités mises en œuvre utilisent les ressources de façon économe pour atteindre les résultats souhaités.

Les entretiens menés ont toutefois révélé que l'approche suivie ainsi que les difficultés de coordination relevées plus haut ont parfois affecté les ressources du projet.

Le manque de coordination avec le « Projet justice » n'a pas permis la mutualisation des activités et la réalisation d'économies d'échelle⁹⁴. Le PNUD gère actuellement la mise en œuvre de deux projets conjoints réunissant les mêmes principaux partenaires intéressés par l'appui au secteur de la justice⁹⁵. Plusieurs parties du document de projet sont consacrées aux liens stratégiques et relations fonctionnelles entre les deux projets⁹⁶. La structure d'organisation du projet⁹⁷ prévoyait la supervision conjointe du projet CPS et du projet Justice par un Conseiller Technique Principal (P5) également responsable de l'assurance qualité du projet évalué. Dans les faits, le CTP justice P5 est entièrement dédié au projet justice et ne peut opérer le lien entre les deux projets. Plus largement, l'interaction entre les deux projets est très limitée voire nulle en l'absence de réunions de coordination ou de planification conjointes entre ces deux équipes qui travaillent dans des compounds différents. Si des ponts existent entre les deux projets, c'est de manière *ad hoc* et sur certaines activités (conception de la stratégie de protection des victimes et des témoins, intégration de deux magistrats « ordinaires » lors des formations à l'intention de leurs homologues de la CPS, etc.). Une vision stratégique commune, surtout en matière de renforcement des capacités, de soutien au processus d'héritage et de partage d'analyses juridiques reste à développer.

⁹⁴ Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport soulignent que les aspects de sécurité et RSS et pénitentiaires à la MINUSCA devraient également être coordonnés dans le cadre de l'appui à la justice plus globalement (CPS et justice ordinaire). L'absence de coordination crée des problèmes de dédoublements et incohérences, décourage les économies d'échelle et l'utilisation sub-optimale des capacités humaines et expertise substantive/technique. Elle crée aussi des défis importants de mobilisation de ressources et de manque de clarté sur le budget. Cela a été reflété particulièrement fortement fin 2017 et début 2018 lors des urgences de mobilisation de ressources pour la CPS pour son fonctionnement basique, et les délais et messages confus engendrés avec les partenaires internationaux sur les besoins financiers (UE, US, membres du groupe de référence).

⁹⁵ Le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la justice en RCA, plus simplement appelé le projet justice et le projet sous-évaluation, dit « projet CPS » qui a initialement été en partie conçu par l'équipe du projet Justice.

⁹⁶ Document de projet, notamment pp.26 et suivantes ; pp.58 et suivantes.

⁹⁷ Voir l'annexe 2 du Document de Projet.



Le séquençage du projet lui-même a pu être source de questionnements sur l'utilisation des ressources, et spécifiquement le fait que les personnels de la Cour aient été recrutés alors que les structures n'étaient pas en place, conduisant parfois à des périodes d'inactivité. On citera à titre d'exemples le recrutement d'une équipe entière de Greffiers et Secrétaires du Parquet ou d'OPJ avant que les textes et stratégies encadrant leurs activités soient adoptés ou même que le matériel nécessaire à l'exercice de leurs fonctions soit fourni. Même si ces derniers ont bénéficié dans le cadre du projet conjoint Justice de sessions de renforcement, celles-ci concernaient le développement de capacités suivant un référentiel de compétences lié à leurs fonctions au sein des juridictions ordinaires. Or dans le cadre du travail de la CPS, de nouvelles matières entrent dans leurs mandat, telle que la gestion de l'aide légale et de la protection des victimes et de témoins, ce qui à juste titre les inquiètent. Dans certaines situations, ce sont d'avantage les problèmes de coordination qui sont à l'origine des difficultés. Il en est ainsi par exemple de l'achat de bus pour le transport de détenus, aujourd'hui inutilisable en raison du fait que la Section affaires pénitentiaire de la MINUSCA, originellement désignée pour assurer ce transport, ne dispose pas de ce mandat et que, en toute hypothèse, aucun détenu n'est encore à transporter⁹⁸.

Enfin, l'unité de gestion du projet est apparue aux évaluateurs comme sous-dimensionnée au regard des tâches à accomplir. Il a été plusieurs fois mentionné, au cours de la mission, que certains postes initialement prévus dans le document de projet avaient été supprimés lors de la validation du projet par les partenaires nationaux. L'unité compte 10 personnels en charge de la gestion du projet et 5 en appui à la Cour. Certains ne sont pas affectés à 100% sur le projet CPS (procurement et suivi-évaluation⁹⁹) quand d'autres, bien qu'à la disposition du projet peuvent être appelés à d'autres tâches. Face à la surcharge de travail, certains des personnels ont affirmé devoir renoncer à prendre leur R&R régulièrement. La structure même de l'équipe, composée de postes P4, incluant le gestionnaire du projet, la chargée de opérations et les spécialistes détachés auprès de la Cour (Administration, conseiller aux enquêtes...)¹⁰⁰, un P3 sécurité, un P2 à temps partiel, des UNV (international et national) et des staffs nationaux interroge. Ce « sablier » pose en pratique des questions de relations hiérarchiques au sein de l'équipe en particulier en l'absence d'implication du P5 Conseiller technique principal Etat de droit. La « staffing table » pourrait faire l'objet d'une révision afin d'optimiser les ressources financières disponibles.

Le cas particulier de l'utilisation des fonds programmatiques

La question de la gestion efficace des ressources dans le cadre du projet conjoint présente un degré de complexité particulière.

D'une part, les données récoltées soulignent l'absence de visibilité de la MINUSCA sur l'utilisation des fonds du projet autres que les fonds programmatiques ainsi qu'une information réduite sur l'état

⁹⁸ Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport indiquent que le bus et les autres équipements ont été acquis en appui à l'administration pénitentiaire qui a demandé au Projet de le garder sans coût en attendant la finalisation des travaux de la clôture ; Aussi il est difficile de faire 'Just in time' dans le processus de recrutement et d'acquisition des biens et services dans le contexte centrafricain.

⁹⁹ Depuis, un UNV international suivi-évaluation a été recruté sur le projet.

¹⁰⁰ Il est à noter que la nature du « détachement » auprès de la Cour a fait l'objet de discussions lors de la soumission de la première version de ce rapport. Certains des spécialistes contactés ont contesté qu'il s'agisse d'un véritable détachement dans la mesure où ils continuent à assister à l'ensemble des mécanismes de coordination internes du PNUD et, pour certains, sont appelés à accomplir des tâches extérieures à leur activité au sein de la CPS.

total des dépenses du projet. Cette absence de visibilité se double d'une capacité limitée à influencer la manière dont les fonds sont déboursés et les priorités en matière de financement d'activités.

D'autre part, l'analyse de la gestion efficiente des ressources revient à poser la question de la gestion, par le biais des procédures du PNUD, des fonds programmatiques. Ces fonds programmatiques ont été intégrés dans le budget commun du projet afin de pouvoir en transférer au moins une partie au Fonds Multi-Bailleurs¹⁰¹. Cette approche visait à accroître la transparence du projet, rassurer les partenaires techniques et financiers de l'existence de fonds, accroître leur confiance dans la viabilité du projet et leur permettre une identification plus facile des besoins de financement en démontrant que la plupart des coûts liés à l'expertise technique via le recours à des consultants sont déjà pris en charge¹⁰². De manière générale, les fonds programmatiques offrent une flexibilité bienvenue, permettant de renforcer les activités du projet ou de compenser ses défaillances¹⁰³. L'équipe d'évaluation a constaté une utilisation efficace, malgré des améliorations possibles, des capacités de la MINUSCA tant sur le plan logistique (déplacements dans les régions) et, sécuritaire (sécurisation des magistrats, des déplacements) et de son réseau (réseau des UNV et CLA déployés dans tout le pays notamment).

L'inclusion des fonds programmatiques dans le budget commun est toutefois à l'origine d'un certain nombre de difficultés.

En premier lieu, elle a ouvert la possibilité à la partie nationale, dans le cadre de la revue du budget général lors de la conception du projet, de discuter de l'utilisation des fonds programmatiques et notamment des indemnités journalières des consultants ou encore des domaines dans lesquels un recrutement de consultant devrait être opéré¹⁰⁴. Cet examen est en contradiction avec les termes mêmes du projet qui affirment que « les fonds programmatiques sont octroyés par l'Assemblée Générale aux missions de paix pour remplir un mandat conféré par le Conseil de Sécurité. Ils ne sont pas négociés avec le Gouvernement hôte et ne peuvent être soumis à des liens contractuels dans un document de projet »¹⁰⁵. La diminution du montant des honoraires des consultants par la partie nationale a, dans certains entretiens, été présentée comme un risque de réduction de la qualité des consultants recrutés et donc de la qualité du travail mené. Les données collectées lors de la mission d'évaluation ne permettent toutefois pas de confirmer cette hypothèse. Les commentaires écrits fournis lors de la première lecture de ce rapport indiquent par ailleurs que ce risque ne s'est pas matérialisé au cours de la période d'évaluation. Aucun consultant n'a décliné d'offre en raison des montants des honoraires proposés.

¹⁰¹ Le transfert des fonds au fonds Multi bailleurs est prévu par le document de projet. En pratique, les fonds sont désormais directement versés au PNUD.

¹⁰² Le document de projet, page 60, précise en ce sens que « l'inclusion des Fonds Programmatique dans le document et dans le budget du projet est donc à titre indicatif et pour faciliter la compréhension, en centralisant l'appui technique et financier apporté à l'opérationnalisation de la Cour Pénale Spéciale dans un seul document. »

¹⁰³ Le recrutement de UNODC sur la base des fonds programmatiques, hors projet, avait pour but de compenser les retards en matière de développement des mécanismes d'aide légale et de protection des victimes et témoins. De la même manière, l'organisation de deux semaines de sensibilisation à destination des journalistes visait à répondre au besoin de formations complémentaires identifié dans le cadre du projet.

¹⁰⁴ Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport confirment que ces discussions budgétaires approfondies avec la partie nationale n'avait désormais plus lieu.

¹⁰⁵ Document de projet, p. 60.



Si ces fonds sont unanimement considérés comme généreux, leur confirmation est parfois tardive¹⁰⁶. Les fonds programmatiques dépendent par ailleurs du renouvellement du mandat de la MINUSCA, ce qui réduit la visibilité sur les moyens financiers disponibles à moyen terme et complique le développement d'une stratégie de mobilisation des ressources.

Enfin, le fait que des fonds programmatiques, non transférés au PNUD, soient mobilisés pour soutenir des activités liées au projet conjoint rend parfois difficile de comprendre précisément ce qui relève du projet et ce qui n'en relève pas, ce qui ne contribue pas à améliorer la coordination entre partenaires au projet. Un exemple, survenu en dehors de la période d'évaluation permet de saisir la complexité de la situation : en septembre 2018 la formation de deux semaines de 25 journalistes, prévue comme mesure corrective de l'insuffisance constatée de la formation initiale organisée dans le cadre du projet conjoint mais financée en dehors de ce projet, a été reportée le jour même de son démarrage en raison d'un blocage administratif du DMS de la MINUSCA. Suite à ce report, la nouvelle formation sera organisée par le PNUD dans le cadre du projet conjoint.

La question de la viabilité financière du projet lui-même a été posée lors de l'évaluation en raison des difficultés de mobilisation des ressources rencontrées par les équipes à Bangui. Le projet, dans sa structure actuelle, est fortement dépendant des fonds programmatiques de la MINUSCA, eux-mêmes dépendant du renouvellement annuel de son mandat. Ces fonds programmatiques ne peuvent couvrir un certain nombre de dépenses et notamment celles liées aux primes des magistrats et OPJ. Si à l'heure actuelle ces dépenses sont prises en charge grâce aux fonds octroyés par les Pays-Bas, rien ne permet d'assurer que cela perdure. En dehors de ce soutien, l'intérêt des partenaires techniques et financiers à couvrir ces dépenses ou à couvrir les frais de fonctionnement généraux du projet est, au mieux, très limité.

Les partenaires techniques et financiers rencontrés lors de la mission ont confirmé leur réticence à soutenir une juridiction à la durée d'existence limitée, préférant soutenir des institutions ordinaires pérennes qui, en fin de compte, se verront seules responsables de l'exercice de la compétence spécifique aujourd'hui exercée par la CPS. Cette difficulté se double, dans le cadre du projet, par des incompréhensions entre le PNUD et certains partenaires techniques et financiers. Ainsi par exemple, l'engagement de l'Union Européenne à chercher des fonds pour soutenir le projet a pu être interprété comme un engagement à le financer. Cette situation a contribué à tendre les relations. Elle a par ailleurs conduit les équipes de projet, et le soutien fourni à New York à travers le GFP et le groupe de référence, à ne pas explorer d'autres pistes de financement, notamment à travers le *Peace Building Fund*.

¹⁰⁶ Il est à noter qu'afin de limiter les effets négatifs de ce caractère tardif de la confirmation des fonds, la MINUSCA a mis en place un mécanisme de prolongation de contrat permettant au PNUD d'engager les dépenses au cours de l'année budgétaires suivant la confirmation des fonds, ce qui étend considérablement la période de mis en œuvre des activités sous fonds programmatiques



4. DURABILITÉ ET IMPACT

La durabilité et l'impact sont deux questions théoriquement séparées¹⁰⁷. Les données récoltées au cours de l'évaluation ont toutefois conduit l'équipe d'évaluation à lier ces deux aspects. Le projet présente en effet un élément spécifique : la CPS n'a pas vocation à être durable. Son mandat est limité à 5 ans, renouvelable, à compter de son installation effective. Par ailleurs la lourdeur des moyens engagés (plus de 10 millions de dollars US par an), supérieurs au budget total du Ministère de la Justice rend extrêmement improbable un désengagement de la Communauté internationale et l'intégration du budget de la CPS dans le budget national.

Au-delà de la durabilité des infrastructures mises en place ou rénovées dans le cadre du projet, qui pourront à terme bénéficier au système national, la durabilité ne peut pas, dans le cadre du projet être mesurée en fonction de la pérennité de la structure. L'objectif du projet n'est pas d'assurer la continuité de l'institution appuyée. La durabilité de l'action entreprise ne semble pouvoir être mesurée qu'en fonction de la pérennité des effets de son action sur le développement de l'ordonnancement juridique et judiciaire de la RCA ; c'est à dire sur sa capacité à impacter favorablement le système de justice lui-même. Cet objectif est d'ailleurs présenté comme le 4^{ème} principe directeur de l'action¹⁰⁸. Le fait que trois des cinq principes directeurs du projet sont directement liés à la question de l'héritage témoigne de l'importance donnée à cet objectif¹⁰⁹.

A l'heure actuelle, le projet finalise l'opérationnalisation de la Cour. Il est dès lors difficile de pouvoir apprécier ses effets en termes de réforme judiciaire, de lutte contre l'impunité ou encore de restauration du lien de confiance entre institutions judiciaires et population. Toutefois des premiers résultats – attendus ou non – se manifestent et constituent des éléments intéressants à analyser pour comprendre comment l'action engagée peut dans un second temps prévoir, mesurer et démultiplier ces prémisses qui constituent des manifestations d'impact et de durabilité et qui sont jusqu'à présent identifiés comme le point faible du projet. Pour rappel, la revue qualité du projet de janvier 2017 a accordé le score le plus faible (« Besoin d'améliorations ») au critère « Durabilité & Appropriation Nationale » avec pour recommandation la nécessité de « mettre en place un mécanisme pour suivre et rapporter les changements qui interviendront dans le système judiciaire du fait de la CPS ». Ce mécanisme devait être conçu et opérationnalisé en collaboration avec le Ministère de la justice au premier semestre 2018. Les réflexions quant à son processus d'élaboration n'avaient pas débuté à l'heure de l'évaluation intermédiaire.

¹⁰⁷ Selon le Guide de la Planification, du suivi et de l'évaluation axée sur les résultats du PNUD (pp. 169-170), « la durabilité mesure le degré auquel les bénéfices des initiatives perdurent après que l'aide au développement en provenance de l'extérieur ait touché à sa fin ». Evaluer la durabilité implique une appréciation du niveau auquel les pertinentes conditions sociales, économiques, politiques et autres sont réunies et, toujours sur la base de cette appréciation, d'effectuer des projections sur la capacité nationale à maintenir, diriger et garantir les résultats du développement dans le futur. L'impact, quant à lui désigne « les changements dans le développement humain et dans le bien-être des populations apportés, directement ou indirectement, prévus ou non, par les initiatives de développement. »

¹⁰⁸ « La CPS est pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage). »

¹⁰⁹ « Le développement des éléments du processus de justice transitionnelle, un renforcement avec les juridictions ordinaires ; Une CPS pensée et construite comme instrument catalytique (héritage) ; Une présence des internationaux qui développe les compétences des acteurs nationaux ».



4.1. Le renforcement du droit d'accès à la justice, de la capacité d'agir des communautés et individus affectés par le conflit, et de la coordination et de la gouvernance au sein du secteur de la justice

Les données collectées au cours de l'évaluation indiquent que le projet a contribué à renforcer l'appropriation de la Cour par les parties prenantes et groupes cibles, et a contribué à renforcer son ancrage national.

4.1.1. L'appropriation nationale de la cour

Des initiatives ont été portées avec succès pour faciliter l'implication et l'information de la population aux travaux de la Cour. La nature et la capacité des organisations de la société civile sélectionnées pour mettre en œuvre les activités de sensibilisation augmentent la probabilité que leurs actions en faveur de l'accès à la justice et de lutte contre l'impunité se poursuivent après l'achèvement du projet. Une volonté de collaboration a été clairement exprimée par les magistrats des juridictions ordinaires rencontrés au cours de la mission d'évaluation

4.1.1.1. L'ancrage national de la Cour

L'étude comparative des expériences de tribunaux mixtes souligne que réussir à générer un sentiment d'appropriation nationale vis-à-vis d'une juridiction hybride est un processus complexe qui dépend avant tout de sa capacité à s'insérer dans l'environnement juridique et judiciaire existant¹¹⁰. Dans le cadre du projet, et à la différence des mécanismes de lutte contre l'impunité mis en place antérieurement (commission mixte d'enquête ou la cellule spéciale d'enquête et d'investigation¹¹¹), la CPS se trouve institutionnalisée dans l'ordre juridique par une loi organique. Le fait d'avoir choisi comme procédure d'adoption du Règlement de Procédure et de Preuve la voie parlementaire a renforcé l'assise de la juridiction au sein de l'ordre judiciaire centrafricain et sa légitimité. La stratégie des Nations-Unies de rester en retrait lors des actions de plaidoyer et sensibilisation des députés menées par les magistrats de la CPS a conforté cette vision d'une Cour - certes spéciale - mais nationale. Le risque d'être perçue comme une entité des Nations-Unies¹¹² aurait été plus fort si dans un souci d'opérationnaliser plus rapidement la CPS, le RPP avait été entériné par un autre canal.

Les divers éléments analysés dans ce rapport au titre de l'indépendance de la CPS¹¹³ constituent autant de questions à prendre en considération pour éviter que la perception de l'ancrage de la Cour

¹¹⁰ *Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, p.16.

¹¹¹ La Commission mixte d'enquête a été créée par Décret N°13.040 du 26 avril 2013 pour enquêter sur les crimes et violations des droits de l'homme commis depuis 2004. La Cellule spéciale d'enquête et d'instruction fut créée par Décret du 9 avril 2014 pour enquêter et poursuivre les personnes responsables des crimes sérieux depuis le 1er janvier 2004.

¹¹² Ce risque est toujours d'actualité surtout dans les zones rurales où lors des sensibilisations la population confond la CPS avec une juridiction de l'ONU (source : entretien avec les équipes qui assurent les sensibilisations).

¹¹³ A cet égard on peut citer le fait que la gestion financière et administrative de la CPS est entièrement sous le contrôle du PNUD, que les questions reviennent souvent au cours des sensibilisations sur l'indépendance de la CPS vis-à-vis de la MINUSCA, que la révocation



dans l'ordre juridique national soit mise à mal. C'est en ce sens que l'intervention exclusivement onusienne dans la gouvernance de la juridiction a été relevée par l'équipe d'évaluation comme constituant un risque authentique pour la CPS d'être considérée comme un instrument des Nations-Unies par les acteurs judiciaires nationaux, mais également par la population.

4.1.1.2. Les organisations de la société civile

L'enthousiasme des OSC à appuyer la mission de justice de la CPS et lui assurer un succès a été observé au cours de l'évaluation. On peut à cet égard citer la création et l'activisme d'une Coalition qui regroupe plus d'une centaine d'OSC prêtes à mettre en œuvre des activités de sensibilisation, mais également à prendre part à toute autre action visant à assurer le bon fonctionnement de la Cour¹¹⁴. Autre signe encourageant, le fait que la société civile centrafricaine, qui a toujours connu des clivages liés principalement à la course au financement, ait réussi rapidement à se mettre d'accord pour désigner une représentante pour chaque comité de sélection des magistrats. Cet effort de collaboration et de confraternité a été possible par la conviction partagée que l'action de la CPS est nécessaire.

Les OSC sélectionnées par le projet pour les activités liées à la sensibilisation sont apparues à l'équipe d'évaluation comme structurées et utilisant les réseaux mis en place dans le cadre d'autres projets pour relayer les messages de la Cour au niveau des préfectures et assurer un effet démultiplicateur. Elles encouragent d'autant plus le succès de la juridiction qu'elles sont conscientes que leur engagement peut avoir un impact sur leur propre crédibilité. En cas de revers, leur légitimité auprès de la population pourrait être remise en cause. L'équipe d'évaluation a particulièrement noté que les activités financées par le projet s'inscrivent naturellement dans leur plan stratégique et que les structures n'ont donc pas changé leur mandat ou leurs approches d'intervention pour accéder au financement. Celui-ci a juste permis de compléter, renforcer ou étendre les activités envisagées, une cohérence qui augmente la probabilité que leurs actions en faveur de l'accès à la justice et de lutte contre l'impunité se poursuivent après l'achèvement du projet.

4.1.1.3. Les communautés affectées

Le processus d'adhésion du mandat de la Cour par la population est un objectif spécifique du projet d'appui¹¹⁵. A l'heure de l'évaluation, il est difficile, voire impossible de mesurer le degré d'appropriation du processus, par manque de données sur la perception de la population vis-à-vis de la CPS¹¹⁶. Toutefois la lecture de rapports d'activités de sensibilisation (radios et ciblées) semble

médiatisée d'un membre de l'équipe de consultants en charge de la conceptualisation de la stratégie de poursuites a été quelque peu mal interprétée, et que les conseillers internationaux en appui aux enquêtes ne prêteront pas serment comme le prévoit la loi organique, etc.

¹¹⁴ Par exemple en appuyant la collecte et le partage d'informations sur les violations des droits humains commises en Centrafrique, en jouant le rôle d'intermédiaires auprès des victimes. Ou encore via les actions menées par le Groupe de travail mis en place au sein de la Coalition pour définir un modèle de justice transitionnelle en RCA et qui souhaite formellement soutenir la CPS. En amont, elles ont également été consultées au cours du processus de rédaction du RPP. Et leur intervention a été saluée car c'est grâce à elles que les dispositions liées aux exhumations et aux réparations hors celles symboliques ont été ajoutées.

¹¹⁵ « La CPS interagit activement avec la population (...) et contribue à générer de la confiance dans les institutions de l'Etat de droit ».

¹¹⁶ En considérant que la CPS est belle et bien une juridiction nationale, quelques données issues d'un sondage mené par Harvard peuvent être intéressantes à prendre en considération : Entre mai et novembre 2017, « la confiance en la justice s'est dégradée. La baisse de confiance est notable pour tous les types de justice examinés, avec une diminution de 41% à 21% de confiance dans la justice formelle ». Surtout pour les femmes qui osent moins - par peur - s'adresser aux autorités pour porter plainte. *Harvard Sondage Paix, Justice et Sécurité en République Centrafricaine*, mars 2018, p.4. Il s'agit d'une série d'enquêtes menées en République Centrafricaine pour fournir des données et des analyses fiables sur la paix, la sécurité, la justice, la reconstruction et la cohésion sociale. Le projet est une initiative du



montrer une évolution de la nature des questions posées par les justiciables, qui peut être perçue comme annonciatrice d'une meilleure connaissance et compréhension du mandat de la CPS. Les doutes subsistent néanmoins, notamment sur la capacité de la Cour à pouvoir juger des criminels toujours armés, ou repartis à l'étranger ou sur la possibilité d'acquittements qui annihileraient leurs espoirs de justice.

Des initiatives ont également été portées avec succès pour faciliter l'implication et l'information de la population aux travaux de la Cour :

- Les listes des candidats présélectionnés pour les postes de magistrats et de membres de l'Unité spéciale de police judiciaire ont été publiées par voie d'affichage dans les lieux publics et par voie de presse, afin de recueillir les contestations éventuelles de la population.
- Un dossier de presse a été publié et diffusé pour expliquer les avancées de la Cour un an après les premières prestations de serment des magistrats.
- Le site internet de la Cour existe, est régulièrement mis à jour et contient des textes pertinents concernant le travail de la juridiction.
- Des messages clairs et harmonisés de communication ont été conçus avec l'appui de toutes les parties prenantes.
- Les grandes lignes de la stratégie de poursuites seront partagées avec la population.

Le plus grand travail mené pour faciliter l'interaction de la Cour avec la population doit être mis au crédit de la conduite des actions de sensibilisation. Concernant spécifiquement ce volet, les évaluateurs notent que le fait de s'être doté rapidement d'un plan de sensibilisation qui mette en exergue l'importance capitale de la sensibilisation comme vecteur de réussite du travail de la Cour - avant même le début des enquêtes¹¹⁷ - constitue une excellente approche. En effet, les leçons tirées de l'expérience des tribunaux mixtes démontrent qu'une action de sensibilisation qui démarre le plus tôt possible, avant l'ouverture des dossiers, permet de mieux intégrer le travail de la juridiction auprès de la population¹¹⁸. Il convient néanmoins de noter qu'afin de passer à une phase supérieure de sensibilisation lorsque la Cour débutera effectivement ses travaux, le plan de la sensibilisation de la CPS ainsi que certains des acteurs de la sensibilisation recommandent la mise en place d'une structure de mise en œuvre de la sensibilisation sur la CPS. Sans saut structurel les activités de sensibilisation ne pourront opérer de saut qualitatif. Une telle unité de gestion, créée en complémentarité de la future unité de communication de la CPS devrait être distincte du PNUD et de la MINUSCA pour marquer sa neutralité vis-à-vis de toute partie liée à la CPS ou potentiellement visées par la CPS.

La mission d'évaluation a réellement senti que le volet sensibilisation n'était pas considéré comme une activité connexe, mais est bel et bien au cœur de la dynamique de travail autour de la Cour, ce qui a permis d'expérimenter avec succès des pratiques innovantes. La première pratique à mentionner est d'avoir fait participer les magistrats eux-mêmes aux sessions de sensibilisation. Cela a permis de rapprocher littéralement la justice du justiciable en posant directement leurs questions et doutes, non pas à des porte-voix, mais aux acteurs qui vont rendre la justice. Cela a réciproquement permis aux magistrats de mieux connaître les attentes et inquiétudes de la population. Des

projet conjoint Justice, en collaboration avec la Harvard Humanitaire Initiative (HHI).

¹¹⁷ Comme préconisé par le rapport mapping.

¹¹⁸ *Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, p.25.



participants qui font ou ont fait partie de groupes armés sont parfois présents et posent des questions pour comprendre les actes qui sont juridiquement répréhensibles et qui peuvent conduire à des poursuites. Ce résultat inattendu en termes d'effet potentiellement dissuasif devrait être capitalisé et conduire – après analyse des risques - au développement de sessions spécifiques à l'intention de ce type de bénéficiaire. Bien évidemment cette approche positive n'a qu'un temps et maintenant que les activités judiciaires de la Cour vont débiter et que les magistrats doivent observer un devoir de réserve, il n'est pas forcément recommandé de les impliquer aussi activement dans la deuxième phase du projet en tant que sensibilisateurs.

4.1.1.4. Les magistrats des juridictions ordinaires

Si au départ de nombreux magistrats étaient hostiles à la création d'une juridiction spéciale, les magistrats rencontrés dans le cadre de la mission d'évaluation conçoivent que la CPS puisse être un moteur de changement pour le système de justice centrafricain. Les magistrats rencontrés affirment vouloir collaborer, lui transmettre des dossiers qu'ils jugent trop complexes ou parce qu'ils n'ont pas suffisamment de moyens (techniques, financiers, logistiques). Ils se sont déclarés pressés d'entamer des discussions sur le fond avec la CPS pour créer une vraie relation institutionnelle et des canaux de référencement, sans que cela passe par l'entremise de la MINUSCA¹¹⁹. Les attentes sont élevées et ne doivent pas être sous-estimées au risque de les voir s'éloigner du processus de collaboration par dépit.

Pendant une seule réunion des 'chefs de juridictions ordinaires-CPS' a été organisée sous l'égide du Ministère de la Justice en février 2018 pour discuter des critères à mettre en place pour la répartition des dossiers entre juridictions. A cette occasion, un cadre de concertation CPS/juridictions ordinaires a été entériné pour discuter dans un premier temps des critères de sélection des cas devant la CPS (lorsque la stratégie d'enquête et de poursuites serait prête), puis par la suite pour évoquer les divers sujets relatifs à modes de coopération entre juridictions. Le cadre prévoit des réunions mensuelles, qui n'avaient encore pu être organisées au moment de l'évaluation.

En parallèle, un cadre de concertation hebdomadaire réunissant des représentants du siège et du parquet de Bangui et un certain nombre de partenaires s'est tenu jusqu'au mois d'avril 2018 pour évoquer l'état d'avancement de la Cour. Ce cadre a cessé de se réunir en raison tout d'abord des problèmes de sécurité des mois d'avril et de mai 2018, puis des missions en juin des membres de la Cour et des différents congés.

Autre point qui déprécie le niveau d'adhésion de ces acteurs à l'action de la juridiction spéciale concerne les avantages pécuniaires et sécuritaires dont bénéficient les magistrats nationaux de la CPS. Cette différence de traitement est perçue comme injuste, dans la mesure où les magistrats des juridictions ordinaires et spécifiquement ceux en fonction dans les Cours d'Appels sont également compétents pour prendre en charge des dossiers liés à des crimes internationaux et peuvent donc être la cible d'attaques¹²⁰.

¹¹⁹ Des magistrats de Bangui ont notamment émis le souhait de pouvoir recevoir des conseils de la CPS lors de la préparation de dossiers liés à des crimes internationaux.

¹²⁰ Lors des sessions criminelles de janvier et février 2018 à Bangui des miliciens Anti-Balaka et Ex-Seleka ont été jugés notamment pour associations de malfaiteurs, détention de munitions et d'armes et assassinat. Des incidents ont émaillés les audiences par la venue de leurs sympathisants. Les risques pour la session de juillet-août 2018 qui prévoient le jugement d'affaires pour lesquelles la qualification de crimes de guerre et crimes contre l'humanité a été retenue, sont présentement évalués et analysés comme assez élevés.



4.1.1.5. Le barreau et les avocats

Comme les magistrats des juridictions ordinaires, un certain sentiment de frustration a été ressenti par les évaluateurs lors de la mission. Même si leur implication s'est accrue ces derniers mois, les interlocuteurs rencontrés souhaiteraient être davantage engagés dans le processus d'appui à la CPS, notamment en ce qui concerne le mécanisme d'assistance judiciaire à mettre en place. Reste que leur participation effective est difficile à atteindre selon les responsables du projet, car ces derniers ne se présentent pas toujours aux réunions de travail ou les annulent tardivement.

4.1.1.6. Les partenaires techniques et financiers

ONGI comme bailleurs de fonds restent très attentifs à la situation mais déplorent une mauvaise communication de la part du projet sur les orientations et actions entreprises – qui des fois peuvent doubler leurs propres activités. En cause, un défaut de coordination générale entre PTF qui a nécessairement des retombées négatives sur la perception qu'ils ont de l'opérationnalisation de la Cour. A l'instar des acteurs judiciaires, les entretiens menés confirment l'inquiétude de voir la CPS fonctionner en vase-clos, sans s'intégrer dans un objectif de réforme globale du secteur de la justice¹²¹.

4.1.1.7. Les autorités nationales

De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, le projet bénéficie du soutien politique de la Présidence depuis son élaboration et jusqu'à l'heure d'aujourd'hui. Toutefois, si la fonction occupée en fait un allié de taille, les interlocuteurs rencontrés ont également unanimement pointé le manque de formalisation de ce soutien politique au niveau du Ministère de la Justice pour renforcer l'ancrage national de la Cour et sa place dans les efforts de mise en œuvre de mécanismes cohérents de justice transitionnelle. Il n'existe pas de point focal désigné pour suivre la question de l'appui à la CPS. Les rencontres/discussions sont rares et non régulières¹²², même si toujours positives puisque le Ministre de la justice n'a jamais opposé de résistance face à des demandes de soutien spécifiques¹²³. A défaut d'avoir pu rencontrer le Ministre lors de la mission d'évaluation il est difficile de comprendre les motifs de cette relative « discrétion » du Ministère de la Justice. L'équipe d'évaluation considère que ce sujet mériterait d'être davantage creusé par les équipes du projet conjoint. Le Ministère de tutelle ne peut être considéré comme une simple partie prenante vu que la CPS fait partie de l'ordre judiciaire national.

Concernant le Ministère de l'Intérieur, celui-ci a informé l'équipe d'évaluation de ne pas être impliqué, ni dans la gestion des OPJ qui sont détachés au sein de l'Unité spéciale, ni dans la mise en

¹²¹ Les réunions mensuelles des PTF - qui ne s'étaient pas tenues depuis quelques mois - ont repris en septembre 2018. L'équipe d'évaluation ne peut juger de la qualité et de la pertinence de ce type de rencontre pour palier au défaut d'échanges entre PTF ; aussi elle recommande aux organisateurs de s'assurer que les échanges ne soient pas uniquement de type informatif, mais touchent à la coordination effective de l'action en soutien à la CPS et à la justice dans son ensemble (ordinaire et transitionnelle).

¹²² Le Comité de pilotage sous co-présidence du Ministère de la Justice doit se réunir deux fois par an minimum pour discuter de l'avancée du projet et des possibles mesures de révision de l'action. Depuis le début du projet, une seule réunion s'est tenue le 18 septembre 2017 (Voir Annexe 3 du document de projet et compte-rendu de ladite réunion). Les membres de l'équipe du projet ont des difficultés à ce que les réunions prévues se tiennent et les évaluateurs, malgré plusieurs RDV pris avec le Directeur de Cabinet n'ont pas eu l'opportunité d'échanger avec lui.

¹²³ Il a ainsi participé à la définition avec le RSSGRSASG du montant des primes de sécurité allouées au personnel national de la CPS. Il a pris les arrêtés d'exécution liés au recrutement du personnel de la Cour et à la mise sur pied des comités de sélection. Il a également débloqué en 2018 des ressources matérielles, financières et la mise à disposition du TGI pour devenir le siège de la CPS.

place de l'accord-cadre de collaboration entre UNPOL et l'Unité. Cette situation pourrait constituer un frein pour la durabilité des résultats du projet.

4.2. La CPS comme instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales

En vertu du quatrième Principe Directeur du Projet « La CPS est pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales ». Le projet précise que ce développement des capacités nationales se fera à travers le développement des capacités individuelles de la CPS ; le développement des capacités du personnel des services de sécurité et des juridictions ordinaires ; et l'application des nouvelles procédures et pratiques judiciaires de la CPS à l'ensemble des juridictions ordinaires.

Les premières bases ont été posées concernant le développement des compétences des magistrats nationaux de la CPS. Un début de pratiques ou d'effets inattendus a été observé pouvant servir de base au développement d'une vraie stratégie « d'héritage ». Toutefois, et même s'il s'agit d'une priorité tirée des leçons apprises des tribunaux mixtes et portée par les plus hautes instances onusiennes¹²⁴, dans la pratique, les activités d'opérationnalisation de la Cour ont occupé toute l'attention de l'équipe projet et aucune stratégie de durabilité et de transfert n'a pour l'instant été formellement conceptualisée¹²⁵

4.2.1. Le développement des capacités nationales

Les premières bases ont été posées concernant le développement des compétences des magistrats nationaux de la CPS. Un état des besoins a été réalisé ainsi qu'une identification des opportunités de formation pour 2017-2018. Sur cette base un plan de formation a été conçu, qui prévoit en sus des sessions classiques d'apprentissage, une méthodologie de renforcement en interne des magistrats nationaux par leurs pairs internationaux, tel que prévu dans le document de projet¹²⁶ et qui prend en compte les meilleures pratiques recommandées par les Nations-Unies en la matière¹²⁷. Des sessions mensuelles sont ainsi prévues (brown bag lunch), mais n'avaient pas débuté au moment de l'évaluation. Le coaching et l'appui du personnel international a toutefois débuté lors du travail mené sur le Règlement de Procédure et de Preuve. Les magistrats nationaux, sous l'impulsion du personnel

¹²⁴ Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2008.

¹²⁵ Dans son rapport 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, le Secrétaire général des Nations-Unies déclarait qu' : « il est en outre essentiel que, dès la création de tout nouveau tribunal international ou mixte, on réfléchisse, en priorité, aux modalités de sa dissolution et à ce que l'on entend léguer au pays concerné. Doc. S/2004/616, par. 46.

¹²⁶ L'implication du personnel international de la CPS dans le renforcement des capacités de leurs collègues centrafricains était prévue dans le document de projet au titre des modalités de recrutement et de déploiement du personnel de la Cour. Il prend la forme de sessions de formation et de coaching.

¹²⁷ Dans le document de *Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes* il est souligné que « pour avoir une efficacité quelconque, le renforcement des compétences moyennant des programmes de formation doit reposer sur l'échange d'idées. » Le renforcement des capacités ne doit donc pas être uniquement basé sur des sessions de formation à l'intention des magistrats nationaux. (p.36).



international ont créé un groupe de travail dédié à la relecture et à finalisation dudit document ce qui constitue un premier pas vers le développement en interne de nouvelles compétences nationales. Une autre illustration à citer est la participation des magistrats internationaux à la formation de Rabat à l'intention des magistrats nationaux, aux fins de créer un esprit de corps et pour jouer un rôle de mentorat lors des sessions.

En revanche le processus de renforcement des capacités des greffiers et secrétaires de parquet n'est pas aussi abouti à l'heure de l'évaluation, ce qui pourrait se révéler problématique si les actes de procédures débutent dans les prochaines semaines. L'appui d'un chargé de l'administration visait à leur apporter un soutien continu, mais la personne en poste durant 5 mois a quitté ses fonctions en juin dernier. Même si les greffiers et secrétaires du parquet ont bénéficié dans le cadre du projet Justice de sessions de renforcement, celles-ci concernaient le développement de capacités suivant un référentiel de compétences lié à leurs fonctions au sein des juridictions ordinaires. Or dans le cadre du travail de la CPS, de nouvelles matières entrent dans leurs mandat, telle que la gestion de l'aide légale et de la protection des victimes et de témoins, ce qui à juste titre les inquiètent¹²⁸.

Concernant les aux OPJ, l'équipe d'évaluation a reçu des informations divergentes qui ne lui permet pas à l'heure du rapport de trancher sur la réelle adéquation du processus de renforcement des capacités de ces acteurs avec l'objectif général d'héritage. Il semblerait que leurs besoins aient été identifiés par UNPOL dans le cadre de l'appui général en renforcement des capacités apporté aux 120 OPJ avant la sélection des 20 de l'Unité spéciale, puis par la section justice et affaires pénitentiaires sur base des formations déjà organisées par UNPOL et d'un pre-test établi par l'équipe CPS de la MINUSCA. Après une première session de formation théorique, UNPOL attend la validation de la stratégie de poursuites pour identifier les lacunes des OPJ de l'Unité Spéciale et élaborer le canevas de renforcement des capacités par formation mais également via le coaching apporté par les 6 OPJ-UNPOL. La question de savoir si tous les membres du projet conjoint CPS sont au courant de cette approche développée par UNPOL n'a pu être clairement tranchée par l'équipe d'évaluation.

Le renforcement des acteurs du système de justice ordinaire est à un stade embryonnaire. Les évaluateurs ont relevé, en termes de bonne pratique, le fait d'avoir intégré dans le premier cycle de formation des OPJ de l'Unité spéciale 4 formateurs des écoles de police et de gendarmerie pour appuyer le processus de transfert de compétences en matière d'enquêtes mais également en matière de formation de l'adulte vers les centres de formation. Un accord de principe a par la suite été entériné pour que les modules soient insérés dans les curricula de formation.

Le plan de formation des magistrats concerne uniquement le renforcement des capacités de ceux travaillant à la CPS. Et si l'équipe d'évaluateurs note positivement que deux formateurs de l'ENAM ont participé – à partir de la session de Rabat - aux formations dispensées dans le cadre du projet, elle considère toutefois que le plan devrait être formellement intégré au curriculum de formation de l'ENAM et surtout être dupliqué à l'intention de tous les magistrats de la Centrafrique. Pour ce faire, le cadre de concertation du projet CPS sur la formation pourrait être intégré dans celui plus large du Comité de coordination de formation des acteurs judiciaires qui bénéficie d'une assise légale. En s'assurant de développer concomitamment les capacités de tous les magistrats avec l'appui des PTF

¹²⁸ Après la période sous évaluation, le renforcement de leurs capacités s'est intensifié : des inductions sur le RPP ainsi que des sessions de travail sur la conception d'outils de gestion des dossiers ont eu lieu en juillet-août et une formation en informatique a débuté en septembre.

intervenant dans le secteur, le risque de devoir remplacer un magistrat national de la CPS en cas de décès ou de démission par un homologue non formé pourrait être atténué.

4.2.2. L'effet moteur de la CPS sur la réforme de la justice et l'Etat de droit

En appuyant l'établissement d'un modèle de bonnes pratiques au sein d'une juridiction spéciale mais ancrée légalement dans le cadre juridictionnel national, le projet vise à ce que celles-ci deviennent au final la norme dans le secteur de la justice. Le document de projet pose ainsi le postulat que les bénéfices de la Cour seront intégrés dans la pratique et le fonctionnement de la Justice en Centrafrique. Mais comme le rappelait l'Experte Indépendante sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine, ce « ruissellement » ne se fera pas tout seul et il est indispensable d'établir dès aujourd'hui des mécanismes de synergies positives¹²⁹. Ce constat est d'ailleurs préconisé dans le guide de développement des capacités du PNUD qui conseille de « *ne pas penser que la durabilité est quelque chose qui se produit spontanément, elle se prépare.*¹³⁰ »

Les évaluateurs sont conscients que pour encourager une réforme globale sur base de l'action de la CPS, il faut que celle-ci démontre la pertinence de sa pratique. Or pour l'instant le RPP, la stratégie de poursuites ou de protection des victimes et témoins, les mécanismes de gestion des dossiers, etc. – sont autant d'outils qui ont été pensés comme transposables dans le système centrafricain – mais qui n'ont pas encore été finalisés ou expérimentés. Les évaluateurs ont toutefois observé un début de pratiques ou d'effets inattendus qui peuvent constituer une première étape à capitaliser, analyser en tant qu'effet moteur et qui devraient servir de base au développement d'une vraie stratégie « d'héritage » :

- Le RPP a été pensé comme un outil de réforme. En ce sens, il a été développé en analysant les dispositions du Code de procédure pénale (CPP) qui ne fonctionnaient pas, en reformulant certaines procédures, en intégrant certains standards internationaux, mais sans s'éloigner des principes directeurs du droit national. L'idée de l'élaborer avec les acteurs de justice sur base de leurs constats de praticiens, sans introduire beaucoup d'innovations a permis une adoption aisée, sans résistance qui lui donne un caractère tout à fait transposable - une fois qu'il sera rodé – comme nouveau Code de procédure pénale.
- Le consultant international qui va venir en appui au Greffe de la CPS en septembre 2018 va également travailler avec des greffiers du système de justice ordinaire.
- Le cadre de travail pour formaliser les mécanismes de dessaisissement des dossiers est en cours de développement avec le Doyen des juges d'instruction. Il prévoit également comment transférer les informations sur les dossiers qui ne seront pas poursuivis par la juridiction spéciale aux juridictions ordinaires.
- La stratégie de protection des victimes et témoins est un outil qui a été développé pour être applicable au sein des juridictions ordinaires et devant la CVJRR.
- Le fait qu'à la session des assises de juillet-août 2018, pour la première fois dans l'histoire pénale centrafricaine, des dossiers - dont les auteurs présumés sont des membres de milices -

¹²⁹ Rapport de l'experte internationale indépendante sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine, 22 juillet 2016, A/HRC/33/63, p.15.

¹³⁰ Développement des capacités : Un guide du PNUD (2009), p.29.



ont été enrôlés sous la qualification de crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Sur ce point, les évaluateurs ont compris qu'il s'agissait d'une volonté de la part des magistrats de la Cour d'Appel de Bangui de montrer à la CPS et aux PTF qu'ils sont également en mesure de juger des dossiers de ce type¹³¹. Cette influence de la CPS sur la pratique de juridictions ordinaires doit maintenant être catalysée et encadrée pour éviter une justice à deux vitesses, avec un risque de mauvaise application du droit et des procédures.

- Les deux magistrats de la session de formation à Rabat sont devenus de par leur qualité de formateurs à l'ENAM les points focaux pour assurer la restitution des activités de renforcement des capacités à leurs pairs au sein des juridictions ordinaires. La stratégie visant à ce que le processus de restitution soit effectivement mis en œuvre provient de l'intervention d'ABA. Cette initiative est soutenue par le projet conjoint Justice, et devrait être démultipliée pour s'assurer qu'elle touche l'ensemble des acteurs judiciaires concernés.

La vision positive consistant à attendre un effet spontané de la pratique de la CPS sur l'ordonnement juridique et judiciaire n'est pas suffisante. Il est indispensable de préparer cette intégration. Pour cela, une stratégie doit être conçue pour empêcher l'isolement de la Cour, sa déconnexion avec le système ordinaire et au contraire inscrire l'héritage dans un cadre d'actions programmatique avec l'ensemble des acteurs concernés (projet conjoint Justice, autres PTF, magistrats et greffiers de la CPS, Ministère de la Justice). Une telle approche limitera le risque d'un système de justice à double standards et une frustration des victimes en termes de droits à la participation et à la réparation. Pour l'équipe d'évaluation il s'agit d'une action prioritaire qui aurait également comme avantage de redynamiser les actions de coordination entre acteurs du secteur de la justice, à l'aube de la mise en place de la Commission vérité réconciliation réparation et des premiers dossiers liés à des crimes internationaux conduits par des juridictions ordinaires. Il faut noter dans ce cadre que, pour la première fois en septembre 2018, le rapport au Secrétaire général mentionne la nécessité d'une approche globale des Nations Unies en matière de Justice transitionnelle. Le mandat de la MINUSCA, jusqu'ici essentiellement confiné au soutien à la CPS pourrait ainsi être élargi lors du prochain examen par le Conseil de sécurité.

¹³¹ Cet effet inattendu doit être analysé avec l'appui du projet conjoint Justice et servir de leçon. L'initiative du Procureur Général rend encore plus indispensable la création de cadres de renforcement des capacités et de complémentarités entre la CPS et les juridictions ordinaires.



5. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX

5.1. La prise en compte des éléments transversaux dans le cadre du projet

Peu de données relatives à l'approche fondée sur le genre dans le cadre du projet ont pu être récoltées au cours de la mission d'évaluation. En dépit de ce cadre « inhospitalier », une approche basée sur le genre a pu être observée dans la mise en œuvre de certaines activités. Les entretiens réalisés ont révélé une difficulté des interlocuteurs à identifier précisément ce qu'est le Programme Global, son rôle et sa valeur ajoutée.

5.1.1. L'approche fondée sur le genre

Une approche basée sur le genre a pu être observée dans la mise en œuvre de certaines activités en dépit des faiblesses constatées du projet en matière de promotion de l'égalité des genres et le renforcement de la capacité d'agir des femmes et des filles, des hommes et des garçons.

Aucun indicateur, ni aucune cible visant à mesurer la dimension genre du projet, n'est en effet développé dans le cadre de résultat du projet. La seule référence indirecte à cette dimension est contenue dans le plan de suivi-évaluation qui indique que « Les différents partenaires impliqués dans l'exécution du projet enverront chaque mois à l'équipe de gestion du projet, un rapport d'activités. Ce rapport contiendra dans des tableaux, les données désagrégées nécessaires (genre, âge etc.) ». Aucun des rapports n'aborde la dimension genre. Le mot « genre » n'est lui-même mentionné que 5 fois en additionnant le document de projet et ses annexes. Si la description de poste du P4 Expert Justice recruté au PNUD mentionne que ce dernier « Assure l'intégration des questions de VBGS dans la programmation », il semble que cette seule référence n'ait pas été suffisante pour pallier le silence du projet en matière de genre.

En dépit de ce cadre « inhospitalier », une approche basée sur le genre a pu être observée dans la mise en œuvre de certaines activités. La stratégie de sensibilisation a ainsi identifié la participation des femmes comme un des 3 biais majeurs dans le processus de mise en place de la CPS. Afin de corriger ce biais les activités ont encouragé la participation des femmes à chaque niveau de sensibilisation. Par ailleurs, une activité de sensibilisation a été spécifiquement organisée à l'endroit de plus de 80 représentantes de 58 organisations de femmes et de jeunes femmes. Elle a permis de les sensibiliser sur les enjeux de la CPS et le rôle des femmes dans le processus de relais de la sensibilisation au niveau communautaire. A l'image des femmes, les jeunes y compris les jeunes filles leaders ont été associés à l'ensemble des activités de sensibilisation.

Dans la même veine, une approche fondée sur le genre a été retenue lors du développement de la Stratégie de Protection des Victimes et témoins. Les victimes et témoins potentiels en RCA interviewés par les consultants en charge de la stratégie ont été sélectionnés et mis à la disposition des consultants par deux ONG locales, en utilisant notamment un critère de diversité de genre. La

stratégie détaille un ensemble de mesures spécifiques pour les victimes et témoins de violences sexuelles¹³².

Les acteurs du projet ont également mené une action continue pour assurer une représentation équitable, à défaut d'égalitaire, au sein de la Cour. La prise en compte du genre est explicitement mentionnée dans les critères de sélection des candidats. Il a par ailleurs été rapporté que la sélection de 4 officiers femmes parmi les 20 OPJ, ce qui reste peu, est le résultat d'un plaidoyer soutenu pour renforcer la présence de femmes au sein des équipes d'enquêtes. La liste initiale ne comportait qu'une candidate. De la même manière, si aucun magistrat national de la CPS n'est une femme, trois des six magistrats internationaux sont des femmes. En ce qui concerne les magistrats nationaux, en dépit de l'action menée pour promouvoir les candidatures de femmes, seule 1 candidate a postulé au dernier appel à candidature. Les critères de sélection peuvent être mis en cause, et notamment l'exigence de 10 ans de carrière professionnelle continue, ce qui se révèle le plus souvent impossible dans la mesure où peu de femmes dans la magistrature ont une carrière continue puisqu'elles sont souvent sollicitées pour des postes liés à l'implication des femmes dans la politique/le développement. Il convient de se demander si ces critères n'auraient pas pu être ajustés pour tenir compte de cette réalité socio-économique comme ce fut le cas lors de la sélection des OPJ.

Cet effort est toutefois limité et ne semble pas s'étendre à l'ensemble des activités. Ainsi par exemple les termes de référence relatifs à la définition et mise en œuvre des activités de renforcement de capacités des OPJ ne contenaient pas de contenus spécifiques relatifs aux violences sexuelles¹³³. Il faut toutefois noter que ce fait pourra être compensé par le projet de formation des OPJ de UNMIR et CPS développé par le Team of Expert. Les informations collectées au cours de la Mission laissent à comprendre que ce nouveau projet n'a toutefois pas été directement rattaché à la composante Justice du PNUD mais à sa composante Genre. Il conviendra d'être attentif afin que les problèmes de coordination déjà observés entre les projets Justice et CPS ne se répètent pas pour ce nouveau projet.

Enfin, il convient de noter que si ONUFemmes figure officiellement comme partenaire au projet, son implication n'a pas pu être démontrée dans aucune des activités menées. Aucun des documents consultés ou des entretiens menés n'ont pu démontrer une quelconque implication ou input dans aucune activité. ONUFemmes s'est engagée à mettre à disposition du projet CPS un(e) conseiller(e) Genre pour 2018 mais ce/cette dernier(e) n'était pas déployée au moment de l'évaluation. Cette absence a dans une certaine mesure été compensée par des partenaires extérieures au projet. Le UN Team of Expert : Rule of Law – Sexual Violence in Conflict a contribué à l'opérationnalisation de la CPS en participant activement aux consultations relatives au Règlement de Procédure et de Preuve et relatives au développement d'une stratégie d'enquête et de poursuites. En accord avec le Procureur Spécial, le Team of Expert continuera d'appuyer la Cour, concernant spécifiquement les enquêtes et poursuites relatives aux violences sexuelles liées à travers la mise à disposition de ressources humaines et expertise technique.

¹³² Voir notamment la désignation de points focaux reflétant une parité de genre en vue de faciliter le contact avec les victimes ou l'obligation pour le juge d'instruction de tenir compte des besoins spécifiques des victimes de violences sexuelles ou des violences basées sur le genre lors de l'adoption des mesures de protection. Comme détaillé plus haut, un projet conjoint financé par DFID en matière de protection des victimes et témoins de violences sexuelles liées au conflit et en cours, et établira des passerelles avec la CPS, facilité par le OHCHR.

¹³³ Les commentaires reçus suite à la première version de ce rapport indiquait qu'il s'agissait d'un des crimes spécifiques sur lesquels la formation a insisté aussi bien concernant la définition des crimes que les techniques d'entretiens des victimes et témoins, même si cela n'était pas reflété spécifiquement dans les TDR.

5.1.2. La valeur ajoutée de l'appui du Programme Global

La valeur ajoutée de l'appui fourni par le Programme global apparaît clairement en matière de plaidoyer et de mobilisation des ressources. Le groupe de référence des Etats Amis de la Centrafrique à New York n'aurait pas pu être établi sans l'appui du Programme Global sous l'égide du GFP. Ce modèle d'engagement politique à New York, appuyé sur une véritable stratégie de plaidoyer et de conseil vis-à-vis des Etats intéressés à soutenir la RCA/CPS, est unique et s'est révélé extrêmement utile notamment en termes de recrutement des magistrats internationaux. Le soutien fourni pour la mobilisation des ressources s'est également révélé extrêmement important pour la mise en œuvre du projet, à travers le MPTF géré en liaison avec le Programme Global.

Des entretiens menés en RCA, la portée de l'appui fourni par le Programme global apparaît moins clairement du fait qu'aucune activité sur le terrain n'est financé par ce dernier. Le rôle de mise en cohérence avec une politique globale et de gestion des connaissances n'a également pas pu être précisément formulé par les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission¹³⁴.

L'absence relative d'information sur le programme global au niveau du Bureau Pays du PNUD s'explique essentiellement par son absence de « visibilité ». Du point de vue de New York le programme global n'est envisagé que comme un véhicule parmi d'autres du soutien apporté au Bureau Pays mais également au GFP. L'appui donné est alors sera compris par les acteurs en RCA comme un appui général de l'équipe Etat de Droit, Justice, sécurité et droits humains du PNUD plutôt que comme celui du Programme Global spécifiquement ; voire comme un appui du Global Focal Point sans réaliser que celui-ci s'appuie sur le Programme Global.

¹³⁴ La capacité de suivi stratégique du Programme Global dépend de la solidité du système de suivi des projets menés par les Bureaux pays, permettant de récolter les données les plus pertinentes afin de générer des connaissances et d'appuyer utilement les activités menées ou d'identifier et valider l'impact des activités menées. Comme indiqué précédemment, ceci n'est pas le cas du projet d'appui à la CPS.



Conclusions et recommandations

Cette partie présente les conclusions de l'évaluation du projet conjoint d'appui à la CPS et énonce des recommandations tirées des analyses présentées dans les parties précédents à des fins de discussion avec les parties prenantes.

Conclusion 1. Les données récoltées permettent à l'équipe d'évaluation de considérer que le soutien du projet conjoint à la mise en place de la Cour a été tangible.

L'équipe d'évaluation estime que le projet a atteint un degré satisfaisant de réalisation des résultats décrits par le document de projet et a incontestablement contribué à la mise en place effective de la Cour. Afin de déterminer l'atteinte des résultats intermédiaires par phase¹³⁵, le projet détaille 17 « domaines d'activités clefs » à mettre en œuvre¹³⁶. Les données récoltées permettent d'affirmer que la plupart de ces domaines ont été pris en compte et que la majorité des activités clefs ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

Le projet accuse cependant des retards importants au regard des « étapes de passage » décrites dans le document de projet¹³⁷. Ces retards ont des conséquences négatives au regard des attentes fortes de la population et de la demande immédiate de justice. Le document de projet prévoit en effet que les enquêtes de la CPS démarrent dès Septembre 2016 et que les poursuites soient lancées en Septembre 2017. Au jour de l'évaluation (août 2018), la stratégie d'enquête et de poursuite n'avait pas été finalisée et les enquêtes elles-mêmes n'avaient pas démarré.

L'équipe d'évaluation estime toutefois que les retards constatés tiennent autant au caractère ambitieux de certaines cibles¹³⁸ qu'à des questions de gestion de projet, notamment considérant les délais de production des TDR des postes, le manque d'attractivité des postes et les difficultés de coordination entre partenaires au projet.

Conclusion 2. Le passage d'un soutien à la mise en place de la Cour à un soutien au fonctionnement effectif de la Cour demande des modifications profondes des mécanismes de gestion, de suivi et de gouvernance.

L'équipe d'évaluation a constaté que les mécanismes de coordination mis en place au sein du projet n'ont pas permis de surmonter des incompréhensions liées à la répartition incertaine des tâches. La répartition des rôles est rendue difficile par l'absence de document décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes. Les chevauchements de compétences sont à la

¹³⁵ 1. Recyclage et formation des OPI et du personnel judiciaire ; 2. Rénovation et équipement du bâtiment abritant la CPS ; 3. Production d'une stratégie d'enquêtes. »

¹³⁶ Voir page 14 du document de projet.

¹³⁷ Voir page 14 du Document de projet.

¹³⁸ L'atteinte des cibles auraient en effet nécessité que : le projet de Règlement de Procédure et de Preuve soit adopté moins de 4 mois après le début du projet ; que des enquêtes soient menées et des dossiers transmis à la chambre d'instruction, des accusés identifiés, arrêtés et placés en détention préventive, des victimes dont la protection est assurée qui participent de manière informée aux procédures engagées dans un délai de un an après le démarrage du projet.



source de tensions. La complexité des liens hiérarchiques et fonctionnels des personnels engagés en soutien de la CPS complexifie la situation. Les difficultés de coordination découlent également de différences de philosophie et d'approches entre les partenaires au projet. La qualité du dialogue entre partenaires est réduite par l'existence de cadres de références différents et la vision stratégique de mise en œuvre du projet s'en trouve affecté.

Le projet bénéficierait de la mise en place au sein du PNUD ou de de la MINUSCA d'un nouveau cadre formel de réflexion sur la stratégie de mise œuvre nourri des leçons apprises depuis son lancement. Le Comité technique de suivi prévu par le projet pour appuyer le comité de pilotage n'a pas encore vu le jour et le Comité de pilotage ne remplit pas pleinement sa fonction stratégique. Les données récoltées au cours de l'évaluation mettent aussi en évidence que les mécanismes de suivi et de gestion de projet ne permettent qu'imparfaitement de générer les connaissances nécessaires pouvant guider la prise de décisions stratégiques.

Conclusion 3. Une stratégie devrait être conçue pour rapprocher la Cour et le système ordinaire, ainsi que pour inscrire l'héritage dans un cadre d'actions programmatique qui implique l'ensemble des acteurs concernés.

Des initiatives ont été portées avec succès pour faciliter l'appropriation nationale de la cour et assurer le soutien des autorités nationales et l'engagement de la société. Une volonté de collaboration a été clairement exprimée par les magistrats des juridictions ordinaires rencontrés au cours de la mission d'évaluation.

Si les premières bases ont été posées concernant le développement des compétences des magistrats nationaux de la CPS, le processus de renforcement des capacités des greffiers et secrétaires de parquet n'était pas aussi abouti à l'heure de l'évaluation.

Les activités d'opérationnalisation de la Cour ont occupé toute l'attention de l'équipe projet et elle n'a pas encore formellement conceptualisé une stratégie de durabilité et de transfert. Des effets, parfois inattendus, ont été observés et ils pourraient servir de base au développement d'une vraie stratégie 'd'héritage'.

Conclusion 4. La consolidation des acquis du projet et le renforcement de la perception d'un ancrage de la Cour dans l'ordre juridique national nécessitent des mesures visant à mettre en valeur le rôle joué par la Cour au sein du projet.

Les entretiens menés au cours de la mission d'évaluation ont souligné le fait que la réussite du projet est liée au renforcement de l'autorité et des responsabilités de la Cour. La Cour est aujourd'hui largement fonctionnelle et elle dispose d'une structure de gouvernance autonome. L'approche de mise en œuvre du projet doit être adaptée à cette évolution positive et une vision nouvelle doit être exprimée pour articuler de manière séquentielle les actions nécessaires à la consolidation de l'autonomie de la Cour.

La crédibilité de la Cour est vitale pour susciter la confiance de la population. Cette crédibilité est liée en grande partie à la perception de l'indépendance de la Cour vis-à-vis des Nations Unies. L'équipe d'évaluation considère qu'il serait très important que la population puisse percevoir l'association de la Cour aux décisions la concernant et que la Cour soit responsable

administrativement et fonctionnellement de ses personnels, y compris du porte-parole de la Cour et des personnels chargés des activités de sensibilisation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Développer une approche stratégique commune

Il a été difficile de déterminer la mesure dans laquelle la théorie du changement servait de référence aux équipes de mise en œuvre et de suivi du projet pour guider la réflexion stratégique sur le contenu, les modalités de mise en œuvre et la planification des activités. Les difficultés de coordination découlent également de différences d'approches et de cadres de références entre les partenaires au projet. Ils pourraient bénéficier des actions suivantes :

- Organiser une retraite stratégique afin d'élaborer une théorie du changement commune aux partenaires du projet, une stratégie d'intervention commune et une approche commune de la mise en œuvre des activités.
- Elaborer une feuille de route annuelle conjointe PNUD-MINUSCA-UNV-ONU-FEMME-ONU DC (avec répartition des rôles de chacun).

Recommandation 2. Clarifier le rôle et les responsabilités des partenaires au projet

La répartition des rôles entre partenaires au projet n'est pas décrite clairement dans le document de projet et les documents-cadre du projet. Dans les domaines de responsabilités partagées, les documents laissent comprendre que le PNUD serait responsable de sa gestion quotidienne alors que la MINUSCA aurait d'abord pour fonction d'accompagner techniquement la mise en œuvre de la Cour. Si le rôle des personnels du PNUD est défini dans les documents de projet, il convient de noter que celui des personnels de la MINUSCA ne l'est pas.

En pratique, la répartition des rôles est rendue difficile par l'absence de document décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes. Cette absence conduit à des chevauchements de compétences qui sont source d'incompréhensions entre les partenaires du projet. Les parties prenantes, notamment au sein de la Cour, ont donc également des difficultés à savoir à qui s'adresser et qui pilote le projet. Afin de remédier à cette situation, les partenaires du projet devraient :

- Réviser les annexes au projet décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes PNUD et MINUSCA. Définir, dans le projet, les tâches, responsabilités et rôle de l'Unité d'appui à la CPS au sein de la MINUSCA.



- Mettre en œuvre les SOP pour l'exécution de tâches régulières telles que le recrutement de personnels et consultants internationaux en vue de clarifier les rôles, les procédures et les délais à respecter. Des SOP détaillant les rôles et responsabilités de l'Unité d'appui à la CPS de la MINUSCA et du projet d'appui à la CPS du PNUD dans les processus de recrutement des consultants et du personnel du projet appui à la CPS ont été développés par le PNUD et partagés avec la MINUSCA. A l'heure de l'évaluation, ces SOP n'avaient pas encore été signés et n'étaient pas appliqués
- Développer des SOP afin de clarifier le rôle et les responsabilités du Spécialiste Suivi-Evaluation à l'égard de la MINUSCA. Les incertitudes relatives au rôle qu'il devrait jouer génèrent des difficultés pour développer des outils complétant le cadre de résultat et susceptibles de générer des connaissances.
- Demander la venue d'une mission conjointe PNUD-DOMP New York afin d'évaluer l'adéquation de la structure Ressources Humaines du Projet et les mécanismes existant de collaboration entre le PNUD, la MINUSCA et la CPS.

Recommandation 3 : Rétablir le rôle stratégique des organes de gouvernance du projet

Les données récoltées mettent en lumière des limitations dans la capacité d'adaptation et la flexibilité du projet qui sont liées au cadre inadapté de suivi-évaluation limitant l'apprentissage et la prise de décision stratégiques et à l'utilisation sous-optimale des organes de gouvernance prévus par le projet.

Le Comité technique de suivi prévu par le projet pour appuyer le comité de pilotage reste à mettre en place. Le Comité de pilotage, tel que prévu par le projet n'a pas encore rempli sa fonction stratégique. Les partenaires au projet gagneraient à :

- Permettre la création et le fonctionnement du Comité technique prévu par le plan de suivi-évaluation.
- Assurer que le Comité de pilotage prévu par le projet offre un cadre régulier d'échange et de révision afin de vérifier la validité et la pertinence de la théorie du changement au cours de la mise en œuvre du projet.
- Etablir un Comité de suivi actif, composé des responsables d'unité de chacun des partenaires et des membres de la CPS.
- Revoir et formaliser les cadres de concertation. Depuis un an des réunions hebdomadaires se tiennent en présence des équipes CPS MINUSCA-PNUD, et UNODC. Elles se limitent souvent à un échange d'information sur les activités en cours et à l'expression de désaccords alors qu'elle devrait constituer le cadre opportun de collaboration et de coordination. Il convient donc d'assurer qu'au-delà d'une rencontre hebdomadaire des équipes, le Senior Management de chacune des organisations partenaires participent à des réunions régulières afin de résoudre et de prévenir les difficultés de collaboration et de coordination.



Recommandation 4. Revoir et formaliser les mécanismes de planification, suivi et rapportage

Les données récoltées mettent en évidence que les mécanismes prévus par le projet ne permettent qu'imparfaitement de générer les connaissances nécessaires à la prise de décisions stratégiques. Les principales limites à la génération de connaissances sont contenues dans le cadre de résultat lui-même. Les problèmes de coordination entre les partenaires au projet et le non-respect du plan de suivi-évaluation du projet s'ajoutent à ces difficultés.

Les partenaires au projet devraient :

- Réviser le cadre de résultat du projet et les indicateurs afin de hiérarchiser les indicateurs d'effet et les indicateurs de produits et de permettre la mesure du changement poursuivi. Les cibles du projet devraient également être révisées pour les adapter à la réalité du projet.
- Garantir le partage de l'ensemble des données budgétaires du projet entre les partenaires et avec la CPS afin de faciliter les prises de décision relatives à la planification et la priorisation des activités.
- Renforcer le partage d'information quant à l'utilisation des fonds programmatiques de la MINUSCA hors projet, utilisés pour soutenir la CPS.
- Mettre en œuvre le plan de suivi-évaluation tel que décrit dans le projet, en vue de renforcer la fonction de suivi stratégique du Comité de pilotage, assurer que ce dernier se réunisse deux fois par an, et assurer que les différents partenaires impliqués dans l'exécution du projet envoient chaque mois à l'équipe de gestion du projet un rapport d'activités contenant les données désagrégées nécessaires, ainsi que des rapports spécifiques pour chaque activité menée.
- Etablir un processus formel d'identification de leçons apprises et de capitalisation

Recommandation 5. Développer une stratégie visant à renforcer l'impact de la CPS sur le système de justice

La durabilité du projet dans son ensemble ne se résume pas à la durabilité des infrastructures mises en place ou rénovées dans le cadre du projet qui bénéficieront à terme au système national. Elle doit plutôt être mesurée en fonction de la pérennité des effets de son action sur le développement de l'ordonnancement juridique et judiciaire de la RCA, c'est à dire sur sa capacité à impacter favorablement le système de justice lui-même.

Cet objectif est présenté comme le 4^{ème} principe directeur de l'action¹³⁹. Le fait que trois des cinq principes directeurs du projet soient directement liés à la question de l'héritage témoigne de l'importance donnée à cet objectif. L'effet spontané potentiel de la pratique de la CPS sur l'ordonnancement juridique ne sera pas suffisant et il est indispensable de préparer cette intégration. Pour cela, une stratégie doit être conçue pour empêcher l'isolement de la Cour et inscrire l'héritage dans un cadre d'actions programmatique avec l'ensemble des acteurs concernés (projet conjoint Justice, autres PTF, magistrats et greffiers de la CPS, Ministère de la Justice). L'équipe d'évaluation estime qu'il s'agit d'une action prioritaire qui aurait également comme avantage de redynamiser les actions de coordination entre acteurs de justice à l'aube de la mise en place de la

¹³⁹ « La CPS est pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage). »



Commission vérité-réconciliation-réparation et des premiers dossiers liés à des crimes internationaux conduits par des juridictions ordinaires. Les partenaires au projet pourraient :

- Mettre en place des cadres d'échanges afin de faire en sorte que les questions relatives à la place et au statut de la CPS vis-à-vis des autres processus de justice transitionnelle soient formellement discutées avec toutes les parties prenantes du secteur de la justice en RCA. Il faut noter que le développement d'une stratégie sectorielle justice, appuyée par le PNUD, la MINUSCA et l'UE, est en cours au sein du Ministère de la Justice. La stratégie sectorielle doit être finalisée en 2019.
- Soutenir le développement par la CPS, avec l'appui du projet, des PTF impliqués et du GP, d'une stratégie et d'un plan d'action de la CPS renforçant l'appropriation nationale et pouvant servir d'outil de mobilisation des ressources.
- Intégrer le plan de renforcement des capacités développé pour les magistrats de la CPS au curriculum de formation de l'ENAM. Assurer sa duplication à l'intention de tous les magistrats de la Centrafrique.
- Intensifier les efforts visant à atténuer les biais identifiés dans le plan de sensibilisation (faiblesse de l'accès aux femmes, à la communauté musulmane, aux personnes vulnérables et aux zones reculées) à travers par exemple un exercice de cartographie et d'identification de personnes ressources hors Bangui et dans des zones reculées voire dans les pays voisins (réfugiés).

Le PNUD pourrait :

- Développer une vision stratégique commune avec le projet conjoint Justice, notamment en matière de renforcement des capacités et de partage d'analyses, y compris des analyses de situation, recommandations et messages stratégiques afin d'en informer le senior management des Nations Unies de manière stratégique (et conjointe).
- Définir un cadre de concertation régulier afin de renforcer la cohérence des actions menées dans les deux projets.
- Assurer que, au sein du PNUD-RCA, les deux projets soient placés sous la supervision du Conseiller Technique Principal (P5) du projet conjoint conformément au document de projet.
- Développer des instruments de mesure de l'appropriation et de la confiance des populations vis-à-vis de la CPS. Les liens avec les initiatives en cours dans le cadre du projet conjoint Justice et notamment les études de IHH (Harvard) qui mène régulièrement des sondages sur la perception de la population vis-à-vis des mécanismes de justice doivent être renforcés.
- Assurer que l'approche du renforcement des capacités suive les préconisations du PNUD en la matière ; formuler une stratégie globale de développement, qui puisse être partagée avec le projet Justice et les autres PTF dans un cadre de concertation pas uniquement CPS mais pour tous les acteurs intervenant dans le secteur de la justice.
- Formuler une stratégie de renforcement du rôle catalytique de la Cour. Assurer que le processus de « ruissellement » soit continu et mesuré par des marqueurs de progrès. Dans ce cadre, assurer que le projet CPS s'inscrit dans la logique du projet conjoint d'appui à la Justice ordinaire. Cette intégration devrait s'appuyer sur une stratégie « justice commune » et se décliner dans l'ensemble des activités (suivi-évaluation, apprentissage, renforcement capacités, sensibilisations, etc) ».



Recommandation 6. Renforcer le rôle de la CPS au sein du projet

Les évaluateurs sont conscients que la mise en place d'un processus d'indépendance est complexe. La Cour ne dispose pas actuellement de toutes les compétences et capacités pour assurer seule son fonctionnement. Néanmoins les données récoltées au cours de la mission montrent que l'évolution de l'autorité et des responsabilités de la Cour, lui permettant de devenir un acteur à part entière du projet plutôt qu'un simple bénéficiaire, est un facteur fondamental de réussite du projet. Cela demeure indispensable afin d'éviter que les acquis du projet ne soient remis en cause et que la perception de l'ancrage de la Cour dans l'ordre juridique national soit mise à mal. Les partenaires au projet devraient :

- Mener une réflexion avec les membres de la CPS pour clarifier les rôles et responsabilités de chacun et pour concevoir un plan progressif d'autonomisation de celle-ci, qui permette de renforcer la bonne gouvernance et l'indépendance de son statut vis-à-vis du système des Nations-Unies.
- Renforcer la participation des membres de la Cour et étendre leur participation aux réunions stratégiques du projet, aux processus de recrutements et à la planification des activités. Afin d'assurer une participation informée, il conviendrait d'assurer que les membres de la CPS disposent des données budgétaires du projet. Selon les informations collectées, le Greffier en chef de la Cour est, depuis le mois de septembre 2018, invité à participer aux réunions de coordination hebdomadaires.
- Impliquer le Comité d'Administration de la CPS comme partenaire à part entière.
- Entamer une réflexion afin de réduire la complexité des liens hiérarchiques et fonctionnels des personnels engagés par le projet et garantir que ces derniers soient astreints au secret professionnel.
- Considérer la possibilité pour les personnels détachés auprès de la CPS de signer une clause de confidentialité spécifique avec la Cour.
- Développer, en consultation avec la Cour, une politique d'attraction et de rétention du personnel.
- Renforcer l'ancrage de la CPS à travers l'inclusion accrue des avocats et des magistrats des juridictions ordinaires et en assurant une meilleure responsabilisation du Ministère de la Justice.



Leçons identifiées et bonnes pratiques émergentes relevées au cours de la mission d'évaluation

La phase préliminaire dans laquelle se trouve le projet évalué ainsi que la méthodologie retenue en concertation avec le bureau du PNUD RCA et la MINUSCA sont peu propices à l'identification de « leçons identifiées » consolidées et appuyées sur des données triangulées. A cet égard, l'équipe d'évaluation a avant tout cherché à identifier les risques liés aux approches programmatiques retenues plutôt que d'en dresser un bilan encore provisoire.

Les entretiens réalisés au cours de la mission en RCA permettent néanmoins de dégager quelques enseignements provisoires liés à la mise en œuvre du partenariat et l'intégration des questions transversales.

L'efficacité et la valeur ajoutée du partenariat repose sur une répartition claire des tâches.

Lors de la conception du projet, la collaboration PNUD-MINUSCA semblait avantageuse car complémentaire en termes de plus-value opérationnelle. Le PNUD présent depuis 1976 en RCA dispose en effet d'une connaissance approfondie du contexte, couplée à son expérience en matière de gestion de projet, mobilisation de ressources et expertise technique. La MINUSCA - grâce à la flexibilité liée à l'exercice d'un mandat confié par le Conseil de Sécurité - peut aisément mettre à disposition une expertise technique pointue, un appui logistique important et des fonds programmatiques nécessaires à la bonne mise en œuvre d'un projet justice dans un contexte fragile. En pratique néanmoins, la répartition des rôles est rendue difficile par l'absence de document décrivant les méthodes et procédures de collaboration entre les deux équipes. L'absence de définition des rôles et des méthodes de travail collaboratif crée des incertitudes et des tensions inutiles.

Les logiques programmatiques d'inclusion peuvent conduire à remettre en cause les règles d'affectation des fonds programmatiques lorsque ceux-ci sont versés dans le budget commun du projet.

L'intégration des fonds programmatiques dans le budget commun du projet a ouvert la possibilité à la partie nationale, dans le cadre de la revue du budget général lors de la conception du projet, de discuter de l'utilisation des fonds programmatiques. Ils abordent notamment les sujets des indemnités journalières des consultants et des domaines dans lesquels un recrutement de consultant devrait être opéré. Cet examen est en contradiction avec les termes du projet qui indiquent que « les fonds programmatiques sont octroyés par l'Assemblée Générale aux missions de paix pour remplir un mandat conféré par le Conseil de Sécurité. Ils ne sont pas négociés avec le Gouvernement hôte et ne peuvent être soumis à des liens contractuels dans un document de projet »¹⁴⁰. Les commentaires reçus sur la première version de ce rapport confirment néanmoins que ces discussions budgétaires approfondies avec la partie nationale n'avaient désormais plus lieu. Par ailleurs, la diminution du montant des honoraires des consultants par la partie nationale a, dans certains entretiens, été présentée comme un risque de réduction de la qualité des consultants recrutés et donc de la qualité du travail mené. Les données collectées lors de la mission d'évaluation ne permettent pas de

¹⁴⁰ Document de projet, p. 60.



confirmer cette hypothèse. Les commentaires écrits fournis lors de la première lecture de ce rapport indiquent que ce risque ne s'est pas matérialisé au cours de la période d'évaluation. Aucun consultant n'a décliné d'offre en raison des montants des honoraires proposés.

L'intégration transversale de la dimension genre au sein du projet repose sur une série d'indicateurs spécifiques

Aucun indicateur ou cible visant à mesurer la dimension genre du projet n'est développé dans le cadre de résultat du projet. La seule référence indirecte à cette dimension est contenue dans le plan de suivi-évaluation qui indique que « Les différents partenaires impliqués dans l'exécution du projet enverront chaque mois à l'équipe de gestion du projet, un rapport d'activités. Ce rapport contiendra dans des tableaux, les données désagrégées nécessaires (genre, âge etc.) ». Aucun des rapports n'aborde la dimension genre et le mot « genre » n'est mentionné que 5 fois en additionnant le document de projet et ses annexes. La description de poste du P4 Expert Justice recruté au PNUD mentionne que ce dernier « Assure l'intégration des questions de VBGS dans la programmation » mais il semble que cette seule référence n'ait pas été suffisante pour corriger la très faible prise en compte du sujet. En l'absence de données récoltées dans le cadre des mécanismes de suivi, il n'existe pas de base permettant la prise de décision stratégique, l'intégration dans la planification ou l'ajustement des activités pour intégrer une dimension sexospécifique adaptée aux réalités du contexte. Si une approche basée sur le genre a pu être observée dans la mise en œuvre de certaines activités, elle n'a été ni systématique ni intégrée dans un cadre global garantissant sa cohérence. Les effets de cette approche n'ont par ailleurs pas pu être mesurés par l'équipe d'évaluation en l'absence de données récoltées dans le cadre des mécanismes de suivi.

Bonnes pratiques émergentes

Renforcement de l'ancrage national de la Cour

Dans le cadre du projet conjoint d'appui à la CPS et à la différence des mécanismes de lutte contre l'impunité mis en place antérieurement (commission mixte d'enquête ou la cellule spéciale d'enquête et d'investigation¹⁴¹), la CPS se trouve institutionnalisée dans l'ordre juridique par une loi organique. Le choix de la voie parlementaire comme procédure d'adoption du Règlement de Procédure et de Preuve (RPP) a renforcé l'assise de la juridiction au sein de l'ordre judiciaire centrafricain et sa légitimité. La stratégie des Nations-Unies de rester en retrait lors des actions de plaidoyer et sensibilisation des députés menées par les magistrats de la CPS a conforté cette vision d'une Cour - certes spéciale - mais nationale. Le risque d'être perçue comme une entité des Nations-Unies aurait été plus fort si dans un souci d'opérationnaliser plus rapidement la CPS, le RPP avait été entériné par un autre canal.

Le RPP a été pensé comme un outil de réforme. En ce sens, il a été développé en analysant les dispositions du Code de procédure pénale (CPP) qui ne fonctionnaient pas, en reformulant certaines

¹⁴¹ La Commission mixte d'enquête a été créée par Décret N°13.040 du 26 avril 2013 pour enquêter sur les crimes et violations des droits de l'homme commis depuis 2004. La Cellule spéciale d'enquête et d'instruction fut créée par Décret du 9 avril 2014 pour enquêter et poursuivre les personnes responsables des crimes sérieux depuis le 1er janvier 2004.



procédures, en intégrant certains standards internationaux, mais sans s'éloigner des principes directeurs du droit national. L'idée de l'élaborer avec les acteurs de justice sur base de leurs constats de praticiens, sans introduire trop d'innovations a permis une adoption aisée, sans résistance qui lui donne un caractère tout à fait transposable - une fois qu'il sera rodé – comme nouveau CPP.

Sensibilisation

Concernant spécifiquement ce volet, les évaluateurs notent que le fait de s'être doté rapidement d'un plan de sensibilisation qui mette en exergue l'importance capitale de la sensibilisation comme vecteur de réussite du travail de la Cour - avant même le début des enquêtes¹⁴² - constitue une excellente approche. En effet, les leçons tirées de l'expérience des tribunaux mixtes démontrent qu'une action de sensibilisation qui démarre le plus tôt possible, avant l'ouverture des dossiers, permet de mieux intégrer le travail de la juridiction auprès de la population¹⁴³.

Ce travail de sensibilisation en amont a encore été renforcé par la « démultiplication » des actions de sensibilisation à Bangui, originellement non prévues par le projet et organisées suite au constat de la capacité de certaines des organisations de la société civile à mener de telles activités. Ces démultiplications ont notamment permis de renforcer la proximité de l'action et de mener les sensibilisations au plus près des populations, directement dans les quartiers et lieux de vie plutôt que dans des salles.

Par ailleurs La mission d'évaluation a réellement senti que le volet sensibilisation n'était pas considéré comme une activité connexe, mais est bel et bien au cœur de la dynamique de travail autour de la Cour, ce qui a permis d'expérimenter avec succès des pratiques innovantes. La participation des magistrats eux-mêmes aux sessions de sensibilisation est une bonne pratique émergente qui a permis de rapprocher littéralement la justice du justiciable en posant directement leurs questions et doutes, non pas à des porte-voix, mais aux acteurs qui vont rendre la justice. Cela a réciproquement permis aux magistrats de mieux connaître les attentes et inquiétudes de la population.

Renforcement des capacités

Lors du développement des activités, des évaluations des besoins spécifiques, notamment en matière de renforcement des capacités ont été réalisées de manière participative. Un plan intégré de formation des magistrats pour la CPS (2017-2018) a ainsi été élaboré dans un souci d'efficacité et pour faire face à la multiplicité des offres de formations à caractère aussi bien juridique que technique. Pour parvenir à dresser le plan de formation, une identification des besoins prioritaires a été réalisée ainsi qu'une identification des offres et opportunités de formation susceptibles de répondre à ces besoins. Deux points focaux ont été identifiés au sein de la CPS pour assurer la pertinence et la cohérence des formations avec leurs besoins. Cette approche a permis d'améliorer

¹⁴² Comme préconisé par le rapport mapping.

¹⁴³ *Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, p.25.



grandement la coordination des initiatives diverses de renforcement de capacités, tout en laissant à la CPS la possibilité de les ordonner en fonction de ses besoins et priorités.

Le renforcement des acteurs du système de justice ordinaire est à un stade embryonnaire. Et si l'équipe d'évaluateurs note positivement l'intégration de deux formateurs de l'ENAM – à partir de la session de Rabat - aux formations dispensées dans le cadre du projet. Les deux magistrats de la session de formation à Rabat sont devenus de par leur qualité de formateurs à l'ENAM les points focaux pour assurer la restitution des activités de renforcement des capacités à leurs pairs au sein des juridictions ordinaires. La stratégie visant à ce que le processus de restitution soit effectivement mis en œuvre est soutenue par le projet conjoint Justice. Dans le même sens, les évaluateurs ont relevé, en termes de bonne pratique, le fait d'avoir intégré dans le premier cycle de formation des OPJ de l'Unité spéciale 4, formateurs des écoles de police et de gendarmerie, pour appuyer le processus de transfert de compétences en matière d'enquêtes mais également en matière de formation de l'adulte vers les centres de formation. Un accord de principe a par la suite été entériné pour que les modules soient insérés dans les curricula de formation.

Inclusion et mobilisation de la société civile

Des initiatives ont été portées avec succès pour faciliter l'implication de la population aux travaux de la Cour. Parmi celles-ci, la publication par voie d'affichage dans les lieux publics et par voie de presse des listes des candidats présélectionnés pour les postes de magistrats et de membres de l'Unité spéciale de police judiciaire, afin de recueillir les contestations éventuelles de la population, ainsi que la participation de la société civile au sein des comités de sélection des magistrats ont contribué à renforcer l'appropriation de la Cour par la population. En particulier, l'enthousiasme des OSC à appuyer la mission de justice de la CPS et lui assurer un succès a été observé au cours de l'évaluation. Leur participation au sein des comités de sélection les a notamment conduit à se mettre d'accord pour désigner une représentante pour chaque comité de sélection des magistrats, ce qui est remarquable dans le contexte centrafricain marqué par les clivages au sein de la société civile. Cet engagement a pu poser les bases d'un véritable soutien à la CPS tant les OSC rencontrées sont conscientes de l'impact que celui-ci peut avoir sur leur propre crédibilité. En cas de revers, leur légitimité auprès de la population pourrait être remise en cause.

Mobilisation des partenaires internationaux

La constitution d'un groupe de référence des Etats Amis de la Centrafrique à New York a joué un rôle fondamental dans l'opérationnalisation du projet en assurant l'appui politique, financier, les déploiements de ces missions ainsi que du personnel international. Le groupe de référence n'aurait pas pu être établi sans l'appui du Programme Global sous l'égide du GFP. Ce modèle d'engagement politique à New York, appuyé sur une véritable stratégie de plaidoyer et de conseil vis-à-vis des Etats intéressés à soutenir la RCA/CPS, est unique et s'est révélé extrêmement utile notamment en termes de recrutement des magistrats internationaux. Le soutien fourni pour la mobilisation des ressources s'est également révélé extrêmement important pour la mise en œuvre du projet, à travers le MPTF géré en liaison avec le Programme Global.



THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES

Annexes



Annexe 1. Méthodologie

Evaluation du Projet d'appui à la Cour Pénale Spéciale

Rapport initial d'évaluation

Version finale

Introduction:

A-Contexte stratégique dans lequel le projet a été développé

Le projet d'appui à la CPS s'est développé dans le contexte du cadre stratégique intérimaire. En 2015, le Système des Nations-Unies (SNU) et le Gouvernement ont engagé le processus d'élaboration d'un Bilan Commun de Pays qui a servi de base à l'élaboration du Cadre Stratégique Intérimaire 2016-2017 (CSI 2016-2017).

L'UNCT a choisi d'articuler le CSI 2016-2017 autour des trois axes stratégiques: (i) consolidation de la paix et gouvernance ; (ii) bien-être social et développement du capital humain ; (iii) transformation économique et gestion durable de l'environnement.

Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement de la Centrafrique s'inscrit dans la lignée de ce cadre stratégique intérimaire. Le UNDAF+ 2018-2021 présente les priorités spécifiques autant que les priorités communes de la MINUSCA et de l'Equipe Pays de manières complémentaires. Toutes les interventions seront destinées à appuyer la réalisation des objectifs prioritaires du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021 (RCPCA) du Gouvernement centrafricain à travers trois piliers principaux :

1. Consolidation de la Paix, de la Sécurité et de la cohésion sociale
2. Bien-être social et équité. A travers ce résultat, les Nations Unies entendent appuyer la réalisation des priorités nationales de la RCA en matière d'éducation, d'accès à l'eau et à l'assainissement, de santé et de lutte contre le VIH-SIDA, de protection sociale
3. Relèvement économique durable. Ce résultat stratégique met l'accent sur le principe de croissance inclusive répondant aux besoins des populations les plus vulnérables en termes d'offres d'opportunités et de moyens de subsistance durables pour les sortir de la précarité



Le document de programme Pays du PNUD s'inscrit dans la réalisation des objectifs de l'UNDAF + qui est aligné sur les priorités nationales. Il cible les domaines prioritaires d'intervention pour lesquels le PNUD possède un avantage comparatif, et notamment la promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit

Le Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine s'inscrit dans le cadre de l'objectif de consolidation de la Paix, de la Sécurité et de la cohésion sociale. L'objectif général du projet est de contribuer à la lutte contre l'impunité, à la restauration de l'Etat de droit et la cohésion sociale et soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable. Les objectifs spécifiques s'articulent autour de quatre axes :

- La CPS enquête et instruit les violations de droits de l'homme les plus graves en veillant à l'organisation de procès équitables ;
- Le fonctionnement de la CPS et son personnel sont efficaces et rigoureux ;
- La CPS interagit activement avec la population, assure la participation effective des victimes et témoins au processus judiciaire et contribue à générer de la confiance dans les institutions de l'Etat de droit ;
- La CPS développe les capacités nationales en matière d'Etat de droit, contribue au processus de justice transitionnelle et à la consolidation de la paix.

La Cour Pénale Spéciale a été pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage). Etant par essence une structure temporaire, créée pour un contentieux bien spécifique et dans une mesure qui ne permettra qu'aux dossiers les plus emblématiques d'être pris en charge, la création de la Cour vise à encourager une réforme globale de la justice au niveau national en étant l'occasion d'un changement des pratiques en matière de justice par une rupture avec le passé d'impunité. Dans cette perspective, le projet d'appui à la CPS entendait s'inscrire en relations très étroites avec le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA mis en œuvre depuis 2014 et qui vise à assurer que le système de justice centrafricain continue de bénéficier d'un appui général.

Dans ce cadre stratégique, l'évaluation prendra comme références les engagements contenus dans les documents de projet tout en gardant à l'esprit sa contribution plus large aux objectifs généraux mentionnés dans l'UNDAF ainsi que sa complémentarité avec le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA. L'évaluation cherchera à établir un cadre d'analyse permettant d'évaluer le projet d'appui à la CPS dans le contexte de la RCA (ce qui a été réalisé par les partenaires au projet- PNUD, MINUSCA, VNU et ONU Femmes), l'approche générale du projet (sa pertinence pour réaliser les objectifs définis), le processus de contribution aux résultats généraux de la lutte contre l'impunité, à la restauration de l'Etat de droit, le renforcement de la cohésion sociale et du processus de réconciliation nationale (la manière dont la contribution a été réalisée et l'importance de cette contribution).

L'équipe d'évaluation reconnaît que le processus de détermination de la contribution d'un projet aux résultats généraux énoncés plus haut contient en lui-même ses propres limites, notamment au regard de l'immensité des défis du contexte centrafricain. Les domaines de restauration de l'Etat de droit, renforcement de la cohésion sociale et du processus de réconciliation nationale impliquent des



séries complexes d'interactions impliquant de nombreux acteurs. L'évaluation cherchera à opérer une distinction entre résultats intermédiaires et résultats globaux en indiquant pour chacun le degré et le niveau de contribution. Néanmoins les évaluateurs reconnaissent que cette contribution dépend aussi largement de l'importance et du positionnement d'autres acteurs en la matière et de la difficulté à établir des liens de causalité précis entre les activités et les résultats globaux.

B- Objet, champ et objectifs de l'évaluation

La notice de sélection indique que l'évaluation couvrira la période de la vie du projet allant du 26 août 2016 (date de signature du document de projet) au 31 mars 2018. A la demande des consultants, cette période a été étendue au 30 juin 2018. La période couverte est celle des 21 premiers mois de mise en œuvre à compter de la signature du document de projet et l'évaluation impliquera toutes les parties prenantes du projet conjoint d'appui à la CPS (PNUD, MINUSCA, OSC, CPS, média, etc.). Même si le projet a réalisé certaines activités de sensibilisation dans les régions, l'évaluation se limitera à la zone de Bangui.

L'objectif principal de l'évaluation est d'accroître la redevabilité et l'apprentissage. L'évaluation permettra entre autres de :

- Porter une appréciation sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, les impacts (ou signes précoces d'impacts) et la durabilité des résultats du projet ;
- Analyser les atouts et les contraintes ayant jalonné la mise en œuvre du projet ;
- Identifier les bonnes pratiques et les leçons à tirer ;
- Formuler des recommandations et proposer des orientations claires pour la suite du projet.

Les résultats obtenus seront utilisés par les différentes parties prenantes du Programme (Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur, PNUD, MINUSCA, ONU Femmes, USA, France, Pays-Bas) à des fins de prise de décisions en ce qui concerne la seconde phase du projet.

L'évaluation visera également à appuyer le Programme Global du PNUD en vue de construire une base de connaissances factuelles sur des activités mises en œuvre avec le soutien du Programme Global et, plus généralement, dans le cadre des interventions du PNUD dans le domaine de l'État de droit. L'évaluation contribuera donc également à identifier les meilleures pratiques dans la mise en œuvre du projet afin de parvenir à une base solide de recommandations sur le type d'activités et modalités d'intervention qui pourraient ou devraient être répliquées et ainsi enrichir les projets et programmes développés dans d'autres contextes et générer un cadre de suivi au sein duquel l'impact stratégique du programme peut être analysé.

II- Méthodologie

A- Critères d'évaluation et questions

Les informations collectées ainsi que les analyses produites seront structurées conformément aux critères du CAD-OCDE, repris et développés par le Guide de la Planification, du suivi et de l'évaluation axée sur les résultats du développement du PNUD.



Pertinence

Le critère de pertinence vise à mesurer le degré d'adéquation des interventions menées avec les besoins du groupe cible et les priorités du bénéficiaire. L'évaluation s'attachera en priorité à déterminer la capacité du projet conjoint PNUD/MINUSCA/ONUFemmes/Programme VNU à répondre aux besoins et priorités identifiés par les bénéficiaires directs (au premier rang desquels les Magistrats et personnel de la CPS) et indirects, notamment les communautés et individus les plus affectés par le conflit. L'évaluation s'attachera à identifier les mécanismes mis en place pour assurer que le projet demeure pertinent pour ces groupes cibles au cours de la mise en œuvre.

L'évaluation mesurera également le degré d'alignement avec les priorités stratégiques nationales ainsi qu'avec les objectifs du Programme Pays. Ainsi que mentionné plus haut, les priorités communes de la MINUSCA et de l'Equipe Pays dans le cadre stratégique intérimaire 2016-2017 puis dans le Document de Programme de Pays et l'UNDAF+ 2018-2021 sont destinées à appuyer la réalisation des objectifs prioritaires du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021 (RCPCA) du Gouvernement centrafricain. Le Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine s'inscrit sous le pilier 1 : consolidation de la Paix, de la Sécurité et de la cohésion sociale à travers sa contribution à la lutte contre l'impunité, à la restauration de l'Etat de droit et la cohésion sociale et au soutien du processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable. L'évaluation cherchera à déterminer la mesure dans laquelle les activités réalisées dans le cadre du projet posent les premiers jalons en vue de l'atteinte de ces objectifs.

Enfin, l'évaluation identifiera la mesure dans laquelle les objectifs du projet demeurent valables ainsi que l'adéquation des activités menées aux objectifs et effets recherchés. Ainsi que mentionné plus haut, ISSAT retient une perspective particulière de l'évaluation visant non seulement à évaluer la pertinence des objectifs mais également la mesure dans laquelle le projet a été capable de s'adapter aux évolutions de contexte et de tirer des leçons de la mise en œuvre des activités. L'évaluation visera donc également à mesurer la manière par laquelle les parties prenantes au projet (PNUD et MINUSCA en premier lieu) mesurent leur progrès vers les résultats attendus dans des contextes d'instabilité ainsi que la cohérence et le degré de synergie et de complémentarité entre le projet d'appui à la CPS et avec le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA. La pertinence et la valeur ajoutée du soutien apporté par le Programme Global fera également l'objet d'une attention spécifique

Efficacité

Le critère d'efficacité visera à évaluer le degré de réalisation des résultats attendus (produits et effets).

Pour chacun des produits, l'évaluation visera à représenter le niveau de réalisation par une comparaison des points de référence (absence de produit) avec l'objectif. L'analyse sera structurée en référence à trois principales catégories : Réalisé/réalisé en partie/Non réalisé. La catégorie « réalisé en partie » s'applique aux produits en cours ou particulièrement ambitieux qui exigent des apports considérables et une longue période de maturation (tels que les activités de sensibilisation)



Dans une optique d'apprentissage, l'évaluation s'attachera particulièrement à analyser les causes de succès et d'échec et déterminer les principaux facteurs, internes ou externes, qui ont influencé la réalisation ou non-réalisation des résultats visés. Des leçons seront systématiquement tirées et analysées au regard des principes programmatiques du PNUD et du Mandat de la MINUSCA tel qu'énoncé par la Résolution 2387.

Enfin, l'influence éventuelle du soutien apporté par le Programme Global et sa contribution à la réalisation des objectifs ainsi qu'à une meilleure intégration d'une perspective 'Etat de Droit' sera aussi analysée. Le renforcement mutuel du projet d'appui à la CPS et du projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA fera également l'objet d'une analyse spécifique. Les conclusions tirées serviront de base principale aux recommandations énoncées.

Efficienc

Le critère d'efficience vise à mesurer le rapport entre les produits - qualitatifs et quantitatifs - et les ressources mises en œuvre. L'équipe d'évaluation a conscience du fait que le démarrage d'une institution aussi importante que la CPS nécessite un investissement rapide et important. Dans ce cadre l'évaluation cherchera avant tout à identifier la mesure dans laquelle les produits du programme ou projet ont résulté d'une utilisation économe des ressources ; la mesure dans laquelle les modalités de partenariat ont été favorables à la réalisation des résultats et la mesure dans laquelle les systèmes de suivi ont fourni aux gestionnaires des données régulières qui leur ont permis de tirer des enseignements et d'ajuster la mise en œuvre en conséquence.

L'évaluation se focalisera également sur une analyse de l'adéquation de la structure du projet aux résultats attendus ainsi que sur les mécanismes de gouvernance du projet conjoint. Elle s'attachera en particulier à évaluer le rôle des parties prenantes nationales dans la mise en œuvre du projet, les structures de gestion mises en place par la MINSUCA et le PNUD, les mécanismes de collaboration entre les équipes de projet, l'efficacité et l'interopérabilité des procédures, les capacités de dépense et de mise en œuvre. En complément de cette approche l'évaluation cherchera à déterminer si la structure du projet et ses modalités de mise en œuvre ont permis d'envisager, dans la mesure des procédures, des modèles alternatifs afin de garantir son efficience.

Enfin, l'efficience du soutien apporté par le Programme Global du PNUD fera également l'objet d'une analyse spécifique.

Durabilité

Le critère de durabilité vise à mesurer la pérennité des résultats obtenus, et la capacité de les répliquer en dehors du projet ou à la fin de celui-ci. L'évaluation s'attachera dans un premier temps à analyser la mesure dans laquelle les avancées réalisées grâce au projet sont susceptibles de perdurer à la fin de celui ainsi que les principaux facteurs qui influent sur la durabilité ou non du projet. Elle visera en particulier à déterminer la mesure dans laquelle une stratégie de durabilité, y compris le renforcement de la capacité des parties prenantes nationales, a été développée ou mise en œuvre,

ainsi que la mesure dans laquelle le projet a considéré la capacité d'absorption et de gestion de ses partenaires pour assurer la durabilité des résultats obtenus ou attendus.

Dans un second temps, l'évaluation visera à déterminer si des stratégies visant à garantir ou promouvoir l'appropriation nationale ont été développées et/ou mise en œuvre. Par extension, elle cherchera à mesurer la mesure dans laquelle des cadres politiques et de régulation ont été mis en place afin de soutenir la continuité des bénéfices.

Enfin, l'évaluation identifiera la mesure dans laquelle les liens établis avec le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA permettent de garantir un effet durable sur le système judiciaire centre-Africain. Des recommandations seront formulées pour améliorer la durabilité des résultats du projet.

Impact

L'équipe d'évaluation est consciente qu'il s'agit d'une évaluation à mi-parcours de la phase 1 pour laquelle il reste peu probable que l'impact soit encore matérialisé dans de nombreux domaines. La mise sur pied d'une institution telle que la CPS requiert un investissement de long terme dont les fruits ne seront pas entièrement visibles avant le déclenchement des enquêtes et l'ouverture des premiers procès. Dans ce cadre, ISSAT utilisera une approche fondée sur une théorie du changement, appliquant la théorie du changement originelle du projet comme grille d'analyse puis reconstruisant et adaptant cette théorie du changement à la lumière des modifications opérées au cours de la mise en œuvre des activités. L'objectif de cette méthodologie sera de dresser un chemin du changement au regard des résultats mesurables atteints plutôt que de s'attacher à déterminer l'existence d'un impact. Cette méthodologie aura pour avantage de faciliter la production de recommandations programmatiques en vue de la seconde phase.

L'objectif général du projet est de contribuer à la lutte contre l'impunité, à la restauration de l'Etat de droit et à la cohésion sociale et de soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable. La théorie du Changement indiquée dans le document de projet est la suivante : « L'établissement d'une Cour Pénale Spéciale, avec la participation de magistrats internationaux, doit permettre d'enquêter, instruire et juger des graves violations de droits de l'homme ; renforcer les capacités nationales en matière d'enquêtes et instruction ; introduire de nouvelles pratiques judiciaires dans le pays et être un moteur de la réforme judiciaire; et, *in fine*, de construire un lien de confiance entre institutions judiciaires et la population ». Concrétisant cette Théorie du changement, le projet mentionne que les objectifs spécifiques s'articulent autour de quatre axes : (1) La CPS enquête et instruit les violations de droits de l'homme les plus graves en veillant à l'organisation de procès équitables ; (2) Le fonctionnement de la CPS et son personnel sont efficaces et rigoureux; (3) La CPS interagit activement avec la population, assure la participation effective des victimes et témoins au processus judiciaire et contribue à générer de la confiance dans les institutions de l'Etat de droit ; (4) La CPS développe les capacités nationales en matière d'Etat de droit, contribue au processus de justice transitionnelle et à la consolidation de la paix.

Néanmoins, les liens, hypothèses et connecteurs logiques entre le niveau des effets et le niveau des résultats ne sont pas entièrement explicités par le document de projet. Le cadre de résultats semble



présenter des liens clairs d'attribution/contribution au premier résultat (« La CPS enquête et instruit les violations de droits de l'homme les plus graves en veillant à l'organisation de procès équitables ») ainsi qu'au troisième résultat (« La CPS interagit activement avec la population, assure la participation effective des victimes et témoins au processus judiciaire et contribue à générer de la confiance dans les institutions de l'Etat de droit »). La chaîne de résultats décrite par le projet ne donne toutefois que peu d'indications sur les autres objectifs poursuivis. Ainsi, l'intégration de la CPS dans un processus global de Justice Transitionnelle, son rôle de catalyseur de réformes au niveau national et l'effet de ruissellement envisagé sur les juridictions nationales ne semblent pas directement être appréhendés par le cadre de résultat. Par ailleurs les activités de développement des capacités, et les indicateurs liés à ces activités, sont uniquement liés à l'atteinte des résultats et n'explicitent pas le chemin du changement et, notamment la contribution de ces activités au développement d'un « héritage ».

Pour ces raisons, l'évaluation cherchera à déterminer si le cadre de résultat pourrait être réaménagé et la théorie du changement reconstruite au regard des objectifs spécifiques. L'évaluation cherchera en particulier à déterminer si l'intervention a pour effet de :

- contribuer au développement d'une appropriation nationale forte, d'un soutien des autorités et d'un large engagement de la société ;
- améliorer la perception et renforcer la légitimité de la CPS aux yeux de la population ;
- inscrire la CPS comme un élément du processus de justice transitionnelle, renforçant ainsi sa contribution ;
- Et transmettre un héritage durable dans le système centre-africain, à travers le renforcement des capacités nationales et à travers son rôle de catalyseur de réforme au plan national ;

Questions transversales :

Le renforcement de capacités nationales, décrit ci-dessus dans le cadre de l'impact, sera analysée de manière transversale.

Un aspect essentiel de l'évaluation sera d'évaluer la mesure dans laquelle le projet est aligné sur les objectifs-clefs des Nations Unies et a contribué à les faire progresser par le biais d'initiatives politiques. Les initiatives de politiques les plus pertinentes pour cette évaluation sont les suivantes :

a) Genre

Le PNUD reconnaît que la promotion de l'égalité des sexes et le renforcement de la capacité d'agir des femmes et filles sont des conditions préalables à la réalisation d'un développement durable. L'un des domaines prioritaires depuis la création du Programme Global est celui du « programme en huit points en faveur de l'émancipation des femmes et l'égalité des sexes dans la prévention des crises et le relèvement » dans lequel l'accent est mis sur la sécurité des femmes et l'accès à la justice. La promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes sont des composantes transversales du Plan stratégique global 2014-2017 du PNUD. Le Programme Global a soutenu les efforts organisationnels visant à intégrer la dimension de genre dans tous les domaines de résultats, y compris l'élaboration et l'utilisation d'outils à l'échelle de l'Organisation pour l'intégration de la dimension de genre et le suivi des progrès. L'évaluation permettra également de déterminer si une approche sexo-spécifique a été utilisée dans la délivrance de services.



THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES

b) Global Focal Point

Le PNUD veille tout particulièrement à assurer une préparation et un engagement suffisants pour obtenir les meilleurs résultats possibles à l'échelle globale en termes de collaboration, ainsi qu'une compréhension commune des rôles et des responsabilités dans l'obtention de résultats sur le terrain. Le Programme Global Etat de Droit s'est positionné comme la principale plate-forme financière pour soutenir le GFP et, du point de vue du PNUD, "tous les investissements dans le Programme Global sont des investissements dans le GFP ". L'évaluation s'efforcera de tirer des enseignements sur la façon de créer des synergies en utilisant l'arrangement GFP. La grille d'évaluation qui servira de base au développement d'outils sera la suivante :





EQ.1 Pertinence <i>(Dans quelle mesure les résultats du projet (produits et effets), leurs indicateurs et leurs cibles sont-ils pertinents et appropriés à la situation en RCA ?)</i>
SQ.1 Dans quelle mesure le projet répond aux besoins bien identifiés des communautés et individus les plus affectés par le conflit ?
SQ.2 Dans quelle mesure les mécanismes de gestion de projet et de suivi ont ils permis l'apprentissage et l'adaptation aux évolutions de contextes ?
EQ.2 Efficacité : <i>(Dans quelle mesure le projet à l'atteinte des produits attendus?)</i>
SQ.1 Dans quelle mesure le projet a-t-il permis ou va-t-il permettre de renforcer le droit d'accès à la justice et la capacité d'agir des communautés et individus affectés par le conflit, et à un renforcement de la coordination et de la gouvernance au sein du secteur de la justice?
SQ.2 Quel est le niveau actuel de réalisation des produits du projet ? Quels sont les principaux facteurs (positifs ou négatifs), internes ou externes à l'intervention, qui ont affecté la mise en œuvre du projet ? Comment ces facteurs ont-ils pu limiter ou faciliter les progrès vers la réalisation des objectifs du projet ?
EQ.3 Efficience <i>(Dans quelle mesure l'intervention représente-t-elle la meilleure utilisation possible des ressources disponibles pour atteindre les résultats ayant la plus grande valeur ajoutée possible pour les participants et la communauté ?)</i>
SQ.1 La structure de projet est-elle adéquate pour atteindre les résultats attendus ?
SQ.2 Le projet a-t-il considéré des modèles de mise en œuvre alternatifs de mise en œuvre afin de garantir son efficience ?
EQ.4 Durabilité et signes précoces d'impact <i>(Dans quelle mesure les acquis du projet et les progrès réalisés sont-ils susceptibles de durer au-delà de la durée du projet ?)</i>
SQ.1 Dans quelle mesure le projet a-t-il considéré la capacité d'absorption et de gestion de ses partenaires pour assurer la durabilité des résultats obtenus ou attendus?
SQ.2 Dans quelle mesure les liens établis avec le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en RCA permettent-ils de garantir un effet durable sur le système judiciaire centre-Africain ?
EQ.5 SUIVI <i>(Dans quelle mesure les mécanismes de suivi du projet ont-ils permis d'établir un cadre d'apprentissage et de redevabilité ?)</i>
SQ.1 Le système de suivi-évaluation a-t-il permis d'informer et nourrir les décisions prises au cours de la mise en œuvre du projet ?
SQ.2 Les indicateurs de suivi se sont-ils révélés pertinents et résilients lorsqu'il s'agit d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux résultats ?
EQ.6 AVANTAGE COMPARATIF <i>(Dans quelle mesure le projet s'est-il appuyé sur - et a renforcé- l'avantage comparatif du PNUD et de la MINUSCA dans le domaine de la Justice et Etat de Droit?)</i>
SQ.1 Comment le projet a-t-il utilisé l'avantage comparatif du PNUD et de la MINUSCA en matière de plaidoyer, de financement commun et de partenariats pour atteindre les résultats attendu ? Dans quelle mesure l'appui apporté par le Programme Global renforce-t-il les résultats du projet ? Comment cette relation pourrait-elle être renforcée ?
SQ.2 Dans quelle mesure le projet contribue-t-il aux résultats du Programme Global, tout en tirant pleinement parti du GFP et PBF?
EQ.7 Questions transversales <i>Comment le projet a-t-il abordé les questions transversales ?</i>
SQ.1 Les questions de genre, droits de l'homme, renforcement de capacités nationales et communication ont-ils été intégrés dans la conception et la mise en œuvre du projet ?
SQ.2 Dans quelle mesure le projet aborde-t-il des questions transversales pertinentes dans le cadre du Programme Global ?



Matrice d'évaluation

Critères-sous critères d'évaluation	Questions clefs	Sous-questions spécifiques	Source de données	Méthodes de collecte des données
Pertinence	Dans quelle mesure le projet répond-il aux besoins bien identifiés des communautés et individus les plus affectés par le conflit ?	Le projet a-t-il été développé sur la base d'une identification claire des besoins et priorités des parties prenantes?	Document de projet et matrice de résultats	Analyse des rapports et documents existants Entretiens en groupe Entretiens en vis-à-vis
		Le projet est-il aligné avec les priorités stratégiques nationales, les objectifs du programme ainsi que les priorités programmatiques du PNUD et de la MINUSCA?	Rapports de suivi Rapports de projet	
		Des mécanismes ont-ils été mis en place pour assurer que le projet demeure pertinent pour les groupes cibles au cours de la mise en œuvre ?	Cadre Stratégique intérimaire Documents de Programme de pays (CPD)	
	Dans quelle mesure les mécanismes de gestion de projet et de suivi ont-ils permis l'apprentissage et l'adaptation aux évolutions de contexte ?	Les mécanismes de suivi permettent-ils de générer des connaissances et des leçons apprises et de soutenir un apprentissage continu?	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF)	
		Les mécanismes de gestion de projet et de suivi, et les connaissances générées, ont-ils permis d'appuyer la prise de décisions stratégiques afin d'assurer que le projet demeure pertinent au cours de la mise en œuvre ?		
		Les mécanismes de gestion de projet et de suivi, et les connaissances générées, ont-ils permis de confirmer ou d'ajuster la Théorie du changement ?		



Efficacité	Quel est le niveau actuel de réalisation des produits du projet ?	Dans quelle mesure les produits escomptés furent-ils atteints, ou quelle est l'étendue des progrès réalisés pour atteindre ces effets ?	Rapports de suivi Document de projet et matrice de résultat	Analyse des rapports et documents existants
		Quels sont les principaux facteurs (positifs ou négatifs), internes ou externes à l'intervention du PNUD, qui ont affecté la mise en œuvre du projet ? Comment ces facteurs ont-ils pu limiter ou faciliter les progrès vers la réalisation des objectifs du projet ?	Rapports annuels PNUD, MINUSCA, bailleurs Rapports d'activités	Entretiens en groupe Entretiens en vis-à-vis
		Des revues régulières du plan de travail visant à garantir l'avancée vers les résultats ainsi que d'informer les mesures correctives nécessaires ont-elles été organisées?	Documents de Programme de pays (CPD)	
		Les groupes cibles ont-ils été inclus tout au long de la mise en œuvre du projet afin garantir sa pertinence ?	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) Examens des opérations réalisées	
	Les questions de genre et droits de l'homme ont-elles été intégrées dans la conception et la mise en œuvre du projet ?	Dans quelle mesure les parties prenantes au projet ont-elles intégré la question de l'égalité des sexes dans l'élaboration, la mise en œuvre et résultat du projet ?	Documents externes collectées par l'équipe	
		Dans quelle mesure les hommes que les femmes peuvent prétendre de manière égale, et au même niveau présumé, aux bénéfices apportés par le projet ?		
		Dans quelle mesure le projet a défendu les principes d'égalité et de développement et a contribué à renforcer et répondre aux besoins des populations les plus désavantagées et vulnérables dans une société donnée ?		



		Les instruments de suivi sont-ils pertinents afin de prendre en compte les inégalités liées au genre et le renforcement de la capacité d'agir des femmes?		
	Dans quelle mesure l'appui apporté par le Programme Global renforce-t-il les résultats du projet ? Comment cette relation pourrait-elle être renforcée ? Dans quelle mesure le projet contribue-t-il aux résultats du Programme Global, tout en tirant pleinement parti du GFP?			
(signes précoce de) Impact	Dans quelle mesure le projet a-t-il permis de renforcer le droit d'accès à la justice et la capacité d'agir des communautés et individus affectés par le conflit, et à un renforcement de la coordination et de la gouvernance au sein du secteur de la justice?	Dans quelle mesure le projet d'appui à la CPS appuie l'intégration de la Cour Spéciale dans le cadre du processus de justice transitionnelle ?		
		Dans quelle mesure le projet appuie-t-il l'appropriation nationale de la cour et assure le soutien des autorités nationales et l'engagement de la société ?		
Efficienc	La structure de projet est-elle adéquate pour atteindre les résultats attendus ?	Quel est le niveau/mécanismes de coordination avec la MINUSCA/OnuFemmes et à l'intérieur du PNUD ?	Rapports de suivi	Analyse des rapports et documents existants Entretiens en groupe Entretiens en vis-à-vis
		La coordination avec le projet d'appui à la justice ordinaire permet-elle des économies d'échelle ?	Rapports d'activités	
		Dans quelle mesure le soutien du Programme Global a-t-il contribué à renforcer l'efficacité ?	Notes internes stratégiques	
		Le projet a-t-il considéré des modèles alternatifs de mise en œuvre afin de garantir son efficacité ?		
Durabilité	<i>Dans quelle mesure les acquis du projet et les progrès réalisés sont-ils susceptibles de durer au-delà de la durée du projet ?</i>	CPS est-elle pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage) ?	Rapports de suivi	Analyse des rapports et documents existants
	Dans quelle mesure le projet a-t-il considéré la capacité d'absorption et de gestion de ses partenaires pour assurer la durabilité des résultats obtenus ou attendus?	Une stratégie visant à garantir ou promouvoir l'appropriation nationale et l'indépendance de la Cour a-t-elle été développée ou mise en œuvre ? Les personnes destinataires de ce plan, programme ou projet sont-elles impliquées dans le processus de planification, de suivi et d'évaluation ?	Rapports annuels PNUD MINUSCA, bailleurs	Entretiens en groupe
		Une stratégie visant à promouvoir le principe d'inclusion, l'intégration d'une démarche d'égalité entre les sexes et	Rapports d'activités	Entretiens en vis-à-vis
			Documents de Programme de pays (CPD)	



		l'autonomisation des femmes a-t-elle été développée ?	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF)	
		Existe-t-il un suivi régulier de l'évolution des capacités et performances des parties prenantes au projet? Ce suivi a-t-il permis d'ajuster la mise en œuvre du projet ?	Examens des opérations réalisées Documents externes collectées par l'équipe	
Système de suivi	Le système de suivi-évaluation a-t-il permis d'informer et nourrir les décisions prises au cours de la mise en œuvre du projet ?		Rapports de suivi Document de projet et matrice de résultat	Analyse des rapports et documents existants
	Les indicateurs de suivi se sont-ils révélés pertinents et résilients quant à l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux résultats ?		Rapports annuels PNUD, MINUSCA, Bailleurs Documents de Programme de pays (CPD) Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF)	Entretiens en groupe Entretiens en vis-à-vis



B- Indicateurs

L'évaluation visera à déterminer :

- Le degré de réalisation des activités et l'atteinte des produits envisagés dans le document de projet ;
- Les signes précoces d'impact de l'intervention des parties prenantes au projet ;

Dans un premier temps, l'évaluation portera sur le degré de réalisation des activités et leur contribution aux « produits » envisagés. Ces derniers sont listés par le document de projet comme suit :

- La CPS dispose du cadre législatif et réglementaire, de l'infrastructure et des mécanismes/outils de gestion nécessaire à son bon fonctionnement ;
- De graves violations des droits de l'homme sont enquêtées, instruites et poursuivies conformément à la stratégie de poursuite et au procès équitable ;
- Les victimes, témoins et autres acteurs impliqués dans les procédures judiciaires engagées par la CPS ont accès à une protection juridique et judiciaire adéquate ;
- La population centrafricaine, y compris les populations particulièrement affectées par les crimes de la compétence de la CPS connaissent cette juridiction et peuvent exprimer leur avis à son sujet, y ont accès, et sont informées des procédures judiciaires en cours.

L'évaluation identifiera les progrès dans la réalisation des produits, mesurés à l'aide des indicateurs listés dans la matrice de résultat du document de projet. Pour chacun des produits, l'évaluation visera à représenter le niveau de réalisation par une comparaison des points de référence (absence de produit) avec l'objectif.

Pour chacune des activités contribuant à la réalisation des produits, l'évaluation cherchera à déterminer les raisons et facteurs expliquant leur réalisation ou non-réalisation, ainsi que leur succès ou échec à atteindre les indicateurs. Des leçons seront systématiquement tirées.

Dans un second temps, ainsi que mentionné plus haut, l'évaluation cherchera à déterminer les effets et impacts de l'intervention.

Pour chacun de ces effets, l'évaluation déterminera des hypothèses (ou indicateurs composites) sous-tendant les relations causales entre Produit, effet et impact. L'évaluation cherchera à évaluer si l'intervention contribue à la réalisation de ces principes directeurs :

Principe directeur 1 : La CPS est pensée et construite comme un instrument catalytique permettant de développer les capacités nationales (héritage) :

- Les savoirs faire, connaissances, compétences et attitudes sont acquises et appliquées (mise en œuvre) dans le travail quotidien ;
- Les connaissances, compétences et attitudes permettent l'autonomisation des apprenants - compris comme le processus visant à permettre à des individus ou des communautés de prendre en charge et d'utiliser pleinement leurs connaissances, leurs énergies et leur jugement ;
- Le transfert de savoir-faire et de connaissance au sein et en dehors de la CPS est facilité ;



- Les compétences acquises conduisent, au niveau organisationnel, à l'établissement de structures et de processus efficaces, intégrés dans le travail quotidien et adaptés régulièrement. Ces nouvelles procédures et pratiques judiciaires de la CPS sont partagées avec, et étendues vers, les juridictions ordinaires ;
- Les plans de formation et curricula développés servent de base au développement d'outils pédagogiques en dehors de la CPS ;

Principe directeur 2 : La CPS est un élément du processus de justice transitionnelle, elle contribue à la consolidation de la paix et à la transition démocratique:

- Une répartition claire des compétences assure la complémentarité entre CPS, cours nationales et autres mécanismes de JT ;
- Les stratégies (enquêtes, protection des victimes et témoins etc...) sont développées en coordination avec les cours ordinaires ;
- Les connaissances/procédures acquises à travers la CPS sont transférées vers/partagées avec les cours ordinaires ; les meilleures pratiques développées dans le cadre de la CPS servent de catalyseur de réformes pour les cours ordinaires (effet systémique), les pratiques de la CPS et des cours ordinaires s'alignent progressivement

Principe directeur 3. La CPS bénéficie d'une forte appropriation nationale, d'un solide soutien des autorités et d'un large engagement de la société :

- Les règlements, stratégies, procédures sont développées de manière inclusive, en coordination avec les parties prenantes centre-africaine ;
- Elles sont adaptées au contexte et perçues par ses usagers comme appropriées et efficaces pour l'exécution de leur mandat ;
- Des initiatives visant à adapter/réviser/intégrer les résultats des leçons apprises sont développées par les acteurs locaux ;
- Population/victimes connaissent le mandat de la Cour, sont informés des modalités de participation et des risques associés ;
- L'accompagnement a pour effet de mettre les populations/victimes en mesure de prendre une décision éclairée quant à la participation. Les attentes sont gérées ;
- La perception de la Cour est (globalement) positive ;
- L'information sur les procédures et la transparence renforcent la confiance et l'appropriation par les populations.

Principe directeur 4. La CPS produit des résultats probants aux yeux de la population à travers une bonne planification et une stratégie de sortie clairement définie :

- Le cadre procédural est connu des populations ;
- Il définit un cadre clair d'opération de la CPS, assoit la légitimité, l'indépendance, l'impartialité et la redevabilité de la Cour, contribuant ainsi à renforcer la confiance des populations ;
- Il permet la participation des victimes dans le respect des droits de l'accusé, des exigences du procès équitable et de délais raisonnables. Il reste suffisamment souple pour permettre son adaptation au regard des circonstances et des leçons apprises ;
- Le soutien direct fourni permet un début rapide des travaux de la Cour.

Principe directeur 5 : Les personnel national et international sont recrutés sur la base de leurs compétences et travaillent conjointement de manière rigoureuse.

Si l'équipe d'évaluation retient tout d'abord la théorie du changement originelle décrite par le projet comme grille d'analyse des activités menées, elle reconstruira et adaptera cette théorie du changement à la lumière des modifications opérées au cours de la mise en œuvre des activités et des résultats mesurables atteints. Cette approche a pour principal avantage de permettre l'intégration d'informations nouvelles collectées au cours de la mission d'évaluation et de refléter de manière claire et visuelle les changements et modifications opérées pendant la mise en œuvre, ainsi que l'effet de ces changements sur l'atteinte des résultats attendus.

Afin d'élargir le champ des effets et capturer l'ensemble des effets attribuables à l'intervention, ainsi que les effets non attendus, ISSAT complétera la méthodologie décrite ci-dessus en s'appuyant également sur une approche de 'outcome harvesting'. Cette méthodologie a pour principale caractéristique de ne pas chercher à mesurer les progrès vers résultats ou objectifs prédéterminés, mais au contraire de recueillir des preuves de ce qui a été atteint, puis de travailler ensuite à rebours pour déterminer si et comment le projet ou l'intervention a contribué au changement identifié.

C- Méthodes de collecte et d'analyse des données et outils, instruments et protocoles

Les méthodes suivantes seront utilisées pour collecter, structurer, classifier et analyser les données afin de permettre une triangulation des informations :

- Revue et analyse des documents (policy et projet) produits par UNDP, des évaluations et réflexions stratégiques réalisées au cours de la période de mise en œuvre du projet, ainsi que les rapports d'activités et de performance ;
- Entretiens semi-structurés des parties prenantes au projet y compris les autorités officielles, organisation de la société civile, acteurs du secteur privé, Agences Onusiennes, organisations multilatérales, partenaires techniques et financiers bilatéraux et communautés ;
- Sessions de « focus group » pour consulter les communautés si possibles et observations directes (notamment dans le cadre de visites dans les localisations où des activités ont été conduites).

Une approche participative et itérative sera retenue par l'équipe d'évaluation lors de ses entretiens avec les différentes parties prenantes et les bénéficiaires. Un aspect fondamental de cette approche est la nécessité d'assurer l'appropriation du processus d'évaluation par les équipes projets afin d'assurer la validité et la pertinence de ses conclusions. La participation des équipes à tous les stades de l'évaluation sera un élément clef lors de la définition du plan de travail afin d'assurer que ces derniers puissent contribuer au (et guider le) processus de développement des questions d'évaluation et puissent contribuer à l'élaboration des conclusions.

III- Plan de Travail



A- *Etapes du travail*

Phase 1 : (25-29 juin 2018) Travaux préparatoires. ISSAT prépare les termes de référence de l'évaluation, finalise la note méthodologique en consultation avec le Bureau du PNUD à Bangui et recrute les membres de l'équipe d'évaluation en coordination avec le Bureau du PNUD à Bangui. ISSAT procède à un examen préliminaire des documents recueillis auprès de diverses sources, avec l'appui du Bureau Pays qui fournira les documents nécessaires, y compris les informations relatives au programme et aux finances.

Phase 2 : (02-13 juillet 2018) Analyse à distance. Une collecte de données plus approfondie est effectuée en administrant un "questionnaire préalable à la mission" et des entretiens (par téléphone, Skype, etc.) avec les principales parties prenantes, et en particulier les personnels du Bureau du PNUD et de la MINUSCA à Bangui. Sur cette base, les principales questions d'évaluation et les méthodes de collecte de données seront finalisées. Les membres de l'équipe d'évaluation effectueront des examens documentaires des documents de référence, prépareront un résumé du contexte et d'autres données d'évaluation, identifieront la théorie du changement, les questions d'évaluation spécifiques et les questions qui devront être validées au cours de la phase de collecte de données sur le terrain.

Phase 3 : (27 juillet- 10 août 2018) Collecte de données sur le terrain. Au cours de cette phase, l'équipe d'évaluation entreprend une mission de deux semaines en République Centrafricaine pour réaliser la collecte de données. Les données seront recueillies conformément à la méthodologie décrite plus haut. L'équipe d'évaluation assurera la liaison avec le personnel et la direction du bureau Pays, les principales parties prenantes gouvernementales et les autres partenaires et bénéficiaires. A la fin de la mission, l'équipe d'évaluation fera un compte rendu officiel des principales constatations préliminaires au Bureau du PNUD à Bangui.

Phase 4 : (14 Août-15 septembre 2018) Analyse, rédaction du rapport, Sur la base des données recueillies, l'équipe d'évaluation effectuera l'analyse des principaux résultats et effets du projet et formulera les constatations et conclusions clés.

Une première version du rapport fera l'objet d'un examen/contrôle de qualité interne avant d'être communiquée au bureau Pays du PNUD et à la MINUSCA pour observations et corrections factuelles. Une deuxième ébauche, qui tiendra compte des corrections factuelles et des commentaires, sera partagée avec le groupe de référence constitué dans le cadre de l'évaluation

Toute correction supplémentaire nécessaire sera apportée. Les perspectives d'avenir seront examinées afin que les parties prenantes nationales s'approprient davantage la mise en œuvre des recommandations.

Phase 5: (Octobre 2018) Publication et distribution. La décision de publier le rapport d'évaluation sera prise conjointement avec le Bureau du PNUD à Bangui et avec la MINUSCA. Le rapport sera traduit en anglais et partagé avec les personnels du Programme Global.

B- *Composition de l'équipe.*

L'équipe d'évaluation sera composée de trois évaluateurs internationaux et d'un évaluateur national.



L'élargissement du nombre d'évaluateurs par rapport à l'appel à proposition se justifie tout d'abord par la nécessité d'intégrer deux spécialistes Justice (justice Hybride et Justice nationale) afin de dédoubler les angles d'analyse des réalisations du projet et de permettre d'appréhender la réalisation des produits spécifiques à la CPS, mais également leur impact sur le système national. Par ailleurs la présence d'un deuxième spécialiste en Justice permettra à l'équipe d'évaluation de pouvoir se diviser et ainsi augmenter le nombre d'entretien en maintenant la présence d'un expert dans chaque équipe.

Une équipe plus large permettra également une répartition plus cohérente du travail d'évaluation.

Le travail sera réparti de manière suivante :

- Évaluateur national : analyse de contexte et mise en perspective des conclusions et leçons tirées ; analyse du cadre de suivi-évaluation
- Évaluateur international 1 : analyse des mécanismes entre agences des Nations Unies et au sein du PNUD et de la MINSUCA, analyse de l'efficacité du projet et de la *value for Money*
- Évaluateur international 2 : analyse des produits (réalisés ou non réalisés), du cadre de résultat, des matrices de suivi-évaluation et du soutien apporté par le Programme Global
- Évaluateur international 3 : analyse des signes précoces d'impact et notamment des liens entre le projet en soutien à la CPS et le soutien aux juridictions nationales, analyse des signes précurseurs de l'héritage de la CPS et des effets du renforcement de capacités.



Annexe2. Listes des personnes consultées

Nations Unies	
M. Kenneth Gluck	DSRSG-Political, MINUSCA
Mme Najat Rochdi	DSRSG- Resident Coordinator
M. Mathieu Ciowela	Directeur Pays, PNUD RCA
M. Franck Dalton	Chef de la Section Judiciaire et affaires pénitentiaires, MINUSCA
M. Renaud Galand	Justice and Corrections Service – DPKO New York
Mme Antje Kraft	Justice and Human Rights Policy Specialist PNUD New York
M. Mark Devereux	Judicial Affairs Officer, DPKO New York
M. Gaston Asitaki	Spécialiste justice, Chef de projet, PNUD-CPS
M. Alpha Amadou Bah	Expert international en Suivi et Evaluation, PNUD RCA
Mme Maty N'Deye Cissé	Operations Manager, PNUD-CPS
M. Jasper Pauw	Chef de l'Unité d'Appui à la CPS (U-CPS), MINUSCA
Mme Zahida Virani	Spécialiste des affaires judiciaires, U-CPS
Mme Miriam Mafessanti	Spécialiste des affaires judiciaires, U-CPS, MINUSCA
M. Masiala Mulahuko	Spécialiste des affaires judiciaires, U-CPS, MINUSCA
Mme Nelly Mandengue	Spécialiste Communication, UNV
M. Moubarakou Salami	UNV program Officer
Mme Hanan Talbi	Conseillère Technique Principale – Justice, PNUD RCA
M. Antoine Sougnabe Misset	Responsable de la Composante Justice - Projet conjoint Justice, PNUD RCA
Mme Gisèle Samvura	Chargée de Projet - Projet conjoint Justice, PNUD RCA
M. Frederick Lamy	Chargé de Projet en Sécurité Communautaire - Projet Justice, PNUD RCA
M. Alfred Lambert Matigo	Expert National - Projet conjoint Justice, PNUD RCA
M. Dominic Malo	Chargé de Programme Gouvernance, PNUD RCA
Mme Krisztina Varga	Spécialiste des affaires judiciaires, Unité d'appui aux juridictions et poursuites, MINUSCA
M. Michel Romaric Azalou	Spécialiste des affaires judiciaires, Unité d'appui aux juridictions et poursuites, MINUSCA
Mme Ingrid Jeuhomme	Section Justice and Correction
Mme Hannah Sif Olafson	Section Justice and Correction
M. Ekouevi Eucher Eklou Koevanu	Section droits de l'Homme. OHCHR-MINUSCA
M. Davy Moundongo	Programme manager, UNV
M. Davide Zaru	Deputy Chief, JMAC, MINUSCA
Colonel Philippe Garcia	Chef des opérations, UNPOL, MINUSCA
Colonel Taciano Correia	Development Coordinator, UNPOL, MINUSCA
M. Kangbeto Blanchard	Planning Officer, UNPOL, MINUSCA
M. Richard Glass	Senior Strategic Planner, MINUSCA
M. Polleak Ok Serei	Coordinateur de Programme, UNODC



THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES

M. Carsten Weber	Team Leader Justice and Correction Standing Capacity
M. Léopold Kouandongui	Expert en suivi-évaluation, ONUfemmes
Mme Leïla Kengueleoua	Chargée de communication, ONUfemmes
M. Martin Borgeaud	Former Justice, Security and Human Rights Specialist, UNDP NY

Membres et corps rattachés près la Cour pénale spéciale

Magistrats/Juges

M. Toussaint Muntazini	Procureur Spécial
M. Alain Tolmo	Substitut national du Procureur Spécial
M. Dieudonné Detchou	Substitut du Procureur Spécial international
M. Michel Ngokpou	Juge d'instruction national
Mme Adelaïde Dembele	Juge d'instruction international
Mme Emmanuelle Ducos	Juge d'instruction international

Greffiers/Secrétaires de parquet

M. Dieudonné Senego	Greffier en chef principal
M. Florentin Darre	Greffier
M. Magloire Maliki	Greffier
M. Edgard Makolo-Peiwe	Greffier
M. Emmanuel Guerengbo	Greffier
M. Onésime Doubalé	Secrétaire en Chef du Parquet
M. Gilbert Belingvu Tezo	Secrétaire du parquet
Mme Marie-Madeleine Touakouzou	Secrétaire du parquet
M. Denis Bagaza Yandoma	Secrétaire du parquet

Parties prenantes nationales

M. Henri WANZET	Ministre de l'Intérieur chargé de la Sécurité Publique, Ministre de l'Administration du Territoire, de la Décentralisation et du Développement Local par interim
Cabinet du Ministère de l'intérieur	
DG gendarmerie	
DG police	
Me Roch Komengue	Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de RCA
Me Adrien YANDANOU	Secrétaire de l'Ordre du Barreau de RCA
M. Rock-Alfred Ngoumbre	Premier Président de la Cour d'Appel de Bangui
M. Ghislain Gresenguet	Premier Avocat Général de la Cour d'Appel de Bangui
M. Jocelyn Kohetto	Consultant pour le volet sensibilisation du projet CPS et Juge d'instruction au TGI de Bangui
Mme Cécile Guère	Membre du Comité de sélection des magistrats (société civile)





THE INTERNATIONAL SECURITY SECTOR ADVISORY TEAM
THE GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES

Mme Bérénice	Membre du Comité de sélection des magistrats (société civile)
M. Alain KIZINGUERE	Ligue Centrafricaine des Droits de l'Homme
M : Evrard BONDADE	OCDH
Fornel POUTOU Nadia Carine	Association des Femmes Juristes de Centrafrique
Me Fernand Mande Djapou	Coalition pour la Cour Pénale Spéciale
M. Francis Mongombe	CNJ
M. Thierry Khondé	RJDH

Partenaires techniques et financiers

M. Adrien Nifasha	Chef de Mission, Avocats Sans Frontières
M. Richard K. Malengule	Directeur Pays, ABA-ROLI
M. Ben Kabagambe	Deputy Director of Programs, ABA-ROLI
M. Pierre Brunisso	Coordinateur de projet FIDH
M. Sylvain Manissier	Attaché de Coopération Secteurs Paix, Sécurité, Justice, Droits de l'Homme, Délégation de l'Union Européenne
M. Gilles Theodora	Attaché de coopération Gouvernance, Ambassade de France

Consultants externes, anciens personnels UN et autres

M. Franck Petit	Chef d'équipe pour l'élaboration du plan de sensibilisation
M. Luc Coté	Chef d'équipe du Rapport Mapping
M. Jérôme de Hemptinne	Chef d'équipe pour l'élaboration du RPP
M. Pierre Hazan	Conseiller spécial en justice transitionnelle, Centre for Humanitarian Dialogue Membre du comité de pilotage de la CVJRR
Mme Claude Maon	Ex. Responsable de la Composante Justice - Projet conjoint Justice PNUD
M. Pierre Ronzière	Ex. Spécialiste chargé de l'Administration de la Cour PNUD

Annexe 3. Liste des documents d'aide révisés

Cadre stratégique et alignement sur les priorités nationales :

- Draft programme de pays pour La République Centrafricaine (2012-2016), PNUD-RCA, 2011 ;
- Cadre Programmatique du PNUD 2014-2015, PNUD-RCA, 2014 ;
- Programme d'Urgence pour le Relèvement Durable, RCA, Juillet 2014 ;
- Cadre Stratégique intérimaire du SNU en RCA, 2014-2015, Bureau du Coordinateur Résident et Humanitaire, 2014 ;
- Rapport général du forum national de Bangui, Présidence de la République, 2015 ;
- Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine, Forum national de Bangui, 2015 ;
- Matrices des recommandations à court terme en ce qui concerne le développement économique et social, Comité de suivi du forum national de Bangui, 2015 ;
- Matrices de la thématique gouvernance, Comité de suivi du forum national de Bangui, 2015 ;
- Matrices des recommandations de l'atelier thématique « Paix et sécurité », Comité de suivi du forum national de Bangui, 2015 ;
- Synthèse du rapport du groupe thématique Paix et sécurité, Comité de suivi du forum national de Bangui, 2015 ;
- Rapport du groupe thématique 1 : Paix et Sécurité, Commission préparatoire du forum national de Bangui, 2015 ;
- Projet de Document sur les principes directeurs pour une réforme des FACA, Isabelle Dutour, Solange Maradras Nado, 2015 ;
- Le suivi des recommandations du Forum National de Bangui – Réforme du Secteur de la Sécurité, Isabelle Dutour, Solange Maradras Nado, 2015 ;
- Cadre Stratégique intérimaire 2016-2017 du Système des Nations Unies en RCA, Nations Unies, 2016 ;
- Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine, PNUD-MINUSCA, 26 août 2016 ;
- Cadre d'engagement mutuel entre la République Centrafricaine et la Communauté internationale, RCA, 17 Novembre 2016 ;
- Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix, 2017-2021, RCA, 2017 ;
- Notice de sélection pour Consultant Individuel, IC/66/CPS/2018, Mars 2018.

Cadre juridique :

- Rapport de la Commission intérieur, Lois et Affaire Administratives sur le Projet de Loi portant création de la Cour Pénale Spéciale, Première Session Ordinaire, Mars-Mai 2015 ;
- Loi Organique 15-003 Portant Création, Organisation et Fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale, 03 Juin 2015 ;
- Projet de Loi portant sur l'Aide Légale en République Centrafricaine, Comité de relecture de l'avant projet de loi sur l'Aide Légale en RCA, 23 août 2017 ;
- Projet de Règlement de Procédure et de Preuve de la Cour Pénale Spéciale, 25 Septembre 2017 ;



- Exposé des Motifs pour l'Adoption du Règlement de Procédure et de Preuve, 25 Septembre 2017 ;
- Décret portant organisation et fonctionnement de l'Unité Spéciale de la Police Judiciaire de la Cour Pénale Spéciale, Présidence de la République, 23 Mai 2018 ;
- Arrêté portant organisation et Fonctionnement de l'Organe Paritaire chargée de l'Admission des Candidats au Corps Spécial d'Avocats près de la Cour Pénale Spéciale, Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme, Garde des Sceaux, 14 Juin 2018 ;
- Projet de Règlement intérieur de la Cour Pénale Spéciale, 20 juin 2018 ;
- Loi 18-010 Portant Règlement de la Procédure et de la Preuve devant la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, 02 Juillet 2018 ;
- Loi Organique 18-009 Modifiant certaines dispositions de la Loi Organique n°15.003 du 3 Juin 2015 Portant Création, Organisation et Fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale, 02 juillet 2018 ;

Coordination et gouvernance du projet :

- Plan de Travail Annuel 2017, PNUD, 07 février 2017 ;
- Result Based Budget, A/70/712, MINUSCA, 1 Juillet 2016-30 Juin 2017 ;
- Organigramme du Projet d'Appui à la Cour Pénale Spéciale, Juillet 2017 ;
- Compte rendu de la première réunion du comité de pilotage du projet conjoint d'appui à la Cour pénale Spéciale – 18 septembre 2017, Octobre 2017 ;
- Plan de Travail Annuel 2018, PNUD, Janvier 2018 ;
- Plan de Sensibilisation sur la CPS en 2018, PNUD-VNU, février 2018 ;
- Improving Coordination Between MINUSCA and UNDP Regarding the Establishment of the Special Criminal Court in the Central African Republic: An analysis, recommendations and action plan, May 2018;
- Compte rendu de la Réunion MINUSCA-PNUD (Projet Conjoint d'appui à la CPS), Samedi 26 mai, Bangui, MINUSCA HQ, Mai 2018 ;
- Note au Dossier, Evaluation de la gestion du projet conjoint, Spécialiste Administration de la Cour, 18 Juin 2018 ;
- Result Based Budget, A/71/819, MINUSCA, 1 Juillet 2017-30 Juin 2018 ;
- Result Based Budget, A/72/779, MINUSCA, 1 Juillet 2018-30 Juin 2019.

Produits du Projet :

- Rapport du Projet Mapping documentant les violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire de la République centrafricaine de janvier 2003 à décembre 2015, Mai 2017 ;
- Proposition de Plan de sensibilisation sur la CPS, Contexte et stratégie détaillée de l'action de sensibilisation, Juillet 2017 ;
- Stratégie de Protection des Victimes et des Témoins collaborant avec les Juridictions Ordinaires, la Cour Pénale Spéciale et la Future Commission Vérité, Justice, Réparations et Réconciliation en République Centrafricaine, PNUD-MINUSCA, Août 2017 ;
- Note Explicative de la Procédure applicable par la Cour Pénale Spéciale, PNUD-MINUSCA, Novembre 2017 ;



- Guide de sensibilisation à l'usage des Organisation de la Société civile, Décembre 2017 ;
- Stratégie de Protection des détenus et des lieux de détention de la Cour Pénale Spéciale, MINUSCA, février 2018 ;
- Note Technique de Présentation du Règlement de Procédure et de Preuve, PNUD-MINUSCA, 19 février 2018 ;
- Plan de Communication, Projet Conjoint d'Appui à la CPS, Juin 2018 ;
- Cour Pénale Spéciale, Stratégie d'Enquête, de Poursuite et d'instruction, 04 Décembre 2018.

Rapports d'activités :

- PNUD, Implementation and Monitoring Stage Quality Assurance Report, 26 August 2016
- PNUD, Projet Conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale (CPS) en République Centrafricaine, Rapport d'Activités 2016, Janvier 2017
- [UN Volunteers, Annual Project Progress Report, January – December 2017, 21 February 2018](#)
- Multi-Partner Trust Fund, République Centrafricaine, Rapport sur les Progrès vers les Résultats, Janvier-Juin 2017
- Programme des Nations Unies pour le Développement Centrafrique, Projet Conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine (PCACPS), Rapport Trimestriel sur progrès au 30 juin 2017
- République Centrafricaine, Programme des Nations Unies pour le Développement, Projet d'Appui à la Cour Pénale Spéciale, Rapport Semestriel sur les progrès au 30 juin 2017
- Programme des Nations Unies pour le Développement Centrafrique, Projet Conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine (PCACPS), Rapport Trimestriel sur progrès au 30 septembre 2017
- République Centrafricaine, Programme des Nations Unies pour le Développement, Projet d'Appui à la Cour Pénale Spéciale, Rapport Semestriel sur les progrès au 30 septembre 2017
- Rapport de l'atelier de sensibilisation des Organisations de femmes sur la Cour Pénale Spéciale, VNU, Octobre 2017 ;
- Rapport de l'Atelier de sensibilisation avec les Magistrats sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, VNU, Octobre 2017 ;
- Multi-Partner Trust Fund, République Centrafricaine, Rapport sur les Progrès vers les Résultats, Janvier-Novembre 2017 ;
- Rapport de sensibilisation des Organisations de Jeunes sur la Cour Pénale Spéciale (CPS), VNU, Novembre 2017 ;
- Rapport sur l'organisation de dix interventions à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui dans le cadre de la sensibilisation sur la Cour Pénale Spéciale, VNU, Novembre 2017 ;
- Evaluation à Mi-Parcours du Projet Conjoint d'Appui à la Lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la Justice en Centrafrique (et annexes), PNUD-MINUSCA-VNU, Novembre 2017
- Rapport de l'Atelier de sensibilisation des organisations de la société civile sur la cour pénale spéciale, VNU, Novembre 2017 ;
- République centrafricaine, Programme des Nations Unies pour le Développement, Projet conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale, Rapport annuel sur les progrès au 30 novembre 2017



- Multi-Partner Trust Fund, République Centrafricaine, Rapport Narratif de Progrès du Projet, Janvier-Décembre 2017.
- Programme des Nations Unies pour le Développement Centrafrique, Projet Conjoint d'Appui à la Cour Pénale Spéciale de la République centrafricaine (PCACPS), Rapport annuel de progrès au 31 décembre 2017
- Programme VNU, rapport des Activités du Projet Conjoint Cour Pénale Spéciale CPS- Composante Sensibilisation, Décembre 2017 ;
- SCCSU-Rapport de la mission d'appui à la préparation et la mise en œuvre de la formation de Magistrats de la Cour Pénale Spéciale sur les fondamentaux dans la gestion des dossiers des crimes graves en phase d'enquête effectuée à Rabat, du 09 au 15 décembre 2017
- Rapport sur le Partenariat Cour Pénale Spéciale/radio Ndeke-Luka, *Tables rondes*, VNU, Janvier 2018 ;
- Rapport de l'Atelier initial d'information des artistes sur la Cour pénale spéciale (CPS), VNU, Mars 2018 ;
- République centrafricaine, Programme des Nations Unies pour le Développement, Projet conjoint d'appui à la Cour Pénale Spéciale, Rapport annuel sur les progrès au 31 mars 2018 ;
- Programme de Formation des OPJ de l'USPJ sur les crimes internationaux du 16 au 23 Avril 2018 ;
- Rapport de Formation des OPJ de l'USJP sur la Définition des Crimes internationaux et les Formes de Responsabilité de leurs auteurs , 30 Avril 2018 ;
- Rapport Général de Formation des Officiers de Police Judiciaire de la Cour Pénale Spéciale, Mai 2018 ;
- Rapport de formation des Officiers de Police Judiciaire de l'unité Spéciale de Police Judiciaire rattachée à la Cour Pénale Spéciale de la RCA sur les compétences fondamentales relatives à la conduite des enquêtes portant sur des crimes internationaux du 16 avril au 04 mai 2018 MINUSCA, mai 2018 ;
- Rapport de la Sensibilisation de la CPS- Mai 2018, MINUSCA-PNUD, Mai 2018 ;
- MINUSCA, Progress report for Programme Delivery initiatives, 01 July 2017-30 June 2018.

Outils et évaluation des besoins

- Atelier de Planification avec le Secteur de la Justice – Rédaction du document de projet de soutien à la cour pénale spéciale par les Nations Unies, *Résumé de l'atelier*, PNUD-MINUSCA, Août 2015 ;
- Réunion de Planification avec le Ministère de la Sécurité Publique – Rédaction du document de projet de soutien à la cour pénale spéciale par les Nations Unies, *Résumé de l'atelier*, Août 2015 ;
- Atelier national de Planification avec la Société civile – Rédaction du document de projet de soutien à la cour pénale spéciale par les Nations Unies, *Résumé de l'atelier*, Août 2015 ;
- Projet Conjoint d'appui à la Cour Pénale Spéciale de la RCA, Compte rendu conjoint du Comité Local d'Examen de Projet (CLEP), Août 2015 ;
- Plan intégré de Formation de Magistrats de la CPS 2017-2018, Phase d'enquête, MINUSCA, 2017 ;



- Plan intégré de Formation de Magistrats de la CPS 2017-2018, Phase d'enquête, MINUSCA, février 2018 ;
- Fiche d'auto-évaluation des capacités des Greffiers et Secrétaires de la CPS, MINUSCA, 18 février 2018 ;
- Formulaire d'Evaluation de la Formation sur les OPJ de la CPS sur les crimes internationaux, avril 2018 ;
- Formation des Officiers de Police Judiciaire de la Cour Pénale Spéciale, Résultats des pré-post tests, Mai 2018 ;
- Besoins de la CPS – Juin/Décembre 2018, Par domaines d'activités principaux, CPS, Juin 2018 .

Termes de référence :

- Termes de référence pour l'organisation de l'atelier initial de sensibilisation avec les organisations de la Société civile sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Octobre 2017 ;
- Termes de référence pour le recrutement d'une radio en charge de la sensibilisation sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Octobre 2017 ;
- Termes de référence pour le recrutement d'un Consultant international chargé de la réalisation d'un site internet pour la Cour Pénale Spéciale, Octobre 2017 ;
- Termes de Reference de l'Atelier de discussion sur le Projet de Règlement de Procédure et de Preuve pour la Cour Pénale Spéciale (CPS), MINUSCA-PNUD, Octobre 2017 ;
- TDR pour l'organisation de l'atelier initial sur la CPS avec les organisations de femmes, Octobre 2017 ;
- Termes de référence pour l'organisation de l'atelier de sensibilisation avec les Magistrats sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine ;
- TDR pour l'organisation de l'Atelier initial sur la CPS avec les associations de Jeunes, Novembre 2017 ;
- Termes de référence pour l'organisation de Focus group sur le guide de sensibilisation sur la CPS, Novembre 2017 ;
- Termes de référence Atelier de Présentation du guide de sensibilisation sur la CPS, Novembre 2017 ;
- Termes de référence de la session de formation/information des Magistrats de la CPS sur le contexte socio-politique et sécuritaire en RCA, 29 Novembre 2017 ;
- Termes de référence pour le recrutement d'un prestataire pour réaliser un film documentaire sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Octobre-Décembre 2017;
- Termes de référence pour l'organisation de l'atelier de sensibilisation avec les étudiants sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Décembre 2017 ;
- Termes de référence pour l'organisation d'une réunion sur la communication et les messages-clés à transmettre lors des ateliers sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Décembre 2017 ;
- Note conceptuelle sur le plan de formation des magistrats de la Cour pénale Spéciale sur les poursuites relatives aux crimes internationaux, MINUSCA, 04 Décembre 2017 ;
- Termes de référence pour le recrutement d'une structure pour réaliser une pièce de théâtre sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Octobre 2017-février 2018 ;

- Termes de référence Recrutement de deux (2) experts juristes chargés d'appuyer les organisations de la société civile (OSCs) dans les activités de sensibilisation sur la Cour pénale spéciale (CPS), Avril 2018 ;
- Note conceptuelle, Session de formation des Officiers de Police Judiciaire de l'Unité Spéciale de Police Judiciaire rattachée à la Cour Pénale Spéciale de la RCA sur les Compétences fondamentales relatives à la conduite des enquêtes portant sur des crimes internationaux ;
- Termes de référence pour le recrutement de deux artistes chargés de réaliser une bande dessinée et des affiches sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Mai 2018 ;
- Termes de référence pour le recrutement d'une structure pour réaliser une cartographie des relais potentiels de sensibilisation sur la Cour Pénale Spéciale en République Centrafricaine, Mai 2018 ;
- Termes de référence du Programme de sensibilisation des étudiants sur la Cour Pénale Spéciale, Mai 2018 ;
- Termes de référence pour le recrutement de deux (2) professeurs de droit nationaux et de deux (2) experts juristes, chargés d'appuyer les activités de sensibilisation sur la Cour pénale spéciale (CPS) dans le cadre d'un partenariat avec la Faculté des Sciences juridique et politique de l'Université de Bangui, Mai 2018 ;
- Avis d'appel à propositions des micro-projets pour la sensibilisation sur la Cour Pénale Spéciale à Bangui, Mai 2018;
- Avis d'appel à proposition des micro-projets pour la sensibilisation sur la Cour Pénale Spéciale dans dix chefs lieux de Préfecture par deux organisation de la Société civile, Mai 2018 ;
- Termes de référence pour le recrutement d'un Consultant international pour la mise en place d'un système de conservation et de contrôle des pièces à conviction, juillet 2018
- Termes de référence de la Mission d'accompagnement et de suivi des OSCA chargées de la démultiplication de la campagne de sensibilisation sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Août 2018 ;
- Termes de référence pour l'organisation d'un Atelier de formation des journalistes sur la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine, Septembre 2018.

Communiqués de presse :

- Session d'information sur la Cour Pénale Spéciale (CPS) à l'intention des Organisations de jeunes, PNUD-VNU-MINUSCA, 03 novembre 2017 ;
- Session d'information sur la Cour Pénale Spéciale (CPS) à l'intention des Organisations de femmes, PNUD-VNU-MINUSCA, 16 octobre 2017
- Lancement de la Stratégie d'enquêtes, de poursuites et d'instruction de la Cour pénale spéciale, PNUD-MINUSCA, 4 décembre 2018

Annexe 4 : Biographies succinctes des évaluateurs et justification de la composition de l'équipe

Isabelle DUTOUR est chargée de mission RSS au sein de l'ISSAT dans l'équipe de soutien opérationnel. Elle soutient également les formations et fait partie de la cellule méthodologie. Isabelle possède une connaissance spécifique des processus RSS en Afrique acquise aussi bien dans des missions politique et de maintien de la paix des Nations Unies que dans des programmes bilatéraux.

Avant de rejoindre ISSAT, Isabelle a travaillé en qualité de conseiller RSS à la MINUSCA soutenant le développement du cadre stratégique de la RSS (politique nationale de sécurité, stratégie nationale RSS) et la coordination des soutiens en RCA. Ses missions RSS précédentes incluent le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) et le Programme de développement du secteur de la Sécurité (Programme DSS) au Burundi.

Isabelle détient un master en droit international de l'Université d'Aix-en-Provence. Elle parle français et anglais.

Myriam KHALDI est consultante externe, membre du Roster de ISSAT. Elle dispose d'une expertise de plus de 9 années dans le domaine de l'appui à l'Etat de Droit, à la réforme du secteur de la Justice et au respect des Droits Humains

Comme consultante, elle a notamment participé à l'élaboration de stratégie nationale d'Accès à la Justice ou d'aide légale et de formulation de statut de parajuriste en RCA, Mali, Mauritanie, Haiti pour diverses organisations (GIZ, MINUSCA-ONUFemmes, UNODC, Avocats Sans Frontières Canada...). Elle a également participé à des évaluations de projet au Maroc et en Mauritanie.

Avant d'être consultante, elle a travaillé comme Conseillère technique Programme d'accès à la Justice, analyste thématique et Experte accès à la Justice pour Avocats Sans Frontières au Siège à Bruxelles mais également en Ouganda et RDC. Elle a également travaillé comme Enseignante vacataire à l'intention des étudiants des Master II de l'Institut d'Etudes Humanitaires Internationale à l'Université d'Aix-en-Provence.

Myriam est titulaire d'un Master II Professionnel « Juriste internationaliste de terrain » de l'Institut d'Etudes Humanitaires Internationales d'Aix-Marseille III, et d'un Master II Recherche « Droit international public » de l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III.

Jean-Philippe KOT est Conseiller Justice au sein d'ISSAT et apporte son soutien aux missions des conseils opérationnels de terrain.

Il s'est progressivement spécialisé dans les techniques de documentation et d'enquête criminelle, les méthodologies de renforcement du pouvoir d'agir des justiciables et de réforme de la justice pénale, le suivi-évaluation et l'évaluation d'impact, l'assistance technique aux institutions et autorités nationales ainsi qu'aux acteurs de la société civile. Son expérience terrain inclut l'Afrique subsaharienne, les MENA et l'Asie du Sud-Est.

Avant de rejoindre ISSAT, il travaillait comme expert en Justice internationale et transitionnelle au sein d'Avocats Sans Frontières. Dans ce cadre, il assistait les missions de terrain dans le développement stratégique, la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de projets, assurait le soutien juridique thématique et le développement d'outils de plaidoyer et supervisait les stratégies dans les affaires de crimes internationaux introduites devant les juridictions nationales et internationales. Il a également travaillé comme Professionnel invité au sein du Bureau immédiat du Procureur de la Cour Pénale internationale, où il fournissait un appui à la supervision des activités du Bureau du Procureur et conduisait des recherches juridiques dans le cadre des affaires menées par le Bureau. Il a également exercé comme attaché d'enseignement et de recherches en France et Palestine et comme consultant pour des institutions nationales et des organisations de la société civile. Jean-Philippe est titulaire d'un Doctorat en Droit International Public de l'Université d'Aix-Marseille (France)

L'élargissement du nombre d'évaluateurs par rapport à l'appel à proposition se justifiait tout d'abord par la nécessité d'intégrer deux spécialistes Justice (justice Hybride et Justice nationale) afin de dédoubler les angles d'analyse des réalisations du projet et de permettre d'appréhender la réalisation des produits spécifiques à la CPS, mais également leur impact sur le système national. Par ailleurs la présence d'un deuxième spécialiste en Justice permettait à l'équipe d'évaluation de pouvoir se diviser et ainsi augmenter le nombre d'entretien en maintenant la présence d'un expert dans chaque équipe.

Le travail était réparti de manière suivante :

- Évaluateur national : analyse de contexte et mise en perspective des conclusions et leçons tirées ; analyse du cadre de suivi-évaluation
- Évaluateur international 1 : analyse des mécanismes entre agences des Nations Unies et au sein du PNUD et de la MINSUCA, analyse de l'efficacité du projet et de la *value for Money*
- Évaluateur international 2 : analyse des produits (réalisés ou non réalisés), du cadre de résultat, des matrices de suivi-évaluation et du soutien apporté par le Programme Global
- Évaluateur international : analyse des signes précoces d'impact et notamment des liens entre le projet en soutien à la CPS et le soutien aux juridictions nationales, analyse des signes précurseurs de l'héritage de la CPS et des effets du renforcement de capacités.