



REGARDS CROISÉS SUR LA DÉTENTION PRÉVENTIVE AU BURUNDI : DE LA NORME À LA PRATIQUE

Analyse d'entretiens sur les perceptions d'acteurs

www.asf.be

Avec le soutien de

LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**





L'évolution de la procédure pénale au Burundi

Au Burundi, la privation de liberté comme réponse à la délinquance ou à la criminalité est un phénomène relativement récent. Avant la colonisation, la société burundaise mobilisait des mécanismes pour répondre à la violation de la norme sans passer par la détention (amendes, restitution, exil ou asservissement pour les infractions les plus graves). C'est seulement au cours de la colonisation par les États occidentaux que l'édification de prisons se multiplia, la détention accédant au statut de principal moyen de répression des comportements jugés contraires à l'ordre public.

En parallèle, l'introduction du droit écrit métamorphosa profondément la procédure pénale burundaise, jusque-là régie par des règles coutumières. L'élaboration d'un cadre légal régissant la détention «préventive» – à savoir la détention ordonnée dans l'attente d'un jugement sur la culpabilité de l'auteur de l'infraction – devint l'une des préoccupations du législateur burundais, qui considérait cette mesure comme une atteinte au droit fondamental à la liberté de mouvement qui prévalait alors.

Après l'adoption des premiers textes en 1959 – innovants de par la codification qu'ils présupposent, mais menant à une systématisation du recours à la détention avant jugement – et une première réforme en 1999, le législateur burundais adopta finalement un nouveau Code de procédure pénale le 3 avril 2013, plus exigeant en termes de procédure mais surtout plus respectueux des droits de la défense, conformément aux standards internationaux en matière de droits humains.

La Constitution et le Code de procédure pénale (CPP) prévoient désormais que «*toute personne est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées*» (art. 40 Const.), «*la liberté étant la règle et la détention l'exception*» (art. 110 CPP).

L'écart entre le droit et la pratique

Les avancées législatives réalisées au Burundi en matière de détention préventive doivent être saluées, de même que les efforts fournis pour diminuer la proportion de détenus en attente d'un jugement. En effet, alors qu'en décembre 2012, la part des détenus préventifs dans la population carcérale burundaise s'élevait à 62,4 %, ce taux a diminué en un an, pour atteindre 51,8 % en décembre 2013¹.

Toutefois, malgré ces améliorations, le nombre de personnes détenues en attente d'un jugement, et donc, présumées innocentes, est encore trop élevé, ce qui pose question quant au caractère «exceptionnel» de la détention préventive – pourtant garanti par les textes de loi – et crée un écart entre «le droit» et «la pratique».



1 <http://www.prisonstudies.org/country/burundi>.

2 *Idem*.

3 Chiffres fournis par la Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire du Burundi (DGAP).

4 Dans le cadre d'une étude menée par Léonard Gacuko et Caroline Sculier.

L'impact de la détention préventive sur la surpopulation carcérale

Les statistiques récentes² illustrent le problème majeur que pose la surpopulation carcérale au Burundi, comme conséquence d'un recours excessif au placement en détention préventive des personnes suspectées d'avoir commis une infraction.

Si des progrès incontestables ont été réalisés ces dernières années (les prisons étaient occupées à concurrence de 276,1 % de leur capacité en août 2011, contre 157,3 % en décembre 2012), la surpopulation carcérale est à nouveau en hausse aujourd'hui au Burundi. En juillet 2014, les prisons comptaient 8.344 détenus au total (193,7 % de taux d'occupation), dont 2.686 dans la Prison Centrale de Mpimba à Bujumbura, qui possède une capacité de 800 détenus seulement³.

Pour mieux comprendre ce phénomène ainsi que l'écart qui persiste souvent entre le droit et la pratique, Avocats Sans Frontières (ASF) a interrogé les acteurs de la chaîne pénale sur les conceptions qu'ils ont de leurs propres fonctions et de celles des autres parties prenantes. Des entretiens qualitatifs ont été organisés entre août et septembre 2014 auprès d'officiers du Ministère public, d'anciens juges, d'avocats et d'agents de l'administration pénitentiaire, afin de mettre en évidence les perceptions et préoccupations des uns et des autres en matière de détention préventive⁴.



Des résistances qui persistent

Les entretiens ont permis de mettre en évidence plusieurs obstacles, dont certains relèvent des représentations sociales, qui nuisent à l'effectivité de la norme.

Une présomption de culpabilité

La personne placée en détention avant jugement est souvent réputée coupable aux yeux de la population (aux antipodes de la présomption d'innocence garantie par la loi). Cela a un impact sur le travail des acteurs judiciaires qui perçoivent une forte pression sociale à leur encontre et déclarent craindre une justice privée en cas de remise en liberté perçue comme injuste par une partie de la population. Une telle conception peut expliquer une certaine déresponsabilisation des juges eux-mêmes, lesquels restent très peu redevables envers leur hiérarchie.

L'absence de redevabilité

Les mécanismes de coordination entre acteurs sont plus nombreux que par le passé et se sont améliorés, mais le suivi reste insuffisant. Le non-respect des règles et les abus commis restent généralement sans suite.

La personnalisation de la justice

En outre, le fonctionnement du système de la justice au Burundi est encore très personnalisé : les rapports entre les personnes priment souvent sur l'institution ou la fonction qu'elles représentent en principe, au détriment d'une administration transparente de la justice. Dans le contexte culturel burundais, la méfiance – qui peut être justifiée par des années de conflit et des rapports intercommunautaires complexes – est prégnante et, par conséquent, le lien de proximité social ou territorial, extrêmement important. En cas de désaccord, l'arrangement entre personnes sera privilégié à l'affrontement.

L'absence de moyens financiers et matériels

L'étude ne s'est pas spécifiquement concentrée sur la question de l'absence de moyens, mais celle-ci ne peut pas être passée sous silence; ses conséquences se perçoivent à tous les niveaux.



Perceptions d'acteurs

Le Ministère public

Le Ministère public est un acteur omniprésent de la procédure pénale, détenteur d'une position de quasi-monopole (il accuse, poursuit, et exécute les décisions) et d'un pouvoir parfois jugé écrasant par les acteurs interrogés. L'un d'eux, lui-même magistrat du parquet, a déploré l'absence de plus-value de l'instruction du Ministère public par rapport à l'enquête préliminaire menée par la police, constatant que le parquet se contente souvent des premiers témoignages «à charge», sans chercher ensuite à instruire le dossier «à décharge». Par ailleurs, entretenant des relations privilégiées tantôt avec les officiers de police judiciaires, tantôt avec les juges, il lui est reproché de préférer la collusion et les arrangements au respect de la loi. Pourtant, la loi burundaise est très claire : «Le Ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi» (art. 47 CPP) et veille «au strict respect des lois autorisant des restrictions à la liberté individuelle» (art. 52 CPP).

Les juges

Aux yeux de certains justiciables, les juges sont de simples «assistants du gouvernement», dont le pouvoir se résume à «attendre les ordres» du Ministère public. Les avocats interrogés confirment ce constat et déplorent l'utilisation par le Ministère public de sa position dominante pour obtenir satisfaction dans ses demandes (de remise, de maintien en détention, etc.), au détriment des requêtes formulées par la défense. Il faut toutefois rappeler que les juges burundais sont encore peu valorisés dans leur fonction, et soumis à une pression sociale importante. L'administration publique, soutenue par la population, interfère fréquemment dans l'œuvre de justice, pour des motifs tantôt privés, tantôt électoraux.

Face à cet inconfort, les juges ont tendance à éviter le débat sur la libération provisoire et sur la légalité de la détention préventive d'un détenu. Les témoignages sont fréquents de détenus influencés à l'audience, à qui le juge explique qu'un débat sur la légalité aura pour seul effet de prolonger la durée de leur procès (et donc, de leur détention), laissant par là entendre que l'avocat leur fait «perdre du temps». Placé dans une position délicate, l'avocat sait que son client risque effectivement de voir sa détention prolongée s'il insiste pour débattre de la légalité de sa détention.

L'avocat

L'avocat burundais peine à rendre son intervention crédible et efficace, et ressent certaines difficultés face 1) à des juges, qui le perçoivent comme un «assistant» plutôt qu'un «représentant» du détenu, 2) au Ministère public, qui use de son pouvoir d'influence pour rallier le juge à sa cause, 3) à ses clients, qui doutent de sa stratégie lorsque leur détention est maintenue. En réalité, il ressort des entretiens réalisés que l'avocat n'est pas perçu par tous comme un acteur à part entière de la chaîne pénale: les justiciables le disent «impuissant» face au poids de l'administration et du Ministère. Lui-même interroge régulièrement sa place dans le procès pénal et omet souvent de faire valoir le principe d'égalité des armes qui le place au côté – et non en retrait – du Ministère public.

L'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire éprouve également des difficultés à se positionner comme un véritable acteur de la chaîne pénale. Outre le manque d'organisation des services juridiques des prisons et les problèmes de gestion des dossiers, les agents font état d'un sentiment d'infériorité et d'un manque de considération, de la part Ministère public essentiellement. Ainsi, alors que la loi confère au directeur de la prison le pouvoir de dénoncer les irrégularités commises (art. 115, al. 4 CPP), les agents de l'administration se plaignent de l'absence de proactivité du Ministère public mais craignent, en cas de réaction de leur part, d'être pris à partie personnellement par le magistrat concerné par la dénonciation. De façon générale, l'administration pénitentiaire, qui souhaite jouer son rôle de «garde-fou», estime qu'elle mérite plus de reconnaissance dans l'exercice de sa mission.

Exemples de facteurs qui expliquent l'allongement des délais dans la procédure avant jugement et qui nuisent dès lors à la bonne administration de la justice :

- Le processus de «signification» (fait de porter à la connaissance du détenu et de l'administration pénitentiaire) est le premier facteur de retardement de la procédure. La signification d'une décision est nécessaire à la fois pour *son exécution* (en cas de mise en liberté provisoire par exemple), et pour *interjeter appel* (en cas de maintien en détention par exemple). En principe, c'est au greffe du tribunal ayant prononcé la décision de se charger de ce processus. En pratique toutefois, il est très fréquent que le Ministère public exige que l'ordonnance transite par ses bureaux afin qu'il se charge lui-même de la signifier, ce qui engendre des retards considérables dans la procédure.
- La transmission des dossiers du premier degré vers l'appel est une autre source d'allongement des délais de la procédure. Sans dossier, l'affaire ne peut *a fortiori* pas être traitée, ni par le Ministère public ni par le juge d'appel. Or, il arrive souvent que le dossier ne soit pas transmis – ou le soit très tardivement et après insistance – ce qui a pour conséquence que certaines affaires en appel enregistrent jusqu'à une vingtaine de remises pour le simple motif que le parquet n'a pas reçu le dossier de la part de son homologue du premier degré.

Conclusions et recommandations

Malgré les avancées législatives prometteuses et les efforts fournis, le fossé est encore grand entre la norme et la pratique burundaises en matière de détention avant jugement. Abusant trop souvent du recours à la détention, vue comme seule réponse aux comportements infractionnels, les acteurs de la chaîne pénale peinent à garantir les droits de la défense et à veiller au respect du prescrit légal.

Suite aux constats mis en avant par les entretiens qualitatifs, des recommandations ont été formulées et partagées avec les acteurs de la chaîne pénale, lors d'une campagne de mobilisation sur la détention co-organisée par Avocats Sans Frontières et le Ministère de la Justice en octobre 2014 :

Recommandations de principe :

- Le principe fondamental selon lequel «*la liberté est la règle, la détention est l'exception*» est aujourd'hui fréquemment invoqué par les acteurs. Il doit cependant trouver un écho dans la pratique et être concrétisé dans les actes et les décisions judiciaires.
- Les acteurs judiciaires doivent respecter strictement les droits de la défense et, en particulier, la présomption d'innocence, le principe d'interprétation stricte du droit pénal, le respect du contradictoire et celui de l'égalité des armes.
- Les acteurs judiciaires doivent mobiliser les outils qui existent (doctrine, jurisprudences nationale et internationale, travaux préparatoires et exposé des motifs, droit comparé) pour interpréter le Code de procédure pénale et faire avancer le contentieux de la liberté vers une meilleure application des standards internationaux et principes généraux du droit.

Recommandations opérationnelles :

- La concertation entre les acteurs de la chaîne pénale, au niveau provincial et national, doit s'inscrire dans la durée et de façon régulière.
- Des mécanismes plus stricts de contrôle et de réactions disciplinaires doivent être mis en place au niveau des acteurs de la chaîne pénale par les autorités hiérarchiques respectives.
- Un mécanisme d'indemnisation des victimes de détention illégale doit être opérationnalisé, conformément à l'article 23 de la Constitution du Burundi.



L'approche d'Avocats Sans Frontières en matière de détention avant jugement

Avec ses partenaires en République démocratique du Congo, au Burundi, en Tunisie et en Ouganda notamment, Avocats Sans Frontières (ASF) mène des actions structurées au bénéfice des personnes placées en détention avant jugement (garde à vue et détention préventive) qui doivent accéder à une justice de qualité et respectueuse de l'état de droit.

Plusieurs facteurs interdépendants justifient l'intervention d'ASF dans ce domaine :

- Les personnes placées en détention se trouvent dans une situation de vulnérabilité aggravée :
 - La population carcérale est en grande partie composée de personnes qui se trouvaient déjà dans une situation précaire avant d'entrer en prison.
 - La détention accentue la précarité des personnes, en ce qu'elle les prive d'activités économiques préexistantes et les place dans de mauvaises conditions sanitaires.
 - La détention a un caractère marginalisant pour la personne qui devra ensuite se réinsérer dans la société ; elle génère aussi une spirale de criminalité.
- Dans les pays où ASF intervient, la détention avant jugement est une des principales causes de surpopulation carcérale.
- C'est également une source fréquente de violations massives des droits humains.

Face à ces constats, ASF propose des solutions qui se divisent en 3 volets :

- Le développement du pouvoir d'agir des personnes détenues, considérées comme acteurs à part entière, notamment par des activités de sensibilisation et de conseils juridiques.
- L'assistance juridique et judiciaire de qualité par les avocats et les pourvoyeurs d'aide légale des personnes placées en détention avant jugement.
- L'engagement des acteurs de l'accès à la justice en faveur d'un système pénal respectueux de l'état de droit.

Photos © ASF/M. Rispo, H. Talbi, Amani Papy (Studio Jamaica)

Editeur responsable :

Francesca Boniotti, rue de Namur 72, 1000 Bruxelles, Belgique



Fondée en Belgique en 1992, Avocats Sans Frontières (ASF) est une ONG internationale, spécialisée dans la défense des droits humains et le soutien à la justice dans les pays fragiles et en situation de post-conflit. Depuis plus de 20 ans, ASF met en œuvre des programmes facilitant l'accès à la justice pour les personnes en situation de vulnérabilité.

Pour plus d'informations sur les projets d'ASF liés à la détention avant jugement :
www.asf.be/detention

La détention avant jugement : à quel prix ?
La vidéo ASF sur :

www.youtube.com/asfinmotion

www.asf.be

Avec le soutien de

LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**

