

Justice & Démocratie

RCN

Le Bulletin n°30 Quatrième trimestre 2009

La justice de proximité



Contacts

SIÈGE - BRUXELLES

Avenue Brugmann, 76, B-1190 Bruxelles
Tel. : +32 (0)2 347 02 70 Fax+32 (0)2 347 77 99
www.rcn-ong.be

DIRECTION GÉNÉRALE: Renaud Galand
renaud.galand@rcn-ong.be

DIRECTION DES PROGRAMMES : David Kootz
david.kootz@rcn-ong.be

RESPONSABLES DES PROGRAMMES

Rwanda/Burundi : janouk.belanger@rcn-ong.be

RD Congo : florence.liegeois@rcn-ong.be

Sud Soudan : miriam.chinnappa@rcn-ong.be

Belgique : pascaline.adamantidis@rcn-ong.be

CHARGÉE DE PROJET : FORMATION JURIDIQUE & ASSISTANCE
JUDICIAIRE TCHAD : sarah.grandfils@rcn-ong.be

STAGIAIRES/VOLONTAIRES DES PROGRAMMES

Nathalie Hervé, Thomas Verbeke, Julie Socquet, Delphine Cauberghe, Marion Frenay, Quentin Pulinx, Jonathan Brismée

STAGIAIRES/VOLONTAIRES COMMUNICATION

Maya Guentcheva, Beli Noti, Marta Berlinger

ADMINISTRATION - FINANCES - LOGISTIQUE

DIRECTEUR ADMINISTRATIF ET FINANCIER: Raphaël Coppin
raphael.coppin@rcn-ong.be

ADJOINTE FINANCIÈRE : veronique.lefevere@rcn-ong.be

ADJOINT ADMINISTRATIF ET LOGISTIQUE :

zeger.de.henau@rcn-ong.be

VOLONTAIRES AFL - SECRETARIAT

Paul Humblet, Denis Jourdain, Jean-Paul Leclercq, Diane rutagengwa, Cecile Gacakure

RÉDACTION

Renaud Galand

Pascaline Adamantidis

Jonathan Brismée : jbrismee@yahoo.fr

RWANDA - KIGALI

Tel. : +250 51 09 03

COORDONNATEUR DES PROGRAMMES

Marco Lankhorst : coordo@rcn.rw

ADMINISTRATION - FINANCES - LOGISTIQUE

Antoine Chevallier

BURUNDI - BUJUMBURA

Tél. : +257 22 24 37 25 ou +257 22 24 90 83

COORDONNATEUR DES PROGRAMMES

Sylvestre Barancira : sylvestre.barancira@rcn-burundi.com

ADMINISTRATION - FINANCES - LOGISTIQUE

Antoine Chevallier

RD CONGO - KINSHASA BAS-CONGO

Tél. : +243 998 63 96 14

COORDONNATEUR DES PROGRAMMES

Manuel Eggen : coordo@rcn-rdc.org

ADMINISTRATION - FINANCES - LOGISTIQUE

Marie Sadzot

RD CONGO - BUNIA

Tél. : +243 810 17 74 92

CHEF DE PROJET

Marcelin Djoza: rcnbunia@yahoo.fr

ADMINISTRATION - FINANCES - LOGISTIQUE

Yves Riou

SUD-SOUDAN - JUBA

Tél. : +249 129 14 77 90

COORDONNATEUR DES PROGRAMMES

Awak Bior : coordinator.southsudan@rcn-ong.be

Sommaire

03 Éditorial

04 Aperçu des programmes

10 Rwanda

11 *“Putting gender ideals into practice: Building community wide consensus on respect for women’s inheritance rights”*
by Marco LANKHORST

14 Burundi

15 *« Les justices de proximité : quelques faits et données »*
par Dominik KOHLHAGEN

18 République démocratique du Congo

19 *« La justice de proximité en RDC »*
par Manuel EGGEN

21 *« La problématique de l’assistance judiciaire gratuite au niveau de la justice de proximité »*
par Liliane L. KAMASHY et Joseph MANGO

23 *« Les tribunaux de paix et l’effectivité de la justice de proximité »*
par Noël KABEYA

25 *« Les modes populaires de justice de proximité à l’est : Cas du district de l’Ituri »*
par Marcelin DJOZA et Lewis KANDOLO

28 Southern Sudan

29 *« Justice in Jonglei »*
by Awak BIOR

32 Belgique

32 *« La justice de paix en Belgique, entretien avec M. Marchandise »*
propos recueillis par Jonathan BRISMÉE

Illustration de couverture: « Confidence » de Harouna Ouedraogo

Agir à la base pour construire des espaces de justice

Vous êtes en conflit avec un voisin, un proche, un employeur, un agent de l'état. Les tentatives de résolution à l'amiable ont échoué. Vous voulez que justice soit faite.

Seriez-vous prêts à marcher plusieurs jours, à sacrifier vos maigres économies, ou même à risquer votre vie pour demander à un juge de résoudre votre problème ? Et si vous ne saviez pas que ce juge peut vous aider ? Et s'il ne parlait pas votre langue ? Et si vous ne lui faisiez pas confiance ? Et s'il vous demandait de l'argent ? Et s'il vous disait de revenir un autre jour et encore un autre ? Et s'il ne réglait pas votre problème ? Et si les choses empiraient après son intervention ?

Et s'il n'y avait pas de juge ?

Cette réalité est celle de la majorité des citoyens dans de nombreuses régions du monde. En choisissant de consacrer ce Bulletin à la justice de proximité, nous avons voulu illustrer une des questions fondamentales qui traverse nos programmes: comment réduire les distances entre les citoyens et leur justice ?

Les distances géographiques, comme en RDC où la province du Maniema, grande comme la Grèce, ne dispose que d'un seul tribunal de paix. Les distances temporelles, lorsque des procédures fastidieuses et des délais de traitement inappropriés découragent le recours à la justice. Les distances sociales et économiques, quand le pauvre ne peut demander justice ou quand l'accès limité à l'information et à l'éducation ne permettent pas de connaître, de comprendre et de revendiquer ses droits. Les distances culturelles, lorsque les règles appliquées sont contraires aux normes sociales ou lorsque la langue parlée par les juges n'est pas comprise.

La justice doit être proche dans le temps, dans l'espace, dans les esprits. Pour être légitime, elle doit plonger ses racines au cœur des sociétés et s'inscrire au plus près des réalités et des besoins des populations, en reconnaissant la place fondamentale de la coutume par exemple. Les règles qui l'animent doivent être le reflet d'une volonté sociale réelle où les communautés disent le droit et choisissent ou adhèrent aux modes de règlement des conflits. C'est là un des principes de la démocratie et une condition de son fonctionnement.

Parler de justice de proximité pourrait laisser entendre qu'une autre justice peut être lointaine. Les procès de crimes commis en République démocratique du Congo qui s'ouvrent devant la Cour pénale internationale à la Haye ou ceux devant la Cour d'assises de Bruxelles pour des crimes commis pendant le génocide au Rwanda concernent des populations qui vivent bien loin de l'Europe. Ils nous rappellent pourtant que, quel que soit son niveau de complexité, la justice se doit d'être accessible, entendue et comprise par tous. C'est là le prix de sa légitimité et la condition de son utilité sociale.

De la palabre africaine au juge de paix d'un canton de Belgique, les articles de ce Bulletin illustrent la diversité des réponses que les sociétés et les individus peuvent apporter au besoin d'échanger et de confronter leurs paroles. Ils témoignent de l'approche particulière de RCN Justice & Démocratie et de notre conviction qu'il faut agir à la base, au plus près des personnes, pour consolider ou construire des espaces de justice.

Renaud GALAND,
Directeur Général.

Aperçu des Programmes

République du Rwanda

RCN Justice & Démocratie continue le programme triennal « **Pour une justice de proximité** » sur la période 2009-2011. Les objectifs sont de renforcer l'Etat de droit, garantir le maintien de la paix sociale et accompagner l'émergence de pratiques démocratiques au sein de la société rwandaise.

Le programme vise à rapprocher la justice de la population en favorisant la convergence des acteurs de justice et de la société civile. Il permet d'accélérer le cours de la justice et d'améliorer sa qualité, de renforcer les capacités opérationnelles de la société civile pour qu'elle joue son rôle de relais entre la population et les acteurs de justice, et d'accroître la connaissance de la population sur ses droits et obligations.

Le cours de la justice est accéléré et sa qualité améliorée

Le projet d'**Appui à la résorption des arriérés judiciaires** est mis en œuvre avec le concours de l'Agence pour le Développement International des Etats-Unis (USAID). Réalisé en appui à la Cour Suprême et à l'Organe National de Poursuite Judiciaire (NPPA), le projet s'attache, d'une part, à la réduction des arriérés judiciaires aux niveaux de l'instruction et des jugements et, d'autre part, au transfert de savoir-faire juridique qui limitera la création de nouveaux arriérés.

L'appareil judiciaire rwandais rencontre des problèmes d'arriérés judiciaires à deux niveaux des procédures : le premier concerne les affaires pour lesquelles un devoir d'enquête incombe au procureur afin d'étayer le dossier ou de décider du non-lieu conséquent aux manques de preuves. Le deuxième arriéré se rapporte aux jugements en attente proprement dits.

7619 affaires, sur 7636 identifiées, ont été traitées en assurant la présence des procureurs aux audiences de traitement des arriérés judiciaires. L'appui aux groupes mobiles d'enquête a permis d'enquêter et de compléter 3783 dossiers d'instructions, sur 8992 en attente. 1099 dossiers ont été transférés aux tribunaux pour jugement tandis que 2684 ont été classés. La qualité de l'instruction a été améliorée grâce à l'attention portée au recueil des témoignages. L'information des parties sur l'état d'avancement de leur dossier s'est systématisée. 440 prévenus et 203 plaignants ont été informés des suites données à leur dossier.

Un soutien à l'Organe National de Poursuite Judiciaire des parquets et à la Cour suprême dans l'analyse des rapports des parquets et des juridictions permet de suivre l'évolution des arriérés et d'anticiper leurs constitutions.

En ce qui concerne l'appui aux juridictions, RCN Justice & Démocratie a réalisé le monitoring de 102 audiences pénales.

Six tribunaux de grande instance bénéficient d'une assistance spécifique pour la délivrance des citations à comparaître afin

de prévenir le nombre important de remise d'audiences en raison de l'absence d'une des parties.

Dans l'objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice de proximité, il est envisagé de renforcer la collaboration et l'application des procédures par les acteurs de justice de proximité. Des ateliers mixtes entre les conciliateurs et les juges des tribunaux de base permettront de renforcer la qualité de la justice rendue au plus proche de la population. En outre, les conciliateurs et huissiers non professionnels recevront des manuels de procédures devant les aider dans leur pratique.

La société civile

œuvrant à la promotion de la justice et des droits humains voit ses capacités opérationnelles renforcées et joue son rôle de relais entre la population et les acteurs de justice

RCN Justice & Démocratie lance un projet de « **Renforcement des capacités des conseils de famille et des comités de conciliateurs pour la résolution de conflits fonciers** » avec l'appui d'IDLO (International Law Development Organisation). Il vise notamment à appliquer les recommandations de l'étude « La proximité de la justice au Rwanda : rapport socio-juridique sur les modes de gestion des conflits fonciers. » pour améliorer la qualité de la justice rendue par les comités de conciliateurs (*urwego rw'abunzi*). Il s'agit d'accroître la satisfaction des jugements rendus pour diminuer les appels excessifs actuellement générés au niveau des tribunaux de grande instance.

En collaboration avec le syndicat d'agriculteurs IMBARAGA, RCN Justice & Démocratie prévoit des formations de vulgarisateurs chargées de sensibiliser la population en matière de droit foncier, droit des successions, régimes matrimoniaux, violences sexuelles. Des kits d'information seront distribués aux administrations locales en charge de la mise en œuvre de la réforme foncière. Un appui technique et logistique à l'ONG nationale Haguruka, œuvrant pour la promotion des droits des femmes et enfants, est prévu dans le but de mettre en place un monitoring visant à l'observation du fonctionnement des comités de conciliateurs.

La population

dispose d'une meilleure connaissance de ses droits et obligations, échange et s'organise pour les faire valoir

Au niveau de la vulgarisation, RCN Justice & Démocratie, en collaboration avec ONG partenaires, assurera la conception et diffusion de dépliants et affiches portant sur des sujets de droit ayant un impact sur la paix sociale.

Une évaluation externe de l'impact du projet de diffusion/vulgarisation de la loi foncière est prévue d'ici la fin de l'année.

Q.P.

République du Burundi

Dans le contexte de consolidation de la paix au Burundi, RCN Justice & Démocratie met en œuvre un programme triennal 2009-2011 "Pour une Justice rassurante" afin de soutenir l'institution judiciaire, la société civile et la population face aux besoins de reconstruction individuelle, collective et institutionnelle, pour rebâtir la paix sociale et agir contre l'impunité pour la restauration de l'Etat de droit. Les objectifs spécifiques du programme sont de renforcer les capacités de la justice pénale en vue d'un transfert de compétences aux centres de formation du Ministère de la Justice et de la Police Nationale, et de favoriser l'implication de la population dans la transformation du conflit.

Le programme s'inscrit dans le processus de "lutte contre l'impunité", en abordant le traitement des crimes du passé - par la mise en place d'une justice transitionnelle - et des crimes du présent, dont plus particulièrement les violations des droits de l'Homme liées au dysfonctionnement de la chaîne pénale. Le programme est composé de deux volets : *Chaîne pénale* et *Transformation du conflit*.

L'ensemble du programme est réalisé avec le concours du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération au Développement du Royaume de Belgique, alors que les autres bailleurs interviennent sur des thématiques spécifiques.

Appui à la chaîne pénale

Les compétences et capacités professionnelles des acteurs de la justice pénale sont renforcées

Une étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale et sa perception par la population est prévue en vue d'identifier les besoins. Dans une même perspective, l'étude sur la problématique de l'exécution des jugements et les distorsions entre la loi, les pratiques sociales et les réalités locales au Burundi s'est poursuivie et devrait être prochainement publiée.

Avec le soutien du Fonds Européen de Développement, RCN Justice & Démocratie a d'ores et déjà lancé une série d'activités spécifiques à l'appui de la « Chaîne pénale dans les provinces de Gitega, Ruyigi et Bururi », en vue d'une meilleure application de la procédure pénale pour renforcer la protection des droits et libertés fondamentales des populations.

C'est ainsi que des rencontres de coordination entre OPJ, OMP et juges sont organisées pour favoriser leur collaboration et harmoniser leurs pratiques. Les formations d'officiers de police judiciaire (OPJ), de brigadiers de police à compétences judiciaires, et d'officiers du ministère public (OMP) sont réalisées en vue de renforcer les compétences techniques des acteurs de la police et de la justice, ainsi qu'un meilleur respect des droits humains dans la procédure pénale.

Les greffiers des parquets et des TGI bénéficieront égale-

ment d'une formation permettant d'améliorer le fonctionnement administratif des tribunaux.

Une formation de formateurs a précédé les activités pédagogiques.

La population et la société civile informées, font valoir leurs droits, collaborent mieux avec les acteurs de la justice pénale et de la sécurité, participent au dialogue démocratique sur les politiques et les normes de justice

Des activités de vulgarisation et diffusion de la loi en matière pénale sont réalisées à destination de la population. Des outils de vulgarisation (OV), tels que des bandes dessinées, des affiches et des mementos juridiques sont en cours de création. Un OV sur la procédure pénale simplifiée sera publié prochainement.

Des émissions radios de vulgarisation du droit pénal sont produites en collaboration avec la radio Isanganiro et diffusées toutes les semaines sur l'ensemble du territoire. Elles permettent à la population de connaître ses droits et obligations.

Dans une dynamique de lobbying et d'échange au niveau national, des conférences débats sont aussi organisées au cours de l'année. Un appui au Conseil National de la Communication (CNC) doit assurer la définition du projet de loi portant statut du journaliste et du technicien des médias.

Avec l'appui de la Coopération canadienne, des concertations communales sont organisées entre des acteurs de la justice et de la sécurité et des représentants de la société civile au niveau communal dans les provinces de Mwaro, Gitega, Ruyigi. A terme, les constats, pratiques et recommandations sont transmis et discutés avec les autorités communales, régionales et nationales.

Transformation du conflit

La population et ses représentants ont une meilleure connaissance du conflit burundais et de ses voies de transformation.

Avec l'appui du Département fédéral des affaires étrangères suisse, RCN Justice & Démocratie a entrepris de renforcer la confiance de la population dans la justice et de créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre des mécanismes de justice post-conflit. Des représentations théâtrales suivies de groupes de parole sont organisées dans tout le pays. Ils permettent d'initier un dialogue constructif entre les élites politiques sur les thématiques liées à la justice post-conflit et au « traitement du passé ».

Aperçu des Programmes

Depuis le début de l'année, 21.405 spectateurs ont assisté aux représentations (18) de la pièce « *Burundi, simba imanga* » et sa projection vidéo (3) qui se sont tenues à Bujumbura, Muyinga, Cankuzo et Ruyigi. 436 personnes (162 femmes et 274 hommes) ont participé aux groupes de paroles (20) organisés après les représentations.

L'action d'ouverture d'espaces de dialogue quant à elle, consiste à créer des espaces de discussion et de réflexion au sein des communautés qui favorisent l'implication de la population dans la lutte contre l'impunité et la transformation du conflit.

Une formation a été organisée à l'attention de 10 animateurs. 5 animations communales ont déjà réuni 97 personnes dans les communes pilotes de Kayokwe, Bukeye, Bugendana, Butezi et Butaganzwa. Les animateurs communaux ont reçu du matériel de projection vidéo et les différents supports d'animations produits par RCN Burundi (livre de contes, publication « *Paroles de Burundais sur la justice d'après guerre* », vidéo de la pièce « *Burundi, simba imanga* » ; émissions radio sur l'histoire de la justice...).

Élections

Créer les conditions et un climat favorables à l'émergence d'un débat démocratique et à la tenue d'élections libres et transparentes au Burundi.

Grâce au soutien du Ministère des affaires étrangères de la République Fédérale d'Allemagne, RCN Justice & Démocratie a entrepris de renforcer les moyens de formation de la Commission Nationale Electorale Indépendante et de favoriser un meilleur respect du dialogue démocratique par les acteurs des élections et la population.

200 personnes doivent bénéficier d'une formation de formateurs au cadre législatif national en matière d'élections pour assurer la formation des acteurs des élections.

Les actions de sensibilisation aux principes démocratiques et vulgarisation des droits et obligations des citoyens en matière électorale sont en cours de réalisation (émissions radios, supports visuels de messages de sensibilisation, débats radiophoniques retransmis en multiplex, formations de journalistes à l'animation de débats...).

M.F.

République démocratique du Congo

Kinshasa

Dans le cadre du programme de formation des officiers de police judiciaire (OPJ), 40 commandants de la Police nationale et l'Inspection provinciale de la police ont pu suivre un recyclage : 5 modules leur ont été dispensés (procédure pénale, droit pénal général et spécial, lois sur les violences sexuelles, techniques d'enquête et de rédaction des procès-verbaux, administration de la justice et déontologie policière). Par ailleurs 750 officiers de police judiciaire et 220 greffiers et secrétaires de parquet ont participé aux formations permanentes du mois de septembre. Plus de 400 OPJ ont aussi participé aux réunions organisées avec les procureurs de la République dans les 4 ressorts TGI de la ville. Les professionnels de justice continuent ainsi par le soutien de RCN Justice & Démocratie leur remise à niveau qui leur permet de mieux assumer leurs responsabilités.

Pour favoriser la participation de la société civile dans la création d'une justice de proximité de qualité, RCN Justice & Démocratie a organisé 5 campagnes de vulgarisation et de sensibilisation aux notions de droit dans différentes localités du Bas-Congo.

A Kinshasa, au moins 5010 personnes ont assisté au 2^{ème} cycle de campagne de lutte contre les violences sexuelles et les tracasseries policières dans plusieurs communes. Au cours d'une de ces campagnes, 18 cas de détention arbitraire ou de violences sexuelles ont été soumis à l'Association des femmes avocates/AFEAC (qui proposait une assistance aux victimes). Des dépliants en lingala ont également été produits (mariage civil, arrêter et mettre au cachot, héritage). Trois nouveaux spots TV ont été créés tandis que les émissions de radio de sensibilisation continuent d'être programmées.

La poursuite du troisième objectif principal, ce rapprochement entre les professionnels de justice et la société civile s'est concrétisée par deux journées portes ouvertes au Tribunal de paix de Madimba/Inkisi et au Tribunal de paix de Mbanza-Ngungu.

Par ailleurs, l'étude sur la justice de proximité au Bas-Congo a été diffusée auprès de nombreux partenaires locaux et internationaux, et a reçu un accueil très positif.

Bunia

L'étude foncière réalisée par RCN Justice & Démocratie a été restituée lors d'un atelier réunissant les acteurs intéressés. Ses recommandations ainsi que les remarques des participants de l'atelier permettront d'affiner la stratégie du programme de consolidation qui sera prochainement mis en place.

Les missions de médiation de la commission foncière se sont poursuivies dans diverses chefferies. Elles sont menées en collaboration avec les autorités administratives et coutumières locales.

Par ailleurs, les émissions radio et les représentations théâtrales sur la problématique foncière continuent de sensibiliser la société civile.

Les bâtiments des affaires foncières de Bunia et Aru, construits par RCN dans le cadre du programme de gestion et prévention des conflits fonciers, ont été inaugurés fin novembre.

F.L.

Southern Sudan

Between February 2009 and July 2009 RCN planned and implemented a comprehensive training programme designed for 60 individuals from Ministry of Legal and Constitutional Development (MoLACD) the Southern Sudanese Police Service (SSPS), the Southern Sudanese prison services and the military justice section of the Sudan People's Liberation Army (SPLA). Selected trainees were in two categories, lawyers and legal administrative support staff.

The programme entitled, '**Support to the Southern Sudanese Justice and Law Enforcement System by Enhancing the Capacity and Skills of Prosecutors and Police Legal Officers**' was supported by the Belgian Government. Intensive elementary legal training in common law principles, Southern Sudanese criminal law and procedure, professional ethics were delivered in English, which is the official language in Southern Sudan. Participants were from both capital Juba and the 10 states. At the end of this programme 20 prosecutors/legal counsel, 8 Ministry of Internal Affairs (MOIA) and Sudan People's Liberation Army legal officers. 27 MoLACD and SSPS legal administrative support staff were successfully trained. Following a review of the existing materials, a total of six legal training manuals in basic common law principles and procedure pertinent to Southern Sudan were republished and distributed to trainees

The course was accompanied by training manuals and handouts for each subject and trainees were loaned an English language dictionary for the duration of the course.

Subjects were delivered in the form of lectures, personal study time assignments, group work, presentations, short essays, mock trials, group debating and question and answer sessions. A significant focus of the effort to deliver training was around encouraging trainees to use English to communicate their ideas in writing and verbally by sharing thoughts on class discussions, reading assignments and enhancing presentation skills.

The course included tests on subjects and concluded with an examination for each subject. A graduation ceremony was

held on the 17th July 2009 together with Ministry of Internal Affairs and support staff colleagues with certificates of course completion awarded to 55 individuals. Hosted by RCN, the graduation ceremony was attended by His Excellency Daniel Leroy, Belgian Ambassador to Egypt and Sudan and dignitaries from MoLACD, MoIA, SPLA and SSPS.

The impact of these training programmes have been manifold that the trainees have gained personal intellectual information and the reading materials for continued use and sharing at work especially in the states. By studying in English trainees have boosted their confidence and ability to more frequently use the English language in the workplace. Furthermore the training courses have emphasised the need for continuous learning and given trainees the tools to enhance their knowledge with independent reading exercises and joint discussions/study tours with colleagues across the various rule of law institutions.

RCN is presently conducting an assessment study in the 10 states of Southern Sudan which aims to provide technical assistance for MoLACD staff verification. It consists of mainly identifying the current number, level of training and development needs of MoLACD staff in each of the ten states of Southern Sudan. The study also includes an assessment for decentralized training by considering logistical accessibility and infrastructure of other state capitals in Southern Sudan. The results of the study would be the basis for planning and promoting decentralised training thereby strengthening the capacity of the legal actors in the 10 states.

M.C.

Aperçu des Programmes

Royaume de Belgique

« Si c'est là, c'est ici »

RCN Justice & Démocratie a achevé la production de la série radiophonique « Si c'est là, c'est ici ». Il s'agit de 12 émissions d'une heure environ, dont 11 portraits clôturés par la réalisation d'une douzième et dernière émission mélangeant les 11 voix. La série a été diffusée l'été 2009 sur La Première (RTBF) et le projet de diffusion se poursuit (notamment par l'identification de radios internationales francophones).

Histoire à onze voix, « Vivre c'est dire »

Tour à tour, les émissions nous ont fait découvrir les portraits de Laurien Ntezimana, Marie-Louise Sibazuri, Jean Bofane, Marie Goretti Mukakalisa, Antoine Kabuhare, Pétronille Vaweke, Gasana Ndooba, Pie Ntakarutimana, Thong Hoeung ONG, Jasmina Musabegovic et Pierre Vincke. Réunies dans une seule et dernière émission, leurs paroles n'ont que plus de force dans « Vivre, c'est dire ».

À travers ces histoires croisées, on est saisi par la sagesse et la justesse des propos des témoins ; au fil des mots, c'est ainsi une réflexion plus profonde, sur l'Humanité, l'homme et son identité qui se dessine, réflexion collective à partir de récits

individuels ; car leur histoire est bien aussi notre histoire, car « si c'est là, c'est ici ».

Écoutes collectives

RCN Justice & Démocratie vient d'entamer un projet de diffusion via des écoutes collectives ciblant cinq publics différents : les ONG/ASBL, les diasporas, les groupes de recherche, les universités et les écoles. Sous la houlette d'Annick Peeters, ces animations trouveront bientôt écho au sein d'un prochain Bulletin.

Traductions

Par ailleurs, RCN Justice & Démocratie entame ici un long et riche travail de traductions audio des émissions ; en Kinyarwanda, en Kirundi, en Lingala, en Anglais et en Khmer. En effet, suite au succès de la série en Français, RCN Justice & Démocratie s'est lancé le défi d'étendre la série au monde non-francophone. RCN recherche également la possibilité de traduire la série en Bosnien, en Swahili et en Flamand, en 2010.

P.A.

Tchad

Contexte de l'est du Tchad

Région frontalière du Soudan, et plus particulièrement du Darfour, l'Est du Tchad a abrité ces six dernières années les populations soudanaises fuyant les massacres. Cette partie du pays comprend donc des populations de réfugiés (évalués à 260.000 par le rapport du secrétaire général de l'ONU du 14 juillet 2009), dont majoritairement des femmes et des enfants, auxquels s'ajoutent 180.000 déplacés internes tchadiens.

Loin de bénéficier de la sécurité qu'ils étaient venus chercher, ces populations, de même que les habitants de la région, vivent quotidiennement dans la crainte de nouvelles violences. Les femmes et les enfants sont notamment victimes de violences et d'atteintes graves aux droits humains.

En termes de gouvernance, l'Est du Tchad souffre d'un énorme déficit dû à l'instabilité militaire et politique dans la région. Les infrastructures judiciaires sont soit inexistantes, soit insuffisamment équipées.

Les magistrats et le personnel judiciaire se font de plus en plus rares dans une région où l'exercice de la justice est particulièrement difficile. Les justiciables sont donc souvent livrés à eux-mêmes et à l'arbitraire d'une justice appliquée par qui prétend détenir le pouvoir de l'exercer.

Vers un accès à la justice à l'est du Tchad

La Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), en collaboration avec l'Ordre des avocats du Tchad et les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits humains, ont mis sur pied un projet d'appui à l'aide juridique et l'assistance judiciaire à l'Est du Tchad.

Ce projet consistera à mettre en place des structures destinées à accueillir les personnes vulnérables, les informer, les orienter en fonction de la nature du problème qu'elles rencontrent (Aide Juridique) et, le cas échéant à leur désigner un

avocat pour défendre leurs intérêts devant les juridictions (Assistance Judiciaire). Il doit constituer le pilote d'un projet à vocation nationale. Il s'accompagnera d'une réforme législative visant à institutionnaliser l'aide juridique et l'assistance judiciaire.

Ce projet est ambitieux. Il relève du défi, notamment en termes d'investissement des différents acteurs, dont les avocats qui ne sont pas plus d'une centaine pour tout le pays, tous concentrés à N'Djamena.

La coordination des nombreux acteurs, dispersés sur le territoire instable de l'Est, devra également faire l'objet d'efforts particuliers.

Dans le cadre de ce projet, une délégation tchadienne de 12 participants est venue en Belgique du 12 au 21 octobre 2009 pour suivre une formation en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire, organisée par RCN Justice & Démocratie et Avocats Sans Frontières, en étroite collaboration avec le Barreau de Bruxelles.

La délégation était composée de représentants de l'Ordre des Avocats du Tchad, du Directeur de la législation du Ministère de la Justice au Tchad, de membres du personnel local de la MINURCAT et de représentants des principales organisations de la société civile actives dans le domaine des droits humains (L'Association pour les Libertés Fondamentales au Tchad (APLFT), la Ligue Tchadienne des Droits de l'Homme (LTDH), l'Association des Femmes Juristes au Tchad (AFJT) et l'Association Tchadienne pour la Promotion la Défense des droits de l'Homme (ATPDH)).

Cette formation a consisté à leur présenter un panel de modèles de mise en œuvre de systèmes d'aide juridique et d'assistance judiciaire, dont celui de la Belgique mais également et surtout celui de pays aux contextes plus proches de celui du Tchad : Haïti, République démocratique du Congo, Timor

Oriental, Ouganda et Sénégal.

Les participants ont ainsi pu s'inspirer, des expériences de terrain de RCN Justice & Démocratie et Avocats Sans Frontières, de leurs visites, des rencontres avec leurs confrères bruxellois, de nombreux outils qui leur ont été présentés pour mettre en place leur système d'aide juridique et d'assistance judiciaire à l'Est du Tchad.



La délégation tchadienne en formation au barreau de Bruxelles

Programme à venir

En janvier 2010, RCN Justice & Démocratie débutera un projet de « Promotion des droits des personnes détenues par un appui à la mise en place d'un observatoire indépendant des prisons », financé par la Commission européenne et en collaboration avec l'Association tchadienne pour la promotion de la défense des droits de l'Homme (ATPDH).

S.G.

Vos dons ici font la différence là-bas...

MERCI DE VOTRE SOUTIEN !

TOUT DON SUPÉRIEUR A 30 EUROS EST DEDUCTIBLE FISCALEMENT

COMPTE IBAN : BE85 2100.4214.1906 ; Avec la mention « Don »

BIC = SWIFT : GEBABEBB36A

**RCN Justice & Démocratie ASBL
Avenue Brugmann, 76, 1190 Bruxelles.**

Rwanda



République du Rwanda

Superficie : 26.340km²
Pop : 9.74 millions

PIB/hab/an : 320 USD (World Bank, 2007)
IDH : 0.435 ; rang 165/179 (PNUD2008-09)

Economie :
Economie basée sur l'agriculture et les services, développement du secteur privé et modernisation de l'agriculture sont mis en avant pour soutenir la croissance (5% en 2008) par le biais du programme de privatisation Vision 2020.
Ressources principales : thé, café, développement du tourisme, étain

Politique :
Indépendance : 1er juillet 1962
Chef de l'État : Paul Kagamé (depuis 2000)

Juridique :
Budget de la Justice : 0.3% du budget total de l'Etat en 2008 (soit 744 497 016FRW)

Organisation judiciaire : l'organisation judiciaire est calquée sur les divisions administratives rwandaises, avec des tribunaux de base, tribunaux de grande instance, Haute Cour, Cour Suprême, Tribunaux de commerces. Juridictions spécialisées : juridictions Gacaca, comités de conciliation (abunzi), Tribunal militaire, Haute Cour militaire

Le point géopolitique

Au niveau international, l'adhésion du Rwanda au sein du Commonwealth est effective depuis la fin du mois de novembre. La Grande-Bretagne et le Canada soutenaient cette adhésion, estimant que cela inciterait le pays à mieux respecter les normes internationales. Cependant, certaines organisations comme Human Rights Watch considèrent qu'une telle adhésion risquerait de compromettre les valeurs de démocratie et des droits de l'Homme de l'organisation.

Dans un autre registre, le ministre rwandais de la Justice se félicite de la venue de deux juges françaises dans la capitale pour enquêter sur plusieurs dossiers de Rwandais, résidant en France et soupçonnés d'avoir participé au génocide. La visite du porte-parole de l'Élysée à Kigali le 28 novembre a permis la reprise des relations diplomatiques franco-rwandaises interrompues depuis 2006. En effet, le Rwanda a reconnu certains efforts de la France notamment par le rejet de la demande d'asile d'Agathe Kanzinga et la neutralisation de l'enquête du juge Bruguière sur les circonstances de l'attentat en 1994 contre l'ancien président Habyarimana.

Au niveau régional, les relations entre le Rwanda et la République Démocratique du Congo (RDC) continuent de s'améliorer. Des responsables rwandais ont déclaré qu'il était nécessaire d'appliquer davantage les résolutions de l'ONU concernant les groupes armés dans l'est de la RDC afin de rendre plus effective la neutralisation des rebelles hutus rwandais opérant encore dans la région. En effet, depuis le début des opérations militaires menées par les forces conjointes congolaises et onusiennes contre les Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) qui sévissent dans la région, près de 800.000 personnes ont fui. De son côté, le HCR qui a rapatrié depuis le début de l'année près de 11.000 réfugiés rwandais, enregistre une nette augmentation des retours au pays.

Depuis quelques mois, quelques centaines de Rwandais se sont réfugiés au Burundi, où ils ont été refoulés par les autorités burundaises. Les autorités rwandaises affirment qu'ils fuient la justice des Gacaca.

Au niveau national, un rapport d'Action Aid Rwanda sur la situation nutritionnelle, a établi que près de 25% des rwandais (environ 2 millions de personnes) sont sous-alimentés. Face à ces craintes, le président rwandais a salué la volonté de la

Chine d'investir dans des domaines tels que l'infrastructure et le commerce. Le président s'interroge sur l'efficacité de l'aide occidentale et de son soutien massif sur les problématiques des droits de l'homme, soulignant que « l'aide est nécessaire mais elle doit être employée de sorte à faciliter le commerce et à créer des entreprises ».

Les prochaines élections, prévues en août 2010, semblent déjà susciter une certaine fièvre électorale. Le président sortant, Paul Kagame, multiplie les sorties dans le pays, des programmes sont dévoilés et des alliances sont annoncées entre partis politiques. Sur fond d'accusation à l'encontre du parti au pouvoir, le FPR, la douzaine de partis de l'opposition rwandaise, cantonnée à l'étranger depuis la fin du génocide, tentent de désigner leurs candidats pour les présidentielles.

Le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) poursuit les arrestations de personnes suspectées de participation au génocide dont Idelphonse Nizeyimana, recherché depuis près de 15 ans et accusé notamment d'avoir planifié le massacre d'étudiants et d'enseignants tutsis de l'université.

Certaines organisations ont exprimé leur colère suite aux acquittements prononcés par le TPIR. Malgré la conviction de certains experts de la culpabilité de l'ancien préfet et homme d'affaires rwandais, Monsieur Protais Zigiranyirazo, celui-ci a été acquitté de génocide et crimes contre l'humanité par le TPIR. L'acquittement du frère d'Agathe Kanzinga, veuve de l'ancien président, apparaît comme un grave échec pour le procureur du TPIR et cela pourrait avoir des conséquences sur d'autres dossiers en cours.

Au nom de la « compétence universelle », différents pays, tels que la Belgique, la France, la Suède, l'Allemagne ou le Canada, ont entamé des poursuites judiciaires. En effet, la Belgique vient de déclarer l'ancien directeur de la Banque Commerciale du Rwanda, Ephrem Nkezabera, coupable de crimes de guerre (pour homicides, tentatives d'homicide et viols, ces derniers considérés pour la première fois en Belgique comme des crimes de guerre).

Au niveau interne, les tribunaux Gacaca, dont la fermeture est prévue fin 2009, ont procédé à la condamnation à perpétuité de l'ancien président du parlement, Alfred Mukeszamfura, reconnu coupable « d'incitation à la haine et au génocide ».

RCN Justice & Democracy's team in Rwanda brought a contribution assessing the implementation of a new law disrupting the hole customary system. This article emphasises on the gap between a necessary reform for women rights and an old legitimate system.

Putting gender ideals into practice: Building community wide consensus on respect for women's inheritance rights

The RCN Rwanda team would like to contribute to this bulletin issue by sharing with our readers some aspects of the analytical process that went into the conception of a new and not yet implemented project. This project is a clear exponent of our approach of improving the proximity of justice for ordinary Rwandese citizens. We measure proximity in four dimensions:

- * the timeliness of procedures and individual decisions and the delays within which they can be enforced,
- * the geographical distance that has to be covered in seeking justice,
- * the extent to which those seeking justice understand the applicable law, the procedures followed and the decisions rendered and
- * the extent to which laws, procedures and individual decisions correspond to the notions of justice and fairness and are, thus, seen as legitimate.

The project in question is designed to improve the proximity of justice by building community wide consensus on respect for women's inheritance rights and, thus, by fostering the legitimacy of these formally guaranteed but in practice frequently disregarded rights.

Women's inheritance rights according to formal and customary law

In 1999 the government of Rwanda adopted an act that brought inheritance matters under the scope of formal law. This Matrimonial Regimes, Liberties and Succession Law (referred to hereafter as the "law of 1999") grants female children and adult women inheritance rights on an equal basis with men. The question of women's inheritance rights is highly relevant in Rwanda, since it constitutes the primary means for women to gain access to land independently from their husbands.

Land markets are underdeveloped in rural Rwanda and, in any case, relatively few women have sufficient resources to be able to purchase land. In this regard it is important to mention, also, that the Rwandan civil war and the 1994 genocide have left a society in which women greatly outnumber men and many of those women have become heads of household and heads of families. Because of this, their access to land has become all the more important, even for the economy as a whole.

Before the adoption of this law the question of inheritance was exclusively regulated by customary law (1). There are two features of customary law that are particularly relevant here. First, it provides very limited scope for women to own or inherit land. Women generally exercise limited use rights over land which they acquire through marriage with her husbands who own and exercise full authority over the land. When the husband passes away, there are generally considerable pressures on the wife to remarry with one of his brothers to ensure that the land remains within the family (2).

What should also be realized about customary law is that inheritance is conceptualized in a way that is considerably different from Western interpretations. Crucially, it is a question that is fully intertwined with the institution of marriage. Under customary law, men are entitled to 'inherit' part of their father's land when they reach the age of marriage and find a spouse. In many cases the father will still be alive at that time and he will play an active role in the negotiations concerning the terms of the marriage. The land that a man's family contributes to a marriage is, in fact, but one element of a very complex set of arrangements and transactions between the two families. Other equally important elements are the bridewealth (paid in cows), the dowry and the organization of the related ceremonies (payment of the bridewealth, the marriage and the birth of sons) (3). Whilst nowadays payments are often made with money, these institutions continue to be highly relevant in Rwanda.

Problems with the application of formal law in practice

Unsurprisingly, a study conducted by RCN on land dispute resolution indicates that women face great difficulties when they try to access land by claiming their inheritance rights (4). Whilst there is a basic awareness amongst both men and women that the law has changed in favour of women, we found that in practice customary law has a very strong influence on the way in which the law of 1999 law is interpreted (by heads of families and persons charged with hearing disputes at the local level). Frequently, a daughter is granted a temporary right to use family land, i.e. only until her marriage or until her brothers or sons reach adulthood. In other cases we saw that women were able to claim family land, but ended up with relatively small, infertile or unfavourably located plots.

Rwanda

Women's access to land was also limited in other ways. It was not exceptional that brothers or in-laws successfully claimed that a woman had a right of usufructus only, so that she could not dispose of her parcel as she deemed fit, preventing her to sell, construct or grow certain crops. Sometimes women were said not really to have obtained the property, because they had omitted to organize the appropriate customary ceremony to thank their fathers following the family reunion when they were given the land. In practice, we found that women's claims to family land depended on the willingness of her (male) relatives to share "their" land with them.

In addition, it is clear both from our study and other similar studies that women risk being socially excluded by both male and female community members when they try to enforce their legally guaranteed inheritance rights (5). Moreover, most dispute resolution mechanisms at the local level, to which these women can realistically appeal, are manned by fellow community members. Our study provided clear indications that these instances, in contrast to the much more difficulty accessed formal courts, continue to be guided to a considerable extent by notions of customary law.



© 2009 Anne-Aël Pohu

Fresque murale d'un tribunal de paix

There are several direct obstacles to the respect of women's inheritance rights. The first is that girls, from birth, are often considered to be part of another family, the family of the husband they will marry. Land is seen to belong to a family and, of course, land constitutes the primary asset of any family in rural Rwanda. As a consequence, respecting the law of 1999 by allowing women to claim their part means that family land must be alienated and given to another family. This is considered very problematic by many in the Rwandese countryside, particularly since the couple has an obligation towards the man's family to support other family members if their harvest fails or if they are otherwise in need, which is not met by an equal obligation towards the family of the woman.

Secondly, brothers and, particularly, younger brothers who have not yet reached the age of marriage see the share of the land that will come at their disposal shrink, which may also affect their attractiveness as a marriage candidate. Finally, whilst the prospect of disposing over more land via their wife is interesting for men and exerts a compensatory effect, a woman that contributes considerable assets to a marriage is thought to behave more independently and with less respect for her husband, since if she would have to divorce she could take her land and would not be dependent on the support provided by her father or brothers.

Conceptual framework

What we are dealing with, here, is a situation of *factual* legal pluralism (6). Formal Rwandese law pretends to exhaustively regulate access to tenure in the countryside, but in practice it has only limited impact. Customary law exists next to formal law and competes with it for influence on the way the population structures its behaviour. Oftentimes this has been approached as a problem of incomplete information. In Rwanda (and elsewhere in Africa) much effort is put in informing the wider population about reforms of the land law and the succession regime. We submit that whilst this is a prerequisite for these laws to have a genuine impact, it is not enough. If we look at this issue from a theoretical perspective, we can say that there are at least two other important reasons why the law of 1999 is not universally applied.

The first is that this law targets a specific aspect of customary law that is considered undesirable (the fact that women are not considered capable of inheriting land), but leaves a lot of closely related practices unchanged. As suggested, issues such as the bridewealth, the dowry, the differences in the way boys and girls are considered to be affiliated to the family in which they are born and the obligations of married couples towards their respective families are still relevant.

Modifying one element of this system, without adapting others, disrupts its functioning as a whole.

Secondly, this reform goes against the direct interests of a dominant social group, men in rural society, whilst its effectiveness depends crucially on their cooperation. With other types of legal reforms, sanctions such as fines or imprisonment and public enforcement, may deter non-compliance. These instruments are largely absent in the field of property law (7).

Compliance, then, is largely dependent on processes that are internal to the local population. Since men control most of the land, the process of dividing family estates and institutions involved in dispute resolution at the local level and since customary law continues to carry considerable moral weight, even with women, without some kind of intervention the situation is not likely to change much in the foreseeable future.

Constructing the legitimacy of women's inheritance rights

Thinking in terms of the semi-independence of formal and customary law and of the agency of both men and women in this reform process has important implications. It tells us that, to ensure wider respect for formally guaranteed rights for women to inherit land, we must find a way to adapt related customary practices in a way that meets men's interests. We submit that, unless a new balance for this complex system of bonds between family members by birth and by marriage is found, men in rural society will simply continue to resist these "new" policies.

For women to have improved access to land through inheritance, efforts must be directed at making the gender equality policy an understandable and, above all, acceptable arrangement for all.

This requires a community-wide and inclusive reflection and debate on where the friction between customary and formal law resides and what possible solutions exist to align the two. These solutions should provide the basis for a widely shared and holistic consensus on how marriage and inheritance matters will be dealt with in the future. The resulting 'neo-customary social contract' can serve as a point of reference both for family leaders when they divide their estate amongst the members of the family or for institutions involved in dispute resolution at the local level (8).

Marko LANKHORST,
Coordonateur des programmes.

(1) On Rwandese customary law in general see Sandrart, G. (1939). *Cours de droit coutumier*. Publication by the Groupe Scolaire d'Astrida; Meschi L. (1974). 'Evolution des structures foncières au Rwanda : Le cas d'un lignage Hutu,' in: *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 14(1), p. 39; Vansina, J. (2001). *Le Rwanda Ancien, Le Royaume Nyiginya*. Karthala, Paris; and Musahara, H. and C. Huggins (2005). 'Land reform, land scarcity and post-conflict reconstruction: A case study of Rwanda,' in: *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, Huggins, C. and J. Clover, eds., London.

(2) There are studies indicating that this problem is exacerbated by the HIV/AIDS epidemic in Sub Saharan Africa. See Villareal, M. (2006). 'Changing customary land rights and gender relations in the context of HIV/AIDS in Africa,' contribution to the international colloquium At the Frontier of Land Issues in Montpellier.

(3) Traditionally, each time when a son is born the woman's family must render a calf produced by one of the cows in the bridewealth to the family of the man. See Sandrart (1939) cited in footnote 1.

(4) Lankhorst, M., and M. Veldman (2009a). 'La proximité de la justice au Rwanda: Etude socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers,' RCN Research report.

(5) See Lankhorst and Veldman (2009) cited in footnote 4 and, for instance, Haguruka (2005). *Etude sur l'application et l'impact de la loi no 22/99 relative aux régimes matrimoniaux, libéralités et successions sur les droits de la femme au Rwanda*. Kigali; Rose, L.L. (2004). 'Women's land access in post-conflict Rwanda: bridging the gap between customary land law and pending land legislation,' in: *Texas Journal of Women and the Law*, vol. 13, p. 197; and Burnet, J. (2003). 'Culture, Practice and Law: Women's Access to Land in Rwanda,' in: *Women and Land in Africa: Culture, Religion, and Realizing Women's Rights*. Zed Books, New York.

(6) See Merry, S.E. (1988). 'Legal pluralism,' in: *Law and Society Review*, vol. 22, pp. 869-896, on the distinction between factual and formal legal pluralism. Legal practitioners commonly work with a normative concept of the law that designates the state as the ultimate source of the law. Such a view holds that custom, which originates elsewhere, may also regulate behaviour, but only in as much as it is sanctioned by formal state law (formal pluralism of laws). The situation in the Rwandese countryside compels us to choose a different framework for analysis that looks at law as a social phenomenon.

(7) For a more detailed discussion of this issue, see Lankhorst, M. and M. Veldman (2009b). 'Regulating or Deregulating Informal Land Tenure? A Namibian Case Study on the Prospects of Improving Tenure Security under the Flexible Land Tenure Bill,' in: J.M. Ubink, A.J. Hoekema, WJ. Assies (eds.). *Legalising Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden: Leiden University Press, 2009.

(8) On the term neo-customary practices see Durand-Lasserve, A. (2006). 'Extra-legal settlements and the millennium development goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure,' in *Global Urban Development*, vol. 2, p.1. He uses this term to describe the extra-legal arrangements that are generated by communities in slum settlements. This term reveals important characteristics of the phenomenon that we study. On the one hand it acknowledges that people who live partially outside the reach of formal law may model their behaviour according to the customary law. On the other hand, the term clearly expresses that there may be other influences on these practices. These can take the form of spontaneously emerged arrangements, or emulations of elements of formal law, a process that has been dubbed 'inter-legality' by Hoekema, A.J. (2003). 'Rechtspluralisme en interlegaliteit,' Inaugural Lecture, Vossiuspers UvA, Amsterdam. The various interpretations of the Law of 1999 discussed in the problem section analysis are clear examples of such inter-legality. What is new about our proposal is that we do not leave the emergence of neo-customary practices to spontaneously evolving processes. We intend to catalyse and partly direct this process to ensure that a holistic result is achieved that is known and accepted by a large share of the community.

Burundi



République du Burundi

Superficie: 27 834km²
Population: 8,5 millions

PIB/hab/an: 110 USD (World Bank, 2007)
IDH : 0,382 rang 172/179 (PNUD 2008-09)

Principales ressources :

Économie rurale : produits de l'élevage, bananes, exportation de thé, café, coton

Ressources naturelles : uranium, nickel, phosphates (non exploitées)

Contexte politique

Indépendance : 1^{er} juillet 1962

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du 28 août 2000, a mis fin à une guerre civile politico-ethnique de 13 ans, ayant causé la mort d'environ 300.000 personnes.

Juridique :

Organisation judiciaire : les échelons judiciaires sont calqués sur les divisions administratives du Burundi.

On compte ainsi 128 tribunaux de résidence, 17 TGI, 3 Cour d'appel, une Cour Suprême, 2 tribunaux du travail, 5 Conseils de guerre, une Cour militaire, 2 Cours Administratives et une Cour Constitutionnelle.

Le point géopolitique

Les élections prévues en 2010 conditionnent la situation politique et le climat d'insécurité qui règnent actuellement dans le pays.

Le Code électoral a été promulgué le 18 septembre après des mois de tractations politiques. L'ordre des élections est désormais fixé : les conseillers communaux, les présidentielles et législatives, les sénatoriales et enfin celles des conseillers de collines. En termes de nouvelles dispositions, on note principalement le recours aux bulletins multiples et la représentation d'au moins 30% de femmes au niveau des élections communales. Malgré ces avancées, de nombreuses activités sont encore à réaliser. La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) doit terminer l'organisation et la supervision du recensement électoral et envisage la distribution des cartes d'électeur début 2010.

Le contexte politique et social, demeure tendu entre le parti au pouvoir, le Conseil National pour la Défense et la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) et les partis d'opposition : le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU), l'UPD-Zigamibanga, le CNDD-Nyangoma, l'Union pour le Progrès National (UPRONA), le Mouvement pour la Paix et le Développement (MSD) et les Forces Nationales de Libération (FNL). Ces derniers « expriment leur vive préoccupation face à la dégradation continue du climat politique et sécuritaire orchestrée par un système corrompu et impuni ». L'opposition dénonce la volonté du régime en place de « torpiller les élections de 2010 », en usant notamment de « l'intimidation, de la violence et de la persécution des citoyens ». Les tensions sont exacerbées par la formation de jeunesses politiques apparentées à des milices. Malgré la campagne de désarmement volontaire (la Commission Nationale de Désarmement estime à 80000 le nombre d'armes remises aux autorités depuis 2007, soit 80%), des milliers d'armes sont toujours en circulation au sein de la population civile.

Par ailleurs, un plan d'action national d'éducation civique et électorale à l'intention des organisations de la société civile burundaise a été adopté. Les priorités sont la sensibilisation de la population sur le contenu des textes électoraux, l'amélioration du comportement des médias, la prévention et la gestion des conflits électoraux et le respect des échéances de réalisation des modules de formation.

Le 23 novembre 2009, le Ministre de l'Intérieur a annulé l'ordonnance portant agrément légal au Forum pour le Renforcement de la Société Civile (FORSC), qui réunit 146 associations burundaises de la société civile. Cette ordonnance intervient quelques jours seulement après la Lettre ouverte envoyée au Président de la République du Burundi par plusieurs organisations, parmi lesquelles le FORSC. Le message voulait informer la présidence des actes d'intimidation dont les représentants de la société civile sont victimes et demandait au président d'intervenir pour le respect de l'Etat de droit.

Au niveau judiciaire, un mouvement de grève générale des magistrats fut organisé le 22 octobre 2009, suite à la mutation des juges qui avaient rendu un verdict d'acquiescement dans des affaires à caractère politique (Kavumbagu et Sinduhije) et la suspension de 3 magistrats pour le jugement rendu dans l'Affaire Gédéon Ntunzwenindavyi. Le Syndicat des Magistrats du Burundi a condamné cette décision « injuste et arbitraire » et a réclamé son annulation.

Les consultations populaires sur la mise en place des mécanismes de la justice de transition au Burundi ont démarré 15 provinces sur 17 ont d'ores et déjà été consultées au Burundi. Le Comité de Pilotage Tripartite a également décidé d'organiser une consultation, en janvier 2010, de la diaspora.

Le HCR a annoncé avoir convoyé les derniers réfugiés burundais se trouvant en Tanzanie, permettant ainsi de fermer l'un des camps de réfugiés les plus anciens. En outre, les gouvernements congolais et burundais ont décidé de prendre les mesures nécessaires au rapatriement des réfugiés congolais se trouvant au Burundi. En outre, les autorités burundaises examinent actuellement les cas de près de 400 demandeurs d'asile rwandais. Le HCR s'est opposé à leur refoulement, alors que le Rwanda affirme qu'il s'agit de rwandais fuyant la justice (*gacaca*).

Concernant les bailleurs de fond au Burundi, les travaux de la Table Ronde des Bailleurs de Fonds et des Partenaires de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs a eu lieu les 5 et 6 novembre 2009. « Un milliard de dollars américains devraient être mobilisés pour la mise en œuvre des axes prioritaires que sont la paix et la stabilité, la bonne gouvernance, la démocratie ainsi que le développement économique et social ».

Dominik Kohlhagena mené une enquête dans 49 communes dispersées dans tout le pays et choisies dans les régions naturelles de l'Imbo (ouest), du Mugamba (centre-ouest), du Kirimiro (centre) du Bweru (nord-est) et du Kumoso (est). Cette enquête a été effectuée dans le cadre d'une recherche juridique et anthropologique sur la justice en milieu rural dont les résultats seront publiés très prochainement par RCN Justice & Démocratie au Burundi.

Les justices de proximité : quelques faits et données

Comme l'ensemble des pays dans lesquels travaille RCN Justice & Démocratie, le Burundi connaît une situation de pluralisme juridique fort complexe. Dans les faits, il semble bien difficile de décrire ce qu'est « la » justice de proximité – car en réalité le droit et la justice ne peuvent se décliner qu'au pluriel. Au-delà des tribunaux instaurés par l'Etat, il existe de nombreuses autres instances de régulation qui coexistent et interagissent les unes avec les autres. Après avoir esquissé « les » justices de proximité auxquelles recourt la population, on s'intéressera ici plus particulièrement au rôle des tribunaux parmi les autres intervenants dans la régulation des conflits. Des données chiffrées sur les types de conflit soumis aux tribunaux permettront de compléter ce tour d'horizon.

« Les » justices de proximité de la perspective des citoyens

Lorsqu'on veut rendre compte de la légitimité des instances de régulation, on se contente généralement de relever l'importance de la justice « traditionnelle » – représentée par les notables locaux *bashingantahe* – vis-à-vis de la justice « moderne » représentée par les tribunaux issus de l'héritage juridique colonial.

Mais dans les faits, la réalité est encore bien plus diversifiée. « Les » justices et systèmes de régulation sociale auxquels recourt la population ne se résument pas au simple binôme tradition-modernité. En observant de près les pratiques des populations, on s'aperçoit rapidement que les systèmes de justice et de droit sont bien plus nombreux encore et que cette diversité ne date pas que de l'arrivée du droit dit « moderne ».

Même hors des tribunaux, de nombreuses autorités nouvelles se sont progressivement ajoutées aux juges, notables ou chefs de famille qui se prononcent sur des conflits. Dans la plupart des cas, aujourd'hui, la population saisit aussi des autorités administratives comme les chefs de zone ou les administrateurs communaux, bien qu'aucun texte de loi ne leur attribue de compétence dans le domaine judiciaire. Parfois, on voit même la population se diriger vers des responsables administratifs qui, en réalité, n'en sont plus car leur fonction a été formellement abolie. Il en est ainsi des « chefs de secteur », des « chefs de sous-colline » ou des « chefs de dix maisons ».

A côté de telles autorités « modernes » devenues en quelque sorte des instances judiciaires « traditionnelles » (car avec le temps le recours à ces différents chefs est bien devenu une tradition), il existe aussi l'inverse : des autorités « traditionnelles » créées par le droit « moderne ». Depuis 2005, la loi communale a ainsi institué une instance locale qui concurrence désormais les *bashingantahe* : le conseil de colline. Elu au suffrage universel sur chaque colline du pays, ce conseil a pour mission « d'assurer, sur la colline ou au sein du

quartier, avec les *bashingantahe* de l'entité, l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage » (article 37 de la loi portant organisation de l'administration communale).

Les systèmes de justices de proximité sont si nombreux et diversifiés qu'il est impossible d'en dresser une esquisse généralisable à l'ensemble du pays. La population recourt aux différents systèmes selon la confiance qu'elle y porte, selon les usages locaux, dans un ordre et selon des logiques qui ne sont pas toujours prévisibles. Toute la difficulté d'institutionnaliser de tels systèmes vient de leur caractère fluide et mouvant qui, bien qu'incompatible avec l'idéal occidental de « sécurité juridique », permet aux populations de reconnaître ces systèmes comme étant légitimes.

La justice officiellement reconnue par l'Etat est en réalité perçue comme faisant simplement partie de ce paysage très diversifié. La césure très nette qu'effectuent les juristes entre un supposé droit « moderne » et de supposées coutumes « traditionnelles » ne correspond certainement pas à la perception de la majorité des Burundais. Lorsque ceux-ci sont interrogés sur les personnes ou institutions qui gèrent des conflits, ils citent une liste très variable pouvant aller du curé à l'officier de police, en passant par les *bashingantahe*, le gouverneur de province ou une quelconque personnalité localement respectée. La place des tribunaux, dans cette liste, varie. Et parfois (mais cela est rare), les tribunaux y sont omis.

De manière générale, il est remarquable à quel point, au Burundi, la césure est peu nette entre la sphère du « local » et la sphère « étatique », entre les tribunaux et les coutumes. A bien des égards, les logiques de fonctionnement des tribunaux sont proches des autres modes de régulation locaux. Partir au tribunal n'implique pas de changer radicalement de système référentiel. D'ailleurs, c'est le terme réservé jadis à la justice traditionnelle que la population utilise aujourd'hui pour désigner les tribunaux de l'Etat : *sentare*.

L'importance relative des tribunaux et l'imbrication entre pratiques locales et droit officiel représentent des particularités burundaises qu'il importe de souligner. Bien que très variable selon les localités, le pluralisme juridique « à la burundaise » ne remet pas en question l'importance de la justice étatique. Les populations rurales semblent très peu douter de l'utilité des métiers du droit et de l'existence des tribunaux – une situation fort enviable pour les juristes d'autres pays africains. Au cours des enquêtes, alors que les tribunaux ont été critiqués sur de très nombreux points, leur existence même a été jugée utile par 98 % des interlocuteurs !

Burundi

Même dans un contexte rural et « traditionnel », la justice étatique est donc perçue comme utile – et donc comme légitime. Si les enquêtes ont montré, par ailleurs, que les reproches faits aux tribunaux dans leur fonctionnement quotidien sont très nombreux, cette situation est surtout révélatrice de la portée des attentes rattachées aux institutions judiciaires. L'importance de principe des institutions est bien reconnue, mais il n'en va pas toujours de même pour leur travail concret. Fondamentalement, le système judiciaire n'est pas en décalage avec les réalités sociales, mais ses acteurs ne comprennent pas toujours le rôle véritable que lui attribue la population.

« La » justice de proximité de la perspective des juristes

En particulier parmi les juristes de la capitale, la place de la justice de l'Etat est souvent comprise de manière très différente.

« La » justice est déclinée au singulier et se résume aux seuls tribunaux étatiques. Tout ce qui est au-delà est implicitement situé à une échelle inférieure, même si c'est ici que sont efficacement résolus la plupart des conflits. Parmi les multiples acteurs de la vie du droit en-dehors des tribunaux, il n'existe de toute manière qu'une seule instance à laquelle les juristes reconnaissent une certaine existence dans le domaine de la régulation des conflits. Ce sont les *bashingantahe*.

Officiellement, la loi ne leur assigne qu'un rôle de témoins au moment des exécutions de jugements. Dans les faits, ils sont aussi perçus comme une sorte d'instance préjudicielle. Beaucoup de tribunaux, lorsqu'ils abordent une affaire, s'enquêtent préalablement de l'avis des notables en réclamant aux justiciables un document écrit de leur part. Entre 1987 et 2005, la loi avait même rendu obligatoire la production de tels procès-verbaux. Certains *bashingantahe* assistaient par ailleurs les tribunaux en tant qu'assesseurs.

Même si elle est très limitée au vu de la grande diversité des réalités juridiques locales, cette prise en compte d'autorités non-étatiques est déjà assez remarquable. Peu de systèmes judiciaires en Afrique francophone accordent autant d'intérêt aux réalités juridiques hors des enceintes des tribunaux.

Même si les juristes conçoivent les *bashingantahe* comme une pré-instance dont les avis peuvent être infirmés dès la première instance du « vrai » système judiciaire, l'ouverture sur la réalité incontournable du *bashingantahe* au Burundi renforce indéniablement l'assise sociale des tribunaux.

Ceci étant, ce qu'un juriste comprendra comme « la » justice de proximité se limite au système officiellement reconnu par l'Etat. Dans ce système, les domaines de compétence sont essentiellement réglés par la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires (COJ). Bien que l'article 22 COJ dispose que la juridiction de droit commun soit le Tribunal de Grande Instance (TGI) érigé au chef-lieu de province, la très grande majorité des litiges est en réalité d'abord portée devant les Tribunaux de Résidence. En particulier dans le domaine civil, ces tribunaux disposent en effet d'un champ de compétence très étendu. Selon l'article 12 COJ, ils connaissent :

- * des contestations entre personnes privées dont la valeur du litige n'excède pas 1.000.000 Francs (environ 550 EUR ou 800 USD) ;

- * des actions relatives aux propriétés foncières non enregistrées ;
- * des actions relatives à la liquidation des successions sous réserve des dispositions du *litera a* ;
- * des questions relatives au droit des personnes et de la famille dont la connaissance n'est pas attribuée à une autre juridiction ;
- * des actions relatives à l'expulsion du locataire défaillant ou de tous ceux qui occupent les lieux sans titre ni droit.

Etant donné que, dans les zones rurales, une infime partie des terres seulement est enregistrée et que les valeurs de litiges portant sur de l'argent sont en général largement inférieures à 1.000.000 FBU, c'est presque la totalité des litiges qui revient d'abord aux Tribunaux de Résidence.

Dans la zone étudiée, chaque tribunal connaît ainsi en moyenne de 163 affaires civiles par an. Dans les TGI, qui pourtant couvrent un ressort beaucoup plus important, le nombre d'affaires inscrites en premier ressort est en moyenne de 15.

La répartition des compétences en matière d'exécutions explique qu'une très grande partie du travail des Tribunaux de Résidence est consacrée à cette activité. Pendant l'année 2008, les tribunaux étudiés ont procédé à 55 exécutions en moyenne. Or, en particulier dans le domaine foncier, les exécutions nécessitent des moyens humains très importants.

L'article 78 COJ dispose ainsi que « en matière de propriété foncière non enregistrée située en milieu rural, l'exécution des jugements est assurée par les juges des Tribunaux de Résidence assistés d'un greffier, avec le concours des Notables ou des *Bashingantahe* ». Selon l'interprétation faite par les tribunaux, cette disposition implique le déplacement de tout le siège – trois juges – qui n'est donc pas disponible pour siéger régulièrement.

Les appels contre les jugements rendus par le Tribunal de Résidence doivent être formulés devant le TGI dans un délai de 30 jours (articles 197 CPC, 148 et 150 CPP). Les appels ont systématiquement un effet suspensif (articles 173 CPC et 153 CPP).

Les jugements rendus en appel par le TGI ne peuvent en règle générale être attaqués que par un pourvoi en cassation devant la Cour Suprême. Le pourvoi est recevable dans un délai de 60 jours. Dans le domaine pénal, les pourvois ont en principe un effet suspensif. Dans le domaine civil, la loi énonce le principe inverse, mais prévoit des exceptions très larges, excluant en particulier les décisions en matière immobilière. Dans les faits, les pourvois en cassation suspendent régulièrement l'exécution du jugement attaqué car la grande majorité des jugements rendus dans les régions rurales se rapporte au droit foncier.

Lorsque le jugement est coulé en force de chose jugée, les éventuelles mesures d'exécution du Tribunal de Résidence sont elles-mêmes susceptibles d'appel (article 25 COJ). La requête doit être formulée au TGI dans un délai de quinze jours (article 246 CPC). Dans la pratique, les demandes plus tardives sont parfois encore jugées recevables par des TGI estimant que les justiciables sont trop mal informés sur cette possibilité de recours et sur ses délais.

Les types de conflits soumis aux tribunaux

Globalement, on constatera que la justice de proximité dispensée par l'Etat se concentre essentiellement sur les Tribunaux de Résidence. Un relevé des dossiers judiciaires dans ces tribunaux pendant la période d'enquêtes a permis d'avoir une meilleure connaissance des types de conflits rencontrés. Pour donner une idée plus précise du travail concret de la justice de proximité, quelques résultats sont reproduits ici.

Il s'avère surtout que, même dans les tribunaux, la plupart des litiges relèvent en réalité de normes coutumières et orales. Même si cette réalité est rarement évoquée, de facto, le droit écrit de l'Etat occupe une place très réduite dans le travail quotidien des juges.

Près des trois quarts des affaires civiles inscrites relèvent ainsi du droit foncier. En apparence, il s'agit d'un domaine juridique réglementé (voire sur-réglementé) par écrit, le Code Foncier actuel étant composé de plus de 400 articles, sans compter les innombrables décrets et autres textes organisant le fonctionnement des services fonciers.

Seulement, parmi cette armada de dispositions, la plupart n'est applicable qu'aux propriétés enregistrées par le Conservateur des Titres Fonciers. Or, dans les régions rurales, ce type de terres est quasiment inexistant. Selon le COCJ, les litiges y afférant sont de toute manière portés devant les TGI et échappent ainsi aux Tribunaux de Résidence.

Ce qui constitue les véritables règles de droit appliquées par les tribunaux n'est mentionné que dans quelques sept articles du Code Foncier : il s'agit des règles coutumières. A travers une formule étonnamment compliquée – « les droits privatifs exercés en vertu de la coutume » – dans la grande majorité des affaires, le Code Foncier renvoie les juges à un champ normatif qu'aucun texte ne réglemente.

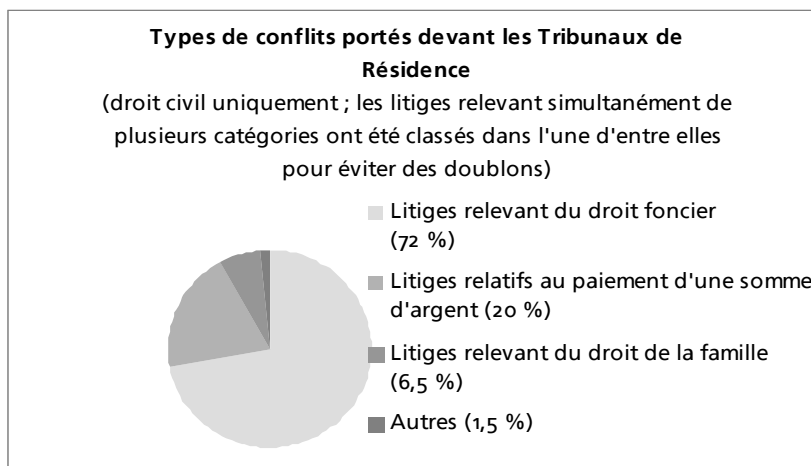
Mais ce n'est pas seulement la forte prédominance du droit foncier qui fait des juges des Tribunaux de Résidence des juges appliquant principalement des règles coutumières. Une très grande partie des litiges constitue aussi des conflits de succession, un autre domaine juridique non réglé par la loi. Alors que dans les plaines de l'Imbo et du Kumoso, ce type de conflits représente moins d'un cinquième des dossiers, dans les collines du Centre, il avoisine les 40 %.

Face à la forte prédominance des conflits fonciers, les litiges portant sur une somme d'argent ne constituent qu'un cinquième des affaires. Parmi les affaires introduites par des femmes, elles ne représentent que 14 % alors qu'elles s'élèvent à 24 % parmi les litiges initiés par des hommes.

Le taux le plus important est recensé dans la plaine de l'Imbo qui connaît davantage d'activités commerciales que les autres régions. Ces activités relevant souvent du petit commerce ou du secteur dit « informel », elles ne sont pas de la compétence du Tribunal de Commerce.

Les affaires relevant du droit des personnes et de la famille regroupent principalement les divorces et les recherches de paternité. Ces deux types d'affaires sont principalement introduits par des femmes et représentent donc une part plus importante sur le total des demandes qu'elles introduisent. En moyenne, 4 % des affaires devant les tribunaux étudiés sont des divorces et 2,5 % des recherches de paternité.

Parmi les types de conflits cités à l'article 12 COCJ dont connaissent les Tribunaux de Résidence, ce sont les actions relatives à l'expulsion de locataires ou d'occupants sans titre ni droit qui sont les moins fréquentes. Dans la zone étudiée, elles ne représentent que 1,5 %. Ce pourcentage devrait être sensiblement plus élevé sur l'ensemble du territoire national car il s'agit de conflits très fréquents dans les tribunaux de la capitale.



Le droit pénal, quant à lui, occupe une place réduite dans les Tribunaux de Résidence, tel qu'il a déjà été relevé précédemment. N'ayant pas fait l'objet de relevés de dossiers, son importance ne peut être évaluée qu'à partir des rapports d'activité établis par les tribunaux. Selon ces rapports, en 2008, le droit pénal représentait environ 11 % des affaires inscrites.

A l'exception des communes ne disposant pas de routes macadamisées (en particulier dans les provinces de Cankuzo, Karuzi et Mwaro), de nombreuses infractions sont liées à des accidents de roulage (et définies par le Code de la Route). Par ailleurs, en 2008, les tribunaux ont surtout connu de lésions corporelles volontaires (art. 146 et suiv. du Code Pénal de 1981) ou involontaires (art. 156 et suiv.), de voies de fait (art. 153) et de cas d'injures (art. 179). Selon les observations faites dans les tribunaux, un grand nombre de ces infractions est initialement lié à des conflits fonciers.

Dominik Kohlhagen,
Consultant anthropologue,

Auteur des études : « *Le tribunal face au terrain ; Les problèmes d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique* »
et « *Burundi la justice en milieu rural* ».

République démocratique du Congo



République démocratique du Congo

Superficie : 2.345.409km²
Pop : 64,7 millions (ONU, 2008)

PIB/hab/an : 140 USD World Bank, 2007
IDH : 0.361 rang 177/179 (PNUD 2008-09)

Economie:

Ressources naturelles : café, bois ; cuivre, cobalt, or, diamants notamment à l'Est – Katanga, Kivu, Province Orientale ; potentiel hydroélectrique sous-exploité.
Economie basée sur le secteur primaire.

Politique:

Indépendance : 30 juin 1960
Processus de décentralisation en cours, l'Etat comptera 26 provinces et 1041 autorités autonomes selon les dispositions de 12 lois, notamment loi électorale et loi n°08/012 du 31 juillet 2008, et de la Constitution.

Justice:

Budget de la Justice : 0.16% du Budget de l'Etat selon le dernier rapport de la FIDH citant un magistrat de la Cour Suprême de la RDC.

Organisation judiciaire : 180 tribunaux de paix sont prévus initialement par la loi, 50 sont en fonctionnement effectif. Une Cour d'appel par Province ; les trois hautes cours sont la Cour de Cassation (plus haute juridiction), la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat.

Le point géopolitique

Ces derniers mois, la RDC a fait l'objet de plusieurs rapports peu élogieux, notamment de la part d'experts des Nations unies. Ainsi Philip Alston, rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires le 15 octobre dernier ne s'est pas embarrassé de formules diplomatiques pour déclarer : *"L'un des problèmes les plus préoccupants est la privatisation totale de l'Etat. Les militaires sont peu ou souvent pas payés. (...) Un système de justice inefficace tolère et parfois même encourage l'apparition de la justice populaire au sein des communautés locales. Les soins de santé et l'éducation sont donnés en sous-traitance aux institutions internationales ; (...). Le gouvernement se contente de trouver des ressources pour satisfaire ses propres besoins. Les solutions à ce phénomène dépassent la portée de mon rapport. Néanmoins, tant que ce problème n'est pas abordé de façon énergique, la capacité du gouvernement à garantir la sécurité, la justice et le respect des droits de l'homme ne pourra qu'en pâtir encore davantage et les milliards de dollars versés par la communauté internationale n'auront pas servi à la mise en place d'un cadre institutionnel durable."*

M. Alston n'a pas manqué de relever les *"conséquences humanitaires catastrophiques"* des opérations militaires Kimia II et Rudia II (opérations militaires soutenues par la MONUC à l'Est et au Nord-Est du pays), abondant ainsi dans le même sens que la Congo Advocacy Coalition. Quelques jours plus tôt, cette plateforme rassemblant 84 organisations de la société civile; avait en effet signalé pour les seuls Kivus plus de 1 000 civils tués, 7 000 femmes et filles violées dont la majorité par les FDLR lors des opérations militaires, mais aussi par des soldats FARDC, près de 900 000 civils forcés d'abandonner leurs maisons ainsi que des centaines de civils enrôlés pour le travail forcé et des recrutements dans les rangs des FDLR.

Ces mêmes FDLR ont été examinées de près par les experts des Nations unies surveillant l'embargo sur les armes en RDC. Ils dénoncent notamment les filières internationales qui permettent de financer et soutenir ce groupe armé illégal qui déstabilise l'Est de la RDC depuis 15 ans. Des réseaux, liés au com-

merce de minerais, et impliquant diverses personnes établies en Europe, en Russie ou aux Etats-Unis ont été pointés, comme le dénoncent déjà depuis longtemps des ONG et instituts de recherche tel qu'IPIS Research, ou plus récemment International Alert.

Parallèlement, la RDC semble retrouver peu à peu sa place au niveau régional : des processus régionaux tels que la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) ont ainsi été relancés. Par ailleurs, c'est la RDC qui assure la présidence de la Southern African Development Community (SADC) et qui en a organisé le dernier sommet à Kinshasa en septembre. En revanche, avec son voisin angolais, les relations se sont plutôt dégradées suite à des expulsions réciproques de ressortissants angolais ou congolais entre ces deux pays, qui ont mis de nombreuses familles dans des situations extrêmement précaires.

Sur le plan judiciaire un concours de recrutement de magistrats a été lancé. Plus de 6.000 candidats ont pu participer aux premières épreuves, et on espère qu'un millier de magistrats pourront ainsi être recrutés et affectés.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique de « tolérance zéro » affichée par le président Kabila en matière de corruption, le gouverneur de la province de l'Equateur, José Makila, a vu sa destitution pour détournement de deniers publics confirmée par la Cour suprême de justice. Ce qui pourrait passer pour un exemple de procédures démocratiques pose toutefois certaines questions : politisation du dossier, crainte de voir des deniers publics utilisés pour corrompre le vote des députés (vote de défiance de l'Assemblée provinciale), et surtout, diabolisation de la dernière province du pays dont l'exécutif se trouvait aux mains de l'opposition MLC. Les affaires Golden Misabiko (président de l'ASADHO/Katanga, arrêté juste après la parution d'un rapport très critique de la FIDH, dont l'ASADHO est membre) et Firmin Yanguambi (avocat à Kisangani, et président de l'ONG des droits de l'Homme « Paix sur terre », accusé de tentative d'un mouvement insurrectionnel) soulèvent également beaucoup d'inquiétudes quant à la régularité des procédures et l'instrumentalisation de la justice.

Dans ce premier article, les différents concepts de la justice de proximité sont développés en tenant compte des particularités congolaises. Il s'agit d'établir le compte-rendu le plus large possible de l'établissement d'un droit positif comme tentative d'instauration d'un état de droit dans ce pays rescapé des luttes intestines et des velléités guerrières mercantilistes.

La justice de proximité

Depuis le début de son action en RDC en avril 2000, RCN J&D vise à instaurer une justice de proximité de qualité qui soit en mesure de répondre aux besoins de la population et notamment des groupes les plus vulnérables. Cette approche à partir du bas de la pyramide judiciaire doit permettre de réconcilier le citoyen avec la justice et de contribuer à l'émergence d'un véritable Etat de droit compris et accepté de tous.

Les défis pour instaurer une justice de proximité efficace en RDC sont toutefois nombreux et complexes.

Une justice proche dans l'espace

Pour une justice de qualité, chaque citoyen doit pouvoir accéder rapidement à une juridiction qui soit proche de son domicile. C'est l'un des défis majeurs dans un pays extrêmement vaste (3ème plus grand pays d'Afrique), avec une faible densité de population (27 hab/km²), dont la population est encore majoritairement rurale et où l'état des infrastructures est largement délabré, voire inexistant dans certaines zones. Au regard de la situation de la RDC, on peut estimer qu'il serait souhaitable que chaque citoyen puisse accéder à une juridiction dans un rayon de 50 Km de son domicile, ce qui équivaldrait à une journée de marche. Cette distance correspond plus ou moins à la division administrative de base du « secteur »⁽¹⁾.

Dans son état actuel, le système de justice formelle est loin de remplir pleinement ce critère. En effet, la loi ne prévoit l'installation des tribunaux de base (tribunaux de paix) qu'au niveau des territoires (2), ce qui laisse certains justiciables à plusieurs centaines de kilomètres du tribunal le plus proche. Surtout, depuis la loi créant les tribunaux de paix en 1978, seul un tiers des tribunaux ont été effectivement installés sur l'ensemble du territoire (3). A titre d'exemple, la Province du Maniema (d'une superficie équivalente à la Grèce) ne compte qu'un seul tribunal de paix. Dans ces circonstances : « *il est évident que de telles distances, avec des routes inexistantes, avec des moyens de déplacement que sont les pieds, les vélos et les motos, constituent un obstacle insurmontable à la disponibilité et à la proximité des juridictions et à leur accessibilité par les justiciables. (...) Nous ne savons pas s'il serait exagéré de dire et d'écrire que la justice est impossible au Maniema* » (4).

Dans ce contexte, heureusement, la justice coutumière continue de suppléer le manque d'accès à la justice formelle et permet généralement de maintenir un minimum de paix sociale.

Cependant la justice coutumière n'est en principe compétente que pour juger des affaires coutumières à l'exclusion des autres conflits et notamment les affaires pénales. De plus, le système de justice coutumière, lorsqu'il est laissé à lui-même, peut aboutir à des abus et des violations importantes des droits des justiciables.

Une justice proche dans le temps

Le citoyen doit également pouvoir compter sur une justice rapide. La notion de **délai raisonnable** doit ici aussi être adaptée à la réalité du pays. La plupart des affaires requièrent en effet une solution urgente.

Par exemple, une décision concernant une succession doit fixer rapidement les parties sur leurs droits, sous peine de voir les biens et l'argent dilapidés. De même en matière pénale, une décision rapide permettra d'éviter un recours à la vengeance privée.

Une justice rapide ne doit toutefois pas être synonyme de justice expéditive. Il est essentiel d'assurer les droits de la défense du justiciable, trop souvent bafoués en RDC.

Une justice comprise et acceptée par la population

Il est fondamental qu'un modèle de justice dans un pays soit compris et approprié par les acteurs et la population. La justice doit appliquer un droit adapté à la culture d'une société. Le droit est l'expression des valeurs qu'une société a entendu consacrer et ériger au rang de normes assorties de sanctions. C'est le « sens » de la règle qui fonde son pouvoir et qui lui permet d'être un instrument régulateur et pacificateur.

C'est ici un des principaux défis de la justice congolaise qui se voit déchirée entre un droit positif largement importé du monde occidental et des normes coutumières multiples auxquelles la population reste attachée. La grande majorité de la population demeure étrangère à un système de justice formelle qui lui paraît complexe et obscure et elle préfère à nouveau s'en retourner à la justice coutumière qui correspond mieux à ses préoccupations quotidiennes.

En RDC, il est fondamental de réfléchir à une intégration des systèmes de justice formelle et coutumière. Une société divisée, partagée et plurielle telle que la société congolaise a besoin d'un système qui concilie la diversité.

République démocratique du Congo

Malheureusement en RDC, tout se passe comme si la nécessité de mener une réflexion de fond sur un système de justice adapté à la société était sacrifiée sur l'autel de l'urgence de l'instauration d'un Etat de droit.

Une justice légitime en laquelle les justiciables peuvent avoir confiance

La justice doit être identifiée par la population comme un service public **légitime, impartial et équitable**, sans craindre de voir les décisions dévoyées par l'arbitraire, la corruption ou l'incompétence.

L'étude que nous avons menée sur la justice de proximité au Bas-Congo démontre que selon la population, les principaux maux de la justice formelle sont la corruption et le trafic d'influence, loin devant le problème de l'accès aux tribunaux ou la complexité des procédures. Les justiciables sont exaspérés d'être taxés à tous les stades de la procédure par les acteurs de la justice et ce, en commençant par l'officier de police judiciaire qui joue un rôle omnipotent auprès d'une population incapable de faire valoir le respect de ses droits élémentaires. Les acteurs de base de la justice, loin de remplir leur rôle de protection des citoyens, sont perçus comme une source de perpétuelle « tracasserie ».

Une justice accessible aux plus démunis

La Justice doit être **accessible en termes de coûts** à l'ensemble des citoyens et notamment aux plus démunis, que la loi est censée rendre moins vulnérables.

Or malheureusement, la justice en RDC demeure un luxe. L'assistance judiciaire est inexistante auprès des barreaux et demeure limitée à l'action de quelques ONG (5). Les coûts de la justice ne sont pas fixes et varient en fonction du type de procédure. Le personnel judiciaire, en manque total de moyens matériels, exige des frais supplémentaires pour mener certaines procédures ou élaborer les actes judiciaires. Sans compter la corruption qui fait souvent pencher la balance vers les plus nantis.

Encore une fois, le justiciable préférera recourir à la justice coutumière plus adaptée à ses moyens.

En conclusion, l'instauration d'une justice de proximité de qualité demeure un défi immense en RDC. Ce défi semble même insurmontable si on se base sur le seul système judiciaire formel d'inspiration occidentale. A l'heure actuelle, c'est encore la justice coutumière qui prévaut largement sur l'ensemble du territoire congolais et qui semble disposer des moyens pour répondre aux préoccupations concrètes des citoyens.

A l'heure de l'instauration d'un Etat de droit à tout prix en RDC, il est peut-être nécessaire de donner le temps au temps et de réfléchir à un système de justice moderne capable d'intégrer les atouts d'une justice ancestrale et proche de la population.

Manuel EGGEN,
Coordonnateur RDC.

(1) Le secteur est une entité administrative reconnue de longue date en RDC. La nouvelle Constitution consacre cette autorité en lui conférant la personnalité juridique (art.3) Chapitre 4, §3.3.)

(2) Le territoire est une division administrative qui regroupe plusieurs secteurs.

(3) voir article « Les tribunaux de paix et l'effectivité de la justice de proximité en République démocratique du Congo ».

(4) NYABIRUNGU Mwene SONGA et M. NDONGO-KONI (dir.), l'évaluation de la capacité des acteurs de la justice à poursuivre et à punir efficacement les auteurs de violence sexuelle dans la province du Maniema », juin 2009.

(5) voir article « La problématique de l'assistance judiciaire gratuite en RDC au niveau de la justice de proximité »



Tribunal de paix de Songololo. Bas-Congo.

L'assistance judiciaire gratuite est un élément fondamental dans la perspective d'un accès pour tous à la justice. Tout en représentant la seule possibilité pour une écrasante majorité de justiciables précarisés de ne jamais pouvoir revendiquer leurs droits, elle reste un défi important tant sa mise en place renvoie au manque récurrent de moyens financiers et humains qui l'assurent.

La problématique de l'assistance judiciaire gratuite au niveau de la justice de proximité

Introduction

Aux termes de l'article 19 al. 4 de la Constitution du 18 février 2006, « Toute personne a le droit de se défendre elle-même ou de se faire assister d'un défenseur de son choix et ce, à tous les niveaux de la procédure pénale, y compris l'enquête policière et l'instruction pré juridictionnelle. Elle peut se faire assister également devant les services de sécurité ». Tel est l'énoncé de la disposition qui consacre l'assistance judiciaire en procédure pénale congolaise où ce droit est longtemps resté un simple principe général de droit.

Comme on le sait, en République démocratique du Congo, le monopole de représentation et d'assistance judiciaire revient aux seuls avocats et défenseurs judiciaires qui exercent leurs professions moyennant paiements préalables. Ces paiements dits "honoraires" sont contenus, pour le cas des avocats, dans un barème fixé par le Conseil national de l'Ordre. Les taux y repris n'étant pas à la portée de la bourse du Congolais moyen, beaucoup de justiciables ne recourent pas aux services ainsi offerts, faute de moyens. Incapables de se défendre, ils perdent ainsi des procès ou se résignent de faire valoir leurs droits bien que lésés.

C'est pour pallier cette situation que les barreaux et certaines organisations non gouvernementales organisent de l'assistance judiciaire gratuite en faveur de justiciables indigents.

L'assistance judiciaire gratuite organisée par les barreaux

D'emblée, il y a lieu de préciser que l'intervention des bureaux de consultation gratuite ne concerne que les affaires civiles et, au pénal, le niveau préjuridictionnel (parquet). Car à l'instance de jugement (cours et tribunaux), pour garantir un procès équitable, les juges commettent d'office des avocats pour assister les justiciables qui n'en ont pas. Dans la pratique, cette commission d'office se fait par une demande du tribunal au barreau pour désigner un avocat *pro deo et bono*.

Pour rappel, les avocats sont répertoriés sur deux listes au sein de chaque barreau ; un tableau où l'on retrouve, d'une part, les avocats ayant déjà renouvelé le serment et qu'on peut qualifier de "seniors", et, d'autre part, la liste de stages où l'on retrouve des avocats nouvellement assermentés, suivant ou devant suivre le cours de déontologie.

C'est au sein de cette dernière catégorie que le Bureau de Consultation Gratuite du barreau (BCG) recrute des avocats pour assurer l'assistance judiciaire gratuite.

Cependant, cette assistance judiciaire n'est jamais immédiate. Non seulement, il faut en formuler une demande et attendre la réponse qui vient généralement au moins un mois après, mais surtout, il faut préalablement présenter une attestation d'indigence pour l'obtention de laquelle les services publics exigent indûment 30 à 60 \$ que le justiciable moyen peut difficilement déboursier. Autant d'obstacles qui poussent les justiciables à recourir plutôt à l'assistance judiciaire organisée par les organisations non gouvernementales (ONG).

L'assistance judiciaire gratuite fournie par les organisations non gouvernementales

En vue de pallier toutes les difficultés sus indiquées et faire bénéficier le justiciable indigent d'une assistance judiciaire, les organisations non gouvernementales œuvrant dans le secteur de la justice ont pensé à relancer l'assistance judiciaire par la création des cliniques juridiques ou boutiques de droit.

A l'instar des cabinets d'avocats, les cliniques juridiques ou boutiques de droit offrent des services judiciaires et juridiques gratuitement. Un requérant reçu dans une boutique de droit bénéficie d'une consultation gratuite sur toutes les questions de droit ; il bénéficie d'une orientation en matière procédurale, une facilitation en vue de l'obtention assez urgente d'un certificat attestant son indigence et d'une recommandation au BCG.

Cette précieuse aide soulève cependant des interrogations au regard du fonctionnement actuel des dites cliniques juridiques ou boutiques de droit. En effet, les tenanciers de ces structures ainsi que leurs animateurs sont souvent des parajuristes qui ont besoin eux-mêmes de formations appropriées avant de donner des conseils aux autres. En outre, le travail de ces cliniques ou boutiques se limite à canaliser le justiciable sans l'assister réellement, laissant ainsi un goût d'inachevé.

Telle est l'organisation de l'assistance judiciaire gratuite en RDC qui peine à fonctionner au niveau de la justice de proxi-

République démocratique du Congo

mité pour des motifs suivants :

- * Bien que prévus dans la loi organique créant le barreau, les bureaux de consultation gratuite existent mais ne fonctionnent pas effectivement dans les barreaux de toutes les provinces. Ce qui fait qu'en réalité, l'assistance judiciaire gratuite n'existe pas dans certaines provinces du pays.
- * L'assistance judiciaire gratuite n'est organisée qu'au niveau des BCG qui sont des services des barreaux rattachés à chaque cour d'appel. Or, les cours d'appel n'existent que dans les chefs lieux des provinces. En conséquence, les justiciables des tribunaux de grande instance, des tribunaux de paix et autres offices situés dans les districts et territoires ne bénéficient pas d'assistance judiciaire gratuite chaque fois que de besoin.
- * Beaucoup de justiciables ignorent l'existence des BCG et se trouvent ainsi dépourvus de moyens de défense lorsqu'ils en ont besoin.
- * Les frais exigés illégalement par les fonctionnaires pour l'obtention de l'attestation d'indigence, qui devrait être remis gratuitement aux plus démunis, découragent beaucoup de justiciables qui se demandent finalement en quoi cette assistance est gratuite. A ce découragement pour défaut de fonds s'ajoute celui pour le long temps que prend la réponse du BCG.
- * Les dossiers d'assistance judiciaire gratuite sont attribués aux avocats stagiaires souvent non expérimentés et font perdre ainsi des procès aux justiciables qui se découragent. Mais aussi, il faut signaler que non motivés et ne percevant pas d'honoraires, lesdits avocats stagiaires traitent les dossiers d'assistance judiciaire gratuite avec négligence.
- * Au niveau de l'instruction préliminaire, beaucoup d'officiers de police judiciaire n'acceptent pas la présence des avocats. De même au niveau de l'instruction préjuridictionnelle, le fait que l'avocat soit inactif n'encourage pas le recours à ses services.
- * La population dans l'ensemble considère le fait pour un prévenu de se faire assister comme un affront.

Tels sont les goulots d'étranglement de l'assistance judiciaire gratuite en général et particulièrement au niveau de la justice de proximité. Des réformes structurelles voire organiques s'imposent pour que le justiciable indigent accède à l'assistance judiciaire gratuite.

Conclusion

L'assistance judiciaire gratuite est certes organisée en RDC. Elle est prévue à tous les niveaux de la justice, même à celui de la justice de proximité. Il y a cependant lieu de mieux informer la population de l'existence et du rôle des Bureaux de Consultations Gratuites. Il y a aussi lieu de décentraliser ces bureaux qui devraient avoir des représentants au niveau de chaque juridiction ou office. Ceci suppose qu'au préalable, les frais de fonctionnement de l'assistance judiciaire devraient être alloués par les pouvoirs publics, et ainsi, ceux exigés des justiciables pourraient disparaître.

Les dossiers nécessitant l'assistance judiciaire gratuite sont des affaires judiciaires comme toutes les autres. Le traitement de plusieurs de ces dossiers nécessite une expertise que n'ont pas souvent les avocats stagiaires. Il faudrait donc y associer les avocats expérimentés.

Enfin, c'est également un changement des mentalités qui devraient s'opérer : souvent, les premiers professionnels concernés, à savoir les officiers de police judiciaire, ne comprennent pas l'obligation d'assurer les droits de la défense pour une personne qu'ils estiment coupables de délit. Défaut que l'on retrouve également dans l'opinion publique. Aussi, il est important que la question des droits pour chacun à bénéficier d'un conseil, quelle que soit sa situation, soit acceptée à tous les niveaux.

Liliane L. KAMASHY et Joseph MANGO,
chargée de projet et responsable de projet.



Les tribunaux de paix, dont la création remonte à l'indépendance du Congo, ne sont jamais parvenus à assurer les services auxquels on les prédestinait. Il faut admettre qu'une des raisons essentielles de ces manquements réside dans le faible taux d'installation des tribunaux initialement prévus. La promulgation de nouvelles législations et la volonté affichée des instances politiques remédieront probablement à cet état de fait.

Les tribunaux de paix et l'effectivité de la justice de proximité

Etat de la question

Les tribunaux de paix, en tant que première juridiction accessible au justiciable, constituent le socle du système judiciaire congolais. L'idée force qui sous-tendait leur création visait l'installation d'une justice de proximité, où le juge de paix agirait comme « un magistrat paternel et conciliateur » (1) censé remplacer le juge coutumier.

Cependant, 41 ans après leur création et dans un contexte national de restructuration de l'ordre judiciaire (2), il est à la fois indiqué et opportun de s'appesantir sur l'incidence du fonctionnement de ces juridictions sur l'effectivité de la justice de proximité. En somme, le questionnement se focalise sur une évaluation critique du fonctionnement et du rendement des tribunaux de paix au regard de leur objectif primordial, celui d'asseoir une justice de proximité sur toute l'étendue du territoire congolais.

Données factuelles

L'entrée des tribunaux de paix dans le vocabulaire juridique congolais remonte à l'ordonnance loi du 10 juillet 1968 relative à l'organisation et à la compétence judiciaires. Toutefois, ils ne seront effectifs qu'en 1978, à la suite de l'ordonnance loi n° 78-005 du 29 mars 1978 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires. Ils seront installés progressivement à Kinshasa, à Lubumbashi et à Kikwit puis dans certaines autres villes et quelques chefs-lieux des provinces, avant que le processus ne s'arrête à cause de l'indisponibilité des fonds. (3)

De nos jours, la loi confère aux tribunaux de paix un rôle primordial dans la mise en œuvre de la justice de proximité (4). En matière répressive, leur compétence s'étend aux infractions punissables au maximum de cinq ans de servitude pénale principale et/ou d'une amende (5). Sur le plan civil, ils connaissent notamment de toute contestation portant sur le droit de la famille, les successions, les libéralités et les conflits fonciers collectifs ou individuels régis par la coutume. Ils sont également compétents pour connaître de l'exécution des actes authentiques (6). Rien que cette compétence matérielle suffit pour démontrer, si besoin en est, l'importance et l'espoir suscité par la création puis l'installation des tribunaux de paix dans la perspective de la mise en œuvre d'une justice de proximité en République démocratique du Congo.

Dans l'esprit du législateur, l'installation des tribunaux de paix devait, à terme, consacrer la primauté du droit écrit sur la coutume en même temps qu'elle devrait entraîner la diminution des juridictions coutumières au fonctionnement jugé moins satisfaisant (7).

L'importance des tribunaux de paix apparaît aussi à travers la place de choix qu'ils devaient occuper dans le processus d'intégration des droits coutumier et écrit congolais.

Les tribunaux de paix ont-ils contribué à l'émergence d'une justice de proximité ?

Le bilan de l'action des tribunaux de paix dans la mise en œuvre de la justice de proximité en République démocratique du Congo est globalement décevant, s'il n'est pas en deçà des espérances. En effet, longtemps après leur création, ces juridictions sont loin d'avoir atteint l'objectif de rapprocher la justice du justiciable, de rendre une justice à la fois fiable et accessible à tous et de remplacer les juridictions coutumières.

De prime abord, sur les 157 tribunaux de paix prévus pour couvrir l'ensemble du territoire congolais, seuls 59 sont effectivement installés parmi lesquels 45 seulement fonctionnent réellement (8). Pendant ce temps, des juridictions créées depuis 1989 ne sont toujours pas installées (9). En effet, ces quelques tribunaux actifs ne disposent pas des moyens de fonctionnement nécessaires, qu'il s'agisse des bâtiments, des ressources humaines ou des équipements de base. Cet environnement de défaillance et d'indigence matérielle n'a pas eu d'autre effet que d'influencer fortement la qualité de leur production judiciaire. Il s'en suit que la justice rendue par ces juridictions est considérée par la plupart des justiciables comme une justice au rabais.

Ensuite, l'ordonnance-loi de 1982 consacre le maintien des juridictions coutumières en attendant l'installation des tribunaux de paix (10). En réalité, cette fonction intérimaire des juridictions traditionnelles s'est avérée, au fil du temps, une fonction permanente dans la mesure où, quatre décennies après, le droit coutumier continue à s'appliquer et à s'imposer sur environ 80% du territoire congolais (11). L'inexistence des tribunaux de paix dans une bonne partie du territoire national, le dysfonctionnement des tribunaux existants et la reconnaissance légale des autorités coutumières n'ont fait qu'exacerber cet état des choses. Conséquemment, à l'heure actuelle, le système judiciaire congolais semble souffrir d'un anachronisme surprenant qui fait que, comparée à la justice traditionnelle, c'est plutôt la justice moderne qui est résiduelle et non l'inverse.

République démocratique du Congo

Dans certaines provinces, à l'image du Bas-Congo, l'installation des tribunaux a entraîné des résultats plus que mitigés. Si la compétence juridictionnelle attribuée aux tribunaux de paix leur a permis d'absorber quelques juridictions traditionnelles (12), la perte des niveaux inférieurs de la juridiction causée par cette absorption n'a pas été compensée par la tenue des audiences foraines comme prévu. Plutôt que de rapprocher la justice des justiciables, l'installation des tribunaux de paix a, au contraire, contribué à les en éloigner et à marginaliser la pratique coutumière sur laquelle aucun contrôle n'est exercé (13).

En effet, avant l'installation des tribunaux de paix, les tribunaux de grande instance exerçaient un contrôle sur les décisions rendues par les tribunaux coutumiers. Ceux-ci ayant officiellement disparu, il n'existe plus de contrôle ni de visibilité sur la justice rendue de manière coutumière au Bas-Congo.

D'où la conclusion paradoxale selon laquelle, pour le cas précis du Bas-Congo, l'installation des tribunaux de paix a rendu la justice moins accessible tout en entraînant une perte de visibilité des pratiques coutumières (14).

Dans un tel contexte de résistance, de domination et de quasi monopole (selon le cas) de la justice traditionnelle, espérer une justice moderne de proximité apparaît chimérique tant que les juridictions coutumières continueront à faire la loi avec, en sus, des compétences mal définies.

Défis et perspectives

Parmi les défis à relever et les recommandations à faire pour un fonctionnement efficient des tribunaux de paix, il y a, en premier lieu, la nécessité de poursuivre et de finaliser l'installation des ces juridictions car leur expansion est une urgence surtout dans les milieux ruraux, représentant la majeure partie du territoire.

Dans sa politique sectorielle de justice, l'Etat congolais reconnaît que les tribunaux de paix qui doivent être implantés dans tous les chefs lieux des territoires constituent l'instrument par excellence d'une justice de proximité dont le double objectif consiste d'une part à réduire considérablement la distance physique entre le citoyen et le système judiciaire et d'autre part, à contribuer à l'unification du droit grâce à la prise en charge du contentieux coutumier par des juridictions de droit écrit. (15)

Cette nécessité est d'autant plus impérieuse que d'autres tribunaux devront être créés pour couvrir les entités territoriales issues du nouveau découpage territorial.

Ensuite, le bon fonctionnement de ces juridictions exige la solution préalable de nombreux problèmes qu'ils posent et notamment la pénurie des juges, l'absence de formation initiale et continue, la corruption, l'indépendance mise à mal, les infrastructures, les moyens de communications.

D'un autre point de vue, l'unicité du siège ayant montré ses limites, il faut envisager une composition collégiale à trois juges parmi lesquels un magistrat de carrière et deux assessseurs issus de la communauté concernée. Ce faisant, les personnes connues pour leur probité et leur maîtrise des affaires locales, pourront siéger comme juges au tribunal de paix.

Une telle perspective aura l'avantage de restaurer la confiance que les justiciables sont censés avoir dans une juridiction et favoriser, le cas échéant, la justice de proximité. Au demeurant, il est nécessaire de restaurer un contrôle permanent sur les compétences et le fonctionnement des juridictions coutumières.

A ce sujet, il y a lieu de plaider en faveur d'une habilitation, *de lege ferenda*, des tribunaux de paix pour exercer un tel contrôle en lieu et place des tribunaux de grande instance. En effet, non seulement les tribunaux de paix pourraient remplacer les juridictions coutumières mais aussi ils peuvent, le cas échéant, connaître des affaires locales et appliquer la coutume, par le truchement des chambres coutumières.

Tel est le prix qu'il faudra payer pour permettre aux tribunaux de paix de jouer un rôle de premier plan dans l'émergence d'une justice de proximité au Congo. Si, au regard du contexte actuel, il peut paraître élevé, il n'en demeure pas moins vrai qu'avec une certaine dose de volonté, il peut être payé.

Noël KABEYA,
Chargé de Projet K BC.

(1) L'expression du professeur Henri Solus citée par RCN Justice & Démocratie in *La justice de proximité au Bas-Congo, Ville de Matadi et district des Cataractes, Août 2009*, p. 73
(2) La Constitution du 18 février 2006 divise le système judiciaire en trois types de juridictions (judiciaires, administratives et militaires) et fait éclater l'actuelle Cour suprême de Justice en trois juridictions (Cour constitutionnelle, Cour de Cassation et Conseil d'Etat). La même constitution crée de nouvelles provinces, faisant passer leur nombre de 11 à 26 avec, à la clé, un impact important sur le système judiciaire et le nombre des juridictions.
(3) MATADI NENGA GAMANDA, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo, Contribution à une théorie de réforme*, Editions Droit et idées nouvelles, Kinshasa, 2001, p 349
(4) Ordonnance -loi N° 82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires
(5) Article 86 du code de l'organisation et de l'organisation judiciaires
(6) Article 110 du code de l'organisation et de l'organisation judiciaires
(7) IBARHRI et ILAC, *Reconstruire les tribunaux et rétablir la confiance, une évaluation des besoins du système judiciaire en République Démocratique du Congo*, Août 2009, Rapport inédit.
(8) THIERRY VIRCOULON, une justice entre fragilité structurelle et transition institutionnelle in THEODORE TREFON (Dir.), *Réforme au Congo (RDC) Attentes et désillusions*, L'Harmattan, Paris, 2009, p87
(9) Exemple des Tshilenge, Tshimbulu, Tshopo, Basankusu
(10) L'article 163 du code de l'organisation et de l'organisation judiciaires
(11) Mission conjointe multi bailleurs « Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo », Rapport d'état des lieux, synthèse, mai 2004, p73
(12) Les tribunaux de chefferie, de regroupement, de secteur et de territoire
(13) RCN Justice & Démocratie, *La justice de proximité au Bas-Congo, Ville de Matadi et district des Cataractes*, Août 2009, p. 73
(14) Idem
(15) Politique sectorielle de justice in ://www.justice.gov.cd/j



Tribunal de paix de Kimpese, Bas-Congo

Un autre aspect de la justice de proximité se situe dans les modes de régulation de conflit que les populations locales ont mis en place. Que ce soit sur la base des coutumes ancestrales ou de conseils de concertations spontanés, ils remédient souvent à une nécessité latente de pacification sociale que cet article met bien en exergue.

Les modes populaires de justice de proximité à l'est : Cas du district de l'Ituri

Dans le contexte de la RDC en général et celui de l'Ituri en particulier, où le foncier représente un poids non négligeable parmi les facteurs de la conflictualité, les citoyens tendent à solliciter des opérateurs très divers de « *la justice de proximité* » : juges, administrateurs territoriaux, les sages, juristes et animateurs d'associations de droits de l'homme, la commission foncière de l'Ituri, etc.

Pour espérer obtenir « la justice », il s'avère indispensable de comprendre ce qu'est la justice de proximité en Ituri. Etant donné que les réponses données par ces différents acteurs varient, il est tout à fait important de voir comment cette juxtaposition des réponses entrave et/ou favorise la paix sociale.

En Ituri, notamment dans les territoires où l'installation des tribunaux de paix n'est pas encore effective, le concept « justice de proximité » renvoie, indistinctement à cet ensemble des juridictions coutumières (tribunaux de territoire, tribunaux de collectivité secteur ou chefferie...), mais parfois aussi à des institutions administratives, des commissariats de la police, etc. ainsi que les institutions de la société civile qui, d'une manière ou d'une autre disent ou rendent « la justice ».

Par contre, dans les territoires où les tribunaux de paix sont opérationnels, l'expression semble référer essentiellement aux seuls tribunaux de paix qui, aux termes de l'art.163 du COCJ (2) ont été consacrés comme les juridictions de proximité par excellence.

UNE FAIBLE COUVERTURE JUDICIAIRE

Comme bien d'autres entités administratives en RDC, le District de l'Ituri n'a pas eu le nombre souhaité des tribunaux de paix qui pouvaient matérialiser l'idée première qui prévalait à la création des tribunaux de paix, à savoir, le rapprochement de la justice du justiciable.

Constitué de cinq grands territoires (Irumu, Mambassa, Djugu, Aru et Mahagi), le district de l'Ituri n'a qu'un tribunal de grande instance installé à Bunia, le chef lieu du district, ainsi que deux tribunaux de paix nouvellement installés dans les territoires d'Aru et Mahagi. Les tribunaux d'Aru et de Mahagi ne sont opérationnels que depuis 2006, et chacun de ces deux tribunaux ne compte, à ce jour, que deux juges !

République démocratique du Congo

D'autres tribunaux de paix seraient en cours d'installation par le programme de Restauration de la justice à l'Est du Congo (REJUSCO) dans les territoires de Mambassa, Irumu et Djugu.

D'ores et déjà, cette brève présentation de la couverture judiciaire du District qui reste manifestement faible par rapport aussi bien à l'étendue de l'entité administrative que par rapport à la densité de la population, montre qu'il y a énormément de problèmes d'accès à la justice de proximité pour les populations. Ces difficultés tendent à conforter la prévalence de la justice coutumière par rapport à la justice de droit écrit, voire à renforcer la rivalité entre ces deux types de justice.

Cet état des choses entame non seulement le crédit de la justice de droit écrit qui est censé être le rempart des droits des citoyens mais pousse par ailleurs les populations à imaginer des solutions alternatives de justice de proximité auxquelles elles recourent telles que : l'arrangement à l'amiable, la palabre, le barza, l'intervention des sages coutumiers ou encore la Commission foncière de l'Ituri.

A titre illustratif, dans les deux territoires d'Aru et Mahagi, qui ont respectivement une superficie de 6.740km² et 5.221km² et une population estimée entre 1 million et 1.8 million d'habitants, un seul tribunal de paix est installé dans chacun de ces territoires. A Aru, le tribunal de paix est venu remplacer environs 47 tribunaux coutumiers qui étaient répartis sur un vaste territoire d'au moins sept chefferies plus la cité d'Aru et n'a, à ce jour, que deux juges et un greffier !

De même, le tribunal de paix de Mahagi installé aussi récemment que le tribunal de paix d'Aru n'a, à ce jour que deux juges.

Etant donné l'étendue du territoire d'Aru, zone majoritairement rurale, y créer un seul tribunal de paix qui reprend la compétence auparavant dévolue aux 47 tribunaux coutumiers (les tribunaux de territoire, de secteur, de chefferies ainsi que des tribunaux secondaires de chefferies). C'est manifestement la façon la plus sûre d'éloigner les justiciables de la justice.

Car, comment peut-on imaginer que les justiciables, qui trouvaient auparavant un tribunal entre deux ou trois villages doivent désormais parcourir des centaines de kilomètres à pied pour aller répondre à une convocation du juge de paix à Aru ? Comment un tribunal de paix, qui n'a même pas un vélo, ferait-il pour faire parvenir une telle convocation sur des routes de terres qui ne conviennent que pour les piétons ? Ceci vaut de même pour le territoire de Mahagi.

LA RIVALITE DU SYSTEME JURIDIQUE PAR RAPPORT A LA COUTUME LOCALE DES JUSTICIAIBLES

Sans qu'il soit nécessaire de démontrer la complexité du système juridique (abondance de la législation, ignorance de la loi par la population, contradictions dans la législation, etc.) appliqué au niveau de la justice de proximité moderne, disons que celle-ci a été à la base du pluralisme juridique observé mais dénoncé en Ituri, particulièrement dans le domaine foncier.

En effet, déçus par le système juridique appliqué ou applicable au niveau de la justice de proximité moderne ou de droit écrit, (défaillance de l'administration moderne chargée d'appliquer la loi, l'ignorance de la loi du fait de l'analphabétisme de la population, complexité des procédures qui restent inaccessibles intellectuellement et financièrement aux populations), les justiciables dans les territoires de l'Ituri privilégient le système coutumier au système moderne. Ils estiment qu'il est bien plus facile pour un individu de se tourner vers un chef coutumier qui est accessible, disponible sur place et qui offre des procédures rapides et comprises de la population car ancrées dans les traditions.

Cette prédominance du droit coutumier sur le droit moderne a fait naître en Ituri particulièrement d'autres formes traditionnelles de justice de proximité.

LES FORMES ALTERNATIVES LOCALES DE DISTRIBUTION DE LA JUSTICE DE PROXIMITE EN ITURI

A partir de tous les obstacles fondamentaux constatés dans le fonctionnement de la justice de proximité moderne dont celui des tribunaux de paix nouvellement installés en Ituri, les populations de l'Ituri ont scruté dans la coutume pour ainsi arriver à l'édification de nouveaux modèles de distribution de la justice de proximité. A cet effet, elles ont imaginé des mécanismes non juridictionnels de distribution de justice que sont la palabre, le barza, l'intervention des sages et la consultation des coutumes ainsi que l'arrangement à l'amiable.

La palabre

Une palabre est comprise comme une instance coutumière qui traite d'une situation conflictuelle ou d'un problème de grande importance concernant des personnes ou plusieurs groupes et ayant comme objectif principal, non de condamner ou de donner raison à l'un ou l'autre, mais de rétablir l'harmonie des rapports sociaux.

La procédure lors de palabre peut pendre plusieurs jours, elle se prépare et se déroule minutieusement, en ce sens que les personnes composant le jury, y compris les plaideurs, prennent le temps de convaincre les parties d'accepter la solution prise par les sages.

A l'issue de la palabre, l'adhésion des parties au conflit et de l'assistance est souvent acquise, d'autant que la procédure prend généralement fin par une conciliation marquée par un geste symbolique : le partage d'un repas, d'un verre ou de tout autre signe de rétablissement de la paix et de l'harmonie.

Le barza

Le barza est aussi un mode de résolution de conflit connu sous cette appellation, particulièrement à l'Est de la RDC. Ce terme tient son origine du mot swahili « baraza », qui signifie « le lieu du repos et de discussions, un lieu des rencontres familiales, amicales et communautaires ».

En Ituri, cette pratique, aussi appelée « Tua ou Telé », avait une importance capitale dans la vie sociale des Babira (une des ethnies peuplant l'Ituri).

En terme de résolution des conflits ou de distribution de la justice de proximité, disons que le barza est un lieu où sont discutés et examinés des litiges et conflits relativement mineurs et sanctionnés généralement par des conseils et/ou recommandations.

L'intervention des sages et la consultation des coutumes

Les sages, appelés parfois « anciens » ou « gardiens de la coutume » sont des personnalités coutumières ou locales, pas nécessairement âgées mais qui sont revêtues d'une certaine notoriété et légitimité auprès de tous les membres de la communauté (ou du village) et auprès desquels les membres de la communauté recourent habituellement pour puiser des conseils, l'expérience de la vie, etc. Ces sages sont souvent identifiés et sollicités comme médiateurs et/ou intermédiaires dans la résolution des conflits entre membres de la communauté. Le fait, pour les parties en conflit ou non, de s'écarter de leurs décisions, conseils, ou recommandations apparaît, aux yeux des autres membres de la communauté comme un opprobre pour l'ensemble de la communauté et entraîne pour le contrevenant une certaine marginalisation.

La crainte de cette sanction coutumière conforte l'influence des sages et anciens au sein de la communauté et de ce fait, ils restent les voies privilégiées des résolutions des conflits et/ou de régulation de la vie au sein de la communauté. Selon l'ampleur ou la gravité du litige, l'intervention des sages ou des anciens est généralement scellée par une manifestation quelconque (soit le partage d'un verre, d'un repas ou l'organisation d'un rite coutumier quelconque, paiement d'amendes coutumières, etc.)

L'arrangement à l'amiable

Comme technique locale de distribution de la justice de proximité, l'arrangement à l'amiable est une initiative que peuvent prendre deux personnes en conflit en vue d'y mettre fin sans recourir à la procédure contentieuse impliquant des discussions contradictoires. Il peut nécessiter l'intervention d'une troisième personne appelée médiateur qui offre ses bons offices en vue de concilier les parties. C'est le mode alternatif de distribution de la justice de proximité le plus aisé et le moins coûteux.

La commission foncière de l'Ituri et les formes locales de distribution de la justice de proximité

Dans le souci d'avoir une justice de proximité pouvant concourir dans la résolution des conflits fonciers dont le poids reste non négligeable dans la conflictualité quasi permanente observée dans l'histoire de l'Ituri, les Ituriens ont, avec le concours des partenaires nationaux et internationaux, réussi à créer une structure non judiciaire, mais impartiale et neutre.

A travers les formes locales de distribution de la justice de proximité que nous venons de présenter, elle contribue énormément dans le rétablissement de l'harmonie sociale.

En effet, la commission foncière de l'Ituri est une instance mixte composée de membres des ethnies originaires de cette circonscription administrative et de toutes les personnes ayant leurs intérêts principaux en Ituri qui se proposent de résoudre pacifiquement les conflits fonciers. Ce rassemblement des Ituriens a été rendu officiel par un arrêté du Commissaire de District portant création de la commission foncière.

Cette commission, qui est compétente sur toute l'étendue du district, vise à œuvrer pour la restauration et le renforcement de l'état de droit en Ituri, pour le développement socio-économique, culturel et le renforcement des conditions d'une paix durable dans ce District. Spécifiquement, elle vise à accompagner les communautés locales en conflit sur les questions foncières et/ou d'accès à la terre vers un processus de médiation et de négociation aux fins de rendre possible une résolution pacifique de ces conflits. Elle favorise par ailleurs la culture universelle de respect de la loi écrite, notamment en ce qui concerne la législation foncière.

De par ses objectifs et ses réalisations, la commission foncière de l'Ituri se présente incontestablement comme une nouvelle structure de distribution de la justice de proximité dont les Ituriens avaient besoin. Il faut cependant souhaiter que les différents partenaires qui ont aidé à la création de cet espoir de justice de proximité, puissent continuer à renforcer et à consolider aussi bien ses capacités opérationnelles qu'organisationnelles.

Conclusion

Au terme de cette réflexion il apparaît clairement que les faiblesses du système judiciaire ont fini par conforter la prééminence (ou la résistance) de la justice coutumière par rapport à la justice de proximité moderne ; elle a encouragé la rivalité ou le conflit des compétences observé aujourd'hui entre l'autorité coutumière incarnant l'opinion majoritaire de sa communauté et l'autorité judiciaire moderne, considérée à certains égards comme corrompue, complaisante, etc. Et, face à cette cacophonie et soucieuse d'une justice juste de proximité, la population en Ituri, à travers la Commission foncière, a fini par imaginer de nouvelles formes locales de distribution de justice de proximité acceptables par tous, non coûteuses, mais toujours faciles à actionner, promptes à enquêter, à arbitrer et à sanctionner.

Marcelin DJOZA et Lewis KANDOLO,
chef de mission et chargé de projet Bunia RDC.

BIBLIOGRAPHIE

Textes de loi :

- La constitution de la RD Congo in JO, Numéro spécial, 47^e année, Kinshasa 2006.*
L'OL du 10 juillet 1978 portant code d'organisation et de la compétence judiciaire
L'OL n°79-028 portant l'organisation du Barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat, in J.O, n° 19, Octobre 1979.

Ouvrages et articles spécialisés :

- Matadi Nenga Gamanda** « *La question du pouvoir judiciaire en République Démocratique du Congo, contribution à une théorie de réforme* », Ed. Droit et Idées nouvelles, Kinshasa, 2001.
- Gabriel Kilala Pene- Amuna** « *Attributions du ministère public et procédure pénale* », Tome 1 et 2, Ed. Amuna, Kinshasa, 2006.
- Sylvestre BARANCIRA (RCN Justice & Démocratie Burundi)** « *La justice de proximité au Burundi : réalités et perspectives* » In Bulletin RCN Justice & Démocratie, Bujumbura Burundi, décembre 2006.
- Vincent Kangulumba Mbambi (RCN Justice & Démocratie Mission RDC)** « *Les conflits fonciers en Ituri : de l'imposition à la consolidation de la paix* », Bunia, septembre 2009.

Southern Sudan



Southern Sudan

Area: 589.745 sq km
(States: Lakes, Warrap, Northern Bahr el Ghazal, Western Bahr el Ghazal, Unity, Jonglei, Upper Nile, Eastern Equatoria, Western Equatoria and Central Equatoria)
Pop: 8.26 billion (census May 2009)

GNI/capita/year : US \$950 (World Bank, 2007)
HDI : 0,526 rank 146/179 (PNUD 2008-09)

Political context :
Signature of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) in Jan. 2005. Power shared in government of National Unity (GoNU) which established the semi autonomous Government of Southern Sudan (GoSS). Elections are due in April 2010, referendum due to 2011 according to the CPA.

Judicial:
Budget : Southern Sudan's justice budget can only cover salaries and bare essential. Most of the money supporting the rule of law institutions is from donor funding.

Judicial organization:
Common law system.
- Ministry of Legal Affairs and Constitutional Development (MoLACD)
- Judiciary of Southern Sudan (JoSS): judges

The geopolitical situation

The much delayed presidential and parliamentary elections in Sudan is now scheduled to take place in April 2010. The elections are part of the Comprehensive Peace Agreement which was signed in 2005. The national elections will be followed by a referendum on self-determination scheduled to be held in 2011.

The preparatory process leading up to the election is fraught with complexities that questions if Sudan will be ready for elections next year. Apart from the technical and logistical challenges, many observers have expressed the lack of political will and desire by the ruling National Congress Party poses the biggest risk to the scheduled national elections which would subsequently thwart the prospect of the referendum in 2011.

The north and south continue to disagree on various issues such as the unnecessary delay in resolving issues which pave the path for the elections such as the North-South border demarcation and national security law needed for the conduct of the upcoming elections. Another point of dispute concerns the compromise of the two third voters' turnout to guarantee succession for South Sudan. The SPLM, after a series of meetings, disowned this rule required for South succession from North saying that simple majority of participants at the referendum should determine the fate of southern Sudan. The NCP has initially sought a 75% or 90% of the votes in the affirmative for independence.

Another recent development in Southern Sudanese politics is that the Obama administration has indeed recently announced the new United States policy for Sudan. The approach is a mixed use of "incentives and pressures" which chooses to engage the Government of Sudan to end violence and humanitarian crisis. GoSS has welcomed the new US policy, and called on the Government of National Unity in Khartoum to fully cooperate with it.

Meanwhile international donors are pledging funds for the national elections. USAID represented by Fulham and the semi-autonomous Southern Sudan represented by the minister of Cabinet Affairs, Dr. Luka

Tombekana Monoja signed a \$230 million US dollars package to assist the region. The role the American agency would play in supporting the registration of voters and voter education exercises was discussed during their meeting. Similarly, Japan has decided to extend its aid to a total of USD 10 millions to support Sudan's implementation of the elections. This aid will be provided through the United Nations Development Programme (UNDP). The ministry of foreign affairs said that it is the largest contribution among Japan's electoral assistances ever provided in Africa.

The present political climate in Sudan is rife with preparing for the complex operation of conducting the elections at 6 levels of the government – the Presidency of GoNU, the Presidency of GoSS, the National Assembly in Khartoum, the Southern Sudan legislative Assembly in Juba, 25 State legislatures and 25 State Governors. Despite scepticism from various quarters on the myriad of tasks to be accomplished in the next few months, the people and the government of Southern Sudan are looking forward to casting their vote in the first free and fair ballot in 20 years.

The state of Jonglei, one of the states of Southern Sudan, represents all the difficulties Southern Sudan is coping to reestablish a peaceful society. Our team focused on the judicial aspects of the reconstruction process where simple needs appeared hard to respond.

Justice in Jonglei

Geographical background and population.

Jonglei is one of ten states in the semi-autonomous region of Southern Sudan and is the largest Southern Sudanese state covering 122,000 square kilometers. The population is estimated to be 1,230,000 people comprised of six ethnic groups. There are eleven counties which are then broken down into payams which are divided into bomas. The area is vast by comparison to the population and the few available roads are either dilapidated or simple dirt roads, many of which are unsafe. Travelling the large distances across counties and within is not only arduous and expensive but also dangerous in the absence of effective law enforcement to deal with banditry. Although several airstrips exist in Jonglei, many of these are inaccessible when it rains.



Map of Jonglei State

History and the present day

The recent history of Jonglei has been marred by violence related to the north-south war as well as between ethnic groups, individuals and militia who worked alternately with the rebel Sudan People's Liberation Army and the Government of Khartoum in a struggle for power. Although individual perceptions of the prevalence of violence in Jonglei have improved since the landmark peace agreement, hundreds continue to die and suffer serious injury from general criminality and inter-community fighting. Tragically there is no recourse to justice for families and victims creating a cycle of enmity and continued deterioration of security. Jonglei's history with regards to Southern Sudan's wars is well known; for example the rebellion triggering the last civil war began in Bor town in 1983 and spread throughout the rest of Southern Sudan to eventually create the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLA). In 1991 the SPLA underwent a bitter split which started in Bor, the SPLA's traditional stronghold, resulting in some of the war's most violent killing of civilians in Jonglei.

Southern Sudan

Today the resentments of the war continue to haunt the lives of the people of Jonglei state. These old resentments, various grievances following the Comprehensive Peace Agreement (CPA) and a complex range of socio-political and economic issues are a lethal cocktail generating major clashes between and within different communities and ethnic groups. The situation is increasingly considered as having reaching a critical point because each attack displaces whole communities leaving them without food and water and vulnerable to more attacks. According to the United Nations more deaths from violent clashes have been recorded in Southern Sudan than in the north western Sudanese region of Darfur.

The deadliest of these attacks have resulted in the deaths of over 1500 people with most fighting taking place in Jonglei. Clashes have involved increased numbers of child abductions and rape and a marked increase in general criminal activity and the use of guns for retribution. The staggering number of reported incidents – it is believed that countless more go unreported – is such that the already weak rule of law system simply cannot cope alone.

Despite repeated Government attempts to disarm civilian populations, the influx of weapons continues to make Jonglei insecure and unstable. Disarmament campaigns have been both voluntary and forced but it is, inconsistently applied and has largely resulted in yet more deaths and abuses. Between December 2005 and May 2006 a forced disarmament campaign took place resulting in bloodshed because of civilian resistance. At the crux of such resistance is the perception that justice and security does not exist and therefore without weapons communities will be unable to protect themselves.

This is the context in which access to justice and the ability of the state to offer justice is to be considered. Jonglei State is but an illustrative example of what Southern Sudan as a whole is facing as the Government works to make access to justice a reality.

Barriers to providing fair and effective access to justice

The Southern Sudan Police Service, is largely comprised of former combatants, many of whom are ill equipped and untrained as police officers. Faced with a heavily armed population, those charged with bringing perpetrators to justice and gathering evidence against the accused frequently stumble at the very first hurdle. This problem is somewhat circular because, crimes are likely to go unreported and if they are reported, the response capacity of the police is limited by simple things as the transport to attend to a crime scene, especially during the rainy season. This vicious circle means that any confidence in the government is decreased by each attempt to seek recourse and redress through the statutory system.

If the first step of arresting an individual is achieved then it is imperative to properly investigate a case by collecting and preserving evidence according to the law yet there is a massive knowledge, infrastructure and resource gap preventing the authorities from discharging their duties. The Ministry of Internal Affairs has recently sent a delegation to Europe to request assistance with the police's forensic investigation capacity which is currently lacking. In the meantime a range of international agencies are looking at ways to equip the police service with basic requirements such as stationary, vehicles and communication technology.

The second step to providing just outcomes is knowing how to efficiently manage cases according to the laws operational in Southern Sudan. A challenge affecting all rule of law institutions is the absence of information regarding the laws and how they need to be applied. Any available information is often in Arabic and may not be relevant to the newly adopted legal framework. Southern Sudan's legislation is not only new in that it has only been enacted since 2005 but it is also a far cry from that which operated prior to the 2005 north-south peace deal.

At the start of the war Sharia law was imposed upon Southern Sudan and, at present, there are still reports of cases being dealt with under Sharia law. During the war, particularly in SPLA held areas martial law prevailed and, although Southern Sudan is now in peace time, without knowledge of new laws or by force of habit, elements of martial law is still sometimes applied. The implications of this inconsistent application of the law and the lack of knowledge as to what is applicable are profound in that such a situation simultaneously denies justice to both victims and perpetrators, the latter of whom find themselves caught up in a system unable to address the issues swiftly and fairly. In Juba, the capital of Southern Sudan some prisoners state that they have been detained for several years without conviction and have spent longer in prison than they would had they been tried and sentenced for the crime.

The difficulty does not stop at an individual being brought to court but is also evident in the way in which court procedure operates. The simple requirement of good communication is the most common issue; most court users are illiterate and, in many cases speak only the language of their ethnic group and perhaps some Arabic. The new system in Southern Sudan requires that English be the language of communication. So the questions to be asked are: are judgments written in English? If so, how can defendants understand them and consider possible grounds for appeal? How can a trial be fairly conducted when the foundation of a trial, communication itself is a problem? There are examples of police officers bringing cases to court and finding themselves acting as prosecutors and translators, what of their role as police officers giving evidence against the accused?

Such circumstances clearly defy the principals of natural justice denying all parties of what can reasonably be expected for justice to prevail.

Moving forwards the Government is proactively seeking to strengthen its institutions by, requesting funds to support infrastructure and training for the Judiciary, police, prisons and state level legal administration offices. The idea of taking the courts and associated services to the people is also being considered whereby mobile units are set up to go to remote areas rather than people being expected to seek out services when they have limited means to travel.

Whilst such aims are commendable, one must remember that having an excellent and functional justice system is not all that is required because in order to have a fair justice system the citizens must be aware that the right to access justice is indeed theirs to claim and know how to assert that right. Initiatives to raise community awareness are therefore part of the strategy employed by the Government and the international community to create fair and quick access for all.



RCN Justice & Démocratie 2008

Vue de Juba. Sud—Soudan

90% of legal cases are handled through the customary courts however it is possible that a number of these may be handled by the statutory courts. This is because the customary system is all that most people know and is more accessible.

Even if individuals are aware of a statutory system they cannot hope to access the services because the system is currently inconsistent and there is a lack of trained personnel to manage it. Whilst many aspects of traditional justice systems are excellent and meet the different cultural and social contexts of a majority of Southern Sudanese people, in some cases parts of the system and/or its application is in direct conflict with human rights standards and the Government of Southern Sudan's own laws, particularly in the area of women and children's rights, thus demonstrating that the very concept of access to justice is itself ill defined and dependant on the person perceiving it. The one clear issue when considering legal pluralism is that, outside of any universally accepted principals of human rights, it is imperative for recipients of justice have the choice to choose the system in which their case will be considered and, in the end feel confident that justice has been done.

In conclusion, for Southern Sudan to secure fair and rapid access to justice for all what is required is a two pronged approach. Such an approach should be creative taking into account unique issues such as low literacy levels, lack of prior exposure to statutory systems of government, basic infrastructure, geography and the need to promote human rights without reducing the validity of customary law. In developing the justice system, it should be recognized that the Government is faced with significant challenges as it transitions from being a rebel movement under civil and Islamic law to being a civil Government operating a pluralistic rights based approach to access to justice. The change will come slowly but there is no doubt that change must come because justice is at the heart of every human need and its absence serves only to create suffering.

Awak BIOR,
Head of programme.

Belgique

Thierry Marchandise, précédemment procureur du roi au parquet de Charleroi, occupe depuis cinq ans la fonction de juge paix du canton de Gosselies. Cette réorientation de carrière s'imposa, selon lui, par le désir d' « *un travail de proximité et d'action immédiate sur des dossiers concrets* ». Il préside également l'association syndicale des magistrats. Cette fonction lui permet d' « *asseoir le sens d'utilité de la justice, d'améliorer son fonctionnement, pour centrer les réflexions sur l'intérêt du justiciable* ». Une démarche bien éloignée d'une vision corporatiste focalisée sur les avantages professionnels des magistrats. Nous le remercions d'avoir apporté son témoignage utile à notre réflexion.

La justice de paix en Belgique, entretien avec M. Marchandise

Monsieur Marchandise, quels sont les rapports qu'entretient la justice de paix avec la proximité sociale ?

La justice de paix est liée à la proximité, premièrement, par le contentieux qu'elle traite : les troubles de voisinages, de mitoyenneté, de servitudes, le contentieux locatif, les administrations provisoires de biens, ou encore le contentieux familial, sont tous des litiges de proximité. Deuxièmement, par l'installation géographique des juges de paix dans des bâtiments accessibles et accueillants qui recouvrent un territoire de 50.000 habitants. Troisièmement, le nom même de justice de paix rappelle que la fonction de juger comporte une fonction d'apaiser les conflits et dans le cas de la justice de paix, les conflits entre citoyens.

Le juge de paix aurait-il une marge de manœuvre plus grande ?

Certainement en termes de disponibilité. Dans les affaires que je traite, les gens ont besoin de s'exprimer et d'être écoutés. Ce matin encore, j'avais une audience de conciliation.

Or une des parties appelées en conciliation ne vient pas. Malgré que j'explique l'impossibilité de concilier en l'absence d'une des parties, les gens ont encore besoin d'expliquer leurs affaires. Des gens qui se retrouvent enfin en justice éprouvent un besoin énorme d'exprimer leur préoccupation, leur demande.

Quel est le délai entre l'introduction d'une demande et sa prise en compte ?

Ca va très vite. De quinze jours à trois semaines pour la conciliation. Même les affaires du contentieux, en justice de paix, peuvent aller très vite : en six mois une affaire sera complètement jugée.

Toute l'organisation judiciaire doit fonctionner pour qu'on rende un produit correct dans des délais relativement courts. Il ne sert à rien de rendre une décision publiée dans le journal des tribunaux, lue par les spécialistes, et qui sera éventuellement commentée par un professeur universitaire. Pour le client qui a, lui, du attendre quatre ans pour ces décisions, cela n'a rien d'extraordinaire, c'est lamentable.

Lorsqu'un contentieux entre particuliers survient, comment les justiciables sont-ils mis au courant de l'offre de la justice de paix ?

C'est en partie par le bouche à oreille que cela fonctionne. Certains services renvoient les gens vers la justice de paix : tous les services dits sociaux qui sont bien au courant de la compétence de la justice de paix, comme les CPAS, les services sociaux dans les communes, les maisons de justice, les avocats, et aussi les services de police, les agents de quartiers, et les polices de quartier. A ce propos, je donne des petites formations aux services de police sur le rôle des juges de paix où je leur suggère, plutôt que de gérer certains conflits par eux-mêmes quand ils sont chargés d'autres tâches, de les renvoyer vers la justice de paix.

Quels sont les frais associés aux différentes demandes de justice de paix ?

En matière de conciliation, tout est gratuit. Que ce soit un problème d'arbre qui déborde ou de l'humidité de la toiture, quel que soit le problème, la conciliation de justice de paix est gratuite. Par contre, une requête, obligatoire dans le cadre locatif, coûte 35€. Un huissier revient à 150€. Un autre coût éventuel lors d'une procédure devant les juges, c'est une expertise. Et là, justement en matière de justice de paix, dans cette perspective de proximité, ce que le juge fait souvent, c'est aller sur place. Notamment dans les questions de conflits locatifs, les gens évoquent souvent des problèmes de troubles de jouissance qui intéressent notamment un architecte. A la place d'un expert dont le coût s'élève à 1000€, le juge se rend sur place avec l'architecte. Ils font donc une mission plus rapide en temps et en efficacité parce qu'ils peuvent directement fixer un bilan de la réalité de troubles de jouissances. Le juge de paix revient ainsi à sa mission de conciliation : il tente de trouver un accord sur les lieux mêmes, en dédramatisant notamment ce que le locataire prétendait comme des graves troubles locatifs et que l'architecte peut évaluer plus justement. Je dirais que dans une proportion significative, quand le juge de paix va sur place, on règle immédiatement le contentieux locatif. Il y a encore un coût, le coût de l'architecte mais pour celui-ci il faut compter une centaine d'euros. Par rapport à 1000€ pour une expertise, c'est tout de même dix fois moins cher.

Dans le cas de personnes qui sont clairement de milieux défavorisés ?

Pour les personnes qui sont en difficultés financières, il y a ce qu'on appelle l'aide légale qui est une assistance judiciaire gratuite, qui est octroyée à des gens qui justifient d'un plafond de revenus. Dans ce cas, les frais d'introduction de la requête et les frais d'expertise sont pris en charge par l'Etat. C'est quelque chose d'intéressant pour une partie qui, en principe, n'aurait pas les moyens d'aller en justice ; dans notre système, elle peut y aller.

Et par rapport à ces frais de requêtes, est-ce que cela recouvre exactement le prix d'une telle demande ou bien s'agit-il d'une forme d'incitant pour forcer le justiciable à bien considérer sa démarche ?

C'est extrêmement difficile de voir quel est le coût réel d'un jugement en justice de paix, mais évidemment, l'intervention des particuliers ne remboursera jamais le coût de la justice. Ces frais aideront peut-être à certains remboursements de frais de fonctionnement mais cela ne couvre évidemment pas son coût réel. Il faut savoir aussi que celui qui perd son procès maintenant doit payer les frais de représentation de la partie adverse.

Cela incite-t-il les avocats à plus de mesure dans le tout-ou-procès ?

Je pense qu'ils sont bien au courant de cette modification légale qui date de 2007 et peut-être qu'avec leurs clients, ils mesurent davantage les chances de réussite d'une procédure. Cela devrait augmenter les conciliations, mais les conciliations en justice de paix sont nombreuses.

Or, on constate qu'en Belgique, la médiation ne fonctionne pas. Malgré l'importance de l'offre, cette bonne alternative à la justice est peu utilisée. Je soulignerais d'ailleurs que le juge de paix n'est pas un médiateur mais un conciliateur. Il n'est pas tout à fait étranger au conflit : quand des personnes viennent en conciliation, si l'accord n'aboutit pas, c'est devant lui que reviendra le contentieux qu'il devra trancher selon le droit. Le médiateur, lui, est vraiment un tiers extérieur sans pouvoir de contrainte, qui essaie de rapprocher les points de vue. La législation belge permet à toutes les affaires qui peuvent être soumises aux tribunaux de passer par la médiation; pas mal du contentieux judiciaire pourrait s'y résoudre.

Quand un justiciable vient devant la justice de paix, est-il obligé de se faire représenter par un avocat ?

Non, c'est valable pour toutes les juridictions, mais en justice de paix, on a un nombre significatif de personnes qui viennent sans avocat. Il y a moins de techniques de droit en justice de paix que dans d'autres juridictions, des parties peuvent donc assumer une procédure sans être accompagnées par un avocat.

Quand des gens viennent seuls je leur rappelle quelques règles, par exemple que dans une procédure contradictoire, tous les documents transmis doivent être communiqués à l'adversaire. Pour les conflits un peu plus techniques, notamment pour les problèmes de mitoyenneté ou de droit de passage, il est parfois utile de consulter un avocat, parce que le juge ne peut pas à la fois expliquer les règles de droit et sanctionner.

En cas de désaccord d'une décision du juge de paix, de quel recours dispose la partie qui s'estime lésée ?

Toute décision judiciaire normalement est appellable. On peut toujours aller devant un deuxième juge. Il y a une limite en justice de paix : on a donné le chiffre de 1240€; si le conflit est inférieur à ce montant, la décision que rend le juge de paix est définitive, vous ne pourrez pas aller en appel, le seul recours possible est en cassation pour voir si le juge a bien appliqué les règles de droit, n'a pas violé certains principes juridiques essentiels.

Est-ce qu'il peut y avoir de grosses divergences entre des décisions d'un juge de paix et des décisions d'un autre et quelles sont les tentatives pour rendre le tout plus cohérent au niveau des juges de paix ?

C'est une question relativement complexe mais à partir du moment où vous répartissez des juges géographiquement qui ont un parcours de vie différent, des orientations philosophiques ou religieuses différentes ou des centres d'intérêt différents, vous avez des personnalités différentes. Des juges seront plus sensibles aux intérêts des propriétaires ou à ceux des locataires. Divers éléments limitent les incohérences possibles : tout d'abord la jurisprudence; les règles de droit sont explicitées dans des décisions de jurisprudence, notamment de la cour de cassation, qui interprètent certaines règles de droit dans un sens précis. Ensuite, les juges de paix, en tout cas dans ma région, ont pris comme habitude de se réunir régulièrement, pour essayer d'uniformiser nos réponses à un certain nombre de problèmes. Evidemment, chaque juge est libre d'apprécier l'affaire qu'il traite, parce qu'il n'y a pas deux affaires qui se ressemblent même si elles sont voisines. Par exemple, deux contentieux locatifs ont nécessairement des éléments d'appréciation différents : quelle était la règle du contrat, et la durée d'occupation, quel a été le type de propriétaire, le type de locataire ? Toutes ces choses font que chaque affaire est unique.

Quelles sont les qualités nécessaires pour les juges de paix ?

C'est un métier qu'il faut exercer quand on a une certaine expérience professionnelle. Certaines affaires peuvent paraître complètement ridicules au jeune citoyen, notamment les conflits de voisinages, dont les raisons pour lesquelles ils se sont installés apparaissent parfois risibles et qu'en même temps, on constate que les gens sont très mal avec ces conflits, à en prendre des médicaments ou à développer des ulcères; ça vous rend attentif à ce que, malgré le ridicule, ce conflit mérite de l'attention, de l'écoute. Cela renforce justement l'idée que le juge de paix doit venir pour apaiser ce conflit. Ce métier qui requiert, je dirais une certaine sagesse, rend une certaine expérience de vie plus appropriée à l'exercice de cette fonction. Un peu comme en Afrique, où les anciens se voient confier les missions de juge. En général cette expérience offre un regard beaucoup plus large sur la réalité de la vie, ce qui est indispensable à la justice de paix.

Thierry MARCHANDISE,
Juge de paix, président du syndicat des magistrats.

Propos recueillis par Jonathan BRISMEE,
Volontaire Bulletin.

Publications



« La justice de proximité au Bas-Congo. Ville de Matadi et district des Cataractes. » Etude menée par Anne-Aël Pohn.

Afin de réaliser un état des lieux précis des problèmes sur le terrain, l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) a mené, par l'intermédiaire de l'ONG RCN Justice & Démocratie, une étude sur le fonctionnement de la justice de proximité dans la province du Bas-Congo. L'étude s'est déroulée du 26 février au 11 avril 2009 au Bas-Congo (dans la ville de Matadi et le district des Cataractes) et à Kinshasa. L'accent a été mis sur le fonctionnement effectif des services de justice au bas de la pyramide sans se limiter à l'examen de la situation de manière spécifique et isolée. L'étude s'est donc basée autant sur les constats opérés sur le terrain que sur l'analyse des causes structurelles des dysfonctionnements.

« Les conflits fonciers en Ituri : De l'imposition à la consolidation de la paix. » Etude menée par Vincent Kangulumba Mbambi, Bruno Lapika Dimonfu et Jean-Pierre Lobho Lwa Djugudjugu.

Cette étude a été menée entre novembre et décembre 2008 dans les cinq territoires du District de l'Ituri. La collecte de près d'un millier de questionnaires ainsi que des rencontres avec la société civile et de nombreuses autorités judiciaires, administratives et politiques a permis de mettre en évidence une analyse des conflits fonciers par leur localisation, leurs causes, leurs protagonistes, et surtout, les modes de règlements auxquels la population a recours. Un des principaux constats revient à limiter la dimension ethnique des conflits fonciers, élément intéressant dans cette région touchée par une guerre (1999-2003) qui a été interprétée comme un conflit foncier ayant dégénéré en guerre interethnique.



« La proximité de la justice au Rwanda Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers » Etude menée par Marco Lankhorst & Muriel Veldman.

Ce rapport, qui s'inscrit dans l'objectif du programme de RCN Justice & Démocratie «*Pour une justice de proximité*», présente les résultats d'une étude des modes de résolution de conflits fonciers par les systèmes judiciaires et préjudiciaires au Rwanda et propose des mesures pour rapprocher la justice de la population. La gestion des conflits fonciers au Rwanda soulève un grand nombre de questions importantes tant dans une perspective juridique que socio-anthropologique. Ce sont des questions d'accès à la justice, de la légitimité de la justice, et de l'efficacité de la justice. Le but de ce rapport est de voir s'il existe des moyens réalistes pour améliorer la qualité de la justice au Rwanda.



« Burundi : la justice en milieu rural. » Etude menée par Dominik Kohlhagen.

Cette étude constitue le deuxième volet d'une recherche sur les institutions judiciaires menée entre les années 2007 et 2009 dans les régions rurales du Burundi. En s'intéressant plus particulièrement aux distorsions entre le droit proclamé et le droit tel qu'il est vécu par la population, cette recherche entend apporter un éclairage sur les réalités rencontrées dans les tribunaux, les attentes des justiciables vis-à-vis des institutions et le rôle des tribunaux pour une régulation efficace des conflits du quotidien.

Un deuxième volume comprend une compilation de statistiques qui constitue le volet quantitatif des deux études qualitatives.



Espace public

RCN Justice & Démocratie remercie **Harouna Ouedraogo** pour l'utilisation de ses œuvres au sein de ce Bulletin, et pour son soutien.

Harouna est né en 1981 au Burkina-Faso et réside actuellement à Ouagadougou. Il commence son apprentissage par un stage de peinture au CNAA de Ouagadougou et intègre ensuite l'Institut National de Formation aux Arts et à la Création pour y rester trois ans. Il fait ses premières armes dans la bande dessinée, dans l'illustration et le logo et affine son savoir-faire aux cours de modèle vivant du Centre Culturel Français. A la technique du couteau vient s'ajouter à ses toiles, le collage avec des fragments de pagnes que sa maman confectionne.

Harouna Ouedraogo expose et vend régulièrement ses œuvres en Afrique mais aussi en Europe et aux Etats Unis.

Vous pouvez consulter certaines de ses œuvres sur le site <http://www.dart-et-dailleurs.com/peinture-africaine>

Films/Radio

« *Dits de Justice* », RCN Justice & Démocratie / SAVE
(Disponible au siège au prix de 10 euros)

« *Burundi, simba imanga Burundi, passe le précipice* »
(Disponibles au siège)

Série radiophonique « *Si c'est là, c'est ici* », disponible au siège (12 émissions d'environ une heure).

Envoyez vos courriers, impressions, suggestions
à l'adresse e-mail :

bulletin@rcn-ong.be

Le Bulletin

RCN JUSTICE & DÉMOCRATIE

Avenue Brugmann, 76
B-1190 Bruxelles
Tél. : +32(0)2 347 02 70
Fax : +32(0)2 347 77 99
Mail : bulletin@rcn-ong.be
Site : www.rcn-ong.be

Bulletin trimestriel n°30

Éditeur responsable
Renaud Galand

Conseillers en rédaction
Pascaline Adamantidis

Conseil d'Administration

Présidente
Julie Goffin
Vice-Présidente
Charlotte Van der Haert

Administrateurs
Manfred Peters
Philippe Lardinois
Emmanuel Klimis
Marc Gendebien
Pierre Apraxine

Bailleurs de fonds

- *Belgique* : Service Public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement
- *Canada* : Agence Canadienne du Développement International
- *Suisse* : Département Fédéral des Affaires étrangères (DFAE)
- *Union Européenne* : Commission européenne
- *Nations Unies* : Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD)
- *USAID* : United States Agency for International Development
- *Allemagne* : Ministère fédéral des affaires étrangères

RCN Justice & Démocratie est membre du consortium



" Si vous avez la force, il nous reste le droit. "

Victor , Hugo.