

**RICHARD ZAJAC SANNERHOLM, *RULE OF LAW AFTER WAR AND CRISIS : IDEOLOGIES, NORMS AND METHODS*, CAMBRIDGE/ANTWERP/PORTLAND, INTERSENTIA, 2012**

*Mathieu Fraser Arcand\**

La transition d'un État ravagé par la guerre vers une paix durable est un processus complexe et extrêmement délicat nécessitant, dans la plupart des cas, l'aide d'acteurs internationaux. Dans l'ouvrage *Rule of Law after War and Crisis*, Richard Zajac Sannerholm offre un regard critique sur les expériences passées et présentes d'interventions de la société internationale – que ce soit en Somali, au Kosovo ou encore au Timor-Oriental. Sannerholm y décrit les forces et faiblesses de ces missions qui avaient pour objectif commun d'introduire des réformes menant vers un état de droit. L'auteur ne tente nullement de discréditer cette approche consensuelle,<sup>1</sup> mais offre plutôt des critiques constructives visant à améliorer les pratiques actuelles en matière de réformes et à mettre en garde contre certains pièges auxquels sont souvent confrontés les acteurs nationaux et internationaux.

Ce livre traduit parfaitement les intérêts de Richard Zajac Sannerholm. Il s'agit en effet d'une adaptation de sa thèse de doctorat en droit, déposée à l'Université d'Örebro, en Suède<sup>2</sup>. Monsieur Zajac Sannerholm est un spécialiste de la question de l'état de droit, plus particulièrement appliqué au secteur de l'administration publique. Il travaille présentement à l'Académie Folke Bernadotte, en Suède, comme chercheur et chargé de projet<sup>3</sup>.

Bien que s'adressant aux professionnels impliqués dans les réformes fondées sur l'état de droit, l'ouvrage de Sannerholm demeure accessible à un lectorat profane qui souhaite en apprendre plus sur les défis liés à de telles interventions internationales. L'auteur prend en effet le temps de bien expliquer les notions et les concepts liés à l'état de droit et s'appuie sur de nombreux exemples concrets afin de démontrer son argumentation. Il s'agit donc d'une bonne introduction en la matière pour tout étudiant, mais également d'une critique fort intéressante pour tout professionnel d'expérience déjà initié au sujet.

L'ouvrage de Sannerholm se divise en trois différents volets. Dans un premier temps, il s'attarde à décrire la conceptualisation que les acteurs internationaux font de l'état de droit. Dans le second volet de son exposé, il s'intéresse à la mise en œuvre des réformes liées à l'état de droit. Finalement, dans sa dernière partie, il fait le point sur la question centrale de la transformation, par le processus de transition, des pays dévastés par la guerre en état de droit afin de garantir

---

\* Étudiant au baccalauréat en relations internationales et droit international.

<sup>1</sup> Thomas Carothers, « Rule of Law Temptations » (2009) 33 Fletcher F World Aff à la p 51.

<sup>2</sup> Richard Zajac Sannerholm, *Rule of Law after War and Crisis : Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge/Antwerp/Portland, Intersentia, 2012 à la p vii [Sannerholm].

<sup>3</sup> Innovating Justice Forum, « Richard Zajac Sannerholm », en ligne : Innovating Justice Forum <<http://www.innovatingjustice.com>>.

une paix durable. Récapitulant les précédents chapitres, il y développe ses principales mises en gardes et critiques des pratiques passées et actuelles, pour formuler de précieuses recommandations quant à l'amélioration des programmes de réforme.

Dans ses travaux, Sannerholm met en évidence l'absence d'une définition commune et consensuelle quant à la notion d'état de droit.<sup>4</sup> Toutefois, deux principaux attributs se dégagent des différentes interprétations de ce concept. Premièrement, l'état de droit doit offrir une protection contre l'action arbitraire de l'État en lui imposant certaines limitations, contrôles et une balance dans l'exercice de ses pouvoirs<sup>5</sup>. Deuxièmement, il possède la capacité de guider la conduite humaine, en offrant un cadre légal facilitant les interactions en protégeant contre les interférences arbitraires de l'État et instituant un système prévisible de règles permettant de calculer les conséquences de ses actions<sup>6</sup>.

Ainsi, pour qu'un système puisse se conformer aux grands principes de l'état de droit, il devient nécessaire qu'il revête une certaine nature, qu'il respecte un certain nombre de standards – énumérés par Lon L. Fuller dans *Morality of Law* – qui ont ainsi pour effet de conférer au système réformé une sorte de morale intérieure<sup>7</sup>.

C'est ainsi en réponse à l'absence de ces éléments caractéristiques de l'état de droit que des réformes doivent être menées pour permettre une transition durable vers la paix. Différentes explications sont avancées par Sannerholm concernant la faiblesse ou l'absence de l'état de droit. Tout d'abord, les capacités étatiques, notamment dans les secteurs administratifs, législatifs et judiciaires ont été grandement affectés par les conflits. D'une part, les infrastructures gouvernementales ont souvent souffert des destructions physiques et, d'autre part, nombre de représentants publics et de fonctionnaires ont trouvé la mort ou ont fui à l'étranger<sup>8</sup>. Ces difficultés conduisent ainsi à une autre situation contraire à l'état de droit. En effet, l'État se révèle souvent incapable d'offrir une protection efficace et de répondre aux besoins des individus ou groupes d'individus considérés comme vulnérables, à savoir notamment les minorités ethniques et religieuses, les femmes, les enfants et les réfugiés<sup>9</sup>. Finalement apparaît le problème du manque d'autorité centrale ou constitutionnelle, qui ne parviennent pas toujours à faire respecter leurs décisions à l'échelle locale, en raison notamment d'un personnel manquant de formation, aux prises avec une jungle légale prêtant à confusion ou encore miné par la corruption<sup>10</sup>.

Sannerholm poursuit en dégageant les différents objectifs qu'entendent poursuivre les acteurs internationaux dans leur agenda de réforme. Ainsi, pour des institutions telles que la Banque mondiale (ci-après BIRD) et le Fonds monétaire international (ci-après FMI), les réformes visant à instituer un état de droit doivent permettre d'instaurer une saine gouvernance et contribuer au développement

---

<sup>4</sup> Sannerholm, *supra* note 2 à la p 12.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid* à la p 15.

<sup>8</sup> *Ibid* à la p 17.

<sup>9</sup> *Ibid* à la p 18.

<sup>10</sup> *Ibid* aux pp 20-21.

économique, concepts qu'approfondit le *Consensus de Washington*.<sup>11</sup> La promotion et la défense des droits de la personne constituent également un objectif essentiel des réformes visant à instaurer un état de droit<sup>12</sup>. Finalement, intrinsèquement lié au concept de sécurité humaine, l'état de droit doit contribuer à prévenir les injustices et la répression, qui ensemble forment un terreau fertile au développement du terrorisme, de la criminalité et aux situations de crise et de conflit. Les réformes doivent donc contribuer à assurer un climat de stabilité et de paix<sup>13</sup>.

Dans la seconde partie de son livre, Sannerholm offre une analyse critique de la mise en œuvre des réformes menant à l'état de droit. Par l'ampleur de la tâche à accomplir et la hauteur des objectifs à atteindre, nul ne pourrait contredire le caractère ambitieux de telles réformes. Or, Sannerholm affirme qu'il serait davantage raisonnable et efficace d'adopter une stratégie et des attentes répondant plutôt à un standard de « *good enough governance* »<sup>14</sup>. Considérant ainsi les ressources limitées, il est essentiel que les objectifs de la mission soient clairement définis à la lumière des priorités et que les acteurs internationaux s'y tiennent. Il importe également que ces réformes se conduisent avec la plus grande participation locale possible, s'appuie sur les capacités que possède déjà le pays et ouvre la porte à des réformes ultérieures à long terme<sup>15</sup>.

Sannerholm poursuit son analyse en examinant les réformes sous deux volets, c'est-à-dire les aspects législatif et institutionnel. Tout d'abord, la question centrale du cadre légal applicable en pleine transition constitue l'une des premières difficultés auxquelles sont invariablement confrontées les différentes missions. Il est en effet problématique de trouver un cadre légal qui puisse satisfaire la population locale, tout en respectant les valeurs inhérentes à l'état de droit et qui pourrait être efficacement mis en œuvre par le système judiciaire et respecté par l'administration et l'exécutif du pays<sup>16</sup>. À cela s'ajoute également la question de la réforme constitutionnelle. Sannerholm rappelle avec justesse que dans le contexte particulier d'après-guerre, il peut être difficile d'obtenir des politiciens qu'ils acceptent des contraintes constitutionnelles à l'étendue de leurs pouvoirs<sup>17</sup>. C'est pourquoi il est alors important d'obtenir la participation la plus large possible de la société civile. Pour que les réformes soient durables, il est primordial qu'elles apparaissent légitimes à la population. Par ailleurs, Sannerholm relève que la participation populaire aux réformes constitutionnelles facilite l'inclusion de dispositions garantissant entre autres un processus électoral libre et équitable, l'égalité politique, les droits de la personne et les mécanismes de transparence et de responsabilité de la part du gouvernement.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid* à la p 42.

<sup>12</sup> *Ibid* à la p 44.

<sup>13</sup> *Ibid* aux pp 45-46.

<sup>14</sup> *Ibid* aux pp 90-91. La formule de « *good enough governance* » est attribuée à Marilee S. Grindle dans son article « Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries » (2004) 17 *Governance* 525.

<sup>15</sup> Sannerholm, *supra* note 2 aux pp 90-91.

<sup>16</sup> *Ibid* aux pp 117-118.

<sup>17</sup> *Ibid* à la p 120.

<sup>18</sup> *Ibid* à la p 124.

En plus de s'attaquer aux cadres légal et constitutionnel, les réformes doivent également contribuer à mettre en place un cadre institutionnel administratif, judiciaire, législatif et exécutif, respectueux des principes de l'état de droit. Sannerholm porte une attention particulière à la réorganisation judiciaire. Celle-ci doit en effet permettre d'augmenter l'efficacité du système judiciaire, de sécuriser l'équité et la qualité des jugements, en plus de garantir l'indépendance judiciaire<sup>19</sup>. La construction d'institutions efficaces nécessite le recrutement d'un corps professionnel compétent et intègre. Sur ce point, deux difficultés surviennent : d'une part la rareté du personnel qualifié et d'expérience et, d'autre part, la participation de certaines personnes au précédent conflit ou leur collaboration aux politiques répressives du précédent régime<sup>20</sup>. C'est pourquoi il devient alors essentiel d'instituer un processus de révision du fonctionariat<sup>21</sup>. Sannerholm souligne par ailleurs l'importance de construire des institutions accessibles à tous et permettant de se protéger contre d'éventuels abus de l'État. Afin d'accroître l'accès à la justice dans un contexte de pénurie du personnel, il importe de mettre sur pied des programmes parajuridiques<sup>22</sup>. Sur la protection de la population, il est privilégié de mettre en place une institution indépendante dont les pouvoirs et la juridiction lui donneraient la capacité d'enquêter et de condamner les violations commises par les actions ou les omissions de l'État envers la population<sup>23</sup>. Cette institution pourrait prendre notamment la forme d'une commission des droits de la personne ou encore d'un ombudsman<sup>24</sup>.

Tout au long de son analyse critique des projets de réforme, Sannerholm soulève différentes failles. Tout d'abord, il relève que les différentes initiatives tendent trop souvent à se concentrer sur les institutions et le volet judiciaire, alors que le secteur administratif, qui occupe pourtant une place plus grande dans la vie de la population, est souvent relégué au second plan<sup>25</sup>. Par ailleurs, le manque de connaissances des intervenants internationaux sur le contexte culturel local conduit souvent à occulter les institutions traditionnelles qui pourtant pourraient s'avérer d'une grande aide. En effet, le recours aux gacacas dans le processus judiciaire post-génocide au Rwanda permit d'alléger la tâche colossale du Tribunal pénal international pour le Rwanda, qui n'aurait pu autrement juger l'ensemble des individus soupçonnés d'avoir participé aux tragiques événements<sup>26</sup>.

Finalement, Sannerholm s'attaque au comportement des intervenants internationaux. D'une part, il reproche aux différents et souvent trop nombreux acteurs de manquer de coordination et parfois d'entrer en compétition. Non seulement cela se traduit-il en un usage peu judicieux des ressources, mais cela peut également réduire la confiance des acteurs locaux dans les efforts internationaux de

---

<sup>19</sup> *Ibid* à la p 161.

<sup>20</sup> *Ibid* à la p 172.

<sup>21</sup> *Ibid* à la p 173.

<sup>22</sup> *Ibid* à la p 200.

<sup>23</sup> *Ibid* à la p 194.

<sup>24</sup> *Ibid* aux pp 194-195.

<sup>25</sup> *Ibid* à la p 205.

<sup>26</sup> *Ibid* à la p 207.

reconstruction<sup>27</sup>. D'autre part, Sannerholm reproche aux missions de manquer de transparence puisqu'il n'existe aucun mécanisme de responsabilité verticale entre la population nationale et les intervenants internationaux<sup>28</sup>.

En conclusion, Richard Zajac Sannerholm propose dans son livre un examen critique de l'état de droit comme moyen de transition vers une paix durable. S'appuyant sur de nombreux exemples, il permet au lecteur de mieux identifier les bonnes pratiques, mais aussi les lacunes à corriger. Il permettra à tout intervenant d'amorcer une réflexion constructive quant aux possibles améliorations. L'ouvrage demeure néanmoins accessible à tout étudiant désirant approfondir sa compréhension des missions internationales d'assistance aux pays en transition vers la paix.

---

<sup>27</sup> *Ibid* aux pp 212-213.

<sup>28</sup> *Ibid* à la p 218.