

PROPOSITIONS POUR UNE STRATEGIE NATIONALE D'AIDE LEGALE AU BURUNDI



Document présenté lors de l'Atelier de Restitution de la Stratégie Nationale d'Aide légale dans le cadre du Groupe thématique « Demande de justice »

Bujumbura, 5 avril 2012

Jose M. CUETO - Avocat, Consultant International



Avec le soutien technique et financier
du Gouvernement du Royaume-Uni
et de la coopération au développement
suédoise



« Le Peuple burundais aspire à une justice efficace, transparente, compréhensible et accessible par tous, une justice respectueuse des droits humains et particulièrement attentive aux populations les plus vulnérables »

« La Justice est une exigence pour l'Etat. C'est l'une de ses fonctions régaliennes. Accéder à la justice est un droit primordial, reconnue par la Constitution du Burundi. C'est dans la qualité de la rencontre entre l'offre et la demande de justice que se mesure la réalité de cette exigence ».

Burundi - Politique Sectorielle 2011 – 2015 du Ministère de la Justice. Une Justice pour tous. P. 25

Résumé exécutif

La Constitution de la République du Burundi du 18 Mars 2005 établit l'égalité des droits et la protection de la loi pour tous les citoyens, ce qui présuppose un accès égal de tous à l'institution judiciaire pour la reconnaissance de ses droits.

D'autre part, le Projet de Loi portant réforme du Code de Procédure Pénal, présenté en 2008, prévoit l'assistance d'un conseil déjà pendant la phase pré juridictionnelle de l'enquête préliminaire, ainsi que l'assistance judiciaire obligatoire, sous peine de nullité, pour les mineurs âgés de moins de 18 ans, les personnes atteintes d'une déficience ou d'une maladie mentale, la personne qui encourt une peine d'au moins vingt ans de servitude pénale principale, et pour toute personne victime d'une violence sexuelle ou de torture.

Mais en réalité l'assistance juridique ou l'aide légale n'existent pas en tant que services systématiques au Burundi, et à ce jour, toutes les actions menées dans le domaine de l'aide légale sont indépendantes des pouvoirs publics et presque exclusivement assurées par des organisations de la société civile nationales et internationales, et financées par des fonds extérieurs.

En absence d'un cadre légal régissant ces activités, il s'avère nécessaire d'établir un tel système, sous l'impulsion de l'Etat, qui serait chargé de faciliter cet aide légale à ceux qui en ont besoin mais ne disposent pas des moyens pour se procurer ces services, et de le rendre opérationnel à l'horizon de l'année 2015, afin de respecter le mandat constitutionnel d'égalité devant la Loi et au droit de défense, et les prévisions de la nouvelle Politique Sectorielle du Ministère de la Justice du Burundi.

Parmi les priorités établis pour la période 2011-2015, cette Politique Sectorielle prévoit la mise en place d'un système d'aide légale, sur la base d'un état des lieux des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire offerts à l'heure actuelle de façon fragmentée par des organisations non gouvernementales, l'établissement d'un cadre réglementaire pour faciliter l'accès des populations à un conseil juridique de première ligne, et garantir, dans le pénal, le droit à la représentation judiciaire des personnes particulièrement vulnérables.

La mise en place d'un tel système demandera la dotation par l'Etat de ressources humains et financiers conséquentes, aussi bien pour l'élaboration du cadre légale, que pour la création des nouvelles structures chargées de la gestion technique et financière du système, et pour la participation des avocats et autres para-juristes qui faciliteront ces services, tenant compte des obligations de l'Etat et ses engagements internationaux dans ce sens, et des demandes de la population potentiellement bénéficiaire.

Les propositions présentées ci-après en vue de l'élaboration d'une Stratégie Nationale d'aide légale ont pour vocation d'aider à traduire dans la réalité la volonté politique exprimée par le gouvernement burundais de renforcer les politiques publiques qui garantissent l'accès à la justice des personnes vulnérables.

1. Contexte de l'aide légale au Burundi

Depuis sa conception, la notion d'aide légale a été considéré comme un moyen de faire réalité l'idéal et l'aspiration à l'égalité de tous devant la loi, et tout d'abord en matière pénale, ou l'accusé est contraint de se défendre, contre l'Etat et contre ses accusateurs éventuels, des conséquences de sa violation présumée de la Loi, au risque de perdre sa liberté. C'est la raison pour laquelle tous les pays et systèmes qui se réclament d'être un Etat de Droit contiennent dans son cadre juridique des dispositions garantissant cette représentation auprès de la justice.

Le secteur de l'aide légale regroupe l'ensemble des activités d'accueil, de conseil et d'orientation juridique, et d'accompagnement des justiciables devant les juridictions, ainsi que l'assistance judiciaire, que ce soit facilité par des avocats, par des juristes ou para juristes, tendant à aider et assister les justiciables confrontés à la justice.

La Constitution de la République du Burundi du 18 Mars 2005 établit dans son article 13 que « *tous les citoyens jouissent des mêmes droits et ont droit à la même protection de la loi* », et dans son article 22 que « *tous les citoyens sont égaux devant la loi, qui leur assure une protection égale* », ce qui présuppose un accès égal de chacun à l'institution judiciaire pour la reconnaissance de ses droits.

D'autre part, l'article 39 garanti le droit de la défense devant toutes les juridictions ; et l'article 40 établit la présomption d'innocence pour toute personne accusée d'un acte délictueux « *jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées* ». La dignité humaine est prise en compte avec le droit à un procès équitable

Au niveau législatif, le nouveau **Code pénal** en vigueur depuis avril 2009, a introduit plusieurs innovations progressistes dont la répression de la torture, l'élargissement de la typologie des violences sexuelles, le relèvement de l'âge de la responsabilité pénale à 15 ans, par rapport aux 13 ans établis par le Code précédent, la reconnaissance de la nécessité de mesures alternatives à l'emprisonnement pour les mineurs et l'abolition de la peine de mort.

Pour ce qui est du projet de Reforme du **Code de Procédure Pénale**, même s'il n'est toujours pas adopté, il faut tout de même souligner que le Projet de Loi portant reforme du CPP, présenté en 2008, prévoit l'assistance d'un conseil déjà pendant la phase pré juridictionnelle de l'enquête préliminaire¹. A l'instar des articles 92 et 93 du CPP de 1999, l'article 97 du Projet de reforme reconnaît à l'auteur présumé d'une infraction « *toutes les garanties nécessaires pour le droit à la défense* », et notamment « *le droit de se choisir un conseil, de communiquer librement avec lui et en toute confidentialité; de se faire aider dans la rédaction des correspondances et dans la production des pièces à décharge ; de se faire assister de son conseil au cours des actes d'instruction ; ainsi que le droit de garder le silence en l'absence de son conseil* »

¹ Art. 11, in fine: Avant tout interrogatoire, la personne interrogée est informée de ses droits notamment le droit de garder le silence en l'absence de son conseil.

D'autre part, l'article 98 prévoit « *l'assistance judiciaire obligatoire, sous peine de nullité, lorsque l'inculpé est un mineur âgé de moins de 18 ans, une personne atteinte d'une déficience ou d'une maladie mentale, ou une personne qui encourt une peine d'au moins vingt ans de servitude pénale principale, sauf si elle y renonce* ».

L'assistance judiciaire est également obligatoire pour toute personne victime d'une violence sexuelle ou de torture.

Finalement, les articles 55 et 56 de la Loi no. 1/014 du 29 novembre 2002, portant Réforme du Statut de la profession d'avocat prévoient l'organisation, par le Conseil de l'Ordre, « des consultations pour accueillir, informer et orienter les justiciables aux ressources insuffisantes », ainsi que la désignation d'office des avocats pour assurer convenablement la défense des parties qui manquent des moyens suffisants. « *L'avocat commis ou désigné est tenu de prêter son concours à la partie assisté, sauf motif légitime d'excuse ou d'empêchement admis par la juridiction ou le Bâtonnier qui a procédé à cette désignation ou commission* ».

Le Burundi a signé et ratifié, en outre, des nombreuses Pactes et Conventions Internationales prévoyant l'assistance judiciaire à divers degrés, et le préambule de la Constitution de 2005 énonce que toutes les Conventions des droits de l'homme ratifiées par le Burundi, dont notamment le Pacte International relatif aux Droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du 18 décembre 1979 ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du 10 décembre 1984; et la Convention relative aux Droits des enfants, de 20 novembre 1989, font partie intégrante de la constitution.

La Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique (2004), devenue au fil des années le texte de référence en matière d'aide légale au niveau régional et international, reconnaît la responsabilité des Etats africains dans l'accès à l'assistance judiciaire pour les personnes aux prises avec la justice pénale, et encourage les gouvernements à adopter des mesures et allouer des fonds suffisants pour assurer que les plus pauvres et les plus vulnérables, en particulier les femmes et les enfants, bénéficient de façon transparente et efficace d'une assistance juridique qui garantisse ainsi leur accès à la justice.

La Déclaration recommande également « *une définition aussi large que possible de l'assistance juridique, qui devrait inclure le conseil légal, l'assistance, la représentation, l'éducation et les mécanismes alternatifs de résolution des conflits, devant être le fait d'un grand nombre d'acteurs, tels que les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires, les organisations caritatives religieuses et non religieuses, les instances et associations professionnelles et les institutions universitaires* ».

En dépit de toutes ces dispositions, en réalité *l'assistance juridique ou l'aide légale n'existent pas en tant que services systématiques au Burundi, bien que faire appel à un avocat soit hors de la portée de la plupart des justiciables*².

² Etude réalisée par l'ONG belge RCN Justice et Démocratie 2009.

A cette difficulté structurelle, il faut ajouter le fait que les deux Barreaux du Burundi comptent actuellement un effectif très réduit d'avocats par rapport à la taille de la population³, - la presque totalité d'entre eux installés à Bujumbura et Gitega, tandis que 90% de la population vit dans des zones rurales-, l'absence de fonds de l'Etat destinés au paiement des indemnités des avocats, et l'inexistence d'aucune structure et/ou mécanisme facilitant l'assistance juridique en matière pénale. Dans l'ensemble, toutes ces entraves font des mécanismes traditionnels de résolution des conflits la seule option accessible et disponible pour la plupart de la population, surtout dans les zones rurales.

Même si le Code de procédure pénale et la Loi organisant la profession d'avocat prévoient la possibilité de commettre d'office des avocats pour les justiciables indigents, cette mesure n'est appliquée qu'à titre exceptionnel. Il n'existe donc présentement aucun mécanisme officiel gratuit de défense. Le seul service étatique qu'on peut relever au Burundi c'est l'aide juridique délivrée par un service décentralisé de l'Etat, le Centre de Développement Familial (CDF), dans certaines provinces, notamment Gitega ; mais en dehors de ce dispositif, il semble que l'Etat ne soit pas impliqué dans l'aide légale : ni au niveau de la prise en charge de l'aide, ni au niveau du financement du secteur, ni au niveau de la régulation et de la coordination des activités⁴.

A ce jour, toutes les actions menées dans le domaine de l'aide légale sont indépendantes des pouvoirs publics et presque exclusivement assurées par des organisations de la société civile nationales et internationales, et financées par des fonds extérieurs. Ainsi, depuis une dizaine d'années, ASF mène au Burundi un programme d'aide juridique et d'assistance judiciaire en faveur des vulnérables grâce à l'appui du Gouvernement belge, de l'Union européenne et de DFID. En même temps, d'autres organisations nationales et internationales développent des programmes similaires au profit des catégories diversifiées de personnes vulnérables, mais les dispositifs mis en place ne sont pas exercés sur tout le territoire, les actions ne sont pas coordonnées, elles sont limitées dans le temps, et leur pérennité n'est pas assurée ni leur impact mesuré.

Pour faciliter ces services, - que ce soit d'aide juridique dite de « première ligne », ou le citoyen peut venir consulter des professionnels, leur exposer son litige, et recevoir des conseils de base sur les voies de recours possibles et les démarches à suivre, y compris souvent un appui dans la rédaction de documents nécessaire au processus judiciaire, ou de l'assistance judiciaire-, ces organisations font appel à des « professionnels » ou des bénévoles, c'est-à-dire, des avocats, des juristes, ou des para juristes. Cependant, malgré les initiatives et efforts de toutes ces organisations, à ce jour les besoins en matière d'assistance judiciaire demeurent énormes, et celles-ci ne sauraient être couverts uniquement par l'action isolée des organisations de la société civile sans un engagement significatif de l'Etat pour canaliser ces initiatives privées vers les besoins les plus criants et allouer les ressources adéquates aux instances habilitées à fournir l'assistance judiciaire en temps opportun et selon des modalités convenues entre les partenaires.

³ En moyenne un avocat pour 110.000 habitants, d'après le Guide de l'UNODC sur l'Aide Légale. Mai 2010.

⁴ Etude de base sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire au Burundi. Julien Moriceau et Caritas Nyonzima. Juin 2011

L'offre en matière d'aide légale proposée par les acteurs du secteur paraît donc largement insuffisante et peu coordonnée face à l'immense besoin exprimé par la population, tel que l'a constaté la récente Etude de base sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire au Burundi :

« Les services d'aide légale sont appréciés de la population, mais ils sont mis en œuvre de façon non-coordonnée et inéquitable sur le territoire. Ils sont aussi multiformes. Certains services d'aide juridique de première ligne sont gratuits, d'autres requièrent une petite participation financière. Certains sont organisés par des avocats, d'autres par des juristes ou para-juristes. Certains prennent place dans les antennes de l'organisation pourvoyeuse, d'autres sous la forme de caravanes mobiles, d'autres encore sont installés à titre pilote dans les bureaux des administrations communales. En termes d'assistance judiciaire, les critères d'éligibilité établis par les différentes organisations pourvoyeuses sont très variables. »

Les justiciables burundais connaissent l'existence de ce type de services, et dans l'Etude de base mentionnée ils ont exprimé la nécessité de pouvoir faire appel à l'aide légale en cas de confrontation avec la justice, avoir besoin des spécialistes pour les assister lors des audiences, et de demander conseil à ceux qui connaissent les règles appliquées aux tribunaux.

En absence d'un cadre légal régissant ces activités, il s'avère donc nécessaire d'établir un tel système, sous l'impulsion de l'Etat, qui serait chargé de faciliter cet aide légale à ceux qui en ont besoin mais ne disposent pas des moyens pour se procurer ces services, et de le rendre opérationnel, afin de respecter le mandat constitutionnel d'égalité devant la Loi et au droit de défense. Dans ce sens, le système judiciaire devrait contribuer au succès du système en agissant comme un instrument pour défendre de manière efficace les droits des personnes vulnérables, car cela ne sert à rien que l'Etat reconnaisse officiellement un droit si son titulaire ne peut accéder de manière efficace au système de justice pour obtenir la tutelle de ce droit.

Si la difficulté de garantir l'efficacité des droits touche généralement tous les domaines de la politique publique, elle est encore plus grande lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables, celles-ci devant faire face à des obstacles encore plus grands. Pour cette raison, il faut agir plus intensément pour vaincre, éliminer ou diminuer ces limites. C'est ainsi que le système judiciaire lui-même peut contribuer de manière importante à réduire les inégalités sociales, favorisant au même temps la cohésion sociale.

1.1 L'élaboration d'une Stratégie nationale d'aide légale

En absence d'un cadre de coordination en matière d'aide légale, les organisations nationales et internationales pourvoyeuses de ces services se sont regroupées en Novembre 2010 au sein d'un forum appelé Forum d'Aide Légale piloté par Avocats Sans Frontières- Burundi et regroupant l'ensemble des acteurs agissant dans le domaine de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire au Burundi,- à savoir, le Ministère de la Justice, les Barreaux, le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB), les Facultés de droit des Universités du pays, ainsi que les Organisations de la Société Civile : Association Burundaise pour la Défense des Droits des Prisonniers (ABDP), Action des

Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT), Association pour la défense des Droits de la femme (ADDF), Association des Femmes Juristes du Burundi (AFJB), Association des Juristes Catholiques du Burundi (AJCB), Association Burundaise pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues (APRODH), Avocats Sans Frontières (ASF), Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP), Conseil Norvégien pour les réfugiés (CNR), FVS – amade, Ligue ITEKA, Global Rights (GR), Programme pour la bonne gouvernance « Gutwara Neza », RCN Justice et Démocratie, International Rescue Committee (IRC), International Bridges for Justice (IBJ) et Terre des Hommes (TDH). Depuis lors, ASF a animé ce Forum, et assuré le suivi d'une dizaine de rencontres qui s'en sont produits pour accroître la synergie horizontale et verticale entre les partenaires et répondre ainsi au besoin de coordination ressenti par tous les acteurs, et ce jusqu'à sa transformation, fin 2011, en Groupe Thématique « Demande de Justice ».

L'objectif final du Forum d'Aide Légale, était, en droite ligne avec la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice, de contribuer à l'élaboration d'un document de stratégie nationale d'aide légale, en se basant sur les résultats de l'étude de base sur l'aide légale réalisée par le Forum en Juin 2011 et des modèles existants ailleurs, à l'établissement d'un cadre légal de manière concertée, et finalement à la mise en place de cette stratégie afin de faire face aux besoins actuels et anticiper sur les dispositions du nouveau Code de procédure pénale qui prévoit formellement de rendre l'assistance judiciaire obligatoire en faveur de certaines justiciables.

Récemment, une Ordonnance Ministérielle N.550/2644 du 2 Décembre 2011 a transformé ce cadre de concertation en Groupe Thématique « Demande de Justice » intégré au « Groupe Sectoriel Justice et Etat de Droit » piloté par le Ministère de la Justice, DFID et la CTB. Ce Groupe Thématique, co-présidé par le Ministère de la Justice et le PNUD, a absorbé le Forum en février 2012 et repris ses objectifs.

1.2 L'avant-projet de loi portant cadre légal de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire au Burundi

Un avant-projet de loi portant cadre légal de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire au Burundi avait été rédigé en 2009 sous l'impulsion du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), mais le dialogue sectoriel entamé depuis Novembre 2010 dans le cadre du Forum d'Aide Légale piloté par Avocats Sans Frontières et plus récemment dans le cadre du

Groupe Thématique « Demande de Justice » a démontré que de nombreuses questions restaient encore à clarifier pour qu'un système d'aide légale adapté au contexte burundais puisse être mis en œuvre. Par ailleurs, les acteurs de l'aide légale ne se sont appropriés de ce document, et finalement cet Avant projet de loi n'a jamais été inscrit à l'agenda du Parlement.

L'impasse dans la discussion de cet Avant-projet se justifiait sur le fait qu'aucune étude de base et d'évaluation des besoins dans le domaine de l'aide légale n'avait été entreprise pour servir de repères qualitatifs et quantitatifs pour l'analyse des ressources nécessaires pour la mise en place d'un tel système, pour mieux cerner le profil des vulnérables à soutenir, ainsi que les mécanismes de coordination nécessaires pour renforcer les synergies verticales et horizontales.

Cette étude a été finalement réalisée entre mars et juin 2011⁵, et a permis de faire une analyse critique sur le fonctionnement actuel de la justice au Burundi et des rapports entre les différents services judiciaires. En outre, il a fait la lumière sur l'accès à la justice et les dispositifs d'aide légale (assistance juridique et judiciaire) existants aujourd'hui au Burundi ainsi que sur la perception de la justice par la population et les acteurs concernés.

L'étude décrit le contexte de l'aide légale au Burundi et permet de mesurer le défi que doit relever une démarche stratégique dans ce domaine, car il conclut que l'aide légale offerte jusqu'à présent se révèle insuffisante alors que la demande exprimée par la population est forte.

L'étude a été largement restituée dans le cadre du Forum, amendée sur la base des suggestions de ces membres, partagée avec tous les acteurs nationaux et internationaux actifs dans le domaine de l'aide légale au Burundi, et finalement validée par le Forum de l'aide légale.

Au delà de l'absence d'une étude de base et d'évaluation des besoins dans le domaine de l'aide légale, on reprochait également à l'avant-projet de loi d'un manque d'approche comparative permettant de tenir compte des bonnes pratiques et des leçons apprises des acteurs ayant mis en place des programmes et politiques appropriés d'accès à la justice des plus vulnérables dans d'autres pays de la sous-région et au niveau international.

Deux voyages d'études ont été donc organisés par le Forum d'Aide Légale aux mois de Septembre et Octobre 2011 en Belgique et au Cameroun. Ces pays ayant opté pour deux modèles fort différents d'aide légale – un organisé essentiellement par l'Etat, le Cameroun – et un géré par le Barreau, la Belgique -, offrent tous deux matière à réflexion dans le contexte Burundais. Ces voyages d'études ont permis aux membres du Forum de l'Aide Légale de s'ouvrir à d'autres modèles d'aide légale et d'en tirer les leçons pour la mise en place d'un système d'aide légale adapté au contexte burundais en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de l'aide légale, le coût et financement du système, le contrôle qualité et l'effectivité des prestations d'aide légale, et le rôle de l'Etat, du Barreau et des OSC dans la mise en œuvre de l'aide légale.

Les grandes lignes du rapport des voyages d'étude ont été restituées aux membres du Forum en Octobre 2011, et après l'analyse des systèmes belge et camerounais d'aide légale, « la délégation burundaise a conclu « *qu'il y a un besoin pour l'Etat burundais de s'engager dans l'aide légale, ... et prévoir un budget y relatif* », et estime que « *le système camerounais serait facilement transposable au Burundi, par rapport au système belge⁶, car il coûterait moins cher.* » En effet, comme au Cameroun, les organes de gestion de l'aide légale à savoir les commissions d'assistance judiciaire, qui seraient instituées auprès de chaque juridiction seraient composées, en quasi-totalité, de personnes déjà rémunérées par l'Etat burundais de part leurs fonctions. Il resterait à étudier la possibilité de leur verser des indemnités pour les motiver⁷.

⁵ Etude de base sur l'aide légale au Burundi. Julien Moriceau et Caritas Nyonzima. Juin 2011

⁶ Le système belge implique la mise en place des structures nouvelles de gestion de l'aide légale qui coûtent cher (recrutement du personnel, mise à disposition de locaux et leur équipement, fournitures de bureau et autres consommables.)

⁷ Au Cameroun, il a été signalé que le manque de motivation des membres des commissions constitue un réel problème.

On peut conclure qu'à ce jour, aucun avant-projet de loi portant cadre légal de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire n'existe au Burundi comme base de discussion pour la mise en place du nouveau système national, et que la nouvelle stratégie devrait donc démarrer par l'élaboration d'un nouveau avant-projet qui tiendrai compte des résultats de l'étude de base présenté en juin 2011 et des leçons appris lors des voyages d'études en Belgique et au Cameroun mentionnés précédemment.

1.3 La Politique Sectorielle du Ministère de la Justice du Burundi (2011-2015)

Au niveau plus large du secteur de la justice, un processus participatif similaire a celui entamé dans le cadre du Forum de l'Aide légale, ponctué de nombreuses concertations avec tous les acteurs concernés, a débouché sur l'élaboration de la nouvelle Politique Sectorielle du Ministère de la Justice du Burundi (2011-2015), qui traduit la vision politique du Gouvernement pour le secteur de la Justice, en ligne avec le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté et les engagements internationaux du Burundi, et se veut être désormais le guide pour tous les acteurs du secteur (les magistrats, les fonctionnaires, les auxiliaires de justice) et les partenaires techniques et financiers afin de tendre tous ensemble vers les mêmes objectifs et les mêmes résultats.

Parmi les douze priorités établis pour la période 2011-2015, il convient de souligner:

- 1) La réorganisation du Ministère de la Justice et le Renforcement de ses capacités, - notamment en matière de planification, gestion financière et statistiques- et de ses administrations sous tutelle.
- 2) Le développement de la compétence professionnelle des acteurs de la justice, y compris l'offre de formation continue, à travers le CFPJ (Centre de Formation Professionnelle de la Justice), pour l'ensemble des corps de métiers du secteur d'ici 2015.
- 3) L'amélioration de l'orientation des justiciables dans les juridictions, moyennant la création des bureaux d'accueil dans toutes les juridictions du pays pour faciliter la compréhension des procédures judiciaires, en parallèle avec des campagnes de communication.
- 4) **La mise en place d'un système d'aide légale**, sur la base d'un état des lieux des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire offerts à l'heure actuelle de façon fragmentée par des organisations non-gouvernementales, et l'établissement d'un cadre réglementaire pour faciliter l'accès des populations à un conseil juridique de première ligne et garantir, dans le pénal, le droit à la représentation judiciaire des personnes particulièrement vulnérables.
- 5) L'amélioration des conditions dans les centres de détention, afin de respecter les standards minima de santé, d'hygiène, d'alimentation et de sécurité.
- 6) La mise en place d'un système d'administration de la justice pour mineurs, veillant notamment à ce que les dispositions du Code Pénal de 2009 interdisant l'incarcération des mineurs de moins de 15 ans soient respectées

En outre, **faciliter l'accès à la justice est considéré comme un des cinq enjeux de la politique sectorielle**, et la création d'un fond d'assistance judiciaire et l'augmentation annuelle du nombre de justiciables pouvant bénéficier de ce fond sont des indicateurs fixés à l'horizon de 2015.

D'après les données fournis par le Ministère de la Justice, depuis 2001 la demande de justice s'est accrue de 159%, alors que l'offre n'a augmenté que de 148 %. Ainsi, le taux du nombre d'affaires jugées sur le nombre d'affaires inscrites pendant les périodes considérées, a toujours été inférieur à 1, ce qui implique un accroissement des affaires en attente de jugement⁸.

Actuellement, la demande de justice est aussi forte, et notamment en matière foncière. L'enquête auprès des justiciables réalisée dans le cadre de l'étude de base en Juin 2011 montre que, à l'affirmation « *si j'ai un problème de droit, j'ai besoin de demander conseil à une personne qui connaît les règles appliquées au tribunal* », 99,5% des répondants ont répondu qu'ils étaient d'accord. Toutefois l'indigence des justiciables (plus de 80% des burundais vivent en dessous du seuil de pauvreté) et les défaillances des services judiciaires affectent la qualité de l'offre de justice.

Entre 2001 et 2010, les dotations budgétaires du Ministère de la Justice ont progressivement augmenté pour atteindre un budget de 15,9 milliards de FBU en 2011, soit 1,6% du budget de l'Etat. Mais à partir de 2011, et ce pour la première fois depuis 10 ans, le budget du Ministère de la Justice a été diminué de 4,8% par rapport à la dotation de l'année 2010.

La part du budget alloué au Ministère de la Justice dans le budget total de l'Etat a nettement reculé ces trois dernières années, passant de 3 % en 2008 à 1,6 % en 2011⁹. Malgré les déclarations d'intention de réforme de la justice burundaise, on constate que la structure du budget du Ministère de la Justice, n'a presque pas évolué durant ces dix dernières années, consacrant toujours 96% de ce budget aux coûts de fonctionnement et seulement 4% aux investissements.

Le document de Politique Sectorielle reconnaît que « l'accès à la justice se heurte à de substantiels obstacles », tels que son coût élevé, le manque d'information, l'éloignement des Tribunaux de Résidence, l'ignorance des lois et des procédures judiciaires, l'absence d'assistance judiciaire, et la peur des milieux judiciaires, comme en témoigne l'étude réalisée par Gutwara Neza en 2008¹⁰.

D'autre part, les consultations communautaires menées en décembre 2010 dans le cadre des mécanismes de suivi du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ont souligné la persistance du non respect des droits de l'homme, les frais de la justice toujours élevés et la méconnaissance des textes de loi par les populations¹¹. Par ailleurs, le système de droit formel est en concurrence avec d'autres systèmes normatifs notamment le droit coutumier et pour certaines plaintes, se heurte à des réticences culturelle, sociale ou religieuse. Enfin, les difficultés d'accès de certaines catégories de la population à la justice est aggravé par des obstacles matériels : incapacités à se libérer du poids des obligations sociales (femmes) ou de se déplacer jusqu'aux tribunaux (mineurs, personnes handicapées, personnes privées de liberté).

⁸ Tableau de bord. Ministère de la Justice Burundi- T1-2011

⁹ Tableau de bord. Ministère de la Justice, op. cit.

¹⁰ BEDUWE Cécile et VAN HERP Michèle, La perception de la Justice de proximité par la population burundaise, Gutwara Neza, Burundi 2008, p. 28. 34% de la population du Burundi se plaignait d'un manque d'accès à la justice.

¹¹ Rapport synthèse des consultations communautaires, Secrétariat permanent de suivi des réformes économiques et sociales, République du Burundi, mars 2011, p.77.

Le même document de Politique Sectorielle anticipe déjà que « *à court-terme, il est vraisemblable que les organisations non-gouvernementales resteront les principaux pourvoyeurs d'aide légale mais les modes de mise en œuvre, le déploiement géographique et les critères de vulnérabilité encadrant notamment la provision d'assistance judiciaire seront harmonisés et formeront la base d'un cadre légal révisé* ».

Au-delà de la réponse légale adaptée, le Ministère est conscient de l'impératif de mobiliser les ressources budgétaires nécessaires pour rencontrer la demande généralisée d'aide légale soulevée par l'étude de base. « *Malgré la pauvreté du Burundi, il faut rappeler que l'assistance judiciaire n'est ni un luxe ni une commodité, et qu'elle peut en outre contribuer à la réduction de la pauvreté.* » Le document de Politique Sectorielle prévoit à ce titre la mise en place d'un fonds d'assistance judiciaire.

Tous les acteurs consultés pour l'élaboration de ce document sont conscients du fait que l'Etat ne dispose ni du monopole ni des ressources nécessaires pour répondre à la demande croissante d'assistance juridique et judiciaire, mais aussi de la contribution que d'autres acteurs actuellement actifs dans ce domaine peuvent apporter en attendant la mise en place de ce système national, et du fonds d'assistance judiciaire, d'où la nécessité de définir un cadre structuré dans lequel insérer la provision actuelle et à l'avenir de ce type de services au Burundi.

Bien évidemment, la mise en place de ce cadre stratégique demandera la dotation par l'Etat de ressources humaines et financières conséquentes, aussi bien pour l'élaboration du cadre légale, que pour la création des nouvelles structures chargées de la gestion technique et financière d'un tel système, et pour la participation des avocats et autres para-juristes qui faciliteront ces services, tenant compte des obligations de l'Etat et ses engagements internationaux dans ce sens, et des demandes de la population potentiellement bénéficiaire.

2. Les priorités de l'aide légale au Burundi

La mise en œuvre d'une stratégie d'aide légale exige au préalable une volonté politique claire de renforcer les politiques publiques qui garantissent l'accès à la justice des personnes vulnérables ; et ensuite que les intervenants du système judiciaire confèrent à ces personnes vulnérables un traitement adapté à leurs circonstances singulières. Il est également recommandé de donner la priorité aux démarches visant à faciliter l'accès à la justice des personnes les plus vulnérables, suite à la concomitance de plusieurs causes ou en raison de l'incidence de l'une d'entre elles.

Tel que nous l'avons vu, cette volonté politique existe et s'exprime clairement dans la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice du Burundi (2011-2015), qui considère la **mise en place d'un système d'aide légale comme une de ses priorités**, ainsi que l'établissement d'un cadre réglementaire pour faciliter l'accès des populations à un conseil juridique de première ligne et garantir, dans le pénal, le droit à la représentation judiciaire des personnes particulièrement vulnérables.

Le Ministre de la Justice en personne a confirmé, le 29 Mars 2012, lors de la Réunion avec les Partenaires techniques et Financières pour la présentation du contenu de la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice, que la mise en place d'un système d'aide

légale, sur la base d'un état des lieux des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire offerts à l'heure actuelle, demeure une de ses priorités, et son soutien au développement d'un cadre réglementaire. En plus, dans le Plan d'Actions 2012 du Ministère de la Justice, « l'existence d'une stratégie » à l'échéance de Décembre 2012 figure comme un des indicateurs à vérifier dans le cadre de l'objectif de fortification de la demande de justice.

Mais pour traduire dans la réalité cette aspiration, et au delà des déclarations de principe, des mesures urgentes doivent être prises dans le court terme :

1. Accélérer et finaliser la procédure d'adoption du nouveau Code de Procédure Pénal, en discussion depuis 2008. Ce Code est nécessaire à la mise en œuvre des réformes amorcées par le Code Pénal de 2009, et même si son adoption imminente est annoncée régulièrement, il n'est pas encore en vigueur.
2. L'élaboration d'un nouveau cadre juridique pour l'aide légale, car le cadre actuellement en vigueur est trop général, et ne contient pas des dispositions pour coordonner l'offre de services par les différentes organisations actives dans ce domaine. Dans cette nouvelle Loi doivent être clairement définis les rôles et contributions respectives et complémentaires de l'Etat, des Barreaux et des organisations non-gouvernementales dans la provision d'aide légale sur le court et moyen terme, le cadre d'intervention et la couverture des matières prioritaires, ainsi que les organismes et les techniciens chargés de faciliter ce service, et en général l'accès de tous les burundais à la justice.
3. A l'instar de nombreux pays africains, la loi pourrait prévoir qu'en l'absence d'avocats résidants au niveau de certaines juridictions, d'autres professionnels pourraient assurer le droit à la défense dans des conditions strictement définies afin d'assurer une qualité raisonnable de ce service.
4. Dans une première phase, ce système pourrait avoir un caractère mixte public-privé, permettant l'intervention de l'Etat mais aussi des d'autres acteurs concernés (et notamment des ONG actives dans ce domaine, ayant fait preuve de leurs capacités pour faciliter ces services).
5. La création et la dotation d'un Fond d'assistance judiciaire, et l'assurance d'une contribution plus que symbolique de la part de l'Etat à inscrire dans le budget du Ministère de la Justice pour faire face aux couts du nouveau système.
6. Les Barreaux devraient d'ores et déjà dresser des listes d'avocats qui seraient distribuées aux juridictions afin de faciliter la mise en œuvre du système de commission d'office, au moins au niveau des juridictions actuellement desservies par les Barreaux de Bujumbura et Gitega
7. Les Barreaux devraient également faire preuve de leur engagement en vue de la réussite du nouveau système en acceptant des propositions réalistes sur le montant des indemnités d'assistance judiciaire, conformément à la réalité économique du pays, afin de rejoindre les besoins de la population vulnérables et attirer le financement par l'Etat et ses partenaires financiers.
8. A fin d'attirer au même temps la confiance de la population, ainsi que des membres de la société civile, de l'Etat et des autres partenaires financiers, les Barreaux devraient s'engager également à mettre en place des systèmes de contrôle de la qualité a priori et a posteriori des prestations des avocats. (cf. Qualité de l'aide légale).
9. L'élaboration et l'adoption de formulaires faciles à utiliser dans le cas de certaines actions, en établissant les conditions pour qu'ils soient accessibles et gratuits pour

les utilisateurs, plus particulièrement dans les cas où l'assistance juridique n'est pas obligatoire.

Au delà de ces mesures structurantes du système, et une fois défini et adopté le cadre légal, il serait nécessaire de promouvoir des actions destinées à fournir des informations de base à tous les acteurs et aux populations bénéficiaires principales du système sur les procédures et les conditions pour obtenir un accès efficace à la justice des personnes vulnérables.

La Déclaration de Lilongwe insiste sur le fait que les représentants du gouvernement, y compris les responsables de la police et des prisons, les juges, les avocats et les procureurs doivent être conscients du rôle crucial que l'assistance juridique joue dans le développement et le maintien d'un système pénal juste et équitable ; et recommande aux responsables des différents organes des systèmes judiciaire et pénitentiaire de s'assurer que les détenus ont pleinement accès à l'assistance judiciaire. Pour leur part, les représentants du gouvernement sont encouragés à autoriser que l'assistance juridique soit fournie « *dès la détention dans les postes de police, au sein des centres de détention provisoire, des tribunaux et des prisons* ».

La Déclaration recommande ensuite aux gouvernements de plus sensibiliser les administrations de la justice pénale aux bénéfices qu'auraient, sur la société, l'apport d'une assistance juridique efficace et l'usage d'alternatives à l'emprisonnement. Ces bénéfices incluent l'élimination des détentions non nécessaires, une gestion plus rapide des dossiers, des procès justes et impartiaux et la réduction de la population carcérale.

La participation des fonctionnaires et des intervenants du système judiciaire au travail de conception, divulgation et formation d'une culture civique juridique, et plus particulièrement celle des personnes qui collaborent avec la justice dans des zones rurales et dans les quartiers défavorisés des grandes villes est donc, à ce titre, fondamental.

2.1 Qui pourrait bénéficier de l'aide légale ?

Dans la plupart des systèmes d'aide légale, celle-ci est octroyée à toute personne ayant une résidence habituelle au pays en question ; et la condition principale pour bénéficier de l'aide ne se situe pas au niveau de la nationalité ou de la résidence habituelle, mais essentiellement au niveau des ressources mensuelles et financières du demandeur, car les bénéficiaires naturels de ces systèmes sont les personnes à revenus modestes qui ne peuvent pas honorer les frais d'avocats, d'huissiers ou actes administratifs relatifs à un procès.

Dans ces systèmes, l'État instaure des barèmes précis calculés selon des règles mathématiques rigoureuses, revus annuellement, pour définir le droit à l'aide légale. Ces barèmes, basés sur les ressources de l'année civile précédant la demande, permettent de calculer le montant de l'aide qui peut être totale ou partielle.

Le contexte économique est radicalement différent au Burundi, où nous constatons que, faute de moyens, pour une partie importante de la population burundaise, l'assistance juridique et judiciaire est la seule et unique voie d'accès à la justice. Et nous avons également constaté l'étendue des besoins de cette population, mais aussi les capacités et

les ressources nécessairement limitées des acteurs de l'aide légale, - et notamment le faible nombre et le manque de spécialisation des avocats.

Nous l'avons mentionné également, les critères d'éligibilité établis jusqu'à présent par les différentes organisations pourvoyeuses de services d'aide légale sont très variables, ainsi que les conditions pour son octroi.

D'autre part, l'inexistence ou l'insuffisance de moyens de financement du système c'est un problème crucial qui se pose non seulement dans les pays moins avancés mais aussi, toutes proportions confondues, dans des pays disposant des systèmes d'assistance plus développés et suffisamment rodés.

Compte tenu donc de l'incertitude quant aux moyens financiers que l'Etat pourrait consacrer à la mise en place et à l'opérationnalisation du système d'ici à 2015, ainsi qu'aux incertitudes quant à la pérennité d'un système qui serait majoritairement financé par des contributions des bailleurs externes, il est donc fondamental d'établir une échelle des priorités, en commençant par la sensibilisation de la population sur ses droits et la manière de les exercer et/ou de les défendre.

Idéalement donc, l'assistance judiciaire devrait être accordée à tous les burundais et à d'autres personnes résidant (même irrégulièrement) au Burundi, lorsqu'en raison de l'insuffisance de leur ressources, se trouveraient dans l'impossibilité d'exercer ses droits en justice, que ce soit en tant que demandeurs, ou bien pour se défendre.

Néanmoins, en conformité avec la pratique de l'aide légale dans le monde, et dans certains pays de la sous-région, à court terme seulement **l'aide juridique** dite de « première ligne » devrait être pratiquée au bénéfice de tous, à hauteur des capacités de chaque acteur, tandis que **l'assistance judiciaire devant les tribunaux**, plus couteuse, devrait se limiter, dans une première phase, à des publics jugés particulièrement vulnérables, soumis à des procédures pénales¹², en assurant des prestations d'assistance juridique à toutes les étapes de la chaîne et de la procédure pénale, avec l'objectif de l'étendre progressivement à d'autres domaines (civil, social, administratif) en fonction des moyens et des ressources disponibles, et dans des conditions à définir, le cas échéant, ultérieurement.

L'aide judiciaire ne serait accessible, en tout cas, qu'aux seules personnes physiques.

Toutes les personnes physiques pourraient donc obtenir un conseil en toute matière juridique, être orientées sur les démarches nécessaires à la défense de leurs droits, et éventuellement d'être orientées vers d'autres systèmes alternatifs à la justice pour la résolution à l'amiable de leurs conflits. Ce conseil juridique pourrait être donné par des avocats ou par des juristes commis d'office au service de l'Etat, si la personne venue demander un conseil ne dispose pas de revenus suffisants. A moyen/ long terme, ces services de conseil pourraient s'étendre également aux personnes morales.

¹² Recommandation no. 3 de la Déclaration de Lilongwe : « Prodiguer une assistance juridique à toutes les étapes du processus pénal ». Un individu soumis à des procédures pénales ne devrait jamais se voir barré l'accès à une assistance juridique et devrait toujours se voir garantir le droit de voir et de consulter un avocat, un para juriste accrédité ou un assistant juridique

La récente création, par Ordonnance Ministérielle no. 550/293 datée du 28 Février 2012, des Bureaux d'accueil des justiciables au sein des Cours et Tribunaux de Burundi va dans cette ligne d'assurer un service professionnel d'accueil, d'écoute et d'orientation des justiciables, et le premier contact entre les justiciables et les institutions judiciaires.

En fonction des demandes des usagers, sa vocation est également d'assurer, d'une part l'accueil dit « de première ligne », c'est-à-dire l'orientation vers les services judiciaires compétents, ou le cas échéant vers d'autres structures étatiques ou de la société civile ; donner des informations à caractère général sur les démarches administratives ou judiciaires ; et organiser et aiguiller l'accès aux services de la juridiction et du Parquet.

Mais le cahier des charges de ces bureaux prévoit également l'accueil dit de « deuxième ligne » pour référer les bénéficiaires au sein des services de la juridiction sur rendez-vous, en organisant les permanences de Magistrats, Greffiers et Secrétaires du Parquet. A cet effet, ils doivent remplir des fiches de consultation pour chaque bénéficiaire, collecter des fiches de consultation de deuxième ligne ; et ensuite compiler des statistiques sur les types de consultation.

Du fait de la très récente création des Bureaux d'Accueil, nous ne disposons pas encore des données pour évaluer sa contribution à une meilleure connaissance des démarches administratives ou judiciaires à faire pour avoir un meilleur accès aux services judiciaires.

Le Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara Neza » a mis également en place, depuis 2009, dans le cadre du renforcement de la justice de proximité, des **services d'aide juridique**, organisés au niveau communal dans trois communes pilotes (Nyarusange, Butaganzwa et Gitaramuka) respectivement dans les provinces de Gitega, Kayanza et Karusi. Au cours de l'année 2011, le Programme a étendu le projet sur les provinces de Ruyigi et Bururi et a encouragé l'association de plusieurs communes dans la création des services d'aide juridique intercommunaux (SAJI)

Ces services sont fournis par des animateurs juristes qui assurent des permanences dans les Communes pour des consultations et la réalisation des diligences en faveur des bénéficiaires du service. Des conseils juridiques sont donnés en toutes matières, des diagnostics précis sur des problèmes juridiques rencontrés, ainsi que des indications sur les démarches à faire en vue de leur résolution. Pour les mineurs d'âge, une attention particulière est apportée pour travailler en réseaux avec les organisations actives, au niveau local en matière de protection des orphelins et autres enfants vulnérables.

Une orientation vers d'autres organisations offrant des services complémentaires ou vers d'autres autorités administratives et/ou judiciaires peut également être donnée.

Dans plusieurs cas, la seule réalisation des démarches simples,- comme la rédaction d'une plainte ou d'une lettre de réclamation, l'explication des démarches administratives simples, une demande de report d'un paiement, ou des indications pour la conclusion d'un bail-, permettent d'éviter des litiges futurs et donc des recours aux tribunaux.

Par conséquent, l'intérêt de la création des nouveaux services d'aide juridique intercommunaux est évident dans la mesure où ces services prêtent aujourd'hui un appui juridique « de première ligne » aux citoyens qui étaient jusqu'à récemment presque abandonnés à eux-mêmes.

D'après nos contacts avec les responsables du Programme « Gutwara Neza », l'extension et l'implantation de ces services au niveau national et pour couvrir la totalité du territoire burundais pourrait être envisagé dans le cadre du nouvel appui de l'Union Européenne pour la période 2012-2014, et pourrait faire partie intégrante de la Stratégie National d'Assistance Légale. Ainsi, le volet « assistance juridique » pourrait être assuré par les services communaux, permettant aux autres Organisations de la Société Civile nationales et internationales actives dans le domaine de l'assistance judiciaire de se concentrer sur ce volet de l'aide légale.

2.2 Les vulnérables prioritaires

Les personnes sont dites vulnérables lorsque, à cause de leur âge, genre, état physique ou mental, ou à cause de circonstances sociales, économiques, ethniques et/ou culturelles, elles trouvent des difficultés particulières pour exercer pleinement leurs droits, reconnus par le système judiciaire, devant la justice. Compte tenu de la situation socio-économique actuelle du pays, on pourrait considérer que plus de 90% de la population burundaise serait en situation de vulnérabilité par rapport à l'assistance juridique et judiciaire

La détermination concrète des personnes vulnérables dépend, dans chaque pays, de leurs caractéristiques spécifiques, mais également de leur niveau de développement social et économique.

Voici donc quelques causes de vulnérabilité :

- **L'âge.** En règle générale, toute personne n'ayant pas dix-huit ans est considérée comme un mineur, à l'exception de ceux considérés pénalement responsables avant, en vertu de la législation nationale applicable. Les mineurs doivent faire l'objet d'une tutelle spéciale par les organes du système judiciaire compte tenu de leur développement évolutif.

Le vieillissement peut également être une cause de vulnérabilité, lorsque la personne adulte âgée a certaines difficultés, compte tenu de ses capacités fonctionnelles, pour exercer ses droits devant la justice.

- **Le handicap.** On entend par handicap la déficience physique, mentale ou sensorielle, qu'elle soit permanente ou temporaire, qui limite la capacité d'exercer une ou plusieurs activités essentielles de la vie quotidienne et qui peut être occasionné ou aggravé par l'environnement économique et social. On fera en sorte d'établir les conditions nécessaires pour garantir l'accessibilité des personnes handicapées au système judiciaire. On prendra à leur égard des mesures leur permettant d'utiliser tous les services judiciaires demandés et de disposer de toutes les ressources qui garantiront leur sécurité, mobilité, commodité, compréhension, intimité et communication.

- **L'appartenance à des minorités.** Les personnes faisant partie des minorités nationales ou ethniques, religieuses et ou linguistique peuvent être vulnérables lorsqu'elles exercent leurs droits devant le système judiciaire de l'Etat. Sa dignité doit être respectée lorsqu'elle sera en contact avec la justice, en leur permettant d'exercer pleinement leurs droits devant la justice, sans aucune discrimination pouvant être fondée sur leur origine ou leur identité ; et les pouvoirs judiciaires doivent veiller à ce que les

organes d'administration de la justice de l'état respectent leur dignité, leur langue et leurs traditions culturelles. Ceci sans préjudice des formes de résolution de conflits propres à ces minorités, favorisant leur harmonisation avec le système d'administration de la justice de l'état.

- **La victimisation.** On considère comme victime toute personne physique ayant subi un dommage occasionné par une infraction pénale, comprenant la lésion physique comme la lésion psychique, la souffrance morale et le préjudice économique. Le terme victime peut également inclure, le cas échéant, la famille immédiate ou les personnes qui sont à la charge de la victime directe.

La victime d'un délit est vulnérable lorsque qu'elle se trouve très limitée pour éviter ou diminuer les dommages et les préjudices dérivant de l'infraction pénale ou de son contact avec le système judiciaire, ou pour affronter les risques de subir une nouvelle victimisation.

La vulnérabilité peut trouver son origine dans les caractéristiques personnelles de cette personne ou bien dans les circonstances de l'infraction pénale. Sur ce plan, ce sont, entre autres, les mineurs, les victimes de violence domestique ou familiale, les victimes de délits sexuels, les adultes âgés, ainsi que les parents proches des victimes décédées après une mort violente qui sont les plus vulnérables.

On encouragera donc l'adoption de mesures susceptibles de diminuer les effets négatifs du délit (victimisation primaire) ; et on fera également en sorte que le dommage souffert par la victime du délit n'empire pas après son contact avec le système judiciaire (victimisation secondaire).

On tâchera de garantir, pendant toutes les phases de la procédure pénale, la protection de l'intégrité physique et psychologique des victimes, surtout en faveur des personnes qui sont susceptibles d'intimidation, de représailles ou de victimisation répétée (lorsqu'une même personne est victime de plus d'une infraction pénale pendant un temps déterminé).

Il sera peut-être également nécessaire d'octroyer une protection particulière aux victimes qui vont témoigner pendant la procédure judiciaire. On prêterait particulièrement attention aux cas de violence familiale, ainsi qu'au moment où la personne à qui on attribue le délit sera mise en liberté.

- **Les migrations et les déplacements internes** peuvent constituer également une cause de vulnérabilité, tout spécialement dans le cas des travailleurs migrants et de leurs proches. On considère travailleur migrant toute personne qui réalisera, réalise ou a réalisé une activité rémunérée dans un Etat qui n'est pas le sien. On accordera une protection spéciale aux bénéficiaires du statut de réfugié conformément à la Convention sur le Statut des Réfugiés de 1951, ainsi qu'aux demandeurs d'asile.

Les réfugiés et les déplacés forment quant à eux une population très hétérogène et présentent un ensemble de facteurs de vulnérabilité sociale et juridique, - méconnaissance non seulement du cadre juridique mais aussi souvent de la langue locale - au delà du seul manque des moyens, qui les qualifie également pour bénéficier de l'aide légale.

Les personnes déplacées à l'intérieur du territoire peuvent également être vulnérables. Ce sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été obligés de s'échapper ou de fuir leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, suite à un conflit armé ou pour éviter les effets de ce conflit, à cause d'une violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas traversé la frontière de leur pays.

- **La pauvreté** constitue une cause d'exclusion sociale, sur le plan économique comme sur le plan social et culturel. Il s'agit souvent du plus sérieux obstacle pour accéder à la justice et plus particulièrement pour les personnes qui sont vulnérables pour d'autres raisons. Pour cette raison, il faut promouvoir la culture ou l'alphabétisation juridique des personnes en situation de pauvreté, ainsi que les conditions pour améliorer leur accès efficace au système judiciaire.

- **Le genre.** La discrimination que souffre la femme dans certains milieux est aussi un grand obstacle pour accéder à la justice. Il est également aggravé dans les cas où il existe d'autres causes de vulnérabilité. On entend par *discrimination contre la femme* toute distinction, exclusion ou restriction basée sur le sexe, ayant pour objet ou résultat, diminuer ou annuler la reconnaissance, le bénéfice ou l'exercice par la femme, indépendamment de son état civil, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la sphère politique, économique, sociale, culturelle et civile ou dans toute autre sphère.

On considère violence contre la femme toute action ou conduite, basée sur son genre, qui occasionne la mort, des dommages ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, dans le domaine public comme dans le privé, en utilisant la violence physique ou psychique.

Il faut prendre les mesures nécessaires pour éliminer toute discrimination contre la femme pour accéder à la justice pour la tutelle de ses droits et intérêts légitimes, parvenant à l'égalité effective de conditions ; et on prêtera particulièrement attention aux cas de violence contre la femme, en établissant des mécanismes efficaces pour protéger ses biens juridiques, pour accéder aux procédures judiciaires et pour que les démarches soient rapides et opportunes.

- **La privation de liberté** ordonnée par une autorité publique compétente, peut également engendrer des difficultés pour exercer pleinement, en justice, le reste des droits dont est titulaire la personne privée de liberté, et plus particulièrement lorsqu'il existe une autre cause de vulnérabilité tel que signalé précédemment. On considère privation de liberté celle qui est ordonnée par une autorité publique, à cause de l'enquête d'une infraction, d'un délit, de l'accomplissement d'une condamnation pénale, d'une maladie mentale ou pour toute autre raison.

Au vu de toutes ces différentes catégories des personnes vulnérables, il apparaît nécessaire de spécialiser les actions en faveur de personnes vulnérables clairement identifiés de manière coordonnée entre les pourvoyeurs d'aide légale, de bien cerner les matières prioritaires en fonction des moyens disponibles, et de procéder par ordre de priorité.

Tenant compte des définitions et des critères précédents, ainsi que des conclusions de l'Étude de base sur l'aide légale au Burundi de Julien Moriceau et Caritas Nyonzima, de la situation carcérale au Burundi en début 2012¹³, et sur base de l'expérience des membres de la société civile expérimentés dans le domaine, il faudrait se concentrer sur « les plus vulnérables des vulnérables », et donc les personnes qui doivent être considérées à ce titre face à la justice au Burundi seraient notamment les **personnes confrontées à une affaire pénale**, - notamment les détenus, les femmes, les mineurs, et les personnes se trouvant dans une situation d'indigence.

Le Groupe Thématique « Demande de Justice » a défini deux types de groupes vulnérables prioritaires :

- Les **mineurs pénalement responsables** (à partir de 15 ans, et âgés de moins de 18 ans) et les **détenus**, - avec une attention particulière aux détenues préventifs¹⁴, sans chef d'accusation ou au-delà de l'expiration de leur peine, ou encore maintenues en détention ou en prison sans accès aux tribunaux-, dont les droits devraient être protégés de manière systématique et sans contrôle a priori de leur état d'indigence.
- Les **victimes de violences sexuelles, les personnes atteintes d'handicap, de déficience ou de maladie mentale, les réfugiés au Burundi ou déplacées** au sein du Burundi, et les **victimes d'actes de torture, traitements inhumains ou dégradants**.

Ces catégories ne devront pas passer le contrôle d'éligibilité par la Commission d'Assistance Judiciaire qui prendra en compte ces différents critères de vulnérabilité.

Le Groupe thématique propose de rendre efficace le droit à la défense des mineurs et des détenus en prévoyant dans le nouvel avant-projet de loi sur l'aide légale une « **présomption de vulnérabilité** » à leur égard. Cette présomption permettrait d'éviter de procéder à un contrôle systématique de l'éligibilité à l'assistance judiciaire de ces publics. Ainsi, le juge saisi d'une affaire de mineur ou de détenu, devra systématiquement s'assurer qu'ils sont défendus par des avocats, - que ce soit celui de son choix, ou alternativement commis d'office- sous peine de nullité du jugement.

En outre, la vulnérabilité doit être définie comme dépassant le seul critère d'indigence. D'autres facteurs de vulnérabilité ont été reconnus tels que le déséquilibre des forces entre les parties et notamment dans les cas de personnes confrontées à l'État.

Pour ce qui est des matières éligibles à l'assistance judiciaire, idéalement elle devrait être accordée non seulement en matière pénale, mais également en matière civile, commerciale, sociale et/ou administrative, et dans tous les cas des litiges portés ou à porter devant des juridictions burundaises, de même qu'aux actes conservatoires et d'exécution. Néanmoins, la situation d'incertitude existant actuellement quant au financement du système, nous amène à proposer d'accorder la priorité à court-moyen terme aux matières pénales. Une fois mise en place le système, et dans le cas où il serait

¹³ Situation Carcérale au Burundi, mise à jour par la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires au 15/01/2012 : Bujumbura : 2139 prévenus adultes et 145 prévenus mineurs, Gitega : 666 prévenus adultes et 14 prévenus mineurs, avec un total pour le Burundi de 5181 prévenus adultes et 237 mineurs prévenus. Nombre de détenus total au Burundi est de 10 598 adultes et 399 mineurs.

¹⁴ ASF mène depuis fin 2010, à titre pilote dans quatre prisons du pays, une assistance judiciaire systématique aux personnes en détention provisoire. Dans ce cadre, ASF travaille avec des avocats burundais spécialement formés à cet effet.

en mesure de satisfaire ces besoins, dans un plus long terme, les matières civiles pourraient également être considérées.

En matière civil, il serait préférable dans ce première phase, de proposer une liste ouverte des personnes spécialement vulnérables (à titre d'exemple) dans laquelle on pourrait inclure, mais à titre purement indicatif, les handicapés, les malades mentaux, les mineurs en danger, les orphelins, les enfants nés en prison, les travailleurs domestiques, et les minorités particulièrement vulnérables (à définir).

Dans le cas précédents, les Commission d'Assistance Judiciaire devraient tenir compte du degré de vulnérabilité et décider sur l'octroi de l'Assistance Judiciaire.

2.3 Les modalités d'intervention

De manière à rendre effectif ce droit à l'accès à la justice, et de manière à prévenir toute discrimination éventuelle des bénéficiaires de l'assistance judiciaire, le Groupe thématique a entériné 2 procédures possibles :

- La commission d'office
- Le traitement des demandes d'assistance judiciaire par une Commission d'Assistance Judiciaire (CAJ) indépendante

2.3.1 La Commission d'office

L'assistance juridique devrait commencer à partir de la garde à vue, afin de s'assurer du respect du droit des détenus à ne pas répondre, ou s'ils souhaitent de le faire en présence d'un avocat. Il faudrait donc s'assurer que tous les détenus soient informés de ses droits dans tous les commissariats, et prévoir des formulaires de requête d'Assistance Judiciaire à la disposition de tous les prévenus. Il est également essentiel d'assurer le respect des délais de maintien en garde à vue. Finalement, il faut également sensibiliser les agents de police sur la nécessité d'humaniser les procédures pénaux, et en général de la politique pénale, en ligne avec l'axe III de la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice – Une Justice Pénale humanisée.

Mais bénéficier de la commission d'office ne veut pas dire bénéficier nécessairement de l'assistance judiciaire. Cela veut uniquement dire que les juges doivent s'assurer que tous les détenus soient défendus. A ce titre, les mineurs pénalement responsables et les détenus seraient des catégories absolument prioritaires et devraient être défendus par un avocat. Ils ont donc droit à l'assistance judiciaire de facto, quelque soit leur état d'indigence.

L'effectivité du fonctionnement de ces Commissions ne sera pas possible sans une implication accrue des Barreaux, et sans une planification et organisation des permanences. Il est donc essentiel que les Barreaux dressent des listes des avocats intéressés et disponibles pour assurer l'assistance judiciaire des mineurs et des détenus, dans une première phase au moins dans les localités desservies par des avocats résidents inscrits aux Barreaux de Bujumbura et de Gitega, et dans la mesure du possible, d'établir des listes par des domaines de spécialisation.

Les magistrats de ces localités pourront se référer à cette liste pour demander la désignation des avocats commis d'office. Avec l'implication des magistrats et des avocats, la commission d'office pourrait donc être rendue effective dans un court terme.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas au Juge de désigner l'avocat, et à cet effet il faudrait bien définir les mécanismes de désignation et de communication entre Juge et Bâtonniers. Il est donc impérative une meilleure communication entre le Parquet et les Barreaux (au vu du problème constaté du manque de synergie et de communication institutionnelle entre les différents acteurs de la chaîne pénale, dénoncés par plusieurs études), et prévoir l'élaboration des Protocoles de coordination.

La désignation serait communiquée à l'avocat chargé du dossier, aux intéressés et aux organes judiciaires. La communication à l'avocat serait réalisée par courrier recommandé, et par courrier électronique (s'il dispose de ce dernier). Dans ce dernier cas, l'information figurant au texte du courrier serait restreinte, et l'avocat désigné devrait obtenir le complément d'information auprès du Barreau, pour des raisons de sécurité, de confidentialité et la protection des données qui interdisent davantage d'information dans le texte du courrier électronique.

L'avocat assurant la défense d'un dossier dans une procédure judiciaire s'oblige à continuer cette défense dans d'autres instances, et ce éventuellement jusqu'à l'exécution de l'arrêt

Dans le moyen terme et selon l'avancement à la fois au niveau des juridictions dans le fonctionnement de la commission d'office et au niveau du Barreau dans l'organisation de l'assistance judiciaire, la liste des avocats disponibles dans d'autres provinces sera agrandie.

En attendant le nouveau texte de loi sur l'aide légale, l'art. 123 du Code de Procédure Pénale en vigueur¹⁵ continuera à s'appliquer et peut servir de base à cela.

2.3.2 Les Commission d'Assistance Judiciaire (CAJ)

L'assistance judiciaire serait accordée par la décision des Commissions d'assistance judiciaire, qui seraient créées dans chaque juridiction au niveau des 17 Tribunaux de Grande Instance ; mais pour assurer la coordination des travaux de ces CAJ, une Commission Nationale d'aide juridique et d'assistance judiciaire serait également instituée, composée de :

1. un représentant du Ministre de la justice, qui exercerait la présidence.
2. deux représentants des Barreaux des Avocats, dont l'un serait le vice-président
3. un représentant du Ministre des finances,
4. un représentant du Ministre en charge des affaires sociales,
5. le Procureur Général de la République,
6. un greffier en chef élu par ses pairs,
7. trois représentants des OSC ayant dans leur objet statutaire l'assistance judiciaire.

¹⁵ Chacune des parties peut se faire assister d'un avocat ou d'une personne agréée spécialement dans chaque cas par le Tribunal pour prendre la parole en son nom. Sauf si le prévenu s'y oppose, le juge peut demander au Bâtonnier de lui désigner un avocat inscrit au Barreau »

La Commission nationale aurait son siège à Bujumbura, et serait placée sous la tutelle du Ministère de la justice en collaboration avec les Barreaux du Burundi. Elle disposerait d'un secrétariat permanent dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement seraient fixés par décret.

Les frais de fonctionnement de la Commission et du Secrétariat permanent, nécessairement réduits du à sa composition majoritaire par des fonctionnaires publiques, seraient à la charge du Trésor public et feraient l'objet d'une dotation annuelle dans le cadre de la Loi des finances.

Tel que proposé par le Groupe thématique « Demande de justice », des Commissions d'Assistance Judiciaire seraient créées dans chaque juridiction, comme structures d'appui à la Commission Nationale d'Assistance Judiciaire, afin de rendre effectif le droit à l'accès à la justice des personnes vulnérables prioritaires. Ces catégories de personnes qui peuvent changer avec l'évolution de la société burundaise devraient être reconnues par décret (au lieu de par la Loi) afin que celui-ci soit modifiable plus aisément.

Contrairement au Cameroun où ces commissions sont instituées à partir des tribunaux de première instance (équivalent des tribunaux de résidence au Burundi), le Groupe thématique propose que ces Commissions soient instituées au niveau des 17 Tribunaux de Grande Instance », et éventuellement au niveau des trois Cours d'Appel. Ce seraient donc ces Commission d'Aide Judiciaire qui décideraient sur l'octroi de l'assistance

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de ces structures d'appui seraient fixés par la Commission Nationale, mais d'ores et déjà ont peut prévoir que ces Commissions d'Assistance Judiciaire seraient composées :

- d'un Juge
- d'un représentant du Parquet
- des représentants d'organisations de la société civile
- des représentants des CDF lorsque résident dans la localité, ou de l'autorité municipale
- des avocats résidant dans la localité

Ce n'est qu'à moyen terme que ces CAJ pourraient être effectives et selon les localités puisque ce système nécessite une implication active de la part du pouvoir judiciaire dans la mobilisation des magistrats et de l'administration dans la provision et revue des documents de certificats d'indigence. Un appui technique serait également nécessaire dans le court terme pour le développement d'un document uniformisé de demande d'assistance judiciaire.

Pour ce qui est de la procédure devant ces Commissions, les personnes requérant l'assistance judiciaire se tourneraient vers les acteurs de l'aide légale les plus proches (Bureaux d'accueil, SAJI) afin d'expliquer leur situation. Une fois certifiés la pertinence et le besoin d'une réponse judiciaire au problème soumis, ces personnes rempliraient des demandes d'assistance judiciaire.

Les CAJ pourraient ordonner des enquêtes afin de recueillir toute information nécessaire à l'examen des cas qui lui seraient soumis, demander et recevoir tous les documents qu'elle jugerait importants, sans risquer de se voir opposer le secret professionnel, à la

fois des services de l'Etat et des collectivités publiques territoriales décentralisées, ou les organismes de sécurité sociale.

A moyen ou long terme, selon les capacités du Groupe Thématique, ces demandes d'assistance judiciaire pourraient être uniformisées en produisant un formulaire unique reprenant les questions clés. Ces formulaires seraient ensuite envoyés au chef de la juridiction qui organise les CAJ afin de statuer sur l'éligibilité à l'assistance judiciaire de ces requérants. Les demandes accordées sont ensuite envoyées au Barreau qui s'occuperait de la désignation (lorsque le Barreau aura organisé l'assistance judiciaire dans cette localité) ou à l'association qui désigne des avocats collaborant avec elle).

Le Groupe thématique reconnaît que la vulnérabilité n'est pas uniquement une question économique ; et afin de prendre en compte les autres facteurs de vulnérabilité il a été proposé d'utiliser une **demande d'assistance judiciaire type** reprenant les questions clés permettant d'évaluer le niveau de vulnérabilité du requérant. Ces demandes devront s'accompagner ou non d'un certificat d'indigence (cf. ci après).

Au Burundi, les administrateurs locaux délivrent des certificats d'indigence notamment pour l'éducation, la santé ou la justice. Le Groupe thématique propose 2 étapes pour améliorer ce système :

- La revue du contenu du document en vue d'y inclure une motivation de la décision de l'administrateur local selon des critères prédéfinis (il s'agit ici d'opérer des questions croisées, identiques à celles contenue dans le document type de demande d'assistance judiciaire)
- Prévoir dans la loi que « lorsque l'administrateur local refuse d'accorder un certificat d'indigence » le requérant peut néanmoins adresser une demande directement à la CAJ. Cette option permet d'éviter des abus de pouvoirs éventuels de la part des administrateurs locaux.
- Quant à la procédure décisionnelle de la CAJ, le Groupe thématique propose qu'elles soient composées au minimum de 5 membres dont un Magistrat, un représentant du Parquet, un membre d'une organisation locale (par exemple, le CDF) ou du Service d'aide juridique communale (en cas d'extension au niveau national de ces services dans le cadre du projet Gutwara Neza), un représentant d'une Organisation de la Société Civile, et un avocat (s'il y en a dans le ressort de la juridiction), pour éviter que le nombre de juges soient majoritaires. Ils procéderaient à la lecture et analyse des demandes d'assistance judiciaire et se prononceraient sur l'octroi ou la dénégalation de l'assistance judiciaire à la majorité simple. Ses décisions devraient être motivées dans un document uniforme et à développer intitulé « Demande d'assistance judiciaire ».

A ce stade de discussion de la stratégie, le Groupe thématique ne s'est pas entendu sur l'importance d'un recours, en cas de dénégalation, qui pourrait être présenté auprès de la Commission Nationale d'Assistance Judiciaire.

Toute intervention d'un avocat intervenant au titre de l'assistance judiciaire aurait droit à la perception d'une indemnité à charge du Fond d'Aide Judiciaire. Aux effets de percevoir cette indemnité, les avocats devraient justifier formellement l'intervention et les démarches réalisées auprès du Barreau, dans un délai d'un mois à partir de la date de la dernière démarche. Ensuite, tous les trois mois, le Barreau préparerait un dossier

certifiant l'ensemble des prestations effectuées, aux effets de sa présentation au Ministère de la Justice, ou à l'organe gestionnaire du Fond pour paiement.

3. Le rôle des acteurs de l'aide légale

Les acteurs clés de l'aide légale dans les pays disposant d'un tel système sont l'Etat,- détenteur du monopole de la délivrance du service public de la justice - ; le Barreau,- en vertu du monopole de représentation et de l'assistance légale de l'avocat devant les cours et tribunaux dans la plupart de législations- ; et les Organisations de la Société Civile, chargés de couvrir ces besoins en cas de manquements des deux premiers.

En général, correspond à l'Etat la mise en place du cadre législatif régissant et organisant le système d'aide légale, la dotation d'un budget permettant le fonctionnement du système et le paiement des pourvoyeurs de ces services, et le contrôle sur les dépenses du système à charge du budget de l'Etat.

Les Barreaux, quant à eux, assurent la provision des services de conseil et d'assistance juridique, l'objectivité des désignations, ainsi que le suivi et le contrôle de qualité des prestations. Dans la plupart de systèmes, ce sont les Barreaux qui gèrent les demandes d'e, analysent les résultats des services rendus et rendent compte des besoins aux Ministères de Justice

3.1 L'Etat

Selon le cadre légal et institutionnel analysé précédemment, le secteur de l'aide légale au Burundi serait dominé par un double monopole de l'Etat et du Barreau. L'Etat détient le monopole de la délivrance du service public de la justice et, à ce titre, se doit de garantir l'accès égal pour l'ensemble des citoyens. Mais nous l'avons vu, dans les faits, l'Etat n'assure ni finance un système d'aide légale organisé.

Néanmoins, l'Etat a prouvé son engagement en faveur de l'amélioration de l'aide légale au Burundi à travers les actions concrètes suivantes :

- La reconnaissance et la formalisation du Forum de l'aide légale lancé par ASF en janvier 2011 en Groupe Thématique « Demande de justice » par ordonnance ministérielle N°550/2644 du 2 décembre 2011
- La désignation d'un point focal, en la personne de M. Salvator Doyidoi à la direction du groupe thématique, représentant le Ministère de la Justice, et ayant déjà participé au Forum de l'aide légale et aux voyages d'étude des systèmes d'aide légaux en Belgique et au Cameroun.
- L'inscription dans la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice de la mise en place d'un système d'aide légale parmi ses priorités pour la période 2011-15 ; la création d'un fonds d'assistance judiciaire en 2013, et l'augmentation annuelle du nombre des bénéficiaires de ce fonds.
- La création et organisation, par ordonnance ministérielle N° 550/293 du 28 février 2012 des Bureaux d'accueil des justiciables au sein des Cours et Tribunaux du Burundi, où les greffiers seront formés à informer et orienter la population sur la loi et les procédures. Dans une première phase, ces Bureaux d'Accueil devraient être immédiatement opérationnels dans 4 juridictions, et être progressivement étendus à toutes les juridictions du pays, idéalement à partir de l'année 2013. En

outre, la Coopération Technique Belge va se charger d'appuyer la formation des greffiers à leur nouvelle tâche. Les résultats obtenus pourront être rapportés au Groupe Thématique.

A court terme, l'Etat s'engage à maintenir son soutien et impulser davantage le cadre de concertation du Groupe Thématique afin qu'il puisse notamment contribuer, en appui au Ministère de la Justice, à l'élaboration d'un nouvel avant projet de loi sur l'aide légale dans le courant de l'année 2012.

Très récemment, le Ministre de la Justice a confirmé que la mise en place du système d'aide légale et son soutien au développement d'un nouveau cadre réglementaire pour l'aide légale figurent parmi ses priorités pour 2012.

Le nouvel avant projet de loi, définira clairement les rôles et contributions respectives et complémentaires de l'Etat, des Barreaux et des organisations non-gouvernementales dans la provision d'aide légale sur le court et moyen terme, le cadre d'intervention et la couverture des matières prioritaires, les organismes chargés de faciliter ce service, ainsi que les points que le Ministère de la Justice juge nécessaires en vue de sa transmission pour adoption par le Conseil des Ministres avant la fin de l'année 2012.

En attendant, il reconnaît que certaines parties de la stratégie pourront déjà être mises en œuvre, dès l'entrée en vigueur du nouveau Code de Procédure Pénale, telles que la généralisation des services d'assistance juridique et la création des CAJ.

L'Etat reconnaît également le besoin de s'engager financièrement à hauteur de ses capacités afin de contribuer à la mise en œuvre effective de la SNAL. Le Groupe Thématique a considéré que dans un premier stade, l'Etat devait s'engager financièrement afin de garantir le système de commission d'office et ainsi permettre aux mineurs et aux détenus du Burundi d'accéder effectivement et efficacement à la justice. Le Groupe thématique reconnaît les difficultés financières ressenties actuellement par le budget de la justice et prévoit d'organiser un plaidoyer auprès du Ministère pour l'année 2013. Ce plaidoyer consistera notamment dans l'exercice de calcul détaillé du montant des indemnités d'assistance judiciaire qui permettront d'établir un budget national pour la défense des mineurs et des détenus au Burundi. Cette demande devra être discutée avec le Ministère qui pourrait par lui-même préparer une proposition de montant à allouer à l'assistance judiciaire pour l'année 2013.

3.2 Les Barreaux

Les avocats sont des acteurs essentiels pour un bon fonctionnement de la justice. Ce sont eux qui sont le plus en contact avec les justiciables, et l'image de la justice passe donc par l'opinion que les citoyens formulent à l'endroit de ces auxiliaires de justice. L'importance de la prestation professionnelle libre et l'indépendance des avocats, ainsi que l'implication des Barreaux dans l'organisation et mise en œuvre du service sont unanimement reconnus dans tous les systèmes d'assistance juridique. Il est donc essentiel qu'ils soient pris en compte dans la mise en place du futur système d'aide légale.

Les avocats régulièrement inscrits ont seuls le droit d'exercer la profession d'avocat au Burundi¹⁶, jouissant donc à ce titre du monopole professionnel, à l'exception de l'assistance et la représentation des parties aux audiences civiles par des mandataires spécialement agréés et fixées par le Code de Procédure Civile. Mais aussi il leur est interdit de refuser de défendre les prévenus, ...et de donner assistance aux parties, dans les cas où la Loi ou les règlements lui en font un devoir (Art. 41)

D'autre part, les articles 55 et 56 du Statut de la profession d'avocat prévoient la désignation d'office des avocats pour assurer convenablement la défense des parties qui manquent des moyens suffisants. « *L'avocat commis ou désigné est tenu de prêter son concours à la partie assistée, sauf motif légitime d'excuse ou d'empêchement admis par la juridiction ou le Bâtonnier qui a procédé à cette désignation ou commission* ».

A ce titre, le Conseil de l'Ordre doit organiser « des consultations pour accueillir, informer et orienter les justiciables aux ressources insuffisantes ».

Les Barreaux sont également les garants de la qualité de la profession (déontologie, discipline, stage et formation continue des membres) et de l'indépendance des avocats, et ses mandats et statuts lui confèrent, comme acteur de la société civile, une indépendance par rapports aux autorités.

Au cours de dernières années, l'exercice de la profession d'avocat s'est considérablement développé au Burundi, passant d'une trentaine d'avocats au début des années 2000 jusqu'à plus de 250 d'après les estimations des deux Barreaux existants actuellement au pays. Mais cette remarquable croissance des effectifs des Barreaux peut s'avérer trompeuse car, d'après les informations recueillis pour l'élaboration de ce document, au moins deux tiers de ses effectifs seraient des avocats stagiaires, encore en période de formation, et avec une expérience très limitée pour ce qui est de l'exercice et la pratique professionnels. En tout cas, la multiplication des effectifs ne s'est vue accompagnée d'un développement similaire au niveau des activités d'aide légale systématiques ou à grande échelle. Au contraire, dans les faits, l'étude de base indique que « *l'engagement et la volonté du Barreau vers la prise en charge de la délivrance de l'assistance judiciaire est encore extrêmement timide* ».

Quoi qu'il en soit, depuis 2010 le Barreau de Bujumbura a adopté et mis en œuvre un Plan stratégique (2010-2013) qui énonce comme sa quatrième priorité « la promotion des activités d'aide juridique et de programmes qui renforcent, protègent et servent le public »¹⁷. La reprise de la gestion de la boutique de droit de Bwiza et la permanence juridique de Kamenge, transférés par ASF, sont également à mettre au positif du bilan du Barreau, avec près de 700 bénéficiaires d'une consultation juridique en un peu plus d'un an. Les résultats de l'assistance judiciaire « pro-bono » du Barreau sont, eux, beaucoup plus timorés: à ce jour, seuls 140 dossiers ont été pris (majoritairement dans la thématique foncière), et la question du suivi et du contrôle qualité reste entière. En général, les services d'aide légale dispensés par le Barreau souffrent d'un manque d'expérience, de nombre réduits d'avocats (autour de 250 avocats pour l'ensemble du pays) concentrés dans la capitale et des honoraires trop élevés par rapport au niveau de vie du pays.

¹⁶ Art.30 de la Loi no. 1/014 du 29 novembre 2002, portant réforme du Statut de la Profession d'avocat

¹⁷ Plan stratégique du Barreau de Bujumbura 2010- 2013.

D'autre part, un deuxième Barreau a également été créé à Gitega en 2010 et semble s'engager également dans la délivrance de l'assistance judiciaire.

Les Barreaux se considèrent les seules institutions capables, et naturellement appelées à assurer l'Aide légale et l'assistance judiciaire aux indigents et aux populations vulnérables de manière plus efficace et d'atteindre une population plus importante, étant donné que les organismes qui offrent actuellement ces services ciblent généralement certaines catégories spécifiques de la population

Compte tenu de ce qui précède, et plus particulièrement du monopole des avocats dans la représentation légale devant les juridictions, et du nombre restreint d'avocats et leur concentration géographique à Bujumbura et Gitega, il semble évident qu'ils ne pourront, dans les années à venir, assurer l'aide légale ni la représentation judiciaire de l'ensemble des justiciables.

Le Groupe thématique considère que la plus grande valeur des avocats est celle de la défense des personnes vulnérables devant les juridictions, et en priorité des personnes concernées par la commission d'office. Il reconnaît donc le besoin d'appui des Barreaux dans l'organisation de cette assistance judiciaire.

D'après les besoins identifiés et les capacités encore naissantes des Barreaux, le Groupe thématique considère que les Barreaux doivent s'engager en priorité à développer l'assistance judiciaire dans leur localité de résidence (Gitega et Bujumbura), mais on peut considérer également la possibilité d'exiger de tous les avocats stagiaires, de participer à des nouvelles permanences juridiques qui pourraient être organisées par les Barreaux, voir aux services communaux d'assistance juridique qui seraient ouvertes prochainement dans le cadre de l'extension du projet Gutwara Neza », au titre de leurs obligations professionnelles pendant la période de stage, et avant de passer au Grand Tableau.

Une fois les capacités des Barreaux développées, les associations s'engagent à transférer les demandes d'assistance judiciaire aux Barreaux, qui seraient chargés de la désignation des avocats et de la gestion du service.

Compte tenu des limites constatées jusqu'à présent dans la provision des services « pro bono » par les Barreaux, il semble clair que la mise en place et la pérennisation d'un système d'assistance judiciaire doit prévoir des indemnités pour les avocats, mais dans le contexte actuel, où on propose de démarrer le système par une assistance judiciaire «*pour les plus vulnérables des vulnérables*», les avocats ne peuvent pas s'attendre à percevoir des honoraires similaires à ceux qu'ils obtiendraient dans la pratique privée.

Dans le contexte actuel burundais, où les services d'assistance judiciaires des avocats sont canalisés à travers les OSC, l'absence d'une harmonisation de ses indemnités ne permet pas de calculer le coût réel que ce type d'assistance représente aujourd'hui. Un barème harmonisé, qui prendrait la forme d'un Décret d'application de la future Loi sur l'aide légale au Burundi, doit établir le montant de ces indemnités.

On demande donc aux Barreaux, au titre de sa contribution à la mise en place d'un système institutionnalisé d'assistance judiciaire, qu'ils s'engagent à faire ou à accepter des propositions réalistes du montant des indemnités d'assistance judiciaire afin de

rejoindre les besoins de la population vulnérables et attirer le financement par l'Etat et autres partenaires financiers.

3.2.1 Développement de l'assistance judiciaire à Bujumbura

Le Groupe thématique a reconnu l'implication du Barreau de Bujumbura dans l'organisation récente de l'assistance judiciaire au niveau de Bwiza et le centre de jeunes Kamenge. Cependant, il reconnaît également que ce service mérite la mise en place d'une structure adéquate et fonctionnelle dédiée à l'organisation de l'assistance judiciaire, avec des ressources humaines, outils de suivi quantitatifs et qualitatifs du service, et moyens pour assurer aux avocats une indemnisation de leur prise en charge. Cette structure déjà lancée grâce au soutien financier de DFID et technique d'ASF mérite d'être renforcée. De plus, le financement de cette structure doit être rendu pérenne.

3.2.2. Développement de l'assistance judiciaire dans les provinces

Le Barreau de Gitega a été créé il y a juste deux ans, le 29 mars 2010. Il compterait aujourd'hui avec une soixantaine d'avocats inscrits. Son Bâtonnier a exprimé son intention de développer l'action des avocats à Gitega et la couverture progressive de tout le territoire nationale, en incitant les avocats à implanter des cabinets dans toutes les provinces du pays et des 17 Tribunaux de Grande Instance du pays. Ainsi, il revendique qu'à la date de remise de ce document, les provinces de Bujumbura Mairie, Bujumbura rural, Bubanza, Cibitoke, Bururi, Makamba, Mwaro, Gitega, Ruyigi, Cankuzo, Muyinga, Ngozi et Kirundo sont effectivement occupées ; et qu'ils travaillent « *dans l'optique d'implanter, d'ici quelque mois, au moins deux cabinets à chaque chef lieu de la province, sinon dans des lieux où le trafic est intéressant* »¹⁸.

Nous n'avons pas pu confirmer la réalité et l'effectivité de ce déploiement.

En attendant, les associations qui ne peuvent encore compter sur les Barreaux doivent continuer à proposer l'assistance judiciaire à la population à travers le système actuel de contrats de collaboration, que ce soit avec des avocats ou avec des para juristes. Cependant ces termes de collaboration méritent d'être uniformisés notamment en ce qui concerne les tarifs appliqués, et spécialement celles des avocats.

La concentration des avocats à Bujumbura et Gitega empêche une couverture adéquate du reste du pays, ce qui impose la nécessité de solutions transitoires en attendant l'installation de davantage d'avocats dans les provinces. Une meilleure couverture et distribution des avocats dans les différentes juridictions constitue un point essentiel pour améliorer l'accès à la justice des personnes au Burundi, et en attendant ce redéploiement, il faudrait arriver à un consensus sur un système qui permettrait la représentation devant les tribunaux par d'autres « défenseurs publics », que ce soient des avocats stagiaires,- dont l'installation en province pour une période minimum de deux ans pourrait être envisagée-, des étudiants en droit, des assistants juridiques, ou des animateurs (à l'image du programme Gutwara Neza »), c'est-à-dire des juristes ayant suivi un minimum de 4 ans de formation) dans les juridictions où on ne compte au moins 2 avocats résidents.

¹⁸ Information facilitée par le Bâtonnier de Gitega, qui donne l'exemple de Rumonge, qui compterait plus de deux avocats actuellement).

Le rôle de ces « défenseurs publics » pourrait varier en fonction de la formation reçue. Certains d'entre eux, même avec une formation réduite jouent un rôle très utile dans d'autres systèmes africains,- notamment dans la provision de services d'assistance primaire dans les prisons-, tandis que d'autres (à l'image de ceux qui travaillent dans le système de justice pénale au Malawi, au Kenya, en Ouganda ou en Sierra Leone) reçoivent une formation approfondie sur une période de plusieurs mois. En tout cas, les expériences récentes dans ces pays de l'Afrique de l'Est¹⁹ montrent que les para juristes, peuvent apporter une grande contribution, notamment dans les phases préliminaires de la chaîne pénale.

D'autre part, des nombreux rapports des organismes internationaux contestent les critiques à l'utilisation des para juristes, et des « défenseurs publics », véhiculé par d'autres acteurs du système, qui considèrent que son faible niveau de formation « minerait la correcte application de la loi », et proposent l'élaboration des cahiers de charges détaillées et des codes de conduite, comme des solutions pour se prémunir contre cette éventualité.

Quoi qu'il en soit la configuration finale du système, il faut avoir toujours à l'esprit les différences et le rôle spécifique que jouent les uns et les autres : celui de l'avocat, en tant que spécialiste du droit et détenteur du monopole de la défense et de l'assistance des parties et de leur représentation en justice, sauf les exceptions expressément prévues par la loi ; et celui des « défenseurs publics » qui pourraient intervenir en complément des avocats dans le cas où l'expertise technique de l'avocat ne serait requise ou lorsque ceux-ci ne seraient disponibles pour prêter ses services.

Ce système serait, en outre, parfaitement en ligne avec la recommandation no. 7 de la Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique (2004),- *Diversifier les prestataires de services d'assistance judiciaire*- et notamment lorsqu'elle reconnaît que « *le seul moyen faisable de prodiguer une assistance juridique efficace à un maximum de personnes est de s'appuyer sur des non-avocats, y compris les étudiants en droit, les assistants juridiques et les para-juristes* ». Ces derniers peuvent faciliter aux personnes qui en ont besoin l'accès au système judiciaire, assister les prévenus et délivrer connaissance et information à tous ceux aux prises avec la justice pénale, afin qu'ils fassent valoir leurs droits. La Déclaration estime que « *pour être efficace, un système d'assistance juridique devrait donc faire appel aux services complémentaires des assistants juridiques et des para-juristes* ».

L'idée de favoriser et d'appuyer (même financièrement, par la voie des contrats de collaboration ou d'abonnement) l'installation d'avocats et/ou juristes dans les provinces, afin de garantir un nombre minimum de personnes habilitées à représenter les justiciables dans chaque province, avait été déjà proposée dans l'Etude de base, et a fait l'objet des discussions approfondies lors de la phase de validation. A priori, les Bâtonniers des deux Barreaux consultés se disent favorables à ce type d'appui, et même l'encouragent comme la meilleure façon d'étendre la couverture des services de conseil et

¹⁹ Paralegal Advisory Service (PAS) au Malawi, un programme qui a donné lieu à la création d'une ONG indépendante - le Paralegal Advisory Service Institute (PASI) - et qui a fait des émules dans plusieurs autres pays. Ce programme avait été conçu sur la base du constat que les avocats ne pouvaient pas couvrir toutes les besoins d'assistance dans le pays, car il n'y avait pas un nombre suffisant, ils se révélaient trop coûteux et leur expertise n'était pas nécessaire dans tous les cas. Il a montré que des «para juristes», suffisamment formés, peuvent fournir les services nécessaires à des tarifs abordables.

d'assistance des avocats dans des zones du pays ne disposant pas des professionnels chargés d'orienter et d'assister les justiciables.

Le Groupe thématique retient l'importance à court terme de lancer une étude de faisabilité de l'installation d'avocats en province. Selon les résultats de l'étude, les Barreaux pourront encourager leurs confrères à s'installer en province tout en assurant leur engagement à répondre aux besoins d'assistance judiciaire des plus vulnérables.

3.3 Les organisations de la société civile (OSC)

Le rôle de la société civile est central à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Aide Légale. Expérimentée depuis plusieurs années dans ce domaine, elle continuera à fournir la part la plus importante des services juridiques à la population qui consiste en l'information, le conseil, l'orientation et l'assistance non judiciaire (médiation, accompagnement, etc.).

Lorsque le système de Commissions d'Assistance Judiciaire sera mis en place, elles transféreront à ces organes les demandes d'assistance judiciaire afin qu'elles soient traitées de manière indépendante. En attendant, elles pourraient être associées à l'élaboration d'un formulaire uniformisé de demande d'assistance judiciaire qui permettrait notamment la récolte et mise à jour régulière de données sur l'aide légale au Burundi.

Les Organisations de la Société Civile, du fait de leur proximité avec la population, sont les mieux placées pour servir de relais pour l'identification des besoins et l'évaluation des progrès effectués dans la satisfaction de ces besoins, notamment en rapportant au Groupe thématique. Elles disposent d'un rôle de monitoring/observation de la situation dans le pays qui permettrait d'adapter rapidement les réponses possibles aux besoins.

De par leur travail d'écoute et de conseil ainsi que d'assistance non judiciaire à la population, les OSC permettent en outre de filtrer les demandes d'assistance judiciaire afin que seuls les dossiers nécessitant absolument une intervention devant les juridictions soient traités par celles-ci. Ceci permet de réserver les actions judiciaires, plus coûteuses, aux dossiers le nécessitant absolument.

Leur considération comme des acteurs clés du système d'aide légale est en ligne avec la première des recommandations de la Déclaration de Lilongwe de considérer les organisations non gouvernementales parmi les pourvoyeurs essentiels de ces services. Enfin, leur rôle en matière de plaidoyer est confirmé. Leurs informations de terrain pourront ainsi servir de base au Groupe Thématique afin de plaider en faveur de l'amélioration continue de l'aide légale au Burundi.

3.4 Les Centres de Formation : le CFPJ et les Universités

Le Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ) a été officiellement créé par décret n°100/178 le 8 décembre 2003. Le Centre est placé sous l'autorité directe du Ministère de la Justice.

Le Centre a pour missions de dispenser la formation initiale et continue aux Magistrats, Greffiers, Huissiers, Secrétaires des Parquets et du personnel pénitentiaire. Ses statuts prévoient également « de servir de cadre de formation initiale ou continue et de perfectionnement des avocats et notaires ».

L'Ordre des Avocats et la Faculté de Droit de l'Université de Burundi sont représentés au sein du Conseil d'Administration du Centre

Un Comité Technique de Suivi de la mise en place et de l'opérationnalisation du CFPJ a été mis en place en juin 2009 et a conclu ses travaux par la nomination du Directeur du Centre. Un budget de près de 237 millions de FBU a été affecté en 2011 au déploiement du CFPJ, mais ne prévoit que des coûts de fonctionnement et ne contient pas de prévisions pour le financement des activités de formation qui sont prises en charge par des bailleurs externes, et notamment par la CTB. Le Centre fait face à une autre contrainte majeure, liée au manque de personnel (son staff est uniquement constitué par trois cadres d'encadrement, la Directrice, son Directeur des Etudes et le Directeur Administratif et Financier, appuyés par un assistant technique et son adjoint junior financés par la CTB). Malgré ces faiblesses au niveau institutionnel, le CFPJ a réussi à organiser depuis 2011 des formations initiales et des formations continues pour la totalité des magistrats actuellement en fonction ; mais il n'assure pas encore, tel que le prévoient ses statuts, la formation initiale des magistrats candidats en vue de leur recrutement et affectation. Selon la Directrice du Centre, ces formations doivent démarrer en mai 2012.

Actuellement, le Centre prépare son futur Plan Stratégique, qui prévoit également la formation des avocats et des notaires, en partenariat avec le PNUD. A ce titre, il faut rappeler l'obligation de l'Etat de participer à la formation des avocats imposée par l'article 19 de la Loi no. 1/014 du 29 novembre 2002, portant réforme du Statut de la profession d'avocat

Le CFPJ, par la voix de sa Directrice, se dit prêt à relever le défi de la formation spécialisée des avocats à la pratique professionnelle, notamment dans le domaine de l'aide légale, et de la future certification des professionnels de l'aide juridique ; et à ce titre serait prêt à collaborer avec les Barreaux et l'Université Nationale de Burundi qui sont d'ailleurs représentés au sein de son Conseil d'Administration. Au vu de ces nouvelles ambitions et des contraintes mentionnées précédemment, un renforcement de sa capacité institutionnelle s'imposerait prioritairement dans le cadre de la future Stratégie Nationale d'Aide Légale.

D'autre part, les universités notamment à Ngozi et Bujumbura ont exprimé également un réel intérêt et engagement dans l'amélioration de l'aide légale. Leur rôle a été confirmé aux niveaux suivants :

- L'aide juridique par les étudiants de dernière année de Master en droit supervisés par leur professeur. On peut prévoir que tous ces étudiants participent aux permanences juridiques qui seraient créées dans les universités, voir aux services communaux d'assistance juridique créés au titre d'activité pratique pendant sa dernière période de formation.
- L'appui à la réflexion sur le contenu d'un système de certification des professionnels fournissant une aide juridique à la population, la définition et l'élaboration des futures modules de formation

4. La qualité de l'aide légale

4.1 La qualité de l'aide juridique

Concernant le contrôle qualité *a priori*, le Groupe thématique propose d'appliquer un système de certification des professionnels de l'aide juridique qui, conformément au paragraphe précédent, pourrait être délivré par le CFPJ.

La Direction du CFPJ, en concertation avec des représentants des Barreaux, des Universités et des OSC, pourraient réfléchir au contenu de la formation obligatoire de ces professionnels en prenant en compte à la fois les besoins en information juridique auxquels ils doivent répondre mais également aux besoins humains de conseil et de médiation communautaire. De plus, l'expérience pratique du travail dans les communautés devra être prise en compte dans la certification en tant que formation.

En ce qui concerne le contrôle *a posteriori*, le Groupe thématique propose que tout professionnel de l'aide juridique soit supervisé par un répondant qualifié. De plus, à plus long terme, il sera possible de formaliser des outils de suivi du travail des professionnels de l'aide juridique uniformes afin de faciliter le contrôle qualité.

Pour éviter d'alourdir le système, il a été convenu qu'au sein d'une même association, dans un premier temps, un seul membre certifié pourrait être suffisant afin de contrôler la qualité du travail des autres professionnels de l'aide juridique. A moyen ou long terme, ces professionnels seraient amenés à présenter leurs certificats pour être admis à la pratique de l'aide légale.

Il a également été proposé de mettre en place, dans le court terme, un cahier des charges précis qui délimite les tâches du professionnel de l'aide juridique.

4.2 La qualité de l'assistance judiciaire

Le Groupe thématique confirme l'importance d'un contrôle proactif de la qualité du travail des avocats. Ce contrôle devant s'organiser par les pairs.

Le Groupe thématique reconnaît l'existence d'un système de contrôle de qualité *a priori* organisé par le Barreau, notamment à travers les examens d'entrée au Barreau et les stages, mais constate également l'inexistence à ce jour d'une formation sanctionnée par un examen donnant l'accès à la profession d'avocat, suivant le modèle des CAPA (Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat) comme c'est le cas dans d'autres pays africains (Ex. Cameroun, Bénin, Guinée, etc.)

Ce contrôle devrait être renforcé moyennant l'exigence d'une formation spécialisée des avocats à la pratique professionnelle, qui deviendrait obligatoire pour les avocats désireux de s'investir dans l'exercice de l'aide légale.

Un appui est nécessaire en tout cas afin de garantir un contrôle *a posteriori* du travail des avocats, notamment en matière d'assistance judiciaire.

Il est nécessaire de s'accorder en outre sur des normes minimales de qualité pour les services d'assistance judiciaire et clarifier le rôle des parajuristes et autres prestataires de service, en :

- harmonisant les programmes de formation ;
- contrôlant et en évaluant le travail des avocats et des autres prestataires de service.
- exigeant de tous les para juristes travaillant dans le secteur pénal qu'ils respectent les cahiers de charges qui seront produits à son attention, et le code de conduite préétabli
- établissant des mécanismes efficaces de renvoi des dossiers auprès des avocats à des niveaux plus avancés de la procédure pénale, pour tous ces prestataires de service.

Le contrôle a posteriori devrait être développé à court terme par les Barreaux afin de mettre en place la structure nécessaire à cette fin : ressources humaines, outils de suivi, moyens financiers. Les Barreaux peuvent bénéficier de nombreuses expériences étrangères en la matière, et de l'appui des bailleurs externes pour le renforcement de ses capacités.

A ce titre, le modèle de contrôle qualité des prestations d'aide légale belge, assuré de façon croisée par les Barreaux et donnant lieu à la soumission d'un rapport annuel sur la qualité des prestations au Ministère de la Justice, conditionnant l'octroi de fonds étatiques pour l'aide légale, a également retenu l'attention du Groupe thématique.

Un des éléments nécessaires à améliorer la qualité du travail des avocats engagés auprès des plus vulnérables est d'assurer le paiement d'indemnités. Le système *pro bono* a démontré ses limites dans le cadre d'un service qui se veut durable et massif.

5. Le coût de l'aide légale

L'insuffisance et l'incertitude du financement sont des problèmes récurrents auxquels font face l'aide juridique et l'assistance judiciaire dans la plupart des pays, même les plus développés dans la matière

L'Etude de base sur l'aide légale au Burundi a confirmé l'inexistence dans le budget de l'Etat d'aucune ligne destinée à cette fin, et que les budgets alloués actuellement à ce titre par les différents pourvoyeurs sont très variés. On peut conclure qu'en ce moment ils existent autant de systèmes de rémunération des professionnels de l'aide légale que des organisations, voir que de projets d'aide légale.

Pour sa part, le budget de l'Etat pour l'année 2012 maintient la tendance et ne contient aucune ligne budgétaire consacré à l'aide légale ; et les perspectives d'ici 2015 ne laissent présager des horizons plus dégagés.

Aucun chiffre ni prévision ne nous a été avancé de la part du Ministère de la Justice quant à une éventuelle participation de l'Etat aux coûts que pourrait représenter la mise en place d'un futur système national d'aide légale.

Pour essayer d'apporter quelques éléments de réflexion sur ce point, une étude des couts de l'aide légale a été menée dans le cadre du Groupe de travail « Demande de Justice », auprès de plusieurs associations en février 2012, ce qui a permis disposer de quelques estimations sur des couts moyens pour :

- Les centres des services d'accueil (location, entretien et fonctionnement) organisées par les organisations pourvoyeuses d'aide légale : 594.000 FBU par mois, en moyenne.
- Les couts d'un juriste : 748.000 FBU par mois en moyenne
- Autres couts récurrents (frais de mission, frais liées à la procédure, tels que frais de consignation, achat de copies de jugement) : 110.000 FBU en moyenne

Le cout moyen d'un Centre d'accueil offrant des services d'information, conseil et orientation aux justiciables, basé en province et équipé de deux juristes s'élèverait donc à 2.200.000 FBU par mois.

Le Groupe thématique a mentionné l'expérience du projet « Gutwara Neza » notamment dans la mise en place de services juridiques à des coûts efficients et durables. Les associations s'engagent à étudier leur fonctionnement interne afin d'utiliser des moyens les plus efficients possible : ressources humaines, administration, logistique. L'étude mentionne l'importance de développer les ressources locales présentes dans les provinces.

L'ouverture prochaine des Bureaux d'accueil au niveau des juridictions a été reconnue comme une intervention durable, qui n'entraîne des couts supplémentaires au budget du Ministère de la Justice, et qui prend en compte les exigences d'effcience.

Au niveau de l'assistance judiciaire, le Groupe thématique a mentionné l'importance de réfléchir à un système *pro deo* qui permette aux avocats d'être indemnisés pour leur travail en faveur des plus vulnérables. Ainsi, le système *pro bono* qui requiert que les avocats travaillent gratuitement a prouvé ses limites dans le projet pilote d'assistance judiciaire du Barreau près de la Cour d'Appel de Bujumbura.

Par conséquent, le montant des indemnités d'assistance judiciaire doivent prendre en compte, dans le cadre de la future stratégie, le besoin de mettre en place un service durable et effcient au bénéfice du plus grand nombre et notamment, en priorité pour les catégories de personnes concernées par la commission d'office.

Comme l'a précisé également l'Etude de base sur l'Aide légale, « *il est difficile de fournir des données fiables sur le coût de l'assistance judiciaire, car les honoraires sont fixés librement par l'avocat, sans pouvoir aller en deçà d'un certain seuil.* ». Ainsi, l'article 16 du Barème indicatif des honoraires du Barreau de Bujumbura²⁰ stipule qu'en matière pénale, « *l'avocat et son client s'entendront sur le montant des honoraires, qui ne pourront être inférieurs aux montants ci-après :250.000 FBU pour les contraventions ; 400.000 FBU pour les délits ; et 450. 000 pour les crimes* », prévoyant également que dans des circonstances exceptionnelles, dont la situation pécuniaire du client particulièrement vulnérable, le montant des honoraires ne pourra, en aucun cas, être inférieur au 60% des minima fixés par le barème, soit 150.000 FBU pour les

²⁰ Décision no. 03/2008 du 28 Avril 2008 portant Barème indicatif des honoraires des avocats de Burundi, arrêté par le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Bujumbura

contraventions ; 240.000 FBU pour les délits ; et 270. 000 pour les crimes. Seulement l'article 23 laisse la porte ouverte, pour les cas d'indigence, à l'appréciation du Bâtonnier.

Sur la question des indemnités, l'avis du Groupe Thématique est que le barème indicatif des honoraires des avocats de Burundi, ne peut s'appliquer, en aucun cas, à ce public vulnérable, car l'assistance judiciaire relève de l'engagement social de l'avocat, universellement reconnu.

D'autre part, quelques références tirés des données objectifs sur la situation économique du pays et des montants des indemnités accordées aux avocats dans d'autres systèmes d'aide légale peuvent apporter quelques clarifications et aider à recentrer ce débat :

- Le traitement de base alloué aux Juges et Magistrats burundais (salaire mensuel de base) se situe dans une fourchette entre les 42.206 FBU perçus par un Juge d'un Tribunal de Résidence, les 66.000 d'un Président du Tribunal de Résidence ; les 90.000 FBU d'un Président de Tribunal de Grande Instance et du Procureur de la République auprès de ce Tribunal ; les 158.000 FBU d'un Président de Cour d'Appel et du Procureur Général auprès de cette Cour ; et les 288.768 FBU perçus par le Président de la Cour Suprême et le Procureur General de la République ; et le niveau salarial maximum prévu pour les Magistrats Hors catégorie, de 409.624 FBU.²¹
- Au Cameroun, un des pays visités pour avoir une référence d'un système éventuellement transposable au Burundi, il est prévu par l'Etat un budget annuel permettant de faire fonctionner le mécanisme d'aide légale ; et des fonds son prévus pour la prise en charge et l'indemnisation des avocats. Cet indemnisation est déterminée à l'avance, et actuellement est fixé à 5.000 F CFA (équivalant à 10.000 FBU) par audience publique.
- Dans certains pays européens, le montant des indemnités des avocats peuvent varier de 76,5 € (145.000 FBU) perçus par les avocats portugais pour quelques catégories d'appels, aux 87, 85 € (167.000 FBU) perçus en moyenne par les avocats espagnols ; le forfait de 90 € (171.000 FBU) par jour de service perçu par l'avocat qui participe au service de garde mis en place par le Barreau Autrichien ; et jusqu'au forfait de 294 € (560.000 FBU) prévu pour les avocats allemands. D'autres systèmes prévoient des indemnités sur la base d'une combinaison entre forfait et taux horaire²².

Il paraît donc raisonnable de considérer que le montant des indemnités d'assistance judiciaire réservée aux avocats pour la prise en charge d'un dossier concernant une personne vulnérable devrait tenir compte de la réalité économique du pays et du pouvoir d'achat des populations, et faire valoir que les ressources disponibles pour ce système sont nécessairement limités, et que par conséquent les services juridiques offerts doivent être à la fois efficaces mais abordables, et en tout cas tenir compte des niveaux des salaires des autres professionnels de la justice.

Le montant de ces indemnités devrait faire l'objet davantage de discussions entre les Barreaux et l'Etat afin de dégager un accord qui permette d'assurer l'assistance judiciaire

²¹ Source : Décret 100/226 du 23.08.2006, portant fixation du Barème des Magistrat (traitement de base)

²² Tableau Récapitulatif de l'Aide Juridique en Europe. Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg.

des publics prioritaires. En attendant, les associations s'engagent à se coordonner afin d'uniformiser les tarifs pratiqués lors des contrats de collaboration avec les avocats.

A ce titre, le Groupe thématique reconnaît l'importance de lancer un plaidoyer auprès des avocats pour les inciter à répondre à leur obligation morale et percevoir l'assistance judiciaire comme un moyen de construire leur réputation et leur clientèle.

Pour sa part, ASF a réalisé un calcul estimatif des couts qui représenterait l'Assistance judiciaire d'office pour les prévenus et mineurs incarcérés actuellement.

Sur une base de 5.181 dossiers des prévenus à la phase pré juridictionnelle à traiter, et un cout moyen de 221.500 FBU par dossier, sur la base d'une moyenne des indemnités octroyées actuellement, le coût estimé est de 1.347.060.000 FBU. Pour ce qui est de l'assistance judiciaire d'office des mineurs incarcérés, sur une base de 399 dossiers des prévenus à la phase pré juridictionnelle à traiter, et un cout moyen de 760.000 FBU par dossier, tenant compte de différents niveaux des juridictions auprès desquelles il faudrait intervenir, le cout estimé est de 582.340.500 FBU. Ce budget est basé sur une action qui permettrait de résorber le passif actuel de détenus (prévenus + mineurs), mais ne prendrait pas en compte les flux d'entrée et de sorties. Le cout total estimé de l'action serait de 1.929.400.500 FBU (équivalents à 1.157.640 €).

Pour les dossiers détention préventive, les projections se sont basées sur une moyenne de trois descentes: 1 pour la consultation du dossier et l'entretien client et avec le magistrat instructeur, 1 pour le dépôt de la requête de mise en liberté provisoire et 1 pour la chambre de conseil. Pour les dossiers mineurs incarcérés, la moyenne est de 5 descentes: 1 pour la consultation et l'entretien, 1 pour le suivi et la vérification de la transmission du dossier à la juridiction, et 3 pour 3 audiences (deux remises et une prise en délibéré).

Les indemnités d'assistance et frais de mission correspondent à une moyenne des tarifs pratiqués par les ONG telle que ressortie de l'étude de base et du questionnaire sur le coût de l'aide légale de février 2012 (hormis pour les indemnités des dossiers DP qui correspondent au seul barème d'ASF).

Au vu de ces chiffres, ce coût total équivaldrait à peu près au 10% du total du budget actuel du Ministère de la Justice.

6. Le financement de l'aide légale

Les services d'assistance juridique et judiciaire dans nombre de pays africains sont financés avec l'appui des bailleurs de fonds et peuvent donc s'arrêter à tout moment. C'est la raison pour laquelle leur pérennité n'est pas assurée. Il faudrait donc trouver des ressources internes pour qu'une fois établis, ces services puissent être garantis sur le moyen ou sur le long terme.

Au Burundi, la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice 2011-2015 prévoit qu'un Fond d'Assistance Judiciaire devrait être créé avant la fin de l'année 2013. On peut considérer que cette expression de volonté est déjà un pas en avant, mais la volonté de mettre en place un tel fonds ne suffit pas, et pour être effectif il faudrait avoir l'assurance des contributions.

A ce titre, ce Fonds de financement de l'aide légale pourrait être alimenté par les contributions de l'Etat, des bailleurs de fonds et même des bénéficiaires de l'aide légale. Sur cette idée de principe, aucun des partenaires techniques et financiers consultés n'a refusé sa contribution future à ce fonds, s'il est finalement promu par l'Etat, mais seulement dans une phase initiale, et précisant que leur contribution ne serait indéfinie. Par conséquent, il faut trouver les moyens de pérennisation du fonds, avec une alimentation progressive et croissante de la part de l'Etat.

Le Groupe thématique, en ligne avec le Plan Sectorielle du Ministère de la Justice, appuie la création de ce Fonds Commun de l'aide légale qui regrouperait les contributions financières de l'Etat et d'autres sources financières et qui pourrait être géré, dans un premier temps, au niveau du Ministère des Finances ou alternativement, et seulement pendant la phase initiale de fonctionnement, par un organe indépendant et hautement qualifié dans la gestion de fonds, par exemple, un des partenaires techniques et financiers contribuant à l'alimentation du fond. Cet organe coordonnerait les projets financés par les bailleurs externes, serait chargé de signer les contrats et les accords de coopération entre le Fond et les pourvoyeurs publics ou privés de services d'aide légale, et permettrait ainsi une meilleure coordination, l'harmonisation des indemnités des pourvoyeurs des services, un contrôle accru de qualité et l'évaluation des résultats, et la transition vers un futur service national d'aide légale.

Une étude de faisabilité sur la constitution de ce fonds, prévoyant les modalités pratiques pour la gestion du fond devrait être réalisée dans le cas où des bailleurs seraient intéressés à contribuer à ce fond, ce qui n'est pas acquis pour l'instant. En attendant le résultat de cet étude, et à très court terme, les acteurs de l'aide légale dépendraient toujours des contributions en cours des bailleurs de fonds.

On sait d'ores et déjà qu'en 2012, et probablement en 2013 ce ne sera pas possible la création de ce Fonds, à l'image d'autres Fonds similaires existants au Burundi (Fonds Commun en matière d'Education), d'abord parce qu'il n'a pas été encore budgétisé, et ensuite parce que la complexité technique de sa mise en place et les calendriers, toujours aléatoires, des financements des bailleurs externes, ne permettent pas d'anticiper sa faisabilité sur le court terme. Néanmoins, étant donné que la création du Fond d'Assistance Judiciaire en 2013 est prévu comme un des indicateurs de l'axe II de la Politique Sectorielle du Ministère de la Justice (Une justice pour tous), il ne faudrait pas renoncer d'avance et laisser passer l'occasion pour que le Ministère de la Justice propose d'inscrire sa contribution éventuelle au fonds à partir d'Octobre 2012, dans le cadre des discussions préparatoires pour l'élaboration du budget 2013.

A ce titre, des consultations préliminaires ont été réalisées par le signataire de ce document avec les principaux partenaires techniques et financiers, qui se sont montrés unanimes sur la nécessité d'assurer, déjà pendant la phase transitoire vers un système national structuré, un cofinancement du système par l'Etat ainsi que sur l'établissement des barèmes communs pour les indemnités des avocats et autres acteurs du système, conformes au contexte local et à la progressive rareté des financements externes, comme des conditionnalités pour espérer une contribution conséquente de la part des bailleurs de fonds.

Le Groupe thématique propose, en outre de lancer une étude sur d'autres moyens durables de financement de l'aide légale notamment auprès des compagnies privées dont

certaines s'investissent déjà dans des œuvres sociales, l'éducation de base et la construction d'écoles²³. Au cas où le fonds d'aide légale serait mise en place, on pourrait promouvoir, à travers la Chambre de Commerce et d'Industrie du Burundi (CCIB) la responsabilité social corporative des principales sociétés commerciales pour contribuer à l'alimentation du fonds.

La mutualisation de l'aide légale discutée dans plusieurs autres pays, c'est également une idée intéressante qui pourrait être également à l'étude et à laquelle la population pourrait adhérer, si elle est suffisamment sensibilisée.

Finalement, le Groupe Thématique s'est montré également favorable à considérer la contribution à l'alimentation du fond par les populations bénéficiaires de l'aide légale. L'étude de base maintes fois mentionnée a montré qu'un certain nombre des bénéficiaires de l'aide légale seraient d'accord pour contribuer au paiement des prestataires, suivant la voie ouverte par le projet « Gutwara Neza » dans la province de Gitega, où 80% des bénéficiaires des services de conseil et d'orientation parviennent à payer les 500 FBU de contribution exigés, tandis que seulement 20% des bénéficiaires, considérés comme indigents, sont exemptés. D'autres bénéficiaires affirment être disposés à payer jusqu'à 1000 FB pour que ce service puisse continuer, et même plus si en plus des services de conseil et d'orientation ils sont assistés pour la rédaction des conclusions. Cela montre l'intérêt et la disposition des populations bénéficiaires à contribuer, dans la mesure de leurs moyens, à alimenter le fonds d'aide légale.

La Déclaration de Lilongwe propose également de considérer et d'identifier des mécanismes fiscaux pour financer le Fond, comme par exemple la possibilité de réserver un pourcentage du budget de l'administration de la justice pénale pour les services d'assistance juridique.

En attendant, le Groupe thématique prévoit un plaidoyer auprès du Ministère pour qu'il inclue dans son budget de 2013 le financement au minimum, de l'assistance judiciaire pour les publics prioritaires concernés par la commission d'office. A cette fin le Groupe encourage les Barreaux à faire des propositions concrètes pour le montant des indemnités de l'assistance judiciaire, afin de garantir la durabilité du système.

7. La coordination et le développement de la stratégie

Le cadre de coordination du Groupe thématique « Demande de justice » s'est avéré un moyen efficace d'améliorer l'aide légale au Burundi sous réserve d'un appui technique important. En effet, les discussions qui y ont lieu permettent déjà en soit à plusieurs acteurs de mieux connaître les actions existantes, les meilleures pratiques et ajuster leur propre intervention.

Afin de rendre efficace la poursuite de son fonctionnement ainsi que pour créer les conditions pour la mise en œuvre pratique de la Stratégie, il faudrait redoubler les efforts et le dynamisme dont avait fait preuve le Forum d'Aide Légale piloté par Avocats Sans Frontières, et une nouvelle impulsion aux travaux au sein du Groupe Thématique par la coprésidence actuelle (Ministère de la Justice- PNUD), et d'envisager la création, au sein

²³ La compagnie de téléphonie mobile Léo/U-Com contribue à l'éducation de base, en appuyant à certaines écoles primaires

du Groupe, d'un Comité de mise en œuvre de la SNAL composé d'experts rapportant directement au Groupe Thématique.

Les profils de ces experts et appuis administratifs seront déterminés par le Groupe thématique, suite à la validation de la SNAL.

Des cadres de concertations provinciaux ont aussi été créés à l'initiative d'Avocats sans Frontières, au niveau de ses 4 provinces d'intervention (à savoir, Bujumbura, Ngozi, Gitega et Makamba) en Décembre 2011. Ces cadres provinciaux ont pour objectif de permettre la collaboration entre les différents pourvoyeurs des services d'assistance multiforme aux populations vulnérables (assistance judiciaire, assistance médicale de base, assistance psychologique, assistance et réintégration sociale, scolaire, etc.), et de permettre une prise en charge globale et intégrée, faisant intervenir les acteurs pertinents disponibles dans ces provinces d'intervention.

La naissance de ces cadres de concertation a été matérialisée par la volonté exprimée de ces acteurs de signer une Charte d'engagement, et l'utilisation d'une fiche commune de référencement des requérants.

Un document permettant un système de référencement et de renvoi efficace entre les différents organisations a été déjà élaboré dans ce cadre²⁴ et mis à la disposition des différents acteurs.

Des réunions périodiques trimestrielles sont tenues afin d'évaluer et renforcer ces cadres provinciaux ; elles permettent d'échanger sur les activités en cours au niveau de chaque acteur, et des difficultés rencontrées dans la prise en charge et le référencement des requérants.

En participant à ces cadres provinciaux de collaboration, les acteurs de l'aide légale pourraient :

- Contribuer activement aux débats afin de nourrir les réflexions en vue d'améliorer continuellement le système d'aide légale
- Contribuer à la mise en œuvre de la SNAL et informer le groupe thématique des avancées effectuées au niveau provincial et en milieu rural
- Participer de manière coordonnée avec l'ensemble des autres acteurs au plaidoyer concernant ce domaine afin de donner plus de crédibilité et de poids au plaidoyer
- Partager les problèmes observés dans la mise en œuvre de la SNAL et proposer des solutions constructives en vue de les résoudre
- Partager les meilleurs pratiques et aussi les échecs

Une meilleure implication de ces cadres provinciaux dans la mise en œuvre de la SNAL passerait par l'envoi d'une information régulière sur le développement de cette stratégie.

²⁴ Mapping des principaux pourvoyeurs de services d'aide aux populations vulnérables des 4 provinces d'intervention d'Avocats sans Frontières. Mars 2011)

8. Proposition d'actions à développer au cours des trois prochains années

La validation de la SNAL devra prévoir la **formulation des Plans d'action sur base annuelle** pour fixer avec l'ensemble des acteurs les étapes de la mise en œuvre de la stratégie, en partant de l'élaboration d'un avant projet de loi revu à la lumière du contexte actuel et les leçons tirés du processus débouchant sur la proposition d'une SNAL, mais aussi, un plaidoyer en faveur de la contribution de l'Etat au cofinancement de l'assistance judiciaire en faveur des mineurs et détenus concernés par la commission d'office pour inclusion dans le budget 2013.

Ces plans d'action permettront enfin de dégager les besoins en appui technique du Groupe Thématique afin d'assurer la continuation de ce processus (ex : Légiste, pour la rédaction de l'avant projet de loi ; Spécialiste dans la recherche des financements (« Fundraiser ») ; Expert accès à la justice pour la coordination des réflexions, l'évaluation de la mise en œuvre de la SNAL, etc.), ainsi que la définition de besoins en termes partenariats et d'expertise externe pour l'élaboration des programmes de formation prévus et le calcul des ressources financiers nécessaires.

Compte tenu des incertitudes persistantes quant au financement de la mise en œuvre de la stratégie, il serait judicieux de considérer l'année 2012 comme l'année de transition vers le nouveau système national qui ne pourrait être mis en œuvre, dans sa nouvelle configuration, qu'à partir de l'année 2013.

Certaines actions peuvent faciliter la transition vers ce nouveau système, tout au long de l'année 2012, et d'autres actions seraient programmées dans le cadre des Plans d'Action 2013 et 2014.

Nous partons également du principe de l'aboutissement de la procédure d'adoption du nouveau Code de Procédure Pénale, en discussion depuis 2008, qui serait définitivement adopté dans les prochaines semaines, et en tout cas entrerait en vigueur avant le 30 juin 2012.

L'objectif ultime de cette stratégie serait de rendre pleinement opérationnel le Système National d'Aide Légale à la date butoir du 1^{er} Janvier 2015, et les actions à développer au cours de la période 2012-2014, se considèrent comme des préalables pour l'atteinte de cet objectif.

8.1 Actions à développer au cours de la première année (2012)

- Poursuite du cadre de concertation au sein du Groupe Thématique « Demande de Justice », et détermination des besoins en appui technique, afin d'assurer la continuation du processus pour l'adoption de la SNAL
- Elaboration d'un nouvel avant projet de loi sur l'aide légale au Burundi
- Sensibilisation de tous les acteurs sur la nécessité d'adopter un système soutenable en fonction des ressources humaines et techniques disponibles au pays
- Harmonisation des barèmes communs des indemnités des avocats, et d'autres pourvoyeurs des services d'aide légale.

- Appui à la formation des organisations de la société civile dans toutes les matières techniques relatives à la mise en place et fonctionnement des systèmes d'aide légale, et à leur contrôle.
- Révision du contenu des certificats d'indigence, en vue d'y inclure une motivation de la décision de l'administrateur local, selon des critères prédéfinis
- Elaboration des Protocoles de coordination et communication entre le Parquet et les Barreaux
- Plaidoyer en faveur de la contribution de l'Etat au cofinancement de l'assistance judiciaire
- Proposition d'inscription de la contribution du Ministère de la Justice au Fonds Commun de l'aide légale à partir d'Octobre 2012
- Création d'une Commission Nationale d'aide juridique et d'assistance judiciaire.

8.2 Actions à développer au cours de la deuxième année (2013)

- Création des Commissions d'Assistance Judiciaire au niveau des TGI et Cours d'Appel.
- Proposition et adoption d'un formulaire uniformisé de demande d'assistance judiciaire
- Réalisation des Etudes de faisabilité sur :
 - la constitution du Fonds Commun de l'aide légale, prévoyant les modalités pratiques pour la gestion du fond, avec l'objectif de sa mise en place avant de la fin de l'année 2013 ;
 - d'autres moyens durables de financement de l'aide légale
 - l'installation des avocats en province.
- Elaboration des Protocoles de collaboration entre le CFPJ, les Barreaux et l'Université National du Burundi,- et éventuellement avec l'Université de Ngozi et autres Universités privés qui manifestent leur intérêt- pour la définition d'un système de certification des professionnels de l'aide juridique
- Renforcement des capacités du CFPJ pour l'ouvrir à la formation spécialisée des avocats à la pratique professionnel.
- Elaboration des programmes de formation spécialisée des avocats à la pratique professionnelle dans le domine de l'aide légale, et d'un système de certification des professionnels de l'aide juridique.
- Elaboration d'un code de conduite et des cahiers de charges pour encadrer les prestations des para juristes dans le domine de l'aide légale
- Etablissant des mécanismes efficaces de renvoi des dossiers auprès des avocats à des niveaux avancés de la procédure pénale, en fonction du niveau de couverture des différentes juridictions par les Barreaux.

8.3 Actions à développer au cours de la troisième année (2014)

- Evaluation du travail des avocats et des autres prestataires de service au cours des deux années précédents.
- Evaluation du fonctionnement du système (suivant les critères d'efficience, d'efficacité, d'impact et de durabilité) en vue de sa pleine opérationnalisation à partir du 1^{er} janvier 2015.



Avocats Sans Frontières est une organisation non-gouvernementale internationale, qui se donne pour mission de contribuer à la réalisation d'une société juste et équitable, dans laquelle le droit est au service des groupes et/ou populations les plus vulnérables.

Son objectif principal est de contribuer à la mise en place d'institutions et de mécanismes permettant l'accès à une justice indépendante et impartiale, capable d'assurer la sécurité juridique et de garantir la protection et l'effectivité des droits fondamentaux (civils et politiques, économiques et sociaux).

Devenez membre et donateur d'ASF et contribuez à un monde plus équitable !

Rue de Namur 72
1000 Bruxelles - Belgique
Tél +32 2 223 36 54
info@asf.be

Mission permanente au Burundi
Quartier asiatique
Av. du 13 octobre, B.P 27 82
Tél : 22 24 16 77 / 22 24 63 35
asf-burundi@cbinf.com

WWW.ASF.BE

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, faite sans autorisation de Avocats Sans Frontières est illicite et constitue une contrefaçon.

Conformément aux dispositions du code de la propriété intellectuelle, seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'article dans lequel elles sont incorporées.

Avril 2012

Editeur responsable : Francesca Boniotti, rue de Namur 72, 1000 Bruxelles, Belgique
Photo de couverture © ASF/Namuezi Fedi