

Le Bulletin n°29 Troisième trimestre 2009

L'aide internationale dans le secteur de la justice



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

STAGIAIRES/VOLONTAIRES DES PROGRAMMES

Nathalie Hervé, Sarah Grandfils, Thomas Verbeke,
Julie Socquet, Annaëlle Gateau, Yasmina Lansman,
Sonia Niset, Agathe Cunin

STAGIAIRES/VOLONTAIRES COMMUNICATION

Gilles Ouart, Yves Ndayikunda, Maya Guentcheva,
Beli Noti

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

ASSISTANT ADMINISTRATIF ET FINANCIER :

gloria.picqueur@rcn-ong.be

STAGIAIRE AFL

LOUIS-XAVIER LECA

VOLONTAIRES AFL - SECRETARIAT

Paul Humblet, Denis Jourdain, Jean-Paul Leclercq

RÉDACTION

Renaud Galand

Pascaline Adamantidis

Agathe Cunin: acunin@hotmail.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

ADMINISTRATION - FINANCES - LOGISTIQUE

Raouf Baccouche

Sommaire

05 Éditorial

06 Aperçu des programmes

10 Général

10 « *La Déclaration de Paris, un outil pour augmenter l'efficacité?* »
par Denis DUBUISSON

12 « *Travers* »,
par Pierre VINCKE

14 « *Les interventions de l'UE dans le secteur de la Justice dans
l'Afrique des Grands Lacs:
Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda* »
par Pascale VANDER ESPT

16 Rwanda

17 « *International aid to the justice sector in Rwanda* »
by Marco LANKHORST

20 Burundi

21 « *Structures de gestion, priorités, limites et impact de l'aide
internationale au secteur de la justice au Burundi* »
par Sylvère NTAKARUTIMANA, Bella NCEKE, Janouk BELANGER
et Agathe CUNIN

24 République démocratique du Congo

25 « *Le secteur de la justice en RDC: un nouvel échiquier de l'aide
internationale* »
par Florence LIEGOIS et Manuel EGGEN

28 Southern Sudan

29 « *Shaping Southern Sudan* »
by Miriam CHINNAPPA

Illustration de couverture: « *Africa* » de Patrick Thomas
www.patrickthomas.com

MESSAGE IMPORTANT AUX LECTEURS DU BULLETIN

Chers lecteurs,

Le Bulletin évolue !

En décembre, le Bulletin fêtera son trentième numéro et l'arrivée de cette prochaine édition s'accompagnera de quelques changements.

LE BULLETIN SERA DÉSORMAIS DISPONIBLE **EN VERSION ELECTRONIQUE** **ET PAR ABONNEMENT**

Plus respectueuse de l'environnement, cette version électronique sera accessible partout, chez vous, au bureau ou à l'étranger. Le Bulletin sera néanmoins imprimé sur papier pour nos lecteurs des terrains, pour qui internet est plus difficile d'accès, ainsi que pour nos abonnés.

Pour recevoir votre Bulletin pdf, envoyez-nous un mail à **bulletin@rcn-ong.be***

VOUS AIMEZ LE BULLETIN PAPIER ? ALORS ABONNEZ-VOUS !

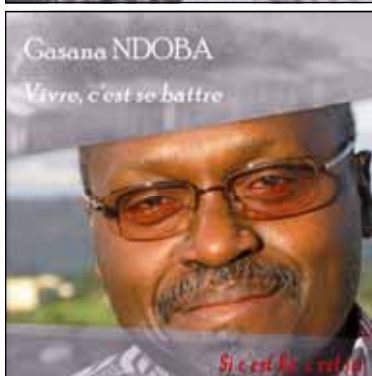
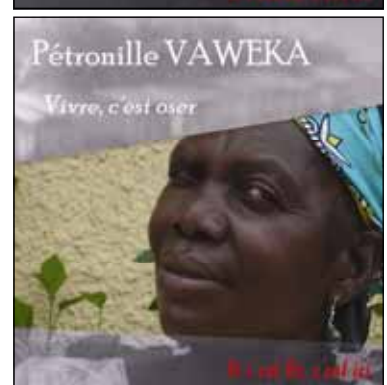
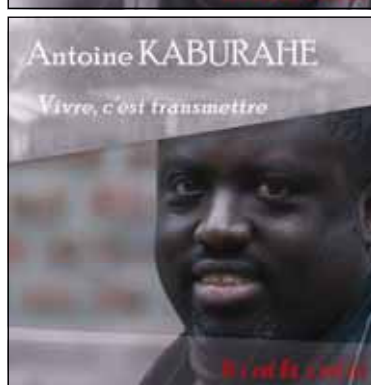
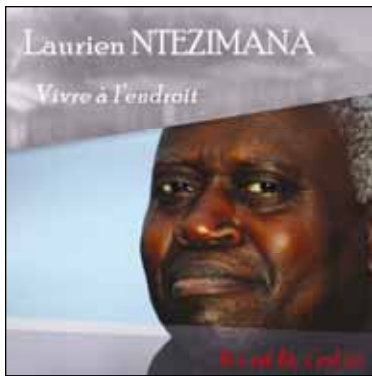
Il vous suffit de nous envoyer un mail à **abobulletin@rcn-ong.be**
ou par téléphone au **00 32 (0) 2 347 0270**
en demandant le stagiaire Bulletin

* RCN Justice & Démocratie s'engage à ne pas communiquer les données qui lui seront transmises. Toute modification ou suppression des données pourra être demandée à tout moment par e-mail à l'adresse : bulletin@rcn-ong.be

Radio, « Si c'est là, c'est ici »

RCN Justice & Démocratie vient d'achever la réalisation de la série radiophonique « Si c'est là, c'est ici ». Onze personnes lumineuses. Onze voix qui disent. Et une douzième émission qui rassemble ces 11 voix...

Cet été, la série a été diffusée intégralement sur la Première, première chaîne de la RTBF en Belgique. Et la diffusion continue...



Un équilibre difficile

L'Union européenne, la Belgique, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suède, les Etats-Unis, le Japon, les Nations Unies et d'autres acteurs consacrent plusieurs dizaines de millions d'Euros au renforcement du système judiciaire en République démocratique du Congo. Depuis plusieurs mois, le ministre congolais de la justice demande à ses partenaires internationaux de pouvoir disposer d'une fourgonnette pour assurer le transport des détenus entre la prison et le tribunal à Kinshasa.

Aucun des programmes internationaux d'appui à la justice n'a pu répondre dans un délai raisonnable à cette demande simple et cohérente.

A l'heure où les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide deviennent le cadre de référence pour les principaux acteurs du développement, force est de constater que le chemin à parcourir vers l'appropriation des politiques et des actions d'appui à la justice par les bénéficiaires est encore long et que l'alignement des acteurs internationaux sur les priorités définies par les partenaires reste une exception.

La diversité d'acteurs, d'intentions, d'outils, de procédures, de temps, sont autant d'obstacles à la rencontre entre la vision des Etats bénéficiaires et les moyens mis à leur disposition par les donateurs. Encore faut-il que cette vision soit concrétisée par la définition d'une politique de justice cohérente et réaliste. Un appui technique et financier, même massif, sera inutile si une volonté politique nationale n'est pas concrétisée ou en voie de l'être. C'est là le premier enjeu de l'appropriation. Un équilibre difficile où il faut appuyer sans se substituer. Accepter de s'aligner sur les priorités définies. Ne pas imposer son modèle tout en s'assurant que la Justice soit au service de la société et garantisse la paix sociale, notamment en protégeant les plus vulnérables et en contrôlant les puissants. Il est de la responsabilité de tous les acteurs internationaux, et en premier lieu des donateurs, de maintenir le dialogue, de définir avec les partenaires des indicateurs communs de progrès et de dénoncer les éventuelles dérives du système.

En consacrant ce Bulletin à la coordination de l'aide internationale dans le secteur de la Justice, RCN Justice & Démocratie souhaite aussi insister sur la nécessité d'étudier la va-

leur ajoutée de certains mécanismes de l'aide. Le recours, de plus en plus fréquent à des sociétés commerciales pour mettre en œuvre des programmes nous interpelle particulièrement. Au-delà des garanties financières supposées que ces acteurs sont censés offrir, beaucoup d'entre eux se contentent à l'évidence d'identifier des experts techniques et de les envoyer sur le terrain pour exécuter le projet. Peu soutenus dans leurs réflexions par les structures qui les engagent, ces experts se tournent alors vers d'autres acteurs, notamment les ONG, pour sous-traiter une partie de l'exécution et bénéficier d'une meilleure connaissance du contexte et des partenaires. Cette « chaîne de sous-traitance » et la plus value apportée par des bureaux dont le premier objectif reste le profit commercial, méritent une étude approfondie et objective.

La place des ONG dans l'appui aux institutions publiques de justice est une autre question centrale de ce Bulletin. A l'heure où certains semblent considérer que la seule coopération légitime dans ce domaine doit être mise en œuvre par des acteurs étatiques, nous souhaitons réaffirmer la capacité des ONG à appuyer des institutions publiques, notamment en les amenant à innover et à inscrire leurs priorités au plus près de celles des populations.

Renaud GALAND,
Directeur Général.

Aperçu des Programmes

République du Rwanda

Projet de réduction des arriérés judiciaires

Dans le cadre du programme "Pour une justice de proximité", RCN Justice & Démocratie a lancé le 18 février dernier un projet d'appui à la Cour suprême et à l'Organe National de Poursuite Judiciaire, avec l'aide de l'Agence pour le Développement International des Etats-Unis (USAID). Le principal objectif poursuivi par ce projet est la réduction des arriérés judiciaires qui entravent le cours normal de la justice. RCN Justice & Démocratie travaille également à la mise en place d'outils et au transferts de savoir-faire juridiques afin de prévenir la création de nouveaux arriérés judiciaires.

Pour atteindre ces objectifs, RCN Justice & Démocratie intervient par le monitoring des audiences pénales dans le cadre de la phase nationale de jugement des arriérés judiciaires, en partenariat avec l'Inspection de la Cour suprême. De mars à juillet 2009, RCN Justice & Démocratie a assuré le monitoring de 100 dossiers pénaux et contribue à l'analyse mensuelles des rapports de jugement des arriérés transmis par les cours et tribunaux.

A partir des observations faites sur les rapports de jugement et lors du monitoring, RCN Justice & Démocratie vient de réaliser le suivi de 89 dossiers répartis dans neuf tribunaux de grand instance (TGI), et au niveau de la Haute Cour, chambre détachée du tribunal de Musanze. Les TGI concernés sont ceux de Nyarugenge, Ngoma, Musanze, Huye,

Muhanga, Gasabo, Nyagatare, Rubavu et Karongi.

RCN Justice & Démocratie intervient également auprès de l'Organe National de Poursuite Judiciaire et a appuyé la présence de 21 Officiers de Poursuite Judiciaire aux audiences pénales dans les cours et tribunaux, afin d'assurer le jugement des arriérés judiciaires. Par ailleurs RCN Justice & Démocratie a soutenu les Officiers de Poursuite Judiciaire et Officiers de Police Judiciaire pour l'instruction des arriérés judiciaires au sein des parquets de douze tribunaux de grand instance, à Gasabo, Muhanga, Ngoma, Gicumbi, Nyagatare, Nyamagabe, Rubavu, Karongi, Rusizi, Musanze, Huye et Nyarugenge. Cette action d'appui est toujours en cours.

D'autre part, RCN Justice & Démocratie soutient l'Organe National de Poursuite Judiciaire dans l'analyse des rapports mensuels produits par l'ensemble des parquets. Cette analyse réalisée tout les trimestres permet de suivre l'évolution du stock des dossiers judiciaires, et de connaître les facteurs influençant ce stock, dans le but d'éviter l'accumulation des dossiers et de nouveaux arriérés judiciaires. L'identification des éléments favorisant les arriérés permet d'y apporter rapidement une solution. Une première analyse de ces rapports a été réalisée pour les mois de février à avril 2009.

Parallèlement, RCN Justice & Démocratie a participé à l'étude approfondie des flux de jugements rendus par les cours et tribunaux et des flux de dossiers transmis aux parquets de février à avril 2009, et de mai à juillet 2009.

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 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.

Appui à la chaîne pénale

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

En premier lieu, 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 Fond 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.

La formation de formateurs précède les activités pédagogiques. Les formations d'officiers de police judiciaire (OPJ), de brigadiers de police à compétences judiciaires, et d'officiers du ministère public (OMP) assurent le renforcement des compétences des acteurs de la police et de la justice, ainsi qu'un meilleur respect des droits humains. Les greffiers des parquets et des TGI bénéficient d'une formation permettant d'améliorer le fonctionnement administratif des tribunaux. Des ateliers de concertation entre OPJ et OMP sont organisés pour favoriser leur collaboration et harmoniser leurs pratiques. Les constats et recommandations issus de ces ateliers sont par la suite discutés lors de causeries judiciaires.

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 de diffusion de la loi en matière pénale sont réalisées à destination de la population. Des outils de vulgarisation, tels que des bandes dessinées, des affiches et des mémentos juridiques sont en cours de création. Des émissions radios de vulgarisation du droit sont produites en collaboration avec la radio Isanganiro et diffusées sur l'ensemble du territoire. Dans une dynamique de lobbying et d'échange au niveau national, des conférences-débats sont aussi organisées au cours de l'année. En outre, la formation de journalistes est prévue pour renforcer la qualité de l'information juridique et judiciaire.

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 Gitega, Ruyigi et Bururi.

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. Les représentations théâtrales suivies de groupes de parole sont organisés 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 ». 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.

Enfin dans une perspective de dialogue et de préservation de la mémoire, des émissions de radio sur l'histoire du conflit sont diffusées et débattues en direct ; tandis que le livre « Dits de justice » réunissant des témoignages recueillis dans les groupes de parole, vise à transmettre l'héritage burundais en matière de justice et à préserver la mémoire du conflit.

République démocratique du Congo

Kinshasa : Projet de formation des citoyens au droit et au dialogue avec les institutions

Depuis mars 2009, RCN Justice & Démocratie mène à Kinshasa une campagne de sensibilisation et de vulgarisation de la loi à destination de la population. Cinq campagnes ont ainsi été réalisées sur les violences sexuelles et les tracasseries dans des camps militaires et dans les communes de N'djili et Masina. Elles permettent de mobiliser directement la population par le théâtre, la musique, le débat et le jeu et connaissent un franc succès, tant auprès des professionnels de la justice que des citoyens.

La diffusion d'une série d'émissions télévisées sur une chaîne nationale a aussi rassemblé de nombreux spectateurs, ceux-ci pouvant intervenir en direct dans l'émission, en français et en lingala. RCN J&D a par ailleurs créé neuf spots télévisés destinés à faciliter la compréhension de certains points de droit présentés de manière ciblée. Depuis le mois de juin 2009 on peut aussi retrouver RCN J&D chaque semaine sur les ondes de Radio Okapi, dans une même perspective de diffusion et de sensibilisation au droit.

Par ailleurs, des Formations aux notions élémentaires de droit (FNED), d'une durée de 30 jours, sont destinées à transmettre des notions de base à des personnes relais de la société civile, choisies dans une communauté donnée (quartier, Eglise, commune, association locale...) pour vulgariser le droit et orienter les justiciables vers les services compétents. Une FNED a ainsi été organisée en juillet 2009 dans les communes de N'djili et de Masina. Elle a permis de former 30 membres d'ONG et leaders d'opinion de l'est de la capitale sur les notions élémentaires de droit : organisation de la justice en RDC, comment agir en justice, loi sur les violences sexuelles, etc.

De même, dans le but d'aider la population et les associations locales à mieux connaître et comprendre l'activité des cours et des commissariats, RCN J&D organise des **Journées Portes Ouvertes (JPO)** dans l'enceinte des tribunaux et des locaux de la police judiciaire. Une série de huit JPO, suivie par plus de 2 400 personnes, a été organisée entre février et juillet 2009 dans des tribunaux militaires et civils, ainsi que dans plusieurs bâtiments de la police nationale des communes de Masina, N'djili et Kimbanseke.

Aperçu des Programmes

On peut parler d'un réel succès pour ces journées qui ont bénéficié d'une grande implication des partenaires institutionnels pour leur préparation, ainsi que d'une publicité efficace dans la presse locale, qui suivait l'événement.

Lors de ces JPO se déroulant sur deux jours consécutifs, les citoyens ont pu assister à des visites guidées des locaux organisées par les agents de la justice et de la police. A travers des représentations théâtrales, des audiences publiques et des séances de questions-réponses, magistrats et policiers ont ainsi eu l'occasion de présenter leurs activités et les missions qui leur sont dévolues, tout en informant les citoyens sur le mode de saisine de la justice, le fonctionnement d'un commissariat et les détentions préventives.

Le dialogue entre populations et institutions est également favorisé au cours d'ateliers-rencontres sur les problèmes récurrents relatifs à l'administration de la justice, créant de cette façon un espace de dialogue au niveau communautaire entre des responsables de la société civile et des représentants de l'appareil judiciaire.

L'atelier rencontre qui s'est tenu en juillet 2009 (le 3^{ème} depuis le début de l'année), a réuni 16 membres d'ONG et 14 Officiers de police judiciaire (OPJ) qui se sont penchés sur les problèmes liés à la distribution de la justice à Kimbanseke. L'atelier a permis de soulever divers problèmes, tant à charge des OPJ et des magistrats, que de la population. Les discussions ont permis d'aboutir à la rédaction d'un rapport regroupant des recommandations adressées aux autorités policières et à la société civile, chacun s'engageant à les suivre par la suite.

Ce projet de Formation des citoyens au droit et au dialogue

avec les institutions est financé par le Fonds des Nations unies pour la Démocratie.

Bunia : Projet de prévention des conflits fonciers en Ituri

En juillet, dans le cadre d'un projet de prévention des conflits fonciers en Ituri, financé par l'Union Européenne, RCN Justice & Démocratie a mené de nombreuses campagnes de sensibilisation et de vulgarisation de la loi.

Afin de pallier à l'absence de visibilité des services du cadastre et des titres immobiliers (plusieurs cas d'abus, distribution anarchique des terres et titres sur le domaine public de l'Etat ont été déplorés), des missions de sensibilisation de la population au droit foncier ont été effectuées. Ces missions ont été réalisées conjointement par des membres de la Commission foncière de l'Ituri (CFI) et les autorités des services fonciers de Bunia.

De plus, des agriculteurs et des éleveurs du territoire d'Irumu ont suivi des sessions d'information sur la médiation et la résolution des conflits fonciers.

Dans une même perspective de diffusion et sensibilisation au droit, RCN a réalisé deux représentations théâtrales en territoire d'Aru et d'Irumu. Celles-ci permettent de réunir un grand nombre de spectateurs et facilitent ainsi la distribution d'affiches et dépliants. En outre, RCN J&D a édité un lexique des termes usuels en matières foncière et immobilière.

Enfin, depuis juillet 2009, RCN Justice & Démocratie est présente, deux fois par semaine, sur les ondes, ce qui lui permet d'atteindre un public large et varié.

Southern Sudan

Supporting justice and law enforcement in Southern Sudan

On the 17th July 2009, RCN Justice & Democratie hosted a graduation ceremony for 60 government officers comprised of lawyers and legal support staff from the Ministry of Legal Affairs and Constitutional Development (MoLACD), Southern Sudan Police Service, Prison Service and the Sudan People's Liberation Army (SPLA).

This event marked the completion of the seventh legal support staff training course delivered by RCN Justice & Democratie in Juba since February 2008, in presence of national and foreign authorities' representatives; such as His Excellency Daniel Leroy, Belgian Ambassador to Cairo and Sudan; Honourable Acting Under Secretary of the MoLACD; Hon. Under Secretary of Ministry of Internal Affairs and the Director of Military Justice, SPLA Affairs.

Funded by the Kingdom of Belgium, this programme included different courses all held in English:

- a **three months elementary legal training course** for twenty selected prosecutors and legal counsel in Ministry of Legal Affairs and Constitutional Development, and ten legal officers from the South Sudan Police Service, the Prison Service and the Sudan People's Liberation Army.

United in small group, trainees could improve their knowledge on Common law with a curriculum which has also been tailored to match the specific requirements of participants, to prepare them in topics that they are most likely to encounter during their works. Enhancing their professional skills, trainees were attending daily classes and taking regular tests and examinations in subjects such as criminal procedure, civil procedure, evidence, customary and constitutional law, professional skills and ethics and legal English.

- a **four weeks elementary support staff training in administration and office management** for ten South Sudan Police Service and twenty Ministry of Legal Affairs and Constitu-

-tional development support staff. Having improved their capabilities, support staff is now able to assist institutions' key personnel more efficiently, freeing them to focus on their core duties.

By such trainings, RCN Justice & Démocratie aims to help building the legal staff capacities and improving the services available to the people of Southern Sudan; as well as to allow strengthening the Southern Sudan state justice and law enforcement system from its bases in a perspective of an empowerment of the Southern Sudanese authorities in legal staff training.

Study on MoLACD legal staff

Pursuing its work done in terms of support staff training, RCN Justice & Démocratie is about to conduct, with the support of the Dutch Government, a study with a view to provide a technical assistance for MoLACD staff verification. It will mainly consist in identifying the current number, level of training and developments needs of MoLACD staff in each of the ten states of Southern Sudan, and how to build their capacity at state level. The study will also include an assessment for decentralized training by considering logistical accessibility and infrastructure of other state capitals in Southern Sudan.

Royaume de Belgique

« Si c'est là, c'est ici »

Réalisée par la responsable du programme radio avec les soutiens du Service Public Fédéral des Affaires Etrangères, de la Coopération au Développement, et de l'Union Européenne, la rediffusion de la série radiophonique « Si c'est là, c'est ici » touche presque à sa fin. Dix émissions ont déjà été rediffusées, et vous avez été nombreux à plébisciter cet événement. Prochains rendez-vous le 25 septembre et 2 octobre, sur la RTBF/ La Première dans l'émission de Pascale Tison « Par Ouï dire » (vendredi de 22h-23h).

Histoire à onze voix, Vivre c'est dire

Cette dernière émission est la narration à plusieurs voix des onze portraits. Elle est peut être l'expression concrète que ces onze récits individuels font émerger une histoire collective.

En effet la tentation est grande de se détourner d'une horreur comme le génocide ou le crime contre l'humanité, de ne pas vouloir savoir, d'estimer que c'est « leur histoire », que « c'est compliqué »... Mais notre Humanité commune, bafouée par ces injustices, n'est pas fractionnable géographiquement. Etre né sous une autre latitude n'y change rien.

Pour sortir de ce chaos ; dire, se dire, raconter, écouter. Dire pour objectiver sa situation, pour s'en décoller. Pour se désaffilier du meurtre ou de la victimisation. Dire pour renaître à son histoire, pour se l'approprier malgré les souffrances. Pour ne pas en rester l'objet. Dire pour exister. Et entendre pour grandir.

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 Vaweka, Gasana Ndoba, Pie Ntakarutimana, Thong Hoeung Ong, Jasmina Musabegovic et Pierre Vincke. Réunies ensuite dans une seule et même émission, leurs paroles n'ont que plus de force.

À travers ces histoires croisées, on est saisi par la sagesse des propos des témoins, qu'ils évoquent la guerre, les victimes et les bourreaux ou la colonisation et ses conséquences. 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, et « si c'est là, c'est ici ».



Général

Le 2 mars 2005, représentants des Etats du Sud et du Nord et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement signaient la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Presque cinq ans plus tard, cette déclaration constitue toujours un cadre d'action pour les acteurs de cette aide. Le texte n'est pourtant pas exempt de toute critique, ce que nous explique Denis Dubuisson, collaborateur de la Fédération des associations de coopération au développement.

La Déclaration de Paris, un outil pour augmenter l'efficacité ?

Réunis en mars 2005 à Paris, dans la foulée de la Déclaration du Millénaire et du Sommet de Monterrey, les gouvernements du Sud et du Nord et les donateurs multilatéraux se sont engagés collectivement à améliorer l'efficacité de l'aide au développement. La déclaration signée à Paris part du constat que si l'augmentation des moyens consacrés à l'aide au développement (promise à Monterrey) est nécessaire pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, elle sera insuffisante – voire contre productive – sans une augmentation significative de l'efficacité de cette aide. Avec la Déclaration de Paris, les acteurs officiels de l'aide veulent se doter d'un outil concret et évaluable pour améliorer son efficacité.

Depuis les années 90 et la fin de la guerre froide, la question de l'efficacité de l'aide – la capacité à atteindre les objectifs visés – a été au centre des préoccupations au vu du peu de progrès engrangés par les pays en voie de développement compte tenu des moyens investis. La question de la faible efficacité de l'aide au développement peut être abordée de plusieurs points de vue : réalise-t-on les bons programmes ? Les réalise-t-on de la bonne manière ? Le contexte est-il propice à l'atteinte des résultats visés ?

Cinq engagements pour plus d'efficacité

Dans le cadre de la Déclaration de Paris, les gouvernements et donateurs se sont concentrés sur une dimension particulière de l'efficacité, celle des modalités de gestion de l'aide. La Déclaration de Paris pour l'Efficacité de l'Aide consacre ainsi cinq engagements dont la mise en œuvre est sensée améliorer l'efficacité de l'aide. Chacun des principes est assorti d'indicateurs cibles qui permettront de vérifier les progrès accomplis.

Tout d'abord, à travers une plus grande **appropriation**, les pays du Sud doivent assumer la maîtrise sur la définition de leurs politiques et stratégies de développement et sur la coordination des appuis. De leur côté, les donateurs s'engagent à renforcer les capacités de leurs partenaires à exercer leur rôle.

Parallèlement, les donateurs s'engagent à **aligner** leur soutien sur les stratégies de développement des pays du Sud, et ce, dans le cadre des institutions et procédures de ces derniers. Cet engagement des pays donateurs a notamment pour implication l'abandon de la mise sur pied de structures parallèles de gestion de projet, le recours aux systèmes de passation de marché de leurs partenaires, et le déliement de l'aide.

Par ailleurs, les donateurs s'engagent à **harmoniser** entre

eux leurs actions et procédures pour limiter les doubles emplois, favoriser les complémentarités. Les différents pays donateurs et agences multilatérales se répartissent ainsi les secteurs d'intervention, en fonction de leurs compétences spécifiques et diminuent la dispersion de leurs actions.

En outre, les partenaires affirment vouloir donner la priorité à l'obtention de résultats de développement. Pour ce faire, ils mettent en place des outils de **gestion axée sur les résultats** et adaptent les processus de décision en ce sens.

Enfin, la Déclaration de Paris réaffirme la **responsabilité mutuelle** qu'ont les donateurs et pays partenaires dans la reddition de comptes sur les résultats obtenus en matière de développement.

Une portée limitée

La société civile, les ONG de développement en particulier, n'a pas été associée aux engagements de la Déclaration de Paris et, à ce titre, longtemps, les ONG ne se sont senties ni concernées, ni tenues au respect de ces engagements, même si elles peuvent estimer qu'ils vont dans la bonne direction pour les coopérations officielles.

D'ailleurs, à bien des égards, les ONG n'ont pas attendu mars 2005 pour appliquer certains des principes présentés dans la Déclaration de Paris. Notamment, la construction de partenariats Nord-Sud axés sur le renforcement des capacités est une des façons par laquelle les ONG matérialisent depuis de nombreuses années leur volonté d'une plus grande appropriation locale, d'un alignement sur les priorités et les modes d'organisation locaux et d'une redevabilité mutuelle.

Mais pour les ONG et la société civile, les engagements pris par les gouvernements et les agences multilatérales à Paris ne sont pas une condition suffisante à l'efficacité de l'aide. Dans le cadre des consultations préalables au Forum d'Accra d'août 2008⁽¹⁾, au cours duquel les Etats ont évalué les progrès enregistrés depuis 2005 et ont réaffirmé leurs engagements pour 2010 dans l'Agenda d'Action d'Accra, les ONG ont mis en évidence les limites de ces engagements.

Tout d'abord, la Déclaration de Paris se concentre principalement sur l'efficacité des modalités de gestion de l'aide. Pour les ONG, le débat de l'efficacité doit également se placer sur les finalités de l'aide. La coopération internationale n'est pas un simple acte technique et neutre. Le contenu des actions et les objectifs poursuivis sont souvent porteurs de sens ou de valeurs. En terme d'efficacité au regard du développement, la question de savoir si l'on poursuit les bons objectifs est donc cruciale.

A cet égard, il ne suffit pas, pour les ONG, de répondre que cette question serait réglée d'elle-même à partir du moment où les stratégies de développement sont déterminées par les Etats (appropriation) et que les donateurs soutiennent ces stratégies (alignement). En effet, d'une part, les priorités stratégiques des Etats bénéficiaires sont souvent déterminées par ce que les donateurs ont à offrir et, d'autre part, rien ne garantit que les stratégies nationales reflètent les attentes et priorités réelles de la population, et ce d'autant plus dans les Etats où la culture démocratique est encore fragile. Enfin, les ONG mettent en évidence depuis longtemps l'incohérence des politiques des Etats du Nord, lorsque, par exemple, leurs politiques de commerce extérieur sont contraires aux résultats poursuivis dans le cadre de l'aide au développement.

En outre, la généralisation des méthodologies de gestion axée sur les résultats du développement et la volonté de mieux rendre compte des résultats sont certainement un progrès par rapport aux dérives de l'« activisme » (où les actions sont menées pour elles-mêmes). Toutefois, une application trop rigide de ces principes peut entraîner des effets pervers lorsqu'on voit des donateurs se désengager de secteurs dans lesquels les résultats sont plus difficiles à atteindre ou à démontrer comme ceux de la bonne gouvernance ou du renforcement des capacités institutionnelles au profit de secteurs plus faciles comme celui des infrastructures.

Enfin, la Déclaration de Paris ne donne pas véritablement de réponse à ce qui fait qu'une aide est une aide efficace. Suffit-il d'atteindre les résultats des actions soutenues par l'aide pour que cette dernière soit efficace ? Pour beaucoup de praticiens du développement, l'aide efficace est celle qui se rend superflue. Pourtant, la Déclaration de Paris n'aborde pas cette dimension de l'efficacité et ne présente aucune

stratégie ou aucun objectif de sortie de l'aide pour les Etats bénéficiaires.

Néanmoins, toute imparfaite qu'elle soit, la Déclaration de Paris et son petit frère l'Agenda d'Action d'Accra interpellent le secteur ONG et la société civile. Les coopérations officielles se sont dotées d'un outil pour améliorer leur efficacité ; où en sont les ONG ? Comment se profilent-elles et de quels outils se dotent-elles pour améliorer leur propre efficacité ? Ces questions seront certainement au cœur des débats des prochaines années en Europe, en témoigne, notamment, la négociation ayant débouché sur l'Accord du 4 mai 2009 entre ONG et Ministre belge de la Coopération sur l'efficacité de la coopération ONG⁽²⁾.

Denis DUBUISSON,

Collaborateur ACODEV,

Fédération des associations de coopération au développement.

Notes:

(1) Groupe consultatif de la Société Civile et l'Efficacité de l'Aide (2008), Synthèse des enseignements et recommandations, <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>

(2) http://www.dgcd.be/documents/ngo/accord_Ministre_ONG_04-05-2009.pdf

Le texte de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est disponible sur le site internet de l'OCDE, à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>



Pêcheurs—Burundi

Général

L'appui à la bonne gouvernance émerge aujourd'hui comme un aspect incontournable de l'aide au développement pour la société civile, comme pour les institutionnels. Or ces deux acteurs de l'aide internationale ne voient pas les choses du même œil... S'appuyant sur la lecture de deux articles, l'un sur le courage en politique, l'autre sur les modalités de l'aide au développement, Pierre Vincke s'interroge sur la gouvernance en tant que telle, et sur les différentes conceptions de l'aide au développement.

Travers

Qui a, en Belgique, parmi les acteurs de l'aide le plus de légitimité pour conseiller telle ou telle politique, pour influencer telle ou telle décision politique ? La société civile ou les institutions ? Les ONG spécialisées, ou engagées ? Les bureaux d'études, ou les institutions mandatées pour exécuter la politique du développement ? J'ai assisté à de nombreux mouvements d'humeur. La critique des ONG vis-à-vis des agences d'exécution porte sur le manque d'engagement sur le terrain de la part des agences, sur les salaires des expatriés et sur la priorité souvent donnée à des arguments politiques par rapport à leur perception, ainsi que sur un partenariat qui renforce les inégalités sociales en se limitant à de rares contacts avec la population et les associations. Les agences d'exécution à leur tour critiquent la société civile : celle-ci n'est pas coordonnée dans son aide, coûte cher, et ne représente qu'elle-même.

Combien de fois n'entend-on pas discourir contre les ONG qui ne représentent qu'elles-mêmes et qu'il convient de circonscrire aux actions de nature sociale ? Combien de fois n'entend-on pas dire que la compréhension des défis du développement n'est pas assez internalisée par des politiciens qui ne feront que passer, et qui sont pressés de laisser leur empreinte plutôt que de démontrer leur empathie ? Les critiques ne sont pas gratuites, elles visent des enjeux très concrets et parfois même la survie de certaines entités, puisque certains marchés sont attribués sur base de ces arguments. Il faudrait une longue étude pour les départager et comprendre les solidarités historiques qui déterminent certains à prôner telle ou telle position, les solidarités présentes au niveau interétatique (la déclaration de Paris, notamment), et les leçons des programmes de développement.

La société civile, un acteur indispensable à la bonne gouvernance

Le premier article sur le courage en politique paru dans le Soir⁽¹⁾, et réalisé à partir des propos de trois chercheurs, apporte un éclairage intéressant sur ces questions. Il attire d'abord l'attention sur le fait que le débat entre forces sociales divergentes et différentes reste sans doute plus fécond que le courage individuel, malgré l'éloge qui est fait aujourd'hui des individus courageux. À la suite de quoi les chercheurs s'interrogent : le débat politique doit-il se faire au-delà des élections et des questions parlementaires ? Se limite-t-il à la démocratie participative ou représentative ? Dans le premier cas, l'implication des citoyens doit avoir lieu, dans le second, les citoyens sans mandat n'ont pas à peser dans le choix des stratégies et décisions politiques.

La matière est très complexe. Les personnes interviewées

donnent quelques clés.

On oppose souvent démocratie participative – fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique – et démocratie représentative – où la volonté des citoyens s'exprime par la médiation de représentants élus –. Pourtant ces deux modes d'exercice du pouvoir apparaissent en réalité complémentaires. En effet, la représentativité, si elle n'est pas limitée, peut conduire à ignorer toute opinion ou savoir qui n'est pas légitimée par l'adhésion du plus grand nombre. A trop mettre en avant la représentativité, on risque ainsi de se priver des savoirs produits par des groupes minoritaires, par exemple dans le cadre des nouveaux mouvements sociaux. Or, on ne peut se contenter d'un savoir uniquement produit par la majorité, au risque d'annihiler toute diversité et tout progrès de la connaissance.

La légitimité du mouvement social tient en sa créativité, en sa capacité à proposer une lecture du monde. Elle est donc plus volatile que la légitimité représentative car elle peut à tout moment faiblir. Elle dépend de sa propre énergie, elle s'entretient de son propre mouvement et de sa propre dynamique. Elle remet en jeu à tout moment sa légitimité. Elle peut se mettre en danger pour le meilleur et pour le pire parce que justement les institutions ne prennent pas ce risque et garantissent de leur côté une continuité. Ces deux légitimités sont complémentaires et l'article est une invitation au politique de jouer cette complémentarité dans le conflit qui peut les opposer les uns et les autres.

Il est indéniable que le droit, le droit international et les Droits de l'Homme sont devenus un champ de connaissance et d'engagement social et politique pour de nombreux juristes depuis une vingtaine d'années et que cet engagement est un produit de grands événements politiques ayant suivi la chute du mur de Berlin. Ils peuvent être dénonciateurs mais fondamentalement, ils énoncent les nouvelles équations politiques à résoudre : la justice internationale et son articulation avec les justices nationales en est une.

A cet égard, je me réjouis que le gouvernement belge souhaite continuer à réunir régulièrement dans des séances de travail à Bruxelles, à la fois les ONG, les départements administratifs et l'agence belge d'exécution pour enrichir sa compréhension des défis de la justice dans les Grands Lacs.

L'aide au développement aujourd'hui, ou le pari de la démocratie comme moteur du développement

Finalement, la question n'est pas tant de savoir quelle légitimité représentative ont les mouvements sociaux. Leur inté-

rêt réside plus dans leur rôle d'indicateurs. Ce sont eux qui nous permettent de cerner de nouvelles vulnérabilités, de nouveaux positionnements sociaux. En cela, ces mouvements ne sont pas de simples aléas du climat social, au contraire, ils font partie intégrante de la société. Une société en train de se redessiner à la manière des peintures de Derain : la couleur déborde de l'objet à colorier, si bien qu'il paraît de travers. Et si les chemins de travers ont tracé les premières routes autrefois, il n'y a pas de raison que cette tradition ne se perpétue. Mais les chemins de travers se heurtent aux autoroutes des procédures et des modalités de l'aide, de plus en plus précises, de plus en plus techniques, voire obsessionnelles selon ceux qui les critiquent.

J'arrive ainsi au document de la coopération irlandaise, destiné à l'OCDE, sur les états fragiles. Les modalités de l'aide au développement étudiées sont inspirées des bilans des aides des années 90. Elles tentent de maximaliser les effets et pour cela font la part belle aux approches des fonds communs et des appuis budgétaires, plutôt qu'aux approches programmes. Le document en question met en lumière les problèmes nouveaux créés par la modalité des fonds communs.

La principale critique porte sur la genèse de para-institutions qui se substituent aux pouvoirs publics en place, faibles par nature dans un Etat fragile. L'auteur de l'article craint que cette génération para-institutionnelle n'ait fait encore plus de dégâts que ceux occasionnés par les structures liées aux programmes. Ces structures parallèles ont en effet plus de poids et mettront des années à s'intégrer ou à disparaître. Pour autant la solution serait-elle l'appui budgétaire direct, qui consiste à allouer des fonds à un Etat pour développer certains secteurs? Apparaît alors la question des conditionnalités liées à l'appui budgétaire. Dans un Etat faible, ces conditionnalités vont devenir une sorte de contrôle-méfiance, qui va miner les relations avec le bailleur, et les enjeux de l'appropriation de cette aide par le pays appuyé. Les auteurs ne voient qu'une solution. Non pas le contrôle-méfiance, mais la publicité des conventions et des appuis afin de faciliter l'appropriation par la population et la société civile. C'est le pari de la démocratie comme moteur du développement.

Sur ce point je m'accorde volontiers avec les auteurs du document, à la condition qu'ils donnent du temps à cette appropriation et qu'ils ne craignent pas les déchets, les malentendus, les régressions. Leurs cadres logiques ont-ils cette patience « gandhienne »?

Ceci nous ramène au début de l'article. Oui, décidément la complémentarité des légitimités permet à l'exécutif de gouverner en osant l'alliance des opposés, la confrontation des forces. Le courage, ce n'est pas avoir raison à tout prix, mais c'est favoriser le débat dans un espace de plus en plus public.

Pierre VINCKE,
Expert justice.

Notes:

(1) « Qu'est-ce que le courage en politique », interview de Thomas Berns, Christoph Eberhard et Laurence Blesin, *Le Soir* daté du 29 mai 2009, disponible sur www.lesoir.be

(2) London School of Economics and PricewaterhouseCoopers LLP, sur le cas de la RDC



« Afrique, ma guitare », Florence Béal-Nénakwé

Général

L'Union Européenne est aujourd'hui un des principaux acteurs institutionnels de l'aide internationale au développement. Dans la région des Grands Lacs, c'est aussi un des intervenants les plus importants dans l'appui à la Justice, en particulier pour son rôle de bailleur de fonds. Voici un panorama des interventions de l'Union Européenne dans le secteur de la justice au Burundi, en République démocratique du Congo et au Rwanda.

Les interventions de l'UE dans le secteur de la Justice dans l'Afrique des Grands Lacs: Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda

Les interventions de l'Union Européenne dans le domaine de la justice ont surtout pour but d'appuyer des politiques nationales de réforme du secteur. Chacun des pays évoqué ici fait donc l'objet d'une stratégie différente répondant aux besoins et opportunités identifiés et agréés entre le gouvernement et les principaux acteurs du secteur, la Commission européenne (CE) et les autres bailleurs de fond. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre des engagements d'assistance pris par la CE en accord avec les documents de programmation, avec les grands principes des politiques de développement de l'UE, et avec les orientations politiques plus générales applicables aux grands lacs Africains.

Au Burundi

En sa qualité de pays "en situation de fragilité", le Burundi est l'un des six pays pilotes choisis par l'UE pour mettre en œuvre de nouvelles initiatives permettant de faire face aux défis posés par la fragilité. Certaines de ces "initiatives fragilité" ont forcément un impact sur l'approche de la CE dans le secteur de la justice, puisqu'elles ont pour objectif, entre autres, un renforcement du dialogue politique, une coopération accrue se traduisant par des analyses conjointes entre pays membres de l'UE, des stratégies de réponse conjointes, une meilleure division du travail, l'usage d'instruments variés...

Dans le domaine de la justice plus particulièrement, la CE met en œuvre sur le 9^{ème} FED (Fond européen de développement), depuis 2007, un Programme d'appui à la Bonne Gouvernance "Gutwara Neza" de € 19, 75 millions. L'une des trois composantes de ce programme concerne le "Renforcement de l'Etat de Droit". Pour répondre à la situation de démantèlement des structures institutionnelles, cette composante vise à renforcer les capacités, l'indépendance et les performances de la Justice par un appui à la réorganisation et au renforce-

ment des statuts, carrières et compétences du personnel judiciaire en général et un renforcement des capacités des institutions de la justice, y compris les services pénitentiaires. Il vise plus particulièrement à renforcer la justice de proximité par un appui au fonctionnement des tribunaux de résidence et un renforcement des compétences de la police communale. L'appui institutionnel est complété par des initiatives dans le domaine de l'accès à la justice: aide juridique et assistance

judiciaire des citoyens, y compris en milieu carcéral et en matière foncière, renforcement des centres universitaires, documentaires, structures de recherche et médias. Une adaptation du dispositif législatif et réglementaire relatif à la protection des droits de l'homme est aussi prévue, avec une attention spéciale à l'égalité hommes/femmes (ex.: projet de loi portant successions, libéralités et régimes matrimoniaux). Dans le domaine de la réconciliation, un appui est prévu au fonctionnement d'une éventuelle 'Commission Vérité et Réconciliation', toujours en discussion, et aux initiatives des acteurs locaux en matière de réconciliation.

En RDC

En RDC, l'instance officielle de coordination sectorielle autorités nationales/bailleurs est assurée par le Comité Mixte de Justice, co-présidé par le Ministre de la justice et par le Chef de délégation

de la CE, dont la CE finance aussi le Secrétariat (via le projet PAG). Compte tenu de la taille du pays, deux projets en cours financés sur le 9^{ème} FED se focalisent sur la justice dans des provinces différentes. Le projet REJUSCO (Restauration de la justice à l'Est du Congo), d'un montant de € 15 millions d'euros, est co-financé par les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni et la CE. Ce projet est axé sur la lutte contre l'impunité et vise à renforcer les capacités des juridictions congolaises des trois provinces de l'est de la RDC en matière de poursuite et jugement des auteurs présumés de



« Princesse Mbakop Madeleine » - Florence Béal-Nénakwé

crimes graves de droit international, en application du principe de complémentarité institué par la Cour pénale internationale. Les capacités des défenseurs sont également renforcées. L'accès à la justice est abordé par un appui aux victimes (information, assistance et protection), de manière à limiter le recours à des arrangements privés pour les crimes graves, et par des activités de sensibilisation aux droits fondamentaux et enfin, par un monitoring des procès et des lieux de détention par les ONG. Le PAG (Programme d'appui à la Gouvernance), d'un montant de € 33 millions, comporte trois volets: les ressources naturelles, la gestion des finances publiques, et la justice. Le volet Justice vise à renforcer les capacités institutionnelles du ministère de la justice, du Comité Mixte de Justice, du Conseil Supérieur de la Magistrature et les capacités organisationnelles et fonctionnelles des cours et tribunaux de la province de Kinshasa. L'appui au Comité Mixte de Justice devrait aider cet organe à produire une politique sectorielle avec un plan d'action chiffré et inscrit dans le budget de l'Etat pour le secteur de la justice, au moins pour les cinq prochaines années. Les aspects "accès à la justice" sont également renforcés dans la province de Kinshasa. Un nouveau projet financé sur le 10^{ème} FED, d'un montant de € 29 millions en cofinancement avec la Suède, capitalisera sur les acquis de ces deux projets. Se focalisant sur les provinces de Kinshasa, Bas-Congo et Kasai Occidental, il interviendra sur les leviers-clés du changement: de l'intérieur en améliorant l'administration de la justice par la création d'un Institut National de Formation Judiciaire, en améliorant la gestion du personnel, la gestion financière, le système d'informations et de contrôle interne, et de l'extérieur en promouvant la demande citoyenne de justice par la mise-en-place d'un système de monitoring de l'appareil judiciaire et des droits de l'homme par les ONG.

Le Burundi et la RDC sont tous deux considérés comme des pays "en situation de fragilité", ce qui signifie qu'ils bénéficient, tant que cette situation perdure, de procédures flexibles pour les situations d'urgence et de post-crise, permettant entre autres de financer directement les organisations de la société civile actives dans le secteur, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des procédures formelles de mise en concurrence.

Les projets financés sur le FED en RDC sont complétés par de petites interventions dans le domaine de la justice, financées sur l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH). L'une des spécificités de cet instrument est sa capacité de financer des interventions sans approbation préalable du gouvernement du pays partenaire, en financement direct des acteurs alternatifs du changement tels qu'ONG ou défenseurs des droits de l'homme. En outre, la mission EUPOL RD Congo, une mission PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense du Conseil de l'UE) dont l'objectif premier est la gestion des crises hors du territoire de l'UE, vise à soutenir les autorités congolaises dans la réforme du secteur de sécurité dans son volet Police et son

interaction avec la justice. 53 experts internationaux, dont des policiers et des experts des questions de justice pénale en font partie.

Au Rwanda

Au Rwanda, des projets sur financement FED dans le domaine de la justice se sont succédés depuis 2001, dans le but de renforcer les institutions en charge de la coordination et du monitoring de la justice du génocide (Ministère de la justice et Cour Suprême), d'appuyer le processus *Gacaca*, ainsi que l'interaction entre les organisations de la société civile impliquées dans le monitoring de ce processus avec la Commission Nationale d'Union et de Réconciliation, la Commission Nationale des Droits de l'Homme et le Tribunal Pénal International pour le Rwanda.

Compte tenu de la stabilité macro-économique du pays, de la bonne gestion des finances publiques, et de l'existence d'une stratégie budgétisée à moyen terme dans le domaine de la justice, la CE vient d'approuver un appui budgétaire sectoriel d'un montant de € 12 million, en appui à la stratégie JRLO (Justice, Reconciliation, Law and Order). Les interventions sur l'instrument IEDDH compléteront cet appui budgétaire sectoriel, ainsi que les financements en faveur de la société civile d'un montant de € 2 millions pour des actions dans le domaine de l'accès et le monitoring de la justice dans le cadre du nouveau programme FED "Voice and Accountability" (€ 5,3 millions). Les Pays-Bas et la Belgique se joindront à la CE en appui de la stratégie JRLO pour un montant additionnel de € 15,8 millions. Ce type de programme impliquant différents ministères et institutions indépendantes, ainsi que des représentants de la magistrature et des organisations de la société civile, dans le développement et la mise-en-œuvre d'une stratégie définie par le gouvernement requiert la participation effective de ces différents intervenants afin d'assurer une appropriation véritablement nationale du programme de réforme. La qualité du dialogue politique au sein des instances de coordination du programme sera donc un facteur déterminant de sa réussite. Il s'agira aussi pour ces différents intervenants de développer et mettre en œuvre, ensemble, une réelle politique d'accès à la justice et de monitoring de la justice à laquelle les organisations de la société civile actives dans le secteur puissent être associées dans le respect de leur indépendance.

Pascale VANDER ESPT,
Unité AIDCO E/4,
Gouvernance, Sécurité, Droits de l'homme, genre, Office de
Coopération EuropeAid,
Commission Européenne.

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'Etat : 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 régional, ces dernières semaines ont été marquées par la reprise des relations diplomatiques entre le Rwanda et la République Démocratique du Congo (RDC). En juillet, l'accréditation des ambassadeurs dans chacun des pays ont permis de réinstaurer des relations bilatérales rompues depuis le début de la guerre rwando-congolaise en 1998.

Lors d'un sommet bipartite qui s'est tenu à Goma le 6 août, les chefs d'Etat se sont montrés satisfaits du renouveau diplomatique et des opérations de défenses conjointes menées ces derniers mois à l'Est de la RDC. A travers la reprise des activités de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), ils ont affirmés leur volonté d'agir ensemble pour le renforcement de la sécurité et la consolidation de la paix dans la région. La normalisation des relations bilatérales s'en est suivie avec la décision de relancer les activités de la grande commission mixte Rwanda-RDC, inactive depuis plus de 21 ans.

Le temps est aux compromis régionaux et économiques, puisque le Rwanda a intégré le 6 juillet l'union douanière de la Communauté de l'Afrique de l'Est. L'objectif est de promouvoir le commerce, d'améliorer la production et l'industrialisation, et d'augmenter les investissements dans la région.

Cette stabilisation devrait profiter au Rwanda dont l'adhésion au Commonwealth à la fin de l'année semble désormais acquise suite aux soutiens de la Grande Bretagne et de l'Australie.

Au niveau interne, le gouvernement rwandais a procédé à un remaniement ministériel en juillet, avec les nominations de nouveaux Ministres à l'Agriculture, au Gouvernement Local, aux Affaires du Cabinet et à l'Education. Par ailleurs, la Ministre de l'information a annoncé qu'une suspension définitive de la diffusion de la BBC au Rwanda en langue nationale était envisageable, si la radio ne modifiait pas sa ligne éditoriale. Les autorités rwandaises avaient déjà suspendu la diffusion aux mois d'avril et mai, reprochant à la BBC de donner la parole à des "négationnistes" du génocide de 1994 et de mettre en péril

le processus de réconciliation nationale.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté le 4 août dernier la résolution 1878 prorogeant jusqu'à décembre 2010 le mandat du Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR). Ce nouveau délai devrait permettre au tribunal de juger les affaires encore pendantes. Onze procès impliquant 24 accusés restent en cours d'audition de témoin ou de rédaction de jugement. La prorogation avait été requise par le Président du TPIR qui a fait valoir le risque de maintien du sentiment d'impunité qu'aurait entraîné la fermeture du tribunal.

Mis en place en novembre 1994, le TPIR a pour mandat de juger les crimes de guerre, de génocide et contre l'humanité perpétrés au Rwanda ou par un citoyen rwandais sur un territoire d'un Etat voisin en 1994. Le tribunal avait déjà vu son mandat prolongé une première fois en 2008.

Depuis l'annonce de la fermeture du TPIR, le Rwanda a intensifié ses efforts pour permettre le transfert à la justice rwandaise des accusés de crime de génocide jugés par des juridictions étrangères ou internationales. La peine de mort a été abolie et la réclusion criminelle à perpétuité ne peut être prononcée pour les affaires renvoyées au Rwanda par le TPIR et par d'autres Etats. Soulignant ces avancées, la Suède a été le premier Etat occidental à accepter d'extrader un présumé génocidaire vers Kigali à la mi-juillet. Selon la Suède, le Rwanda remplit désormais toutes les conditions pour accueillir les accusés de crimes de génocide.

Au niveau de la justice interne, selon Kanimba Misango, président de la Commission nationale de lutte contre le génocide, les juridictions Gacaca ont pour la plupart été dissoutes le 30 juin dernier. Ces juridictions ont été créées en 2001 pour juger des responsables du génocide de 1994 et favoriser le processus de réconciliation. 1,5 millions de dossiers ont déjà été jugés par les Gacaca, et seulement 4000 affaires sont aujourd'hui encore en instance. M. Misango a par ailleurs annoncé que les dossiers restants seront clôturés par les Gacaca d'ici à la fin de l'année.

A.C.

The RCN Rwanda team would like to contribute to this bulletin issue by providing an overview of international aid provision to the Rwandese justice sector. We will focus on the way aid provision in the justice sector is structured and coordinated.

International aid to the justice sector in Rwanda

An introductory note on terminology

In Rwanda the justice sector, formally referred to as the Justice, Reconciliation, Law and Order Sector (JRLLOS), is usually defined in terms of the institutions active in this sector and, by consequence, in terms of the activities they undertake. The main institutions involved are the Ministries of Justice and the Interior, the Judiciary, the National Public Prosecution authority and the Rwanda National Police⁽¹⁾.

The main activities carried out by these institutions are the adjudication of civil and administrative disputes, the investigation and prosecution of crimes and the detention of persons accused and detainees. Donor-funded justice sector support efforts can contribute directly to the core activities of these institutions. This is for example the case with the help provided by RCN Justice & Démocratie to the National Public Prosecution Authority in reducing case backlogs⁽²⁾.

Naturally, however, justice sector initiatives may also target non-government institutions – such as the bar association, university legal and clinics and civil society organisations – or the population – as is the case with projects aimed at increasing access to justice. Here, however, the boundaries of the justice sector become increasingly vague. The project to inform the population of the new land law and policy that RCN Justice & Démocratie undertook in 2005-2008, for instance, is cross-sectoral in the sense that it touches both on legal empowerment and the organisation of agricultural production. In addition, our main institutional counterpart in this project, the Ministry of Natural Resources, is not part of the sector. Given that this contribution centres on international aid provision, it is important to point out, also, that several important donors have organised the support they give in thematically-defined programs. The USAID⁽³⁾ Democracy and Governance Unit, for example, supports projects in a range of sectors including the justice sector and the health sector.



Photo : archives RCN J&D Rwanda

Paysage rwandais

Rwanda

These preliminary considerations serve to remind the reader that the term justice sector has a narrow meaning. It does not cover the full extent of donor activities aimed at legal empowerment, rule of law, reconciliation and good governance and it may even be the case that, for technical reasons, such projects fall completely outside the scope of the sector. Similarly, the broad meaning given in the Charter of RCN Justice & Démocratie to the terms justice and the right to justice may call for actions that go beyond the boundaries of the justice sector.

Organisation and coordination of aid in the justice sector

Donor support is channelled in two ways: either directly to the government (bilateral aid) or via non-governmental organisations (NGOs). Bilateral support comes in two formats. Until recently it consisted mainly of support to projects by justice sector institutions (project-based support). Since the beginning of this year, however, the government of Rwanda and several of its main donors have adopted a sector-wide approach (SWAp), which involves direct support to the sector budget that is based on a comprehensive sector program (programme-based support). By so doing, Rwanda and its donors are following a global trend.

SWAps have emerged in response to a debate about the effectiveness of project-based support as an instrument to reduce poverty⁽⁴⁾. The main critique raised against project-based support is that there is often a lack of coherence in the multitude of discrete projects, which tend to reflect specific donor preferences. This leads to fragmentation and duplication and projects may reach only a small portion of the needy population. In addition, the extension of the impact beyond the life of the project is often not assured. A SWAp is seen as a way to return ownership of a sector to the host country, allowing it to exercise leadership in setting out the sector strategy and in coordinating and prioritising the efforts made to implement it. At the same time, given

that funding is pooled and that, in principle, donors commit to supporting the sector budget over a longer period of time, the impact of these efforts is broadened and more durable.

Currently, only the European Union (EU), the Netherlands and Belgium provide programme-based support to the justice sector budget in Rwanda. Over a three year period, the EU contributes 12 million euros and the two kingdoms add five million euros each⁽⁵⁾. In the coming years the Belgians will do so as a silent partner, relying on the Dutch to administer and monitor the funds they have allocated to the sector. There are indications that in the longer term Belgium may stop providing bilateral aid to the justice sector, in order to concentrate on other key sectors in their portfolio, such as agriculture and education. At the same time, these three donors providing programme-based support continue to fund NGO projects in the justice sector. Other donors, including USAID and Sweden, still work entirely on a project basis, either directly with the institutions or through NGOs. To a greater or lesser extent, though, they have aligned their projects with the sector strategy and most participate in the thematic and sector working groups. These working groups are essential elements of the SWAp that allow the institutions, donors and civil to come together regularly to prioritise, plan and evaluate sector activities. It should be noted, also that in comparison with justice sector SWAps in neighbouring countries, such as Uganda and Kenya⁽⁶⁾, the sector framework gives considerable room to NGOs to participate in these working groups. This is important, since they often have close links with the local population that allow them to anticipate the impact of proposed initiatives and, subsequently, to give feedback on their actual effects.

Two comments on the functioning of the SWAp in practice

It is interesting to look at experiences with justice sector reform elsewhere⁽⁷⁾. In many African countries the executive branch of government remains dominant, with relatively weaker parliaments and judiciaries charged with upholding checks and balances. We saw above that a SWAp tends to strengthen the leadership position of the host government and, particularly, the lead ministries. Experts reviewing experiences elsewhere stress that donors have an important role to play as a counter balance to the executive⁽⁸⁾. To perform this role well, it is essential that they fully understand the context in which they operate and can thus distinguish the reality from appearances. It is perhaps unfortunate, therefore, that now that the justice sector SWAp is becoming operational in Rwanda the delegations of all three donors providing programme-based support are undergoing a process of staff rotation that has seen or will see the replacement of key-personnel.

Our second comment is closely related. A SWAp calls for donors to shift their focus (and reporting systems) away from measur-



Photo: archives RCN J&D Rwanda

Femme rwandaïse

ing the performance of their individual inputs, towards measuring the outputs and outcomes of the sector as a whole⁽⁹⁾. It is worrisome, therefore, that in the monitoring framework drawn provided in the Sector Strategy indicators tend to be stated in very broad and abstract terms, baselines are often not available and in many cases the targets the sector wants to have achieved by 2012 are altogether absent⁽¹⁰⁾. Moreover, whilst the EU funds or will soon fund a number of justice sector monitoring projects, large areas of the justice sector are not systematically followed and evaluated.

We would particularly want to draw attention to the issue of adjudication by mediation committees. As its better known counterpart, the *gacaca*, the mediation committee was inspired on traditional dispute resolution mechanisms. Many types of civil disputes and minor infractions may not be submitted to a court before obtaining a decision by the mediation committee. These committees are organised at cell-level and are therefore very easily accessible. A study that was conducted by RCN Justice & Démocratie in 2008 shows that this institution is of enormous importance to the Rwandese rural populace⁽¹¹⁾. For instance, the vast majority of land disputes, at the root of many conflicts in modern Africa, are dealt with at this level and relatively few of them ever reach the formal court system. Still, this study also revealed that serious problems exist at this level of adjudication, notably with the respect for laws protecting women's

inheritance rights and with the safeguards for the neutrality of mediators. It would appear, also, that a law is in the making that would remove the option of appealing to a formal court for certain types of cases. Systematic monitoring is essential, therefore, if the potential of the mediation committees to increase access to good quality justice, a key indicator in the JLOS strategy, is to be fully exploited.

Conclusion

There are good arguments in favour of a sector wide approach. Yet the success, in terms of the effect on final beneficiaries, of this reorganisation of the way international aid is provided to the justice sector depends considerably on the way the system is implemented in practice. Without active, sustained and informed involvement by donors, success is not guaranteed.

Marco LANKHORST,
Programme coordinator.

Notes:

- (1) Other institutions concerned by the JLOS Strategy 2009-2012 (Government of Rwanda, 18 November 2008) are the the National Prison Service, the Institute for Legal Practice and Development, the National Service of Gacaca Courts, the Office of the Ombudsman and the National Unity and Reconciliation Commission.
- (2) See the Apperçu de Programme section in this issue on the Rwanda Case Backlog Reduction Project funded by USAID and the Kingdom of Belgium.
- (3) United States Agency for International Development.
- (4) On SWAps in general and their background, see Foster, M. (2000). 'New Approaches to Development Co-operation: What Can we Learn from Experience with Implementing Sector-Wide Approaches?', Working Paper 140, ODI: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp140.pdf; HLSP Institute (2005). 'Sector-Wide Approaches: A Resource Document for UNFPA Staff,' HLSP Institute: http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/626_filename_swap_unfpa-resource-2005%20.pdf; Foster, M and S. Mackintosh-Walker (2001). 'Sector Wide Programmes and Poverty Reduction', Working Paper 157, CAPE, ODI: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp157.pdf; and Brown, A. and others (2002). 'The Status of Sector Wide Approaches,' Working paper 142, CAPE, ODI: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp142.pdf.
- (5) In addition, both the EU and Belgium provide general budget support (GBS). GBS, as opposed to sector budget support (SBS) consists of direct financial support to the overall state budget, which leaves the receiving

- government more freedom to determine for what purposes (and in what sector) this money is spent. In the period from June 2009 to May 2015 the EU will provide 175 million euros of GBS to the Rwandese government.
- (6) On justice sector SWAps in these countries, see e.g. Sserumaga, A. (2003). 'Sector Wide Approaches in the Administration of Justice and promoting the Rule of Law: The Uganda Experience,' presented at the Seminar on the Rule of Law European Initiative for Democracy and Human Rights, on July 3rd and 4th in Brussels: <http://www.gsdc.org/docs/open/SSAJ107.pdf>, and Government of Kenya (2007). 'Mid Term Review of GJLOS Reform Programme: Consultants Final Report,' Government of Kenya: http://www.gjlos.go.ke/Completed_Final_Report%20%20MTR_GJLOS_07.pdf.
- (7) See e.g. Stone, C. and others (2005). 'Supporting Security, Justice and Development: Lessons for a New Era,' report to DFID, Vera Institute of Justice: <http://www.gsdc.org/docs/open/CON24.pdf>, Sserumaga (2003), and Angote, D. (2006). 'Implementing a SWAp – the Example of Kenya,' http://www.britishcouncil.org/implementing_a_swap_kenya.pdf.
- (8) See e.g. Piron, L.-H. (2005). 'Donor assistance to justice sector reform in Africa: Living up to the new agenda?' Open Society Initiative, New York. She gives examples of pressures by the executive during election time and processes of constitutional reform.
- (9) See HLSP Institute (2005:7).
- (10) See Appendix E of the document mentioned in footnote 1.
- (11) Lankhorst, M., and M. Veldman (2009). 'La proximité de la justice au Rwanda: Etude socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers,' RCN Research report.

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

Au Burundi, les litiges persistent entre l'exécutif et l'opposition autour de l'organisation des élections prévues en 2010. Alors qu'un amendement au code électoral avait été rédigé par l'ensemble des principales formations politiques, le gouvernement a voulu soumettre une révision unilatérale du texte au parlement. L'ordre des scrutins allait ainsi être inversé, en commençant par l'élection présidentielle. De même, la disposition remplaçant l'usage des bulletins de vote multiples par un bulletin de vote unique a été supprimée.

Les partis de l'opposition ont réagi en cosignant une déclaration condamnant ce qu'ils considèrent comme un "forcing" du gouvernement dans la préparation des instruments juridiques encadrant les élections.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a salué la levée des obstacles institutionnels à la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). Cependant, la CENI souffre toujours d'un manque de moyens financiers et matériels qui l'empêche d'asseoir son autorité sur l'organisation des scrutins. En date du 4 septembre courant, la CENI a procédé au lancement officiel de la campagne d'éducation civique électorale en présence du Président de la République.

Aux mois de juin et juillet, les camps de réfugiés burundais en Tanzanie ont fermé. Parmi les derniers réfugiés, 165.000 auraient décidé de demander la nationalité tanzanienne et 55.000 autres auraient choisi de rentrer au Burundi. Selon la ministre burundaise de la Solidarité nationale, du Rapatriement des réfugiés et de la Réintégration sociale, plus de 500.000 burundais sont rentrés volontairement de Tanzanie, de RDC et du Rwanda au cours du processus de rapatriement volontaire de 2002 à 2009.

Ces retours ont exacerbé les conflits fonciers et les risques de violence rurale surtout dans les provinces du sud du pays.

Autre fait marquant, la condamnation à des peines de prison incompressibles des onze assassins d'albinos qui comparaissaient devant le tribunal de grande instance de Ruyigi, près de la frontière tanzanienne. Les onze hommes se sont vu infliger des peines allant de un an de prison, à la perpétuité. Ce procès marque la fin de l'impunité pour des assassinats dont le nombre n'a cessé d'aug-

menter au Burundi et dans les pays voisins, où les membres des albinos sont utilisés dans des pratiques de sorcellerie.

Une stabilisation de la sécurité s'observe ces derniers mois après l'agrément du FNL comme parti politique le 21 avril et la clôture du programme de Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des combattants des Forces Nationales de Libération (FNL, dernier mouvement rebelle du pays).

Ces avancées dans le processus de paix sont en partie imputables à l'implication des États régionaux et occidentaux et au Partenariat pour la paix au Burundi, un nouveau mécanisme international présidé par l'Afrique du Sud et comprenant les Nations unies, l'Union africaine, l'Ouganda et la Tanzanie.

La Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (CVR) a lancé, mi-juillet une campagne de consultations populaires dans le but de recueillir les vues et souhaits des populations sur la mise en place des mécanismes de la justice de transition au Burundi.

A.C.

Les structures de gestion, les priorités, les limites et l'impact de l'aide à la justice au Burundi sont complexes. Sylvère Ntakarutimana et Bella Nceke ont rencontré Julie Fournier, Ladislav De Coster et Pascal Barandagiye, tous acteurs de l'aide internationale, et nous font part de leurs propos.

Les enjeux et défis de l'aide internationale dans le secteur de la justice

L'aide internationale dans le secteur de la Justice au Burundi s'inscrit dans un cadre général d'aide internationale au développement qui vise essentiellement la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. Le gouvernement a été amené à définir un « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté – « CSLP » - en vue de planifier les grandes orientations des politiques sectorielles. En outre, le CSLP Burundi a été élaboré selon des recommandations des principaux bailleurs de fonds : la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI).

Cette nouvelle démarche « plus dynamique » s'appuie sur les principes de bonne gouvernance, avec comme première condition une participation effective et large de divers intervenants dans le développement et la lutte contre la pauvreté. Les pays sont amenés à définir leurs stratégies en concertation avec la société civile, des institutions élues, des principaux donateurs et d'autres partenaires au développement tels que décrit dans le document élaboré par les services de la Banque Mondiale et du FMI en décembre 1999⁽¹⁾.

Le CLSP du Burundi a été achevé en septembre 2006. Ce document a été soumis aux conseils d'administration de la BM et du FMI pour approbation afin de servir de base pour «les prêts concessionnels de [ces institutions financières]» au Burundi, ainsi que pour l'allégement de sa dette. Le CLSP constitue l'instrument clé dans les relations entre le pays et la communauté des donateurs, et a d'ailleurs servi aux négociations de la table ronde des bailleurs en mai 2007. C'est aussi ce document qui détermine les différentes politiques sectorielles, dont celle du ministère de la justice.

Le fondement, les objectifs et les priorités de la coordination de l'aide internationale

Après une série de réflexions, les acteurs de l'aide au développement, les gouvernements du Sud et du Nord, se sont accordés petit à petit sur des principes de coordination pour améliorer l'efficacité de l'aide. C'est ce qui a donné lieu à la déclaration de Paris⁽²⁾ qui fait la promotion de cinq principes à savoir : l'appropriation, l'harmonisation, les résultats et la responsabilité mutuelle. Tous les acteurs -le pays récipiendaire, les bailleurs de fonds et les donateurs- se sont engagés à mettre en œuvre ces principes. Plutôt que d'avoir une multiplicité de programmes tous différents, ceux-ci sont regroupés autour d'une vision commune pour plus d'efficacité, et les bailleurs joignent leurs ressources dans une perspective de rationalisation des coûts.

Au Burundi, un fonds commun a été constitué avec la

Belgique, la Suède et le Royaume Uni afin d'appuyer le secteur de la justice. Dans ce cadre, le Department For International Development (DFID)⁽³⁾ indique que les agences d'aide au développement et leurs partenaires ont tenté d'analyser le travail réalisé au cours des douze dernières années et ont constaté une grande déperdition de l'aide. L'impact de cette aide n'était pas optimal suite à un manque de coordination des actions. Il est apparu que bien souvent la plupart des partenaires développaient leurs programmes en vase clos, sans consulter les bénéficiaires, les autorités nationales, et les autres intervenants du même secteur.

Désormais, la politique sectorielle du ministère de la Justice 2006-2010 définit des priorités de l'appui à la justice et une matrice a, par ailleurs, permis de montrer la complémentarité de l'aide apportée par les différents partenaires. Cependant, la politique sectorielle telle qu'elle existe aujourd'hui manque d'un plan d'action clair pour atteindre les objectifs de développement du Burundi.

D'après un assistant technique à la coordination de l'aide à la justice burundaise, la Coopération Technique Belge (CTB), priorise trois axes d'intervention dans le secteur de la justice: la chaîne pénale, la formation et la justice juvénile.

Stratégies et conditionnalités des bailleurs quant à l'utilisation des fonds attribués au titre de l'aide à la justice burundaise

Selon le D.F.I.D, les fonds des bailleurs ne passent pas par le budget national car ils doutent des capacités de gestion financière du Burundi. En matière de gestion des finances publiques dans le secteur de la justice, il y a encore trop de faiblesses, raison pour laquelle aucun bailleur ne fait un appui budgétaire sectoriel direct.

Des solutions dérivatives se développent dès lors. A titre d'exemple, D.F.I.D a fourni un appui pour parer aux besoins urgents et afin d'atteindre directement les bénéficiaires, un appui a été donné aux ONG RCN Justice & Démocratie et Avocat Sans Frontières pour améliorer l'accès à la justice. Les fonds sont gérés par ces ONG elles-mêmes, tandis que D.F.I.D réalise le suivi.

Quant à la conditionnalité de l'aide, elle dépend des bailleurs. Selon le D.F.I.D., le Royaume Uni pose les conditions suivantes : les capacités de gestion des finances publiques, l'engagement pour le respect de la démocratie, des droits de l'homme, et la réduction de la pauvreté. L'enveloppe de l'aide dépend de la qualité du dialogue entre le Royaume-Uni et le gouvernement de l'Etat récipiendaire, ainsi que de l'intérêt que le Royaume Uni a pour ce pays.

Burundi

Pour la CTB, dans le secteur de la justice le principe de cogestion prédomine et apparaît comme la modalité de coopération la plus intégrée. Elle implique notamment qu'un assistant technique de la CTB fonctionne avec un homologue du ministère ; et la co-signature de l'assistant de la CTB et du gouvernement pour la libération des fonds.

Par ailleurs, sur un plan plus pratique, l'allocation de fonds est conditionnée à la remise de rapports financiers et des rapports d'activités. Aucune obligation formelle ne pèse sur le ministère; néanmoins, les bailleurs investiront plus ou moins en fonction des signes positifs ou négatifs qui ressortent de leur relation avec le ministère de la justice. Selon un assistant technique à la coordination de l'aide à la justice burundaise, la justice n'a jamais été plus soutenue qu'aujourd'hui au Burundi. Parmi les bailleurs on compte en effet le Bureau des Nations Unies au Burundi (BINUB), la CTB, et l'Union Européenne avec le programme Gutwara Neza.

Montant alloué à la Justice

Les bailleurs ne sont pas tous dans la même temporalité d'après l'assistant de la CTB. En 2009 le montant global des aides destinées à appuyer la justice s'élève à 9.000.000 de dollars américains, tandis que le budget de l'Etat est de 15.000.000.000 de Francs Burundais. L'aide internationale représente ainsi 43% du budget alloué au ministère de la justice pour 2009. Ici, les frais de structures des bailleurs de fonds ne sont pas pris en compte.



Photo: archives RCN J&D

Ancien tribunal, province de Gitega - Burundi

Le rôle de la cellule de coordination de l'aide internationale

En décembre 2005 a été créé le Comité National de Coordination des Aides (CNCA). Cette cellule de coordination de l'aide internationale au développement a pour objectif principal d'aider à coordonner et à produire des rapports sur l'aide extérieure, à lever de nouveaux financements, à suivre l'alignement de l'aide par rapport au CLSP et au cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi. Dans le domaine de l'aide à la justice au Burundi, plusieurs stratégies se sont succédées.

Dans un premier temps, des espaces de communication ont été créés, rassemblant des représentants des ministères du gouvernement burundais – notamment des ministères de l'intérieur, de la sécurité publique et des droits de l'homme-

ainsi que des représentants de la société civile, des bailleurs de fonds, des universités et organisations non-gouvernementales.

L'objectif était de mettre en place un lieu d'échange d'informations, mais aussi un lieu de coordination autour de trois axes : coordonner les activités sans duplication, faciliter les échanges d'information entre différents secteurs, et favoriser la création d'une politique stratégique pour que toutes les thématiques fassent l'objet d'une concertation entre le gouvernement et ses partenaires.

Dans un deuxième temps, l'utilisation des fonds a été rationalisée par la nomination des points focaux pour faciliter la coordination d'une part, et favoriser la spécialisation au sein du ministère sur les questions spécifiques d'autre part.

Enfin, une troisième stratégie a consisté pour le Secrétariat permanent du CNCA à essayer de définir, avec les consultants internationaux, les partenaires de l'aide au développement, et le ministère de la Justice, une stratégie politique sur plusieurs années pour le ministère.

Par ailleurs, la cellule de coordination met en œuvre des activités telles que l'animation des groupes sectoriels et thématiques sur la formation, et l'assistance au système pénitentiaire...

Aussi, la Coopération Technique Belge est actuellement en train de

mettre en place un fonds documentaire réunissant toutes les études qui ont été faites depuis 15 ans dans le secteur de la justice, afin d'avoir une base de données au service du Ministère de la justice et de ses différents partenaires. Elle prévoit également de faire une conférence en septembre sur les questions de coordination, pour informer le personnel du ministère et les partenaires.

Les limites, les apports et l'impact de l'aide internationale à la justice au Burundi

D'après un représentant du Ministère au sein de la cellule de coordination, la première limite est que l'aide internationale ne peut évidemment pas résoudre tous les problèmes du Burundi dans le secteur de la Justice. On ne peut attendre de l'extérieur toutes les solutions à tous les problèmes. Il incombe aux Burundais de compléter l'aide internationale ou même de poser les premiers jalons, de faire la charpente,

quitte à demander à l'extérieur un appui.

En outre, la faiblesse des capacités du personnel constitue aussi une limite à la mise en place de l'aide internationale. Une autre limite est que l'aide internationale ne rencontre pas toujours les préoccupations majeures des Burundais bénéficiaires. Celui qui donne l'aide l'oriente comme il l'entend, ce qui fait qu'il y a des aides sans impact. En outre, les indicateurs ne sont pas suffisamment définis pour bien évaluer l'efficacité et l'efficience de l'aide extérieure.

On retiendra qu'au niveau de l'aide institutionnelle à la justice, les coopérations internationales ont fourni des apports structurels et logistiques conséquents. Des tribunaux de résidence ont été construits, des formations sont en voies d'être organisées, cependant les appuis doivent être pensés en vue d'un impact à long terme.

Enfin de nombreux besoins restent non couverts bien qu'ils figurent dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice : le centre d'arbitrage, la construction d'un siège du Ministère, la construction de prisons et des Tribunaux de Grande Instance, un système d'identification des détenus, la réinsertion des détenus, un juge d'application des peines, l'organisation des Etats généraux et l'érection d'une cour d'appel à Bururi⁽⁴⁾. Le besoin en infrastructure au niveau de la justice est primordial, mais il est souvent difficile d'obtenir ce type de financement de la part des bailleurs.

Sylvère NTAKARUTIMANA,
Chargé d'action communication.

Bella NCEKE,
Responsable de projet Chaîne pénale.

Janouk BÉLANGER,
Responsable des programmes Rwanda/Burundi.

Agathe CUNIN,
Stagiaire Bulletin.

*D'après les propos de Ladislas De Coster (CTB),
Pascal Barandagiye,
et Julie Fournier (D.F.I.D).*

Notes:

(1) Information tiré sur internet : <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty1.htm>. le document élaboré par les service du FMI et de la Banque mondiale le 10 décembre 1999 et intitulé : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté-Questions d'ordre opérationnel.

(2) La déclaration de paris sur l'efficacité de l'aide au développement est un exposé des résolutions d'un Forum de haut niveau des ministres

de pays développés et de pays en voie de développement chargés de la promotion du développement et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement réunis à Paris(France) du 28 février au 2 mars 2005.

(3) D.F.I.D: agence britannique pour le développement international.

(4) Bururi est une province du sud du Burundi.

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

Malgré le réchauffement des relations entre le Rwanda et la RDC, les obstacles à la consolidation de la paix dans la région restent nombreux et la situation humanitaire à l'Est de la RDC reste critique.

Le nombre total de déplacés suite aux conflits à l'Est de la RDC s'élèverait à près de deux millions de personnes selon les Nations Unies. Les forces armées de la RDC, appuyées par la mission des Nations Unies sur place (MONUC), mènent des opérations contre l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), à la frontière soudanaise, et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) dans les Kivus.

Parallèlement, le Congrès National pour la Démocratie et le Progrès (CNDP), ancienne rébellion devenue parti politique, envisagerait de suspendre sa participation au comité de suivi de l'Accord de Goma de mars 2009. Ce possible retrait laisse dès lors craindre une reprise des activités militaires de la rébellion, et à terme, une déstabilisation de la région.

Concernant le CNDP, l'exécutif congolais est aussi critiqué par la communauté internationale, suite au refus de la RDC de procéder à l'arrestation et au transfèrement à la Cour pénale internationale (CPI) de Bosco Ntaganda.

Cet ancien cadre du CNDP, désormais intégré à l'armée régulière congolaise, est recherché par la CPI pour crimes de guerre et enrôlement d'enfants de moins de 15 ans en vue de les faire participer à des hostilités.

Toutefois, la RDC a retrouvé ces dernières semaines une place de choix sur la scène internationale. La pleine reprise des relations diplomatiques avec le Rwanda s'est traduite par une rencontre entre les présidents Kabila et Kagamé et l'échange d'ambassadeurs.

Il en est de même avec la Belgique, qui a annoncé la réouverture du consulat belge à Lubumbashi.

Enfin, la visite de la secrétaire d'Etat Hillary Clinton a mis le pays au centre de l'attention médiatique. Lors de son voyage, la chef de la diplomatie américaine a mis en avant la nécessité pour les états africains de lutter contre la corruption et de promouvoir une bonne gouvernance. Des propos certainement bien reçus par le président Kabila qui mène en ce moment une politique de

"Tolérance Zéro" contre la corruption au sein de l'appareil étatique.

Révocations et mises à la retraite se sont succédées au mois de juillet dans la magistrature et la fonction publique. 80 agents de commandements de l'administration publique, 1212 agents de l'Etat et 96 magistrats ont ainsi été renvoyés ou mis à la retraite par une ordonnance présidentielle. La légitimité de cette décision est cependant contestée par les associations de défense des droits de l'homme, ainsi que par certains élus congolais, pour qui ces révocations constituent une nouvelle démonstration de la dérive autoritaire du pouvoir en RDC.

Dans son rapport de juillet 2009, la FIDH relève ainsi de nombreux dysfonctionnements et précise, à propos de la politique menée par le pouvoir en place, « *qu'il s'agit - en violation de toutes les libertés fondamentales garanties par la Constitution et les instruments internationaux ratifiés par la RDC - de mettre au pas tous les contre-pouvoirs et plus généralement ceux qui osent dénoncer et/ou s'opposer aux dérives du régime, qu'ils soient parlementaires, magistrats, militants politiques, défenseurs des droits de l'homme, journalistes, étudiants ou simples citoyens* ».

Le meurtre mi-août d'un journaliste à Bukavu, le 3^e de la profession assassiné dans cette ville en 2 ans, vient encore noircir le tableau dépeint par la FIDH, et avant elle par Human Rights Watch ou Global Witness.

Au niveau judiciaire, il faut souligner la tenue fin juin de la 2^e assemblée extraordinaire du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui a permis l'adoption de divers textes et l'examen de cas de retraites, d'avancements etc. au sein de la profession.

Le fonctionnement effectif du CSM reste très attendu et il faut espérer que la prochaine réunion sera convoquée avant 6 mois.

A.C.

En juin dernier, RCN Justice & Démocratie était invité à intervenir au séminaire organisé par l'Institut français des relations internationales (IFRI, Paris) sur le thème : "*Démocratisation, développement et réformes de gouvernance en République démocratique du Congo : le travail de la communauté internationale vu par le bas*". L'article ci-dessous est issu de l'intervention de RCN Justice & Démocratie, et fera l'objet d'un article plus détaillé dans une prochaine publication de l'IFRI.

Le secteur de la justice en RDC : un nouvel échiquier de l'aide internationale

« Justice : sauver le Congo » titrait le journal *Le Potentiel*, l'un des principaux quotidiens de la presse écrite congolaise à l'occasion de la dernière rentrée judiciaire. « *Pourquoi la Justice ? Tout simplement parce qu'elle est le dernier rempart, l'un des piliers fondamentaux de la démocratie et de la bonne gouvernance.*»⁽¹⁾ A ce titre, la justice fait l'objet d'une attention très marquée de la part des bailleurs internationaux présents en RDC. N'échappant pas à la déliquescence généralisée du service public, son relèvement apparaît comme un préalable à nombres d'autres réformes dans ce vaste pays en transition.

Dans le contexte de l'aide massive qui a accompagné le processus de transition démocratique, RCN Justice & Démocratie a été un des premiers acteurs, en 2000, à appuyer le secteur de la justice en RDC. Rappelons que l'aide internationale avait été gelée durant les années 90 en raison de la politique de Mobutu. Ainsi, depuis 9 ans, l'association a pu voir évoluer les modalités de la coopération internationale au fur et à mesure de la stabilisation politique du pays. Ce n'est en effet qu'à partir de 2002, une fois le pays entré dans sa phase de transition démocratique, que les opérateurs étatiques ont commencé à intervenir et notamment la Commission européenne, avec le Programme d'appui à la justice (PAJ).

Toutefois, c'est l'audit de la justice, mené en 2004 grâce au financement de plusieurs bailleurs, qui a réellement marqué le coup d'envoi d'une intervention massive dans le domaine judiciaire.

Du côté des ONG internationales actives dans le secteur de la justice, on compte aujourd'hui RCN J&D, Avocats sans frontières (ASF), Global Rights, et plus récemment Interna-

tional Center for Transitional Justice, le Centre Carter, et l'American Bar Association.

Du côté des bailleurs, les principaux donateurs de la RDC soutiennent désormais le secteur de la justice : la Commission européenne, DfID (Coopération britannique), l'agence d'aide des Etats-Unis (USAID), la Coopération française, la Mission des Nations unies en RDC (MONUC), les Pays-Bas, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), la Belgique, la Suède, etc.⁽²⁾



Des justiciables attendent pour une audience, Bas-Congo

Mais outre les interventions des ONG et des coopérations bi- et multilatérales, une tendance assez nouvelle accompagne les phases de stabilisation politique. De plus en plus de programmes de ces coopérations sont externalisés et confiés à des sociétés de consultance. En RDC, dans le seul secteur de la justice, on peut relever les exemples suivants : le Programme d'appui à la gouvernance (PAG), conçu et financé par la Commission européenne

pour un montant de 9 millions d'euros sur 4 ans, est délégué à la société B&S Europe ; le programme ProJustice (USAID, confié à la société DPK Consulting) pour un montant de 13,5 millions de dollars sur 3 ans ; un programme de formation de personnels judiciaires au Katanga (USAID/DAI), le programme de Restauration de la Justice à l'Est du Congo (REJUSCO) – programme multi-bailleurs de 15,5 millions d'euros sur 3 ans, exécuté par la Coopération technique belge en tant qu'agence privée ; un programme de formation des hautes cours en 2008 financé par DfID et confié à la société internationale PriceWaterhouseCoopers...

On peut noter également que DfID vient de lancer plusieurs marchés dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité⁽³⁾ pour un montant global de 80 millions de livres sterling⁽⁴⁾ qui ont été remportés par différentes sociétés de

République démocratique du Congo

consultance (PwC, DAI, EDGroup, etc.).

Opacité de la coordination et dilution des responsabilités

Cependant, au-delà des avantages comparés des divers modes d'intervention, force est de constater que la coordination en matière de justice fait encore largement défaut. Le plan sectoriel a été défini⁽⁵⁾ mais sa mise en œuvre demeure lente et difficile. Les bailleurs, participant plus ou moins au plan de réforme (qui reste assez général), continuent de développer des projets selon leurs propres priorités. En effet, l'aide en RDC reste directement gérée par les bailleurs et ne passe pas par les finances publiques de l'Etat, et ce pour éviter qu'elle ne soit détournée et ne vienne alimenter la corruption⁽⁶⁾.

Aussi dans le cadre des procédures actuelles, les financements sont de plus en plus gérés par des unités de gestion de projet parallèles qui manquent d'ancrage institutionnel. Il est donc difficile pour le ministère de la Justice d'avoir une vision précise de tous les projets. Les programmes PAG et ProJustice comportent des volets similaires, notamment : appui au ministère de la Justice, appui au Conseil supérieur de la magistrature, appui à des juridictions pilotes (à Kinshasa pour le PAG, en province pour ProJustice). La Commission européenne prévoit également, outre le programme Rejusco un soutien à la justice dans le cadre du 10^e Fonds européen de développement (FED). De plus, d'autres intervenants opèrent ailleurs dans le pays : la Coopération japonaise (soutien à la justice au Bas-Congo), la coopération hollandaise (justice militaire) et diverses agences des Nations unies, en particulier les sections Etat de droit et Droits de l'Homme de la MONUC.

Outre les lacunes de coordination, les montages de sous-traitance contribuent à une confusion des responsabilités : concernant le PAG par exemple, il est parfois malaisé de distinguer qui de l'Unité de gestion (gérée par une société de consultance), de la COFED (cellule d'appui à l'ordonnateur national des fonds européens de développement, rattachée au ministère congolais des Finances) ou de la Délégation de la Commission européenne est *in fine* responsable de l'exécution du programme ? Même question avec REJUSCO sur cette dilution des responsabilités entre les bailleurs –, DfID, la Belgique et la Commission européenne, et la CTB qui exécute le programme comme une société externe tout en dépendant de la Belgique...

Cette multiplicité rend également difficile le développement d'une approche cohérente. Plusieurs acteurs appuient l'implantation des juridictions de proximité (à savoir les tribunaux de paix) : JICA au Bas-Congo, PAG à Kinshasa, REJUSCO à l'Est (Kivu et Ituri), USAID (Bandundu, Katanga, Maniema, Sud-Kivu). Pourtant les différents opérateurs n'ont pas d'approche commune dans le soutien à ces juridictions, essentielles, car premier niveau de recours pour la population. Chacun développe ses projets de juridictions pilotes et entend faire de son modèle le nouvel exemple à suivre. Ce travail d'harmonisation devrait relever des autorités congolaises, notamment du Comité mixte justice, mais celui-ci dispose de capacités limitées. (voir encadré)

Nouveaux acteurs, nouveau positionnement des ONG

Ce nouvel échiquier de l'aide n'est évidemment pas sans incidence sur le travail des ONG qui en sont progressivement

Le Comité mixte justice

Le Comité mixte justice est une instance de concertation qui réunit les autorités congolaises et les bailleurs de fonds actifs dans le domaine de la justice. Créée en 2005 suite à l'audit multi-bailleurs de la justice, ce Comité fonctionne notamment avec le soutien de la Commission européenne. Son existence a été officialisée par un arrêté du ministre de la Justice en avril 2009.

Si le CMJ représente un grand pas en avant dans la concertation et la coordination entre bailleurs et entre bailleurs et autorités, il demeure fragile et fonctionne avec des moyens limités. Avec seulement 3 personnes engagées à temps plein, le CMJ, au demeurant soumis à des tensions politiques, reste un organe de concertation partielle. En effet, tous les bailleurs n'y siègent pas, de même que la société civile qui n'y est invitée que ponctuellement.

Plus regrettable encore, des représentants du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) devraient y prendre part pour, notamment, faire entendre la voix des professionnels de la justice. Mais le CSM perçoit le CMJ comme un organe du pouvoir exécutif et n'accepte pas d'y siéger. Le CMJ et les travaux qu'il mène sont présentés sur le site du ministère de la Justice www.justice.gov.cd.

réduites à devenir des sous-traitants. En effet, elles gardent une expertise importante sur le terrain que les nouveaux acteurs n'ont pas (encore) acquise et qui reste indispensable. Il faut relever quelques effets pervers de ce système :

- Il devient plus difficile pour une ONG de développer des programmes globaux et cohérents : financements sur réponse à des appels d'offre très sectorisés, une capacité d'initiative réduite et pas d'inscription dans la durée, ce qui induit une dépendance financière à l'égard de projets de court terme.

- Il y a une multiplication des frais administratifs sur les projets, chaque acteur devant au passage financer sa propre structure, et donc une réduction de l'aide directement accordée aux partenaires.

- Réduction également des ressources humaines disponibles et bien souvent, débauchage par les nouveaux acteurs des staff ONG, qui, outre leurs compétences en tant que juristes locaux ont été aguerris *via* les ONG aux procédures, cadres logiques, relations avec les partenaires, et qui disposent d'un certain dynamisme, réseau, etc. Ce phénomène est à double tranchant car d'une part, cela déforce les ONG, mais d'autre part, cela démontre la plus-value de leur travail, notamment en termes de renforcement de capacités des compétences locales.

Tentatives de collaboration

On doit considérer comme normal que les ONG ne restent pas éternellement, surtout si on revendique le côté pionnier. Mais on peut alors critiquer le peu de capitalisation des outils et expériences des ONG. Quelques tentatives de collaboration sont toutefois à saluer car elles vont dans le sens d'une capitalisation des outils et des expériences des ONG : certaines agences des Nations Unies, l'unité de gestion du PAG et du programme ProJustice, sollicitent les ONG pour mettre en œuvre des programmes entiers ou des volets spécifiques : organiser des formations de personnels judiciaires, résoudre les problèmes de détention préventive au sein d'une prison...

Mais il faut parfois relever des difficultés de collaboration avec des agences onusiennes. L'opacité des procédures, les conditions administratives et financières très contraignantes, les divers niveaux de discussions (bureau local, représentation nationale, siège) rendent parfois les partenariats laborieux et contreproductifs. Certaines expériences sont plus positives que d'autres, mais on peut globalement déplorer le manque d'harmonisation des procédures qui, souvent complexes, freinent les possibilités de collaboration avec les ONG. En effet, les dispositifs de financement diffèrent d'une

agence à l'autre, les modèles de présentation des projets, des budgets, des cadres logiques ne sont pas identiques, de même que les modalités de *reporting*.

En conclusion, outre la question de la place des ONG, il semble pertinent, dans cette nouvelle configuration de l'aide, d'insister sur certains éléments :

- L'importance de s'inscrire dans le cadre de la Déclaration de Paris et de permettre une réelle appropriation de la réforme par les Congolais, tout en restant conscient de la faiblesse institutionnelle du partenaire : volatilité de la politique congolaise, manque de moyens des administrations locales, mécanismes de corruption très ancrés dans les mentalités des acteurs de la justice mais aussi des justiciables, pratiques des *per diem* qui sont devenus une condition *sine qua non* de l'implication des partenaires locaux (parfois de façon justifiée, parfois moins...), arrivée massive de fonds et hyper sollicitation des partenaires congolais pour y répondre et les mettre en œuvre. Dans ce cadre, une meilleure coordination entre les bailleurs s'impose afin de pallier certaines lacunes des partenaires congolais. Concernant l'appropriation et la bonne gouvernance au sens de contre-pouvoir citoyen, les ONG ont justement une longue tradition de collaboration avec la société civile et les justiciables directement.

- Par ailleurs, les chaînes de sous-traitance qui semblent devenir la règle par l'intermédiaire des sociétés de consultance (bailleur>société privée>ONG internationale ou locale) ne semblent pas refléter les impératifs d'efficacité inscrits dans la Déclaration de Paris. Dans ce cadre, il est nécessaire d'engager une réflexion sur les modalités d'exécution de la coopération par des sociétés de consultance et faire un premier bilan de leurs avantages et inconvénients comparatifs par rapport aux autres types d'intervention.

En fait, il y a peu de prise en compte de la fragilité des partenaires locaux dont on attend qu'ils appliquent des modèles de gouvernance et de démocratisation standardisés mais pas toujours adaptés au contexte local. Il est donc illusoire, tant que l'aide sera aussi diversifiée et peu concertée, d'espérer une appropriation réelle par les acteurs congolais, soient-ils pleins de bonne volonté...

Florence LIÉGEOIS,
Responsable des programmes RDC.

Manuel EGGEN,
Coordonnateur des programmes à Kinshasa.

Notes:

(1) Le Potentiel, n°4495 du lundi 8 décembre 2008

(2) Un arrêté ministériel instituant officiellement le Comité mixte de la Justice dénombre 8 bailleurs bilatéraux et 4 multilatéraux en précisant que le CMJ reste ouvert à tout autre partenaire de développement qui en exprime le souhait.

(3) Outre la réforme de la justice, la RDC a également entrepris un programme de réforme de l'armée et une réforme de la police. Il ne fait pas de doute que ces réformes sont essentielles mais on peut raisonnablement se demander si les autorités auront les capacités de mettre en œuvre tous ces

programmes en même temps alors que le pays est dépourvu de ressources. Ces programmes sont donc hautement dépendants de l'aide internationale.

(4) Source : DFID's 2008-2010 plan for DRC [http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/DRC-countryplano8-10\[1\].pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/DRC-countryplano8-10[1].pdf)

(5) Voir Plan d'actions pour la réforme de la Justice et la feuille de route pour l'exercice 2009 du ministère de la Justice. Documents disponibles dans la page « Programmes cadre de la réforme de la justice » sur le site internet du ministère congolais de la Justice : <http://www.justice.gov.cd/>

(6) Selon Transparency International, la RDC arrive 171e sur 180 dans le classement de l'indice de perception de la corruption. Voir http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

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

Le point géopolitique

Four and a half years after signing the Comprehensive Peace Agreement (CPA), a host of issues have yet to be resolved before the 2011 referendum for self-determination. The much awaited national elections which had to be held in 2009, have been rescheduled to February 2010. The delay in conducting national elections, the open dissatisfaction of the South with the results of the census conducted in 2008 and disagreement on key issues between the National Congress Party (NCP) and the Sudan People's Liberation Movement (SPLM) threatens the implementation of the CPA.

With the delay in conducting national elections and the skewed results of the census, most southerners are now focusing on the 2011 referendum. Once again, both factions continue to disagree on the modalities of 2011 referendum. The delay in approving the referendum law casts a doubt on whether the process can be held on time. The north and the south accuse each other of locking the decision. The tension has resulted in the SPLM threatening to declare unilateral independence. At the same time several members of the NCP have defected and joined the SPLM, arguing that the NCP is acting against southern population interests.

On 22 July 2009, The Permanent Court of Arbitration in The Hague, passed a ruling on the disputed Abyei borders. Whilst the ruling has been hailed as bringing a resolution to the long disputed and contentious territory, it remains to be seen if the divided communities living in the region such as the nomadic Misseriyas and local Dinkas will accept the complex ruling. Despite the tension brimming, the court ruling in general has been well-received by the north and the south. This is one step forward in overcoming one of the hotly contested issues in the CPA, thereby inching closer to a peaceful resolution of sharing resources.

Inter-ethnic violence continues to plague Southern Sudan. In July 2009, in Jonglei state, eleven soldiers from the Sudanese army and a hundred of civilians were killed, among whom a majority of women and children. In February 2009, factional fights between the southern tribes has dogged the peace process. More than one thousand people were killed in clashes, while thousands have been displaced. There has been a steady influx of refugees from the south into

neighbouring countries.

There is also growing concerns amongst the southerners that the Lords Resistance Army (LRA) are active near the Southern Sudanese border with the Democratic Republic of Congo. their attacks also caused influx of refugees in the camps of the border area. Despite some attempts of the Sudan People's Liberation Army (SPLA) to contain the rebels, no significant improvement occurred. The SPLM alleges that the NCP is equipping the LRA with arms in order to destabilise the South.

The leaders of Southern Sudan are concerned about the consequences that may emerge with the issuance of the arrest warrant against Omar al-Bashir by the International Crime Court (ICC). Sudan has chosen not to ratify the revised Cotonou Agreement as it has reservation on certain clauses of the agreement, such as encouraging signatory countries to take steps to ratify and implement the Rome Statute (which is the treaty that established the ICC) and reinforce political dialogue and work towards democratic principles, good governance, human rights and rule of law.

The non-ratification of the Cotonou agreement has some ramifications on aid namely the European Commission will not disburse the 300 million euros pledged at the May 2008 Sudan Consortium for the period 2008-2013.

A.C.

During the war, international aid systems had almost duplicated key governance structures in Southern Sudan. The article provides a brief overview of how the international aid operates in Southern Sudan with the signing of the Comprehensive Peace Agreement.

Shaping Southern Sudan

Wealth and power sharing constitutes the crux of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) which was signed in 2005, between the Government of Sudan (GOS) and the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A). The CPA provides for a timeline for implementation, security arrangements and sharing of revenues between the North and the South to aid in the reconstruction and development. The main priorities of the South was to address the deprecation of decades of war by building infrastructure, strengthening democratic institutions, providing social services and public accountability.

The North and the South each established the Reconstruction and Development fund. Soon after the signing of the CPA the donor countries came together in Oslo, Norway and pledged \$4.5 billion in aid to Sudan. Donors pledged \$ 500

million to the Multi-Donor Trust Fund (MDTF). The MDTF is a basket of funds primarily for the war affected areas of the North and for the reconstruction and development of the South. Contributions come from 14 countries and the World Bank. It is expected that the MDTF would remain operational until the end of the interim period as envisaged in the Comprehensive Peace Agreement viz. 2011.

The MDTF is administered by the World Bank which has a permanent office in Juba, the capital of Southern Sudan. The priorities and needs are identified by World Bank and the United Nations in close consultation with GOSS, civil society and the Government of National Unity. The GNU and the GOSS provide counterpart funding to the MDTF funds. The actual implementation of projects are done by international agencies such as the United Nations, private compa-

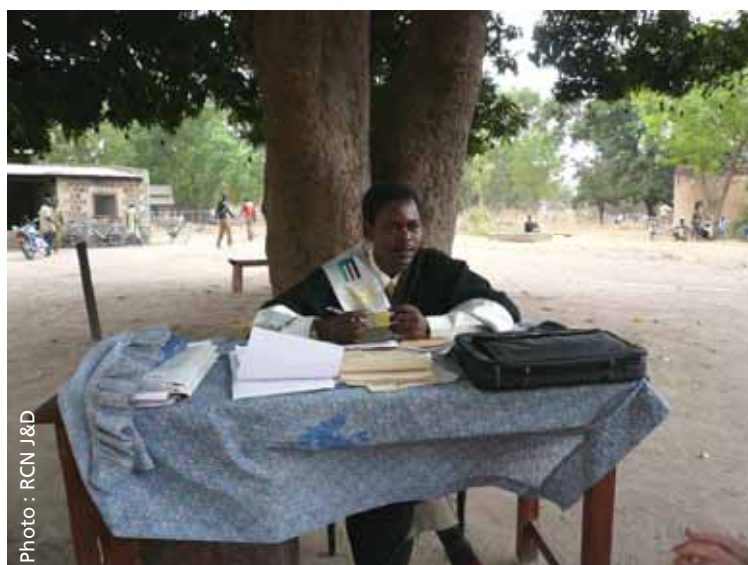


Photo : RCN J&D

Judge - Southern Sudan

nies and international NGOs unless the government has the capacity to implement programmes on their own. In order to ensure harmonisation and effective administration of aid, the Joint Donor Team (JDT) was established. The JDT is a group of six countries with a shared vision with GOSS on development priorities. It contributes to the MDTF and bilateral funds. Its aim is to provide and establish cross disciplinary support mechanisms to back GOSS in its reconstruction and development policies and programmes.

During the war, international aid agencies have often filled the gaps in governance and provided services. Notable sectors have been health, education etc. They have also worked to strengthen local communities, indigenous institutions and other groups. These activities were incorporated into international aid agencies overall humanitarian, development and governance agendas and strategies.

As Southern Sudan emerges from conflict, it is imperative to critically examine the role of the international agencies,

Southern Sudan

particularly in the governance structures, given the dearth in capacity and competences available in the newly constituted GOSS. The risk of excess involvement of aid agencies could potentially result in them exercising similar functions to that of the State. In addition, it might augment GOSS's dependence on aid agencies to formulate governance and development policies for Southern Sudan. This may also imply that priorities in governance and sustainable development may be set in accordance with the specialisations, internal structures, competition for donor funds rather than address the immediate needs and priorities.

In Southern Sudan, there has been some criticism by international and local NGOs to gain access to the MDTF. Delays in implementation and disbursing of funds, local NGOs ill-equipped to engage with the complex process of procuring funds, lack of technical assistance to the ministries to manage grants and projects have not delivered the much need funds for recovery and development.

Despite this, it is hoped that by 2011, when a referendum will be held on self-determination, the Southern Sudanese society will be less dependant on the international aid system and will be in a position to consolidate itself and inde-



Officials and trainees during the graduation ceremony of lawyers and legal support staff trained by RCN J&D, Juba, July 2009.

pendently guide policy process. Ideally, the Southern Sudanese civil societies will go through political processes regardless of the international aid agencies influence and contribute to formation of a "strong state" in Southern Sudan.

Miriam CHINNAPPA,
Responsable des programmes Sud Soudan.

Notes:

(1) Donor Countries include The Netherlands, Norway, United Kingdom, European Commission, Sweden, Germany, Denmark, Finland, Italy, Iceland, Greece Canada, Spain, Egypt and Arabia. The MDTF is managed and administered by World Bank together with GOSS, UN

and other international donors. In the South it is located in Juba.
(2) For every dollar contributed by the donor countries to the MDTF, GNU (Government of National Unity) and GOSS have pledged to contribute double.

**Nous avons besoin de vous !
Vos dons ici font la différence là-bas...**

MERCI DE VOTRE SOUTIEN !
TOUT DON SUPÉRIEUR A 30 EUROS EST DEDUCTIBLE FISCALEMENT

COMPTE N° 210-0421419-06 ; Avec la mention « Don »
BIC = SWIFT : GEBABEBB36A
IBAN : BE85 2100.4214.1906
RCN Justice & Démocratie ASBL
Avenue Brugmann, 76
1190 Bruxelles.

Espace public

RCN Justice & Démocratie remercie **Patrick Thomas** et **Florence Béal-Nénakwé** pour l'utilisation de leurs œuvres au sein de ce Bulletin, et pour leur soutien.

Né à Liverpool (Angleterre) en 1965, **Patrick Thomas** a d'abord étudié à la Saint Martins School of Art, puis au Royal College of Art à Londres, avant de s'installer à Barcelone en 1991.

En 1997, il co-fonde le Studio laVista, un espace multidisciplinaire réservé à l'art et au design, où il partage son temps entre la peinture, l'élaboration de captures d'écran, et son travail pour la presse internationale. Patrick Thomas collabore régulièrement avec le New York Times où il illustre l'éditorial, la rubrique littéraire et la revue d'actualité.

Son travail, largement exposé dans le monde entier ces dernières années, est réparti dans de nombreuses collections publiques et privées.

Patrick Thomas est membre de l'Alliance Graphique Internationale

Pour découvrir le travail de Patrick Thomas: www.patrickthomas.com

Florence Béal-Nénakwé est une artiste peintre camerounaise. Enfant, elle passe ses vacances dans la chefferie Bangangté-Ville. Des souvenirs de son enfance, elle tire toute la force et les couleurs que l'on retrouve dans ses peintures. Ainsi, d'expositions en expositions depuis 1996, cette artiste complètement autodidacte présente ses toiles pour un message de tolérance et d'acceptation de la différence.

Pour découvrir le travail de Florence Béal-Nénakwé: www.beal-nenakwe.com

Films

« *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)

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°29

Éditeur responsable
Renaud Galand

Conseillers en rédaction
Renaud Galand
David Kootz
Pascaline Adamantidis
Agathe Cunin

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

***" L'action humanitaire est plus qu'un acte de générosité ou de charité.
Elle vise à construire des espaces de normalité quand tout semble anormal. "***

James Orbinski, représentant de Médecins Sans Frontières lors de la remise du prix Nobel de la paix en 1999