

POUR UN ACCES EFFECTIF A LA JUSTICE AU BURUNDI

Contribution
à l'Examen Périodique Universel
Situation Du Burundi

Bruxelles/Bujumbura, le 13 juillet 2012

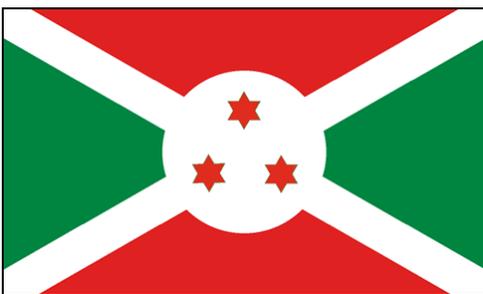
L'**Examen Périodique Universel** est un mécanisme des Nations Unies lancé en avril 2008 et qui consiste en l'examen de tous les pays du monde, tous les quatre ans, sur leurs pratiques en matière de droits de l'homme.

L'Etat « examiné » soumet un rapport des progrès effectués en matière de réalisation des droits de l'homme. Ce rapport est étudié par des experts qui questionnent les représentants de l'Etat et formulent ensuite des recommandations. L'Etat concerné devra informer les experts, lors de la séance suivante, sur le degré d'application de ces recommandations.

Les experts des Nations-Unies se nourrissent de plusieurs sources dont des rapports alternatifs soumis par des Organisations de la Société Civile travaillant dans les pays examinés et qui peuvent apporter des preuves sur l'avancement ou non de la réalisation des droits de l'homme dans leur pays.

Pour plus d'information : <http://www.upr-info.org/-fr-.html>

EPR du Burundi, prévu du 21 janvier au 1er février 2013:
<http://www.upr-info.org/-Burundi,108-.html>



Résumé exécutif :

Le droit d'accès à la justice et, par voie de conséquence, à l'ensemble de leurs autres droits humains, est un défi majeur pour les populations les plus vulnérables du Burundi. Cette situation tient à une multitude d'obstacles qui touchent à la fois à la demande et à l'offre de service et à l'importance de certaines formes de vulnérabilité, comme l'illustrent la situation vécue par les Batwas ou celle de la quasi totalité des personnes détenues dans les prisons du pays.

Un processus de concertation associant l'Etat, la société civile, les Universités et Le Barreau a été initié à la fin 2010 par ASF pour développer l'aide légale, au terme duquel chacun de ces acteurs s'est engagé à œuvrer pour répondre à ce défi dans le cadre d'une feuille de route.

Aujourd'hui, l'Etat doit s'engager davantage, avec le soutien de la communauté internationale, pour mettre en œuvre une politique non discriminatoire d'accès à la justice pour tous, et la coordonner comme il s'y est engagé dans sa Politique Sectorielle Justice 2011-2015 et la Stratégie Nationale d'Aide Légale définie en 2012¹.

A court terme ASF recommande fortement de prioriser trois axes essentiels indispensables pour le lancement d'une véritable politique d'accès à la justice:

1. Répondre au besoin d'information et orientation de la population en instituant notamment des bureaux d'accueil dans chaque juridiction,
2. Mettre en place un fond d'assistance judiciaire, pour rendre effectif et durable une première aide légale systématique,
3. Prioriser à court terme la fourniture d'une aide légale non discriminatoire et systématique pour les détenus et les mineurs en conflit avec la loi.

¹ *Propositions pour une Stratégie Nationale d'Aide Légale (SNAL) au Burundi*, José Cueto, consultant international, 5 avril 2012.

Contribution d'Avocats sans Frontières Situation du Burundi

I. L'accès à la justice, un droit essentiel pour garantir les autres droits humains au Burundi

1. A l'occasion de l'Examen Périodique Universel du Burundi lors de la session de décembre 2008, le Burundi a accepté un certain nombre de recommandations générales touchant la problématique de la justice de droit commun (recommandations 13, 19, 20, 40). Mais aucune recommandation n'avait directement porté sur la question, pourtant essentielle, de l'accès à la justice, même si l'Italie avait « *noté avec préoccupation les lacunes existantes en (cette) matière* ». Cette problématique doit aujourd'hui être prise en compte dans toute son importance pour le renforcement de l'état de droit au Burundi.

a) L'accès à la justice, un défi majeur pour tous les burundais

2. Dans tous les contextes d'intervention d'ASF, l'accès à la justice reste un défi majeur pour les populations, et notamment les plus vulnérables en raison d'une multitude d'obstacles qui touchent à la fois à :

- la demande de service (point de vue du bénéficiaire) et l'offre de service (point de vue des fournisseurs d'aide légale)
- l'importance des diverses formes de vulnérabilité.

Tel est évidemment le cas au Burundi, où ASF intervient de façon continue depuis une dizaine d'années, où l'établissement d'un état de droit est central en cette période de reconstruction nationale post conflit.

3. En ce domaine les besoins sont énormes mais les capacités locales limitées, comme l'a démontré l'étude sur l'aide légale au Burundi conduite par ASF 2011². Cette recherche a permis aux acteurs nationaux et internationaux de mieux comprendre la nature des besoins et les stratégies à conduire pour mieux y répondre. Les principaux besoins de la population concernent l'information sur les droits et les recours disponibles, l'orientation, le conseil, la médiation/conciliation et l'assistance dans les démarches administratives, notamment dans le domaine de la propriété foncière et la question des successions. En matière pénale, les besoins en accompagnement judiciaire des détenus et des mineurs restent presque toujours insatisfaits, comme l'Italie l'avait justement souligné lors de l'UPR en 2008. Au niveau des services juridiques et judiciaires dont une petite partie de la population bénéficie à ce jour pour exercer ses droits, les principaux acteurs effectifs sont des organisations de la société civile (OSC). L'engagement des Barreaux est récent et reste encore très limité. L'Etat, lui, ne s'est pas encore engagé concrètement dans l'information et l'assistance à la population. Ni les OSC ni le Barreau ne couvrent tout le territoire et aucune priorisation de publics cibles n'est coordonnée. Enfin, ces fournisseurs d'aide juridique et judiciaire ne disposent que de financements à courte durée et accordés par des bailleurs étrangers aux priorités changeantes.

b) La situation emblématique de l'absence d'accès à la justice pour les Batwas

4. L'approche ASF de la problématique de l'accès à la justice repose sur la mise en œuvre du principe d'indivisibilité des droits humains et vise à garantir aux plus vulnérables l'accès à leurs droits les plus fondamentaux, qu'ils soient civils et politiques ou économiques et sociaux. C'est cette approche qu'illustre l'action initiée depuis 2011 au profit de la communauté Batwas.

² Etude de base sur l'aide légale au Burundi, Rapport ASF avec le soutien de DFID, juin 2011

5. La situation des Batwas, qui représentent 1% de la population du Burundi (aux cotés des Bahutu and Batutsi), est, en effet, **une des plus révélatrices de l'enjeu que représente l'accès à la justice pour les personnes en situation de grande vulnérabilité**. Ce groupe indigène reste à ce jour très largement discriminé par les autres composantes de la population, et donc parmi les plus pauvres du pays.

6. Au cours de l'année 2011, ASF a conduit une étude³ relative aux distorsions entre le droit proclamé et le droit tel que vécu par la communauté Batwa dans la région de Gitega. L'objectif était d'apporter un éclairage sur le degré d'autonomisation juridique tel qu'il est ressenti et pratiqué par cette communauté, plus particulièrement en ce qui concerne l'exercice et la jouissance des droits économiques et sociaux (accès à une nourriture suffisante, à l'eau, au logement, à l'éducation, à la santé et au droit au travail). Les résultats de cette étude montrent très clairement que **la majorité des membres de cette communauté n'a aucune information ni sur ce que peuvent être leurs droits économiques et sociaux ni évidemment sur les actions à mener pour les recouvrer**. La sensibilisation aux droits et l'information sur les actions juridiques et judiciaires possibles pour interpeler l'Etat burundais quant à ses obligations (notamment celle de définir des politiques non discriminatoires, par exemple d'accès à la terre) est donc une des étapes essentielles du processus à engager pour rendre effectif l'accès de ces populations Batwas à leurs droits fondamentaux. Pourtant, il est frappant que les membres de cette communauté soulignent que **l'absence de réalisation de leurs droits économiques et sociaux ne leur permet pas justement d'avoir accès à la justice, et vice versa**. Ce problème est d'autant plus grave quand il s'agit d'attaquer l'Etat lui même.

7. Ces constats devraient conduire tous les acteurs concernés, et d'abord l'Etat burundais, à mettre en place rapidement des mécanismes adaptés d'information des Batwas de leurs droits humains, mais aussi d'accès à une justice capable de mettre en œuvre le droit sans discrimination. Enfin, dans un tel contexte de volatilité politique, il est fondamental de souligner que l'absence d'accès à des mécanismes pacifiques de résolution de conflits peut réellement conduire à une détérioration du tissu social et à une augmentation de la violence.

II. Réalisations et défis en cours, en matière de développement de l'accès à la justice au Burundi

8. Ce n'est que très récemment que les autorités burundaises ont manifesté un certain intérêt pour la problématique de l'accès à la justice en acceptant de s'inscrire dans un processus de concertation initiée par ASF dans le cadre d'un Forum de l'Aide Légale lancé en Novembre 2010.

9. L'étude sur l'Aide Légale réalisée en 2011 par ASF a permis d'exposer à l'ensemble des acteurs locaux (Etat, Barreaux, OSC et Universités) l'état des besoins et des quelques réponses apportées à ce jour et a constitué la 1^{ère} étape du processus d'élaboration d'une Stratégie Nationale d'Aide Légale (SNAL). Cette SNAL a été validée par tous les acteurs nationaux en avril 2012 ainsi que son Plan d'Action pour les 2 années à venir. Enfin, le Ministère de la Justice a officiellement mentionné l'amélioration de l'accès à la justice (et donc la mise en œuvre de la SNAL) comme l'une des priorités de son programme d'action pour les années 2011-2015 et a reconnu et formalisé le cadre de concertation lancé par ASF en Groupe Thématique « Demande de Justice » dès janvier 2012.

10. Plusieurs mesures sont maintenant attendues de la part de l'Etat burundais pour concrétiser l'importance qu'il dit accorder à l'aide légale, dont l'adoption d'un cadre législatif ad hoc, prenant en compte les besoins établis et les orientations définies dans la SNAL.

³ Pour plus d'information, voir le document ASF « Accès à la justice pour les Batwa ».

11. Tous les acteurs burundais, dont l'Etat lui même, ont certes exprimé leur volonté de poursuivre ce processus mais ce dernier reste éminemment fragile et doit être fortement soutenu, notamment par la communauté internationale. Concrètement et à court terme, la contribution de l'Etat est attendue prioritairement à 3 niveaux.

II – 1 - Améliorer l'information de la population, et notamment des communautés plus vulnérables, sur ses droits et sur les mécanismes et recours existant.

12. Ce besoin de sensibilisation et d'information de la population sur ses droits et sur les mécanismes et recours existant est fondamental et seules y répondent à ce jour les OSC et 2 permanences du Barreau de Bujumbura dans la capitale. A ce titre, le programme d'appui à la bonne gouvernance « Gutwara Neza » financé par l'Union Européenne fournit une information, un conseil et une assistance dans les démarches administratives et judiciaires, mais uniquement au niveau de 3 communes dans tout le pays, même si une extension est prévue.

13. L'Etat s'est engagé, dans le cadre de son programme d'action, à mettre en place des bureaux d'accueil dans les Tribunaux de résidence et les Tribunaux de Grande Instance (créés par Ordonnance Ministérielle N°550/293 du 28 Février 2012) dont la mission est d'informer et orienter les justiciables sur leurs droits et les procédures applicables. L'étape suivante consiste à mettre tous les moyens en œuvre afin d'organiser la formation des greffiers (aussi prévue en 2012) à l'écoute, l'information et l'orientation. Une fois les greffiers formés, l'Etat devra également superviser la qualité du travail de ces greffiers et organiser des formations continues. La communauté internationale pourrait soutenir l'Etat dans l'évaluation périodique de l'impact de cette création sur l'amélioration de l'accès à l'information juridique et judiciaire de la population.

II – 2 – Garantir une assistance judiciaire non discriminatoire et systématique pour les détenus et les mineurs en conflit avec la loi

14. La SNAL a confirmé la nécessité d'établir certaines priorités dans le cadre de la mise en œuvre d'une assistance judiciaire systématique et non discriminatoire au profit de quelques groupes de personnes vulnérables. En effet, l'état actuel et prévisible à court terme des ressources nationales (financières, humaines, logistiques) disponibles dans ce domaine reste très limité.

15. Pourtant il est urgent d'engager rapidement ce processus pour l'installation de mécanismes pérennes d'assistance judiciaire. En accord avec les exigences du droit international (procès équitable/droit des détenus à une défense pénale/ droit pénal des mineurs)⁴ la priorité absolue a donc été donnée à la défense des détenus et des mineurs pénalement responsables (agés de 15 à 18 ans).

16. A ce titre, on doit souligner que la population pénale incarcérée représente, selon les données de la Direction Générale des Autorités Pénitentiaires, plus de 10.000 personnes. Or, **la grande majorité des détenus sont incarcérés en totale illégalité**, comme ASF a pu l'établir au cours d'une évaluation conduite en 2010 et 2011. Dès leur arrestation, ces détenus sont privés de tous leurs droits les plus basiques, n'ont pas accès à un avocat, ne sont pas entendus par un juge et peuvent ainsi passer des mois et des années sans espoir de voir leur cause jugée « dans un délai raisonnable ».

17. Pour répondre à cette **problématique des détentions provisoires illégales massives**, ASF s'est engagée dans une action à la fois structurelle (pour améliorer le système) et

⁴ Voir notamment, *Déclaration sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique*, Lilongwe, 2004

individuelle (organiser l'assistance judiciaire dans tous les dossiers). L'approche structurelle tend à agir sur le système dans son ensemble et donc avec tous les acteurs de la chaîne pénale: ASF est un des principaux membres d'un groupe sectoriel mis en place en 2010 pour traiter de ce problème. L'approche individuelle consiste à organiser une assistance judiciaire systématique et continue pour l'ensemble des détenus : ASF a lancé en 2011 un projet pilote dans quelques prisons et a conseillé et assisté 2917 personnes avec l'appui d'avocats burundais encadrés et formés intensivement.

18. Les Barreaux du Burundi ont, de leur côté, affirmé vouloir s'engager dans cette même voie de l'assistance judiciaire au profit des plus vulnérables aux côtés des OSC et des universités. Depuis janvier 2011, Le Barreau de Bujumbura a ainsi lancé un 1^{er} programme d'assistance judiciaire gratuite à la population, avec le soutien technique d'ASF, qui a permis la prise en charge d'environ 500 personnes démunies.

19. Tous ces résultats sont positifs, mais restent nettement insuffisants au regard des besoins, notamment en matière pénale. C'est dans ce domaine que **l'Etat doit aujourd'hui totalement s'engager pour prioritairement garantir à tous les détenus des 11 prisons du pays et à tous les mineurs poursuivis pénalement une assistance judiciaire systématique et de qualité.**

II – 3 – Contribuer au financement durable de l'aide légale et en particulier de l'assistance judiciaire des publics prioritaires

20. Si l'Etat burundais maintient le cadre actuel de concertation des acteurs de l'aide légale cela permettra de s'assurer que les priorités d'intervention sont bien respectées, et de réaliser un suivi de l'impact des mesures prises. Mais **l'essentiel pour que cette assistance judiciaire prioritaire soit effective à court terme réside dans la mise en place d'un fond d'assistance judiciaire pour les personnes démunies dont l'Etat doit garantir le financement et la bonne gestion par les acteurs burundais fournisseurs de ce service.**

21. L'Etat burundais devrait procéder au financement de ces services tout autant qu'il en assurerait leur coordination, car il est de sa responsabilité de rendre effectif les droits inscrits dans la loi. Les bailleurs eux-mêmes attendent un engagement financier réel de la part de l'Etat pour continuer à soutenir le secteur de l'aide légale.

22. Cette aide est d'autant plus indispensable que « *la quasi totalité (93%) des membres des organisations rencontrés énoncent que leur organisation est tributaire des financements extérieurs pour l'exécution de leur activité. La majorité des financements ont une durée d'un ou deux ans maximum. La majorité des procédures civiles durent plus de deux ans, et un bon nombre de procédures pénales également. Ce qui signifie dans le cadre de l'assistance judiciaire que les affaires prises en charge au commencement du projet peuvent ne pas être épuisées à la clôture du projet.*»⁵

III - Recommandation pour une mise en œuvre effective du droit d'accès à la justice pour les personnes et groupes en situation de vulnérabilité au Burundi.

23. L'accès à la justice doit être reconnu aujourd'hui comme une problématique centrale au Burundi si l'on veut garantir effectivement aux plus vulnérables l'accès à leurs droits les plus fondamentaux, qu'ils soient civils et politiques ou économiques et sociaux. La reconnaissance de ce droit et surtout sa mise en œuvre effective peuvent à ce titre largement contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'insécurité.

⁵ Etude sur l'aide légale au Burundi, ASF, Juin 2011, p.80

24. L'Etat burundais doit en conséquence, avec le soutien de la communauté internationale, fermement s'engager dans la mise en œuvre d'une politique non discriminatoire d'accès à la justice pour tous, et la coordonner comme il s'y est engagé dans sa Politique sectorielle Justice 2011-2015 et la Stratégie d'Aide Légale définie en 2012.

25. A court terme, ce processus implique d'agir sur trois axes essentiels indispensables pour le lancement d'une véritable politique d'accès à la justice pour les plus vulnérables:

1. Répondre au besoin d'information et orientation de la population, en instituant notamment des bureaux d'accueil dans chaque juridiction,
2. Mettre en place un fond d'assistance judiciaire, pour rendre effectif et durable une première aide légale systématique,
3. Prioriser à court terme la fourniture d'une aide légale non discriminatoire et systématique pour les détenus et les mineurs en conflit avec la loi.

Personnes de contact sur cette contribution:

- Francesca BONIOTTI, Directrice, Bruxelles :
fboniotti@asf.be
- Jean-Charles PARAS, Expert Droits Civils et Politiques, Genève :
jean.charles.paras@gmail.com
- Namuezi FEDI, Expert Accès à la Justice, Bruxelles :
nfedi@asf.be