

Republique Rwandaise
Ministère de la Justice
B.P 160 Kigali

Kigali, le 05 FEB 1998
N° 289/11.95

Son Excellence Monsieur le Premier Ministre
Kigali

Objet: Création d'un Poste
d'Attorney Général

Excellence,

Faisant suite à la décision du Conseil des Ministres qui a instruit le Ministère de la Justice de lui faire une étude sur la création d'un Poste d'Attorney Général devant s'occuper du contentieux de l'Etat.

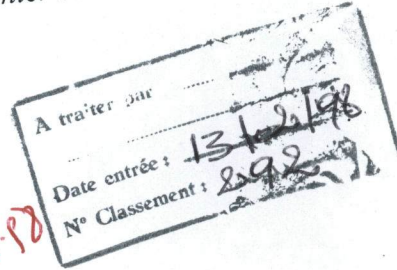
J'ai l'honneur de vous envoyer ci-joint une note technique préparée à cette fin pouvant servir comme base de discussion quant à la création de ce poste.

Vous en souhaitant bonne réception, veuillez agréer, Excellence Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le Ministre de la Justice
Dr Faustin NTEZILYAYO

Copie pour information:

- Son Excellence Monsieur le Président de la République
Kigali
- Son Excellence Monsieur le Vice-Président de la République et Ministre de la Défense
Kigali
- Madame, Monsieur le Ministre (tous)
- Madame, Monsieur le Secrétaire d'Etat



NOTE DE RECHERCHE**DESTINATAIRE** : André Samson**EXPÉDITRICE** : Mireille Iacroy**DATE** : le 28 janvier 1998**OBJET** : Ministre de la justice, Procureur général et Solliciteur général
(Version préliminaire)**Au niveau fédéral****Le ministre de la justice et procureur général**

Au niveau fédéral, les fonctions de ministre de la justice et de procureur général sont exercées par la même personne. Le ministre de la justice est « le conseiller officiel du gouverneur général et le membre légitime du Conseil privé de la reine pour le Canada », tandis que le procureur général est « le premier officier de l'État chargé de la réglementation et de la conduite de toutes les poursuites engagées pour la Couronne ou contre celle-ci ainsi que de la prestation de services consultatifs juridiques à tous les ministères et organismes fédéraux ».

La principale fonction du ministre de la justice est de tenir compte des considérations générales qui sous-tendent les lois dont l'application relève directement de lui. Il doit donc s'assurer que les lois soient équitables et conformes aux principes constitutionnels, c'est-à-dire qu'elles respectent les libertés et les droits fondamentaux de la personne. De plus, il veille au respect de la loi dans l'administration des affaires publiques. Il est responsable des questions qui touchent à l'administration de la justice au Canada, mais qui ne relèvent pas de la compétence des gouvernements provinciaux.

Le procureur général du Canada est responsable de défendre les intérêts de la Couronne dans le cadre de la législation en vigueur. À ce titre, il fournit des conseils et des services juridiques aux ministères et organismes fédéraux. Il conseille les divers ministères sur les questions de droit qui les concernent. De plus, il représente ces derniers dans tous les litiges auxquels ils sont partie. Dans les provinces, le procureur général intente des poursuites pour les infractions à l'ensemble des lois fédérales, à l'exception du *Code criminel*. Dans les territoires, le procureur général intente des poursuites pour les infractions à l'ensemble des lois fédérales, incluant le *Code criminel*.

Le service du contentieux est divisé en deux sections, soit une pour les affaires de nature civile et une pour les affaires de nature pénale. Tous les avocats qui oeuvrent au sein du service du contentieux sont membre d'un barreau.

Le solliciteur général

Le solliciteur général a un rôle entièrement différent de celui du ministre de la justice et procureur général. Il ne représente pas l'État dans des litiges et ne fournit pas de conseils juridiques. Cependant, il a la responsabilité de protéger les Canadiens et de préserver la paix, la justice et la sécurité au sein de la société canadienne.

Le portefeuille du solliciteur général comprend le ministère du solliciteur général, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada, et la Commission des libérations conditionnelles. Le solliciteur général est responsable de l'application des lois qui concernent le fonctionnement des quatre organismes mentionnés ci-dessus. Il est aussi responsable de donner une orientation à ces organismes.

Au niveau provincial

Le procureur général

En Ontario, la fonction de ministre de la justice n'existe pas. Il y a cependant un procureur général qui exerce essentiellement les mêmes fonctions, au niveau provincial, que le ministre de la justice et procureur général du Canada exerce au niveau fédéral. De façon générale, le procureur général de l'Ontario a la responsabilité de mettre un système de justice juste, accessible et équitable à la disposition des communautés qu'il dessert tant à travers la province, qu'au sein du gouvernement.

De façon plus précise, le procureur général de l'Ontario a les rôles et responsabilités suivants :

1) Avocat du Conseil exécutif :

Le procureur général occupe un double rôle au sein du Cabinet provincial. Il est membre du Conseil exécutif puisqu'il est un ministre, mais il agit aussi à titre de conseiller juridique indépendant de l'exécutif. À ce titre, il doit s'assurer que les actions du Cabinet soit légales et constitutionnellement valides.

2) Conseiller en matière législative :

Le procureur général « conseille le gouvernement sur toutes les questions de nature législative et surveille l'application de toutes les mesures gouvernementales de nature législative ». Il conseille aussi le gouvernement « sur toutes les questions de droit qui sont reliées à la législation et sur toutes les questions de droit qui lui sont renvoyées par le gouvernement ».

Le procureur général s'assure donc que toute la législation ontarienne respecte les principes de justice naturelle et les droits de la personne et conseille le gouvernement en ce qui a trait à la légalité et à la constitutionnalité des lois. Sous la direction du procureur général le Bureau du conseiller législatif (Office of Legislative Counsel) rédige les projets de loi à la demande des différents ministères ainsi que les projets de lois privés des membres de l'Assemblée législative.

3) Responsable des litiges impliquant le gouvernement ontarien :

Le procureur général représente le gouvernement ontarien dans tous les litiges dans lesquels il est impliqué, tant au niveau de la poursuite que de la défense. Deux divisions différentes s'occupent des litiges : le « Crown Law Office Civil » s'occupe des litiges civils et le « Crown Law Office Criminal » s'occupe des poursuites pénales. Cette dernière division est responsable des poursuites intentées en vertu des lois provinciales ainsi que de certaines lois fédérales dont le *Code criminel* et la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Chaque division est placée sous la direction d'un « Assistant Deputy Attorney General » et est composée de gestionnaires, d'avocats et de personnel de soutien. Tous les avocats travaillant pour les services du contentieux sont membres d'un barreau ontarien (donc soit de la Société du barreau du Haut-Canada, soit de l'Association du barreau canadien - Ontario).

4) Administrateur des tribunaux :

Le solliciteur général est responsable de l'administration des tribunaux dans la province et du maintien de liens avec le judiciaire.

Le solliciteur général

Le ministère du solliciteur général et des services correctionnels est responsable des services policiers, de la sécurité publique, de l'exploitation des établissements correctionnels et de la prestation de services de probation et de libération conditionnelle pour les contrevenants adultes ainsi que pour les jeunes contrevenants de deuxième catégorie. Le ministère remplit ces fonctions à travers divers organismes, dont la Police provinciale de l'Ontario, la Commission civile des services policiers de l'Ontario, le bureau du coroner en chef, la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario et la Division des services correctionnels.

SOURCES :

- Loi sur le ministère du procureur général, L.R.O. 1990, cap. M.17.
- Loi sur le ministère de la Justice, L.R.C. 1985, chap. J-2.
- Loi sur le ministère du Solliciteur général, L.R.C. 1985, chap. S-13.
- entrevues avec le personnel du ministère de la Justice (fédéral) et avec le personnel du ministère du Procureur général (Ontario).
- Accès Ontario
- Internet : sites du ministère de la Justice, du Solliciteur général du Canada et du Procureur général de l'Ontario.

CRÉATION D'UN POSTE D'ATTORNEY GENERAL

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Posons d'abord le problème : à l'heure actuelle, l'État Rwandais n'est pas représenté devant les juridictions Rwandaises, pour deux raisons principales :

- l'État n'a pas les ressources financières suffisantes pour retenir les services d'avocats, membres du nouveau Barreau Rwandais, pour le représenter dans les affaires civiles (que l'État y soit demandeur ou défendeur) ou dans les affaires pénales lorsque, par exemple, la responsabilité civile de l'État pourrait être engagée dans les affaires liées au génocide et aux massacres de 1994 ;
- compte tenu de la législation rwandaise actuelle, la fonction publique rwandaise peut avoir à son service des fonctionnaires qui sont juristes mais qui ne peuvent toutefois devenir membres du Barreau, car cela serait, selon la loi, une incompatibilité absolue.

Que faire? Une des solutions avancées, et c'est l'objet des présents commentaires, est la création d'un poste d'Attorney General au sein de l'appareil étatique rwandais, qui aurait des "agents de l'État-avocats" à son service. L'expression anglaise "Attorney General" est habituellement traduite en français par "Procureur Général" ou même parfois par "Ministre de la Justice"! Il s'agit d'une institution qui existe dans les systèmes de common law, que ce soit en Afrique (l'Ouganda, par exemple), en Europe (la Grande-Bretagne, par exemple) ou en Amérique (au Canada, au niveau du gouvernement fédéral et dans les dix provinces, par exemple).

Et pour compliquer encore davantage les choses, ou les simplifier, cela dépend du point de vue, on pourrait citer l'exemple du Canada, au niveau du gouvernement central (aussi appelé le "gouvernement fédéral"), où l'on retrouve les fonctions de Ministre de la Justice et de Procureur Général ("Attorney General" en anglais) qui sont, dans les faits, occupées par une seule et même personne, membre du Conseil des Ministres¹. Au niveau provincial, au Canada toujours, on peut considérer l'exemple de l'Ontario, un des dix provinces canadiennes, où l'on retrouve un "Attorney General", mais pas de Ministre de la Justice, l'Attorney General exerçant également dans les faits les fonctions de Ministre de la Justice (tout en étant membre du Conseil des Ministres).

Peut-on s'inspirer de ce qui se fait ailleurs pour esquisser une solution au problème Rwandais évoqué plus haut ? La présente note conclut par l'affirmative, en insistant bien sur le fait, toutefois, que les hypothèses de solution ne sont pas de pâles copies de ce qui se fait ailleurs, mais bien des innovations adaptées au contexte particulier du Rwanda.

¹ Voir à cet égard la "Note de recherche" adressée à André Samson par Mireille Lacroix, étudiante canadienne, et dont une copie est jointe aux présentes.

A) JURISTES TRAVAILLANT COMME AGENTS DE L'ÉTAT

Dans la plupart, sinon dans la totalité des pays de common law, dont ceux dont il était question plus haut (et où l'on retrouve l'institution de l'Attorney General), les juristes qui travaillent au sein de la fonction publique de leur pays respectif peuvent non seulement être membres d'un barreau, mais sont même fortement encouragés à en faire partie². Il s'agit là d'une possibilité qui pourrait être envisagée au Rwanda.

Actuellement, l'État Rwandais compte de nombreux juristes à son emploi, mais il leur est tout à fait impossible de faire partie du Barreau Rwandais nouvellement créé. Ainsi, l'article 41 al.1 de la *Loi n° 3/97 portant création du Barreau au Rwanda* est clair :

Article 41

La profession d'avocat est incompatible avec l'exercice de toute activité de nature à porter atteinte à l'indépendance et au caractère libéral de la profession notamment :

1. avec la profession de magistrat effectif, d'agent de l'ordre judiciaire et d'agent de l'État ; ...

On justifie notamment cette exclusion par la nécessité fondamentale de préserver l'indépendance de la profession. Pourtant, quand on y regarde de plus près en ce qui concerne les agents de l'État, certains commentaires pourraient être avancés. Que l'on songe, par exemple, à la réelle indépendance de l'avocat exerçant seul en son cabinet et qui aurait comme unique client une société commerciale aux termes d'un contrat d'abonnement. Si la question lui était posée, il est clair que cet avocat alléguerait que, malgré les apparences, il protège jalousement son indépendance, qu'il n'a aucun problème à respecter le Code de déontologie de son barreau et que, en définitive, il est aussi indépendant que n'importe quel avocat qui ferait tout, dans les limites de la loi évidemment, pour plaire à un client important.

Si on voulait permettre à l'État de pouvoir compter, à son service exclusif, des agents de l'État qui seraient aussi avocats, il s'agirait simplement de modifier la *Loi n° 3/97 portant création du Barreau au Rwanda* en rayant la dernière partie du premier alinéa de l'article 41. Évidemment, il ne s'agirait là que de la première étape. En effet, il faudrait également prévoir le cadre dans lequel ces "agents de l'État-avocats" exerceraient leurs fonctions. Et c'est justement pour répondre à cette interrogation qu'est envisagée la création du poste d'Attorney General.

² C'est le cas notamment tant au niveau du gouvernement central au Canada où existe un système mixte de common law et de droit civil, qu'au niveau plus local, soit celui des dix provinces, où la common law est pratiquée dans les neuf provinces canadiennes à majorité anglophone, tandis que le droit civil est pratiqué dans la province à majorité francophone, soit le Québec. Au niveau du gouvernement central, comme les juristes viennent de tout le Canada, on retrouve des avocats membres de l'un ou l'autre des barreaux de provinces à majorité anglophone, ainsi que des avocats et des notaires membres, selon le cas, du Barreau du Québec ou de la Chambre des Notaires du Québec. Au niveau provincial, les juristes oeuvrant au sein de la fonction publique sont membres de leur barreau respectif.

B) HYPOTHÈSES QUANT À LA CRÉATION DU POSTE D'ATTORNEY GENERAL

Il s'agit donc d'organiser la représentation de l'État Rwandais devant les diverses juridictions du pays, notamment civiles. Il importe toutefois de se rappeler que l'introduction d'une nouvelle institution dans un système déjà établi peut poser certaines difficultés d'arrimage qu'il convient d'aplanir si l'on veut que le mariage soit fructueux.

Premier constat: on ne pourra copier servilement ce qui se fait dans d'autres pays. D'abord, en matière pénale³, l'ajout pur et simple, sans adaptation, du très important poste de Procureur Général ("Attorney General" en anglais) au sein de l'appareil étatique rwandais pourrait difficilement se concilier avec le poste de Procureur Général près la Cour Suprême. Et, de toute façon, le problème de la représentation de l'État se pose surtout devant les juridictions civiles et administratives, sauf peut-être en ce qui a trait à la responsabilité civile de l'État qui pourrait être soulevée dans les affaires liées au génocide et aux massacres de 1994.

- Première hypothèse : création d'un poste d'Attorney General à l'extérieur du cadre du Ministère de la Justice

Si l'on regarde ce qui se fait à l'étranger à cet égard, il s'agirait de créer, à l'extérieur du cadre du Ministère de la Justice, le très important poste d'Attorney General qui serait chargé de veiller à la représentation des intérêts de l'État Rwandais dans les litiges auquel celui-ci est partie. Comme on l'a vu plus haut, ce personnage pourrait très bien se voir conférer le rang de Ministre. Il n'est pas sûr, toutefois, qu'une réforme d'une telle ampleur soit nécessaire ni même souhaitable. Cette solution risquerait en effet de créer plus de problèmes qu'elle en résoudrait.

- Deuxième hypothèse : les fonctions d'Attorney General pourraient être confiées à la Direction de la législation, du contentieux et des services à la collectivité au sein du Ministère de la Justice

Il s'agit d'une solution qui pourrait être sérieusement étudiée. De fait, les modifications qui devraient être apportées au cadre existant seraient minimales et une telle réforme pourrait vraisemblablement être mise en oeuvre de façon administrative assez rapidement, sans qu'il soit même nécessaire de recourir à une nouvelle législation.

Cette hypothèse apparaît certes comme la plus simple à mettre en oeuvre et comme la plus réaliste peut-être, car il s'agirait simplement de confier ces responsabilités à la Direction de la législation, du contentieux et des services à la collectivité, celle-ci comptant déjà dans ses attributions, comme sa désignation l'indique d'ailleurs, le contentieux. Toutefois, comme l'aspect

³ Il convient incidemment de se rappeler que les systèmes pénaux fondés sur la common law (comme en Grande-Bretagne) diffèrent beaucoup des systèmes pénaux de nature civiliste (comme celui du Rwanda).

“législation” des attributions constitue déjà une tâche immense, fort accaparante, on pourrait peut-être se demander s’il serait sage de confier une telle division aux responsabilités élargies à une Direction déjà surchargée de travail.

Troisième hypothèse : **création d’un poste d’Attorney General au sein du Ministère de la Justice, sous l’autorité directe du Ministre de la Justice**

De même que la deuxième hypothèse, la présente hypothèse pourrait être sérieusement envisagée. Évidemment, elle nécessiterait un changement important dans l’organigramme du Ministère de la Justice. Cette nouvelle institution s’ajouterait à la structure administrative déjà en place et serait assujettie à l’autorité directe du Ministre de la Justice, tandis que le contentieux serait retiré des attributions de la Direction de la législation, du contentieux et des services à la collectivité. Le niveau hiérarchique de l’Attorney General témoignerait avec éloquence de l’importance du rôle que l’État Rwandais entend lui conférer. C’est aussi l’hypothèse qui se rapproche le plus, sans toutefois la calquer, de la situation qui prévaut dans les pays de common law qui compte à la fois un Ministre de la Justice et un Attorney General (Procureur Général), postes souvent cumulés par la même personne.

C) FONCTIONNEMENT DU BUREAU DE L’ATTORNEY GENERAL

Voici, en quelques lignes, comment pourrait fonctionner le Bureau de l’Attorney General, et ce, qu’il s’agisse d’un poste relevant de la Direction de la législation, du contentieux et des services à la collectivité (deuxième hypothèse) ou d’un poste relevant directement du Ministre de la Justice (troisième hypothèse). Et, quelle que soit l’hypothèse retenue, si cette solution était retenue, ce Bureau pourrait occuper, à terme, une place très importante au sein du Ministère de la Justice.

Tout d’abord, il pourrait être envisagé de changer les appellations d’Attorney General en anglais et de Procureur Général en français. D’une part, ce poste ne correspondrait pas exactement à ce que l’on retrouve dans les pays déjà pourvus d’une telle institution, et, d’autre part, conserver une telle appellation pourrait semer inutilement la confusion chez les intervenants dans le secteur judiciaire, ne serait-ce qu’en raison de la présence des procureurs et procureurs généraux jouant un rôle tout à fait différent. On pourrait penser, par exemple, à “Chef du contentieux” en français et à “Chief of the Litigation Department” en anglais.

Grosso modo, le Chef du contentieux se trouverait à la tête de plusieurs agents de l’État et membres du Barreau, dont la tâche serait notamment d’élaborer des mémoires et conclusions judiciaires et de représenter tout l’État Rwandais en justice (et non pas seulement le Ministère de la Justice), tant en demande qu’en défense. Il est bon de souligner au passage que la proposition faite au début de la présente note de modifier légèrement la *Loi portant création d’un barreau au Rwanda* pourrait ne viser que les agents de l’État oeuvrant au sein du Contentieux, et non tous

les autres juristes travaillant au sein de la fonction publique Rwandaise. Concrètement donc, l'exception au principe général voulant que les agents de l'État ne puissent être inscrits au Barreau ne pourrait porter que sur quelques cas (vraisemblablement moins de dix individus).

Le Chef du contentieux veillerait à la répartition des dossiers entre les avocats de son service et pourrait même décider, dans les cas où ses services seraient trop pris ou dans les affaires plus techniques ou très complexes requérant une expertise légale dont il ne disposerait pas, de confier une affaire à un avocat exerçant en pratique privée⁴. Il pourrait aussi être envisagé de lui confier le rôle de conseiller juridique des divers départements ministériels, ainsi que le recouvrement des créances et réparations allouées à l'État sur décision de justice, responsabilités qui relèvent actuellement de la Direction de la législation, du contentieux et des services à la collectivité.

De plus, en vue d'inciter de bons avocats à devenir agents de l'État au sein du Contentieux, il y aurait lieu de prévoir pour ceux-ci des salaires plus élevés que ceux qui sont normalement versés aux agents de l'État, comme c'est le cas dans les pays où l'État emploie des avocats.

On pourrait également penser qu'une telle réforme serait positive pour le Barreau Rwandais. D'une part, il verrait augmenter ses effectifs, en ayant la possibilité de "recruter" des agents de l'État. D'autre part, les membres du Barreau exerçant en pratique privée ne verraient pas diminuer de façon significative le nombre de mandats de représentation reçus de l'État car, dans la situation actuelle, ils en reçoivent de toute façon très peu et, si la réforme, accompagnée des financements nécessaires, était mise de l'avant, ils pourraient par ailleurs toujours se voir confier, à la discrétion du Chef du Contentieux, les mandats plus techniques ou complexes.

⁴ Des ressources financières suffisantes devraient être prévues à ces fins.