



**UNIVERSITE D'ANVERS
INSTITUT DE POLITIQUE ET DE GESTION DU DEVELOPPEMENT**

**Programme 2001-2003 d'Avocats sans Frontières
en Afrique Centrale**

RAPPORT D'EVALUATION

Février 2005

Ce rapport d'évaluation est un document interne réalisé à la demande du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement. Les analyses et jugements développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Ce rapport a été rédigé par :

**Stéphanie Demay
Filip Reyntjens
Heidy Rombouts
Stef Vandeginste**

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1	9
1. Objectifs de l'évaluation	9
2. Contenu du rapport	9
3. Objet de l'évaluation	10
3.1. Rwanda	10
3.2. Burundi	10
3.3. Afrique Centrale	11
4. Méthodologie	12
CHAPITRE 2	15
1. Introduction	15
2. Méthodologie	15
2.1. Analyse documentaire	15
2.2. Mission sur le terrain	16
2.3. Analyse des données	17
3. ASF au Rwanda	18
3.1. Historique d'ASF au Rwanda	18
3.2. Présentation des activités d'ASF dans la période 2001-2003	19
3.3. Le contexte d'opération d'ASF au Rwanda	22
3.3.1. Evolutions de la justice au Rwanda: gacaca et la réforme judiciaire	22
3.3.2. Evolution socio-politique	25
3.4. Autorisation pour opérer au Rwanda	26
4. La pertinence	26
4.1. Activités d'ASF	26
4.1.1. Assistance judiciaire (justice classique)	27
4.1.2. Les formations (justice classique)	28
4.1.3. Soutien aux aveux	29
4.1.4. L'appui aux juridictions gacaca	30
4.1.5. Le recueil de jurisprudence (MEMPROGE)	33
4.2. La pertinence des activités d'ASF dans le cadre de la prévention de conflits et la consolidation de paix	35
5. L'efficacité	36
5.1. Efficacité des activités	36
5.1.1. L'assistance judiciaire	36
5.1.2. Les formations	38

5.1.3. Le programme d'aveux	39
5.1.4. Les activités de gacaca	40
5.1.5. Le recueil de jurisprudence	41
5.2. La visibilité des activités d'ASF et les attentes diverses.....	42
5.3. Transparence et communication dans le cadre de l'efficacité	
5.4. Evaluation interne.....	43
5.5. Efficacité dans le cadre de la prévention de conflits et la consolidation de paix	44
6. L'efficacité	45
6.1 Indicateurs financiers	45
6.2. Indicateurs non-financiers	47
6.3. L'efficacité pour la consolidation de la paix: proposition d'une évaluation au sein d'un basket funding	48
7. La durabilité	50
7.1. La durabilité des activités d'ASF au Rwanda	50
7.2. La durabilité de la façon de travailler d'ASF au Rwanda	52
7.2.1. La collaboration et création de synergies	52
7.2.2. Approche collaborative en face du gouvernement en matière de gacaca	55
7.3. La durabilité et le mandat de l'association ASF au Rwanda	
7.4. La durabilité dans le cadre de la prévention de conflits et la consolidation de paix	59
8. Conclusions et recommandations	60
8.1. Conclusions et recommandations pour ASF	60
8.1.1. Capitaliser l'avantage comparatif d'ASF dans le contexte rwandais	60
8.1.2. Assurer la contribution continue à la consolidation de la paix	
8.1.3. Inclure plus d'analyse de risques	61
8.1.4. Renforcer l'appropriation et intégration des instruments de planning au sein d'ASF	62
8.1.5. Incorporer des évaluations bien méditées.....	63
8.1.6. Approfondir une réflexion critique sur l'approche collaborative d'ASF au Rwanda.....	64
8.1.7. Adopter une vision à long terme et agir en fonction de celle-là	
8.2. Conclusion et recommandations pour la DGCD	65
8.2.1. Affirmer l'importance de la ligne budgétaire.....	65
8.2.2. Réflexion sur la relation entre les diverses interventions	
8.2.3. Confirmer une approche de futur dans la ligne budgétaire	
8.2.4. Appuyer les efforts sur le terrain par différentes voies	66
8.2.5. Cristallisation d'une approche évaluative	67
ANNEXES	68
Annexe 1 : carte géographique Rwanda.....	69
Annexe 2 : évaluation Rwanda - liste des interviewés	70

Annexe 3 : tableau des financements de divers Bdf reçus par ASF en 2001-2002-2003 en euro	74
BIBLIOGRAPHIE	75
CHAPITRE 3	78
1. Méthodologie	78
1.1. Analyse documentaire	78
1.2. Mission de terrain	79
1.3. Etudes de cas	79
2. Résumé du programme d'activités d'ASF au Burundi.....	79
2.1. Contexte politico-juridique et sécuritaire.	80
2.2. Résumé des activités pendant la période avant 2001.	82
2.3. Résumé des activités pendant la période 2001-2003.....	84
2.3.1. L'assistance judiciaire dans la matière du contentieux lié aux massacres de 1993.....	84
2.3.2. L'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme.....	86
2.3.3. La formation	87
2.3.4. L'assistance technique pour la mise en conformité des lois avec les Accords d'Arusha	88
2.3.5. Le soutien à la parution du Bulletin Officiel du Burundi	
2.3.6. La diffusion de la jurisprudence	88
2.3.7. L'appui institutionnel au Barreau du Burundi.....	88
2.4. Financements obtenus pour mettre en œuvre ce programme d'activités.	
3. Evaluation du programme d'activités suivant les critères de pertinence, efficacité, efficience et durabilité.....	91
3.1. Pertinence	91
3.2. Efficacité	97
3.3. Efficience	105
3.4. Durabilité.....	110
4. Recommandations	118
4.1. Renforcer ses capacités de conceptualisation et de planification	118
4.2. Se construire une identité institutionnelle et une mémoire institutionnelle	
4.3. Clarifier et définir ses différentes capacités	120
4.4. 'Quality control' au niveau opérationnel	120
ANNEXES	122
Annexe 1 : carte géographique Burundi.....	123
Annexe 2 : évaluation Burundi - personnes rencontrées ou autrement contactées (<i>en ordre alphabétique</i>).....	124
Annexe 3 : 'cadre logique' 2001	127
Annexe 4 : liste des documents consultés	129

CHAPITRE 4	131
1. Introduction	131
2. Méthodologie	132
3. Evaluation.....	132
3.1 Formation et recyclage des juges professionnels et consulaires des tribunaux de commerce	132
3.2. Formation des magistrats des tribunaux de grande instance	
3.3. Appui à la bibliothèque de la Faculté de Droit de l'UNIKIN	136
3.4. Appui à la Commission Permanente de Réforme du Droit congolais	139
3.5. Soutien au développement du droit et à l'articulation du droit écrit avec le droit non écrit, par la relance de la Revue Juridique du Congo	140
4. Evaluation générale	141
ANNEXES	146
Annexe 1 : carte géographique RD Congo	147
Annexe 2 : liste des personnes rencontrées	148
CHAPITRE 5	149
1. Recommandations à ASF	149
1.2. Construire une identité institutionnelle à partir d'une définition de son activité d'assistance judiciaire comme cœur de métier	149
1.3. Capitaliser l'identité institutionnelle via une mémoire institutionnelle : la combinaison d'une gestion des ressources humaines et d'une gestion de l'information.....	150
1.4. Renforcer ses capacités de conceptualisation et de planification : pour une vision à long terme.....	151
1.4.1. Forger une culture de la planification.....	151
1.4.2. S'approprier un outil de planification faisant notamment place à une analyse de risques	151
1.4.3. Adopter une vision de long terme pour agir	152
1.4.4. Définir ses capacités en termes de coopération d'ONG	153
1.4.5. Reconnaître ses partenaires : une activité de coopération en soi	
1.4.6. Mettre en œuvre une «démarche qualité» dans un but interne	
2. Recommandations à la DGCD	155
2.1. Engager une réflexion sur le canal de coopération via une analyse sectorielle de l'appui à la justice : la portée de l' « accès à la justice ».....	155
2.2. Faire converger les efforts dans la même direction via une convergence ou intégration de stratégie	156
2.3. Continuer à utiliser la ligne budgétaire telle qu'elle est définie: une nécessité prouvée par l'évaluation.....	159
2.4. Ancrer une posture évaluatrice à la DGCD	159

LISTE DES ABREVIATIONS

ABDP : Association Burundaise de Défense des Prisonniers
AI : Amnesty International
ASF : Avocats Sans Frontières
Bdf : Bailleurs de fonds
BOB : Bulletin Officiel du Burundi
CIAS : Peace and Conflict Impact Assessment
CICR : Comité International de la Croix Rouge
CLADHO : Collectif des Ligues et Associations des Droits de l'Homme
CTB : Coopération Technique Belge
DGCD : Direction Générale de la Coopération au Développement
GR : Gouvernement Rwandais
GTZ : Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Coopération Technique Allemande
HCDH : Haut Commissariat aux Droits de l'Homme
HRW : Human Rights Watch
INY : Inyangamugayo, juges intègres élus pour siéger dans les juridictions gacaca.
LINELIT: Ligue nationale pour les élections libres et transparentes
LIPRODHOR : Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme
Minijust : Ministère de la Justice
PRI : Penal Reform International
RDC : République Démocratique du Congo
RCN : Réseau des Citoyens-Citizen Network Justice & Démocratie
RENADOC : Réseau national des ONG des droits de l'homme de la RDC
SNJG : Service National des Juridictions Gacaca

EXECUTIVE SUMMARY

1. Object of the evaluation

At the request of the Belgian Federal Public Service of Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, an evaluation of the programme of activities of the non-governmental organization 'Attorneys Without Borders' (ASF) in Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo was carried out by the Institute of Development Policy and Management of the Antwerp University. Though in principle limited to the activities funded in the 2001-2003 period, the evaluation also took into account the ASF programme in Rwanda and Burundi prior to that period, given the continuity of different components of the programme. For the three countries, the review also occasionally refers to the current programme of ASF and formulates suggestions for possible future orientations. Though essentially ex post, this evaluation also adopts a forward-looking perspective.

Each of the chapters starts with a brief description of activities country by country. As far as Rwanda is concerned, the main activities were: judicial assistance, training of judges (and other judicial personnel), support to the confessions programme, involvement in the preparation of the gacaca trials and the publication of case-law. For Burundi, ASF's programme covered judicial assistance, training, legal aid to victims of human rights violations, support to the publication of the *Bulletin Officiel*, the publication of case-law and institutional support to the Bar. In the case of the Congo, ASF was involved in the training of judges, a support to the library at the law faculty of the University of Kinshasa, the publication of the *Revue Juridique du Congo* and a support to the *Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais*.

2. Objectives of the evaluation

In accordance with the terms of reference, the evaluation had two objectives: (1) to evaluate the activities of ASF, using the usual criteria of relevance, effectiveness, efficiency and sustainability, and draw conclusions and recommendations for a possible future collaboration between the Belgian Development Cooperation Administration and ASF; (2) contribute to a strategic reflection regarding Belgium's international cooperation policies in the area of peace-building.

3. Methodology

This evaluation was carried out on the basis of a documentary analysis and field missions to each of the countries, enabling the evaluation team to conduct qualitative interviews with a range of relevant actors (officials in the public administration, judges, detainees, attorneys, other non-governmental organizations, other donors, etcetera). As a theoretical approach to this evaluation, the three main instruments used were: (a) the Logical Framework, (b) elements of the Peace and Conflict Impact Assessment, (c) the conclusions of the Joint Utstein Study of Peace-building.

4. Conclusions and recommendations

As a result of this evaluation, two sets of conclusions and recommendations have been formulated, addressed both to ASF and accessorially to the Belgian Administration for Development Cooperation. As far as ASF is concerned, these are the headlines:

1. It is recommended that ASF takes better care of its “corporate identity”, by building on its specific expertise in the area of judicial assistance as core business.
2. ASF must make sure to build its own “institutional memory” and revise its human resources management and information management policy from this same perspective.
3. There is a need for ASF to strengthen its capacities in terms of long-term planning and strategic thinking. This recommendation applies to the identification and formulation of its programme of activities, to its capacity and role as a non-governmental organization dealing with human rights issues but acting as an implementing agent, to its position as an actor amongst other (non-governmental) partners as well as to its own internal ‘quality control’.

As far as the Belgian Administration for Development Cooperation is concerned, these are the headlines:

1. It is recommended that the Administration carries out a strategic analysis of its sectoral policies in the area of justice and peace-building, looking, a.o., at the role of a non-governmental organization as implementing agent of bilateral cooperation programmes.
2. It is important to better streamline the strategies and improve coordination, both at national and at regional level.
3. The specific budget line on conflict prevention, peace-building and human rights is a highly valuable instrument. It is recommended that evaluations and other lessons learned are integrated in policies regarding the use of this budget line.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Ce rapport d'évaluation porte sur le programme 2001-2003 d'Avocats Sans Frontières (ASF) en Afrique Centrale, financé par le Service Public Fédéral Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement de la Belgique. L'évaluation a été effectuée par une équipe d'évaluateurs de l'Institut de Politique et de Gestion du Développement (IPGD) de l'Université d'Anvers. L'équipe tient à vivement remercier les représentants d'ASF, de la DGCD et tous les autres interlocuteurs pour leur esprit de coopération qui a grandement facilité cette étude d'évaluation.

1. Objectifs de l'évaluation

Suivant les termes de référence, annexé au cahier des charges SO.4/2004/01, l'évaluation a poursuivi les deux objectifs suivants :

1. l'évaluation du programme lui-même visant à :
 - analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du programme ;
 - fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et du (des) bailleur(s) de fonds ;
 - formuler des recommandations quant à la future collaboration entre la coopération belge et ASF, en cohérence avec les autres actions menées par la coopération belge et en consultation avec les autres bailleurs de fonds.
2. des éléments prospectifs de réflexion stratégique concernant la politique de construction de la paix et le renforcement des capacités.

2. Contenu du rapport

En conformité avec les termes de référence, ce rapport comprend :

- une description de la méthodologie utilisée. Celle-ci est résumée, au niveau général, dans ce chapitre introductif et, plus spécifiquement, décrite pays par pays dans les chapitres correspondants ;
- une description détaillée du programme d'ASF. Celui-ci est résumé, en grandes lignes, dans ce chapitre introductif et activité par activité, décrite dans les chapitres suivants ;
- une évaluation suivant les critères de la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité ;

- des éléments prospectifs de la réflexion stratégique concernant la politique de construction de la paix et le renforcement des capacités en relation avec la justice et le renforcement de l'Etat de droit dans les trois pays ;
- des recommandations concernant la stratégie d'ASF dans les trois pays, dans le cadre de ses objectifs statutaires et dans le cadre de la coopération belge sectorielle dans la région et concernant les modalités d'une future collaboration entre la coopération belge et ASF.

Pour ce qui est de sa structure, le rapport est divisé en cinq parties. Cette introduction est suivie de trois chapitres, contenant l'évaluation du programme d'ASF au Rwanda, au Burundi et en RDC (en ordre 'chronologique', c'est-à-dire en fonction de la date de lancement du programme d'ASF dans le pays concerné). Ce rapport conclut par un chapitre contenant des recommandations communes et globales, adressées à ASF et à la DGCD.

3. Objet de l'évaluation

L'évaluation porte principalement sur le programme d'activités d'ASF mis en oeuvre dans les années 2001 à 2003. Or, pour le Rwanda et le Burundi, il a été jugé opportun et nécessaire de prendre en considération la période précédente, étant donnée la continuité de différentes composantes du programme. Pour les trois pays, le rapport fait à maintes reprises également référence au programme actuel et aux futures activités éventuelles d'ASF. Bien qu'il s'agisse donc principalement d'une évaluation ex post, certaines suggestions ex ante sont également formulées. Les activités sont décrites plus en détail pays par pays, dans les chapitres correspondants. Or, l'équipe a jugé utile de reprendre ici un aperçu global de la coopération belge exercée par ASF depuis le début de ses opérations dans les trois pays.

3.1. Rwanda

Le conseil des ministres du 19 juillet 1996 donnait son accord pour la conclusion d'une convention avec ASF pour un montant de 46.400.000 BEF (1.150.226 EUR) pour le financement en 1996 et en 1997 d'environ 200 mois de présence au Rwanda d'avocats expatriés (40.000.000 BEF) et d'une partie des frais de gestion à Bruxelles et à Kigali (6.400.000 BEF).

Un second subside d'un montant de 46.200.000 BEF (1.145.268 EUR) a été octroyé par l'A.R. du 10.08.1998 pour le co-financement des activités en 1998 et 1999 du projet 'Justice pour tous au Rwanda' (JPTR).

Un troisième subside d'un montant de 10.000.000 BEF (247.894 EUR) a été octroyé par l'A.R. du 17.01.2000 pour le co-financement des activités du projet JPTR à partir de novembre 1999 jusqu'à la mi-février 2000.

Un quatrième subside d'un montant de 30.000.000 BEF (743.681 EUR) a été octroyé par l'A.R. du 27.03.2000 pour le co-financement du projet JPTR.

3.2. Burundi

Par l'A.R. du 02.03.1999, un subside d'un montant de 20.300.000 BEF (503.224 EUR) a été octroyé à ASF pour le projet 'Justice pour tous au Burundi' (JPTB) pour le co-financement de la phase préparatoire du projet ainsi que des interventions ponctuelles lors de procès.

Un second subside d'un montant de 20.000.000 BEF (495.787 EUR) a été octroyé par A.R. du 03.09.2000 pour le co-financement de la phase définitive du projet JPTB.

3.3. Afrique Centrale

Par l'A.R. du 12.09.2001, un montant de 73.450.000 BEF (1.820.778 EUR) a été octroyé à ASF pour le co-financement du programme 'Justice pour tous en Afrique Centrale' ayant pour objectifs :

- * de fournir au Rwanda une assistance judiciaire à des justiciables n'ayant pas accès à un défenseur libre et indépendant ;
- * de fournir un appui à la Sixième Chambre de la Cour Suprême du Rwanda en matière de démarrage des juridictions gacaca ;
- * de fournir au Burundi une assistance judiciaire aux prévenus et parties civiles impliqués dans les procès relatifs aux crimes commis dans le cadre de la crise politique au Burundi depuis 1993 et de contribuer au respect des droits de la défense et, en général, à une justice meilleure ;
- * de fournir en République Démocratique du Congo un appui à la reconstruction de l'Etat de droit, notamment par la revalorisation du droit coutumier, par la création d'une bibliothèque de droit à l'Université de Kinshasa, par la relance de la Revue Juridique du Congo, par la participation à l'adéquation de la législation avec les instruments internationaux et les réalités socio-culturelles ainsi que par la participation à la formation de magistrats.

L'A.R. du 29.11.2002 octroyait un subside d'un montant de 1.401.000 EUR pour la réalisation des objectifs suivants :

- * au Rwanda : appuyer le processus de justice en mettant l'accent sur la collecte et la diffusion de la jurisprudence et le renforcement des capacités des acteurs judiciaires par des formations.
- * au Burundi : appuyer les nouvelles autorités issues des Accords d'Arusha dans la reconstruction d'un Etat de droit par la formation des acteurs judiciaires, par une assistance à la réforme législative, par la vulgarisation du droit, par l'appui au Bulletin Officiel du Burundi, par la diffusion de la jurisprudence et par la promotion des droits de la personne.

* en République Démocratique du Congo : appuyer le système judiciaire par la formation de magistrats et d'autres acteurs judiciaires, par la création d'une bibliothèque de droit, par la relance de la revue de jurisprudence et par le soutien à la société civile.

L'A.R. du 05.12.2003 octroyait un subside d'un montant de 750.000 EUR pour la réalisation des objectifs suivants :

* Au Rwanda : appuyer le processus de justice en mettant l'accent sur l'assistance judiciaire dans les dossiers sensibles, la formation des acteurs judiciaires, la mise à jour du manuel gacaca, la formation des juges intègres et le suivi des juridictions gacaca, la publication de la jurisprudence du génocide et l'édition d'un vade-mecum pour les professionnels du droit.

* Au Burundi : appuyer les nouvelles autorités issues des Accords d'Arusha dans la reconstruction d'un Etat de droit par l'assistance judiciaire dans le cadre de la réforme du système judiciaire, l'assistance judiciaire en matière de violation des droits de l'homme, la formation de nouveaux magistrats, le perfectionnement de nouveaux et actuels magistrats, l'édition de la jurisprudence et l'appui à l'édition du Bulletin Officiel de Burundi.

* En République Démocratique du Congo : appuyer le système judiciaire par l'appui aux cours et tribunaux notamment dans les parties du pays précédemment occupées, par l'installation de boutiques de droit, par la formation et le perfectionnement de magistrats, par l'appui à la bibliothèque de droit de l'Université de Kinshasa, par l'édition d'une revue juridique et par le soutien à la société civile active dans le domaine du droit.

4. Méthodologie

Pour effectuer cette évaluation, la collecte et l'analyse d'information sont basées principalement sur les trois méthodes suivantes.

1. L'analyse documentaire

La base documentaire de cette évaluation est constituée :

- des plans d'action, rapports d'activités, demande de financement et autres documents d'ASF
- des documents de partenariat, de coopération et autres contrats entre ASF et ses partenaires et bailleurs de fonds
- de documents de la DGCD et autres bailleurs de fonds
- d'analyses thématiques et sectorielles, principalement en relation avec la justice et l'évolution politico-juridique dans les trois pays concernés.

2. Des rencontres avec différentes catégories de personnes

Ces personnes sont :

- des représentants (actuels et anciens) d'ASF, sur le terrain et au siège
- des fonctionnaires de la coopération belge

- des personnes assistées par ASF
 - des experts dans le domaine
 - des représentants d'autres institutions et organisations intergouvernementales et non-gouvernementales (nationales et internationales) actives dans le secteur
 - des partenaires locaux, au niveau du gouvernement, de l'administration publique, du barreau, des professionnels de la justice et de la société civile.
3. Des missions de terrain, y compris pour permettre l'observation des activités et résultats réalisés.

Dans chacun des chapitres suivants, ceci sera davantage spécifié pays par pays.

Comme cadre théorique et méthodologique d'évaluation, cette étude a été basée sur trois principaux instruments :

1. le cadre logique (la matrice qui représente la logique d'intervention, les hypothèses, les indicateurs objectivement vérifiables et les sources de vérification) ;
2. des éléments du *Peace and Conflict Impact Assessment*¹ (qui met l'accent sur la relation et l'impact mutuel entre le projet ou le programme et le contexte (lié au conflit donc dans ses aspects socio-politique, juridique, sécuritaire, etc...) dans lequel le programme est mis en œuvre) ;
3. les conclusions du Groupe Utstein, *Joint Utstein Study of Peacebuilding* qui souligne l'importance de programmer, de mettre en œuvre et d'évaluer des activités de prévention de conflits et de consolidation de la paix au niveau stratégique et d'une façon intégrée.

Etant donnés ces derniers éléments du cadre théorique, il semble important de clarifier, pour conclure cette introduction, un élément du contexte dans lequel intervient ASF au Rwanda, au Burundi et en RDC. Ce besoin de clarification est également lié à la terminologie qui est utilisée dans ce rapport d'évaluation, ainsi que dans les documents d'ASF même. S'agit-il d'activités de prévention de conflit, d'activités de justice transitionnelle, d'activités de reconstruction post-conflit, ou encore, plus généralement, d'appui au renforcement de l'Etat de droit, que ce soit avant, durant ou après un conflit armé?

Il est clair que la situation dans les trois pays est fort différente sur ce point et que, même pour les activités menées au sein d'un pays, cette qualification peut varier. A titre d'exemple, l'assistance judiciaire au Rwanda et au Burundi doit être qualifiée de 'post-génocide' et/ou de 'post-massacres' au lieu de 'post-conflit'. Elle fait partie de la justice transitionnelle qui est en cours dans ces deux pays, ce qui n'est pas le cas pour, par exemple, l'assistance accordée au Burundi aux victimes de violences sexuelles et leur accès à la justice. Cette assistance (et ce besoin d'assistance) est en partie liée au conflit armé en cours mais elle également accordée dans des situations qui ne sont pas du tout liées au

conflit. D'autres activités, comme la publication de jurisprudence ou la constitution d'une bibliothèque juridique, ne sont pas seulement liées au conflit (actuel ou passé) et doivent être considérées plus généralement comme aide au renforcement de l'Etat de droit.

Il va de soi que, pour l'évaluation des activités (notamment leur pertinence et leur durabilité), il s'agit d'un élément contextuel hautement important. Par exemple, l'assistance judiciaire par un avocat peut, devant des mécanismes de justice transitionnelle, être l'unique moyen possible pour garantir un accès à la justice (et, dès lors, en fonction du caractère politiquement sensible du contentieux, nécessiter l'assistance d'un avocat étranger), ce qui n'est pas nécessairement le cas pour l'accès au droit et à la justice dans d'autres litiges dits de 'droit commun'.

¹ Acronyme CIAS.

CHAPITRE 2

RWANDA 2001-2003*

1. Introduction

Cette partie du rapport d'évaluation concerne exclusivement les activités d'ASF au Rwanda. C'est la partie la plus étendue, ce qui est justifiable par les deux faits que les activités d'ASF au Rwanda sont plus élaborées et qu'ASF y a une histoire plus longue qu'ailleurs. C'est après presque huit ans d'intervention d'ASF au Rwanda que la DGCD a demandé une évaluation. Néanmoins, l'évaluation présente se concentre, selon la demande de la DGCD, sur la période 2001-2003.

Après une présentation des aspects méthodologiques spécifiques et la brève évocation des activités ainsi que du contexte d'opération d'ASF au Rwanda, le rapport est structuré selon les quatre critères d'évaluation: la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Au final, diverses recommandations sont formulées aussi bien pour ASF que pour la DGCD.

2. Méthodologie

L'approche méthodologique de l'évaluation des activités d'ASF au Rwanda est commune pour les trois études et inspirée par les trois différentes approches décrites ci-dessus (introduction générale). Au niveau de la récolte et du traitement des données, quelques remarques spécifiques méritent d'être mentionnées.

2.1. Analyse documentaire

L'évaluation a commencé et a été complétée par une analyse documentaire. En premier lieu, il s'agit des documents produits par ASF: les rapports annuels, les rapports narratifs, les rapports d'activités, les demandes de financements, le protocole d'accord avec le Barreau... L'équipe s'est concentrée sur les documents de la période 2001-2003, bien que ceux de la période antérieure aient également été consultés en vue de promouvoir une approche intégrale de la mission d'évaluation.

La compilation des documents d'ASF a connu une évolution. Au début, ASF produisait des rapports annuels qui étaient des analyses très élaborées non seulement des activités d'ASF mais aussi des évolutions juridiques au Rwanda. La compilation de ces documents prenait beaucoup de temps. En raison des ressources et moyens limités, ASF a changé son approche vis-à-vis des rapports.

* Ce chapitre a été rédigé par Heidy Rombouts et Stéphanie Demay

Actuellement, ASF organise ces rapports selon les différents bailleurs de fonds et selon leurs demandes de rapportage. ASF ne confectionne plus de rapports annuels mais plutôt des 'rapports d'activités' et des 'rapports narratifs d'activités'. Ceci implique que les rapports sont beaucoup plus partiels. Les périodes de financement des bailleurs de fonds sont en effet différentes et les activités financées sont souvent limitées ou le financement ne couvre qu'une partie d'une activité. Ceci complique la lecture et l'analyse des documents. L'évolution globale des activités d'ASF ou l'encadrement d'une activité plus spécifique est difficile à comprendre à base de ces rapports beaucoup plus partiels. Ceci a aussi compliqué l'analyse documentaire. D'un autre côté, l'analyse documentaire a été facilitée par l'analyse effectuée par Mme S. Demay au sein de la DGCD (voir détails dans la bibliographie).

En deuxième lieu, des documents qui n'ont pas été produits par ASF ont été consultés et intégrés dans l'analyse. Il s'agit surtout des rapports sur le secteur de la justice au Rwanda. Ces documents ont permis de contextualiser bien plus les activités d'ASF au Rwanda. La liste des documents est annexée.

2.2. Mission sur le terrain

Une mission sur le terrain d'une dizaine de jours a été entreprise par H. Rombouts et S. Demay. Pendant cette mission, différentes personnes ont été interviewées dans le but de mieux connaître les activités et l'appréciation des activités d'ASF au Rwanda. H. Rombouts et S. Demay ont rencontré le chef de mission d'ASF à Kigali et les quatre coordinateurs de programmes, des responsables de différentes institutions nationales (Minijust, Parquets, SNJG, Barreau et BCD, Cour Appel, Haute Cour), des organismes internationaux - gouvernementaux et non-gouvernementaux - (EU, Pays-Bas, suisse, USAID, GTZ, PNUD, DGCD, BTC, PRI, RCN, CDDH, HRW), des bénéficiaires des activités d'ASF (personnes défendues: accusés et parties civiles, personnes ayant reçu des formations: magistrats, défenseurs judiciaires, agents décentralisés, avocats) et des membres de la société civile nationale (Liprodhor, LDGL, PAPG, Ibuka, Cladho). Une liste des personnes interviewées est annexée. Ces entretiens ont été complétés par des interviews avec des personnes ressources-clés en Belgique, comme le responsable des programmes ASF dans la région des Grands Lacs d'Afrique.

La plupart des entretiens ont eu lieu à Kigali. Néanmoins, l'équipe a pu intégrer l'aspect géographique par deux voies. Premièrement, des interlocuteurs basés ailleurs dans le pays ont été invités à venir à Kigali (par exemple, des parajuristes et des juges de différentes provinces sont venus à Kigali et si nécessaire, l'équipe a couvert les frais de transport). Deuxièmement, l'équipe s'est déplacée pendant une journée entière à Kibungo. La province de Kibungo a été sélectionnée, non seulement par sa position géographique (c'est-à-dire éloignée de Kigali) mais aussi à base des statistiques produites par ASF. Ces statistiques montraient que le pourcentage des cas dans lesquels ASF a offert une assistance

judiciaire était plus limité qu'ailleurs dans le pays (par exemple pour Gikongoro et Cyangugu – des provinces aussi éloignées – les pourcentages sont plus élevés)².

La majorité des interviews a été organisée par l'équipe d'évaluation en toute indépendance. Pour un certain nombre d'interviews, l'équipe a fait appel à ASF à Kigali. Il s'agit des entretiens à Kibungu et de quelques entretiens avec des interlocuteurs que l'équipe ne pouvait pas identifier, par exemple, des prisonniers et des parties civiles défendues par ASF. Dans tous les cas, l'indépendance de la mission d'évaluation a été évoquée avant d'entamer l'entretien.

La mission a aussi été facilitée par l'intervention constructive de la part de la DGCD et de Monsieur l'Ambassadeur, notamment en prenant les mesures officielles pour la demande d'accès aux prisons, en rédigeant des notes verbales à certaines personnalités rwandaises et en mettant à disposition une salle pour travailler au sein de l'ambassade belge à Kigali.

Les interviews se sont déroulées d'une manière semi-structurée, à base d'une grille d'évaluation élaborée avant le départ. Les interviews étaient semi-structurées et ouvertes, ce qui permettait de recueillir le plus d'informations possibles et d'adopter une attitude flexible. Ceci laissait une grande ouverture pour de nouvelles idées et suggestions de la part des interlocuteurs. Ceci enrichissait en même temps la grille d'évaluation.

Finalement, des documents supplémentaires ont été recueillis sur le terrain, aussi bien au niveau d'ASF qu'au niveau des autres interlocuteurs.

2.3. Analyse des données

Les données sont analysées à base des quatre critères d'évaluation: la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Les entretiens ont été retranscrits et ceci a eu pour résultat l'élaboration d'une riche base de données combinée avec les différents documents de l'analyse documentaire. En fonction des différents critères, différentes lectures de cette banque de données s'ensuivent. Pour faciliter la lecture, l'équipe d'évaluation a, à base des informations-clés, identifié des sub-catégories flexibles pour chaque critère. Il vaut d'être déjà mentionné ici que différents aspects peuvent être pertinents pour différents critères. Dans le rapport, ceci sera indiqué en faisant référence aux numéros des sous-titres pertinents.

² Voir ASF, *Rapport d'activités année 2001*, Bruxelles, p. 10-11. Gikongoro: 23%; CA Cyangugu: 59%; Kibungu: 9%.

L'équipe d'évaluation a fait le choix explicite de ne pas mentionner l'identité des interlocuteurs au cours de ce rapport, ceci en vue de respecter leurs perspectives et leur bonne volonté de collaboration.

Les résultats obtenus ainsi sont replacés dans le contexte plus large du pays.

3. ASF au Rwanda

Sera d'abord présenté l'historique d'ASF au Rwanda (3.1). Le contexte d'opération d'ASF au Rwanda est un élément-clé dans l'histoire et le déroulement des activités d'ASF. Une brève présentation des activités d'ASF dans la période d'évaluation 2001-2003 (3.2) précède la discussion de quelques éléments-clés du contexte rwandais (3.3). Finalement, la procédure à laquelle ASF a été soumise pour pouvoir opérer au Rwanda est commentée (3.4).

3.1. Historique d'ASF au Rwanda

La Belgique fut, parmi les bailleurs de fonds qui donnèrent leur appui pour la réhabilitation de l'appareil judiciaire, le bailleur le plus important. Or, la mise en place d'un système de défense des prévenus dans le cadre des procès du génocide et des massacres avait déjà été prévue dans le Plan d'action du Ministère de la Justice du Rwanda en mars 1995. Mais, jusqu'à la conclusion de la première convention avec ASF, le droit à la défense en tant qu'élément essentiel dans l'édification d'un Etat de droit a été négligé. Le Rwanda, jusqu'en août 1997, n'a pas disposé de Barreau et les rares avocats rwandais ayant échappé au génocide et aux massacres étaient réticents à assurer la défense des prévenus pour des raisons de sécurité et de conscience.

ASF a soumis un projet concret en matière de défense des justiciables rwandais. Après quelques missions préparatoires ayant eu lieu au Rwanda, au Bénin et au Sénégal, un dossier technique fut élaboré. Les autorités rwandaises donnèrent leur accord 'étant donné la problématique de la défense'³. Cette décision de l'ONG entraîna l'installation sur le terrain d'un bureau ASF et à Bruxelles celle d'un siège. Le projet nommé 'Justice pour tous au Rwanda' commença en 1996, quelques mois avant que les premiers procès puissent débiter.

Le projet au Rwanda consistait jusqu'en 2000 à assurer une assistance judiciaire aux parties dans le contentieux du génocide et des massacres. Cette assistance était surtout une assistance de substitution, étant donnée la faiblesse en nombre et en capacité des avocats et défenseurs judiciaires. Par ailleurs, cette assistance fut donnée dans une première phase aux prévenus. ASF s'est également impliquée

³ Lettre du 18 mars 1996 du Ministre du Rwanda, Marthe MUKAMURENZI, en réponse à la proposition d'échanges de lettres entre Monsieur l'Ambassadeur du royaume de Belgique et Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères de la République rwandaise.

dans la défense des parties civiles et a donné des formations aux magistrats et aux avocats et défenseurs judiciaires afin d'assurer la pérennité de son action après un désengagement.

C'est en 2000 qu'ASF franchit un seuil décisif au-delà de son premier domaine de l'assistance judiciaire. Au Rwanda, ce serait l'évolution de l'environnement judiciaire et institutionnel qui aurait entraîné pour ASF la nécessité de restructurer son intervention. Cette restructuration se traduira dans les activités par l'apparition, à côté de l'activité d'assistance judiciaire, du projet 'appui à la gacaca'⁴ et du projet de **mémoire des procès du génocide 'MEMPROGE'**⁵.

3.2. Présentation des activités d'ASF dans la période 2001-2003

L'activité initiale d'ASF s'inscrivait dans l'objectif de mettre en place un dispositif approprié de défense des accusés du génocide, faisant partie de l'objectif plus large d'instauration d'un Etat de droit. ASF vise le développement de systèmes judiciaires qui favorisent l'émergence ou la consolidation d'Etats de droit. Jusqu'à présent, les activités d'ASF au Rwanda restent toujours liés au génocide, mais elles vont au-delà de la justice classique et de la défense judiciaire. D'ailleurs, depuis l'an 2002, l'assistance judiciaire n'est plus l'activité principale d'ASF au Rwanda. Avec cette évolution, ASF a considéré explicitement les systèmes judiciaires endogènes comme mécanisme potentiel de consolidation d'un Etat de droit et de contribution à la prévention de conflit⁶. ASF adopte la consolidation d'un Etat de droit et la prévention de conflit comme objectif de développement avec comme objectifs spécifiques l'assistance judiciaire, le renforcement de capacités, le soutien aux juridictions gacaca et la diffusion, la mémoire et la restitution des procès et des jugements (sans toutefois adopter un 'cadre logique' strict)⁷.

⁴ Dans sa note du 15 décembre 2000 'Nouvelle demande d'intervention en faveur d'Avocats sans Frontières', l'Attaché de Coopération à Kigali souligne les conséquences financières d'un désengagement d'ASF au profit de la durabilité de son action : 'éviter d'avoir recours aux avocats expatriés, aux salaires élevés et peu enclins à quitter leur cabinet pour une longue période.' L'Attaché de coopération à cette époque attire l'attention du Secrétaire d'Etat à la Coopération sur l'expiration des diverses assistances des bailleurs à ASF à la fin de 2000 et la non-reconduction de l'assistance financière de l'Union Européenne pour le projet Rwanda; l'U.E. 'préfère apporter un soutien à la gacaca sous forme d'aide budgétaire transitant par le Ministère des Finances et de la Planification Economique.', *Nouvelle demande d'intervention en faveur d'Avocats sans Frontières*, Kigali, 15 décembre 2000.

⁵ Ci-dessous, ce rapport nomme les activités de MEMPROGE au lieu de faire référence à MEMPROGE. Il s'agit de la compilation des recueils de jurisprudence et les formations délivrées à base des recueils.

⁶ *'Dans le domaine d'activité qui est le sien, c'est-à-dire la justice et le droit, Avocats Sans Frontières tente de contribuer dans cette région à l'émergence ou à la consolidation d'Etats de droit par des projets qui visent le développement de systèmes judiciaires efficaces, endogènes et respectueux des droits de citoyens. L'approche globale d'Avocats Sans Frontières dans la région des Grands Lacs est au carrefour de la prévention de nouveaux conflits, du renforcement de processus tendant à une paix durable et du développement'*, ASF, *Demande de financement 2002*.

⁷ Pour certaines activités, surtout pour celles liées aux juridictions gacaca, les contraintes et les risques sont plus étudiés que pour d'autres activités. L'évaluation note que les risques n'ont pas toujours été étudiés de façon systématisée. La même remarque vaut pour l'explicitation des résultats. La recomposition d'un cadre logique ex post des activités d'ASF s'est démontrée être trop complexe.

Pour l'analyse et l'évaluation du programme d'activités d'ASF au Rwanda pour la période 2001-2003, nous ferons la distinction entre les activités suivantes:

- l'assistance judiciaire (justice classique du génocide)
- l'organisation des formations/séminaires (justice classique du génocide)
- la compilation et diffusion des recueils de jurisprudence (projet de **mémoire des procès du génocide 'MEMPROGE')**
- l'appui aux juridictions gacaca avec la production d'un manuel, l'organisation de formations et d'observations des sessions de gacaca
- le soutien aux aveux.

3.2.1. Assistance judiciaire (Justice classique du génocide)

L'assistance judiciaire était l'activité principale d'ASF depuis longtemps, cette activité avait une grande importance vu l'absence de défenseurs en justice mais aussi vu le contexte post-génocide du pays. Dans cette période turbulente, l'assistance judiciaire des prévenus de génocide n'était pas acceptée par la population et la pression sociale rendait très difficile la défense des prévenus par des avocats rwandais. Inspirée par le trauma social de 1994, la population identifiait l'avocat à son client et le considérait comme coupable, lui aussi. Pour assurer la défense, ASF faisait appel aux avocats expatriés. Graduellement, ASF a fait de plus en plus appel aux avocats rwandais. Ceci a résulté en un taux diminué d'avocats expatriés. La période 2001-2003 est une période importante pour l'assistance judiciaire. ASF a en effet arrêté les interventions directes, sauf pour des dossiers sensibles⁸ et a transféré les dossiers au Barreau de Kigali.

3.2.2. Formations / séminaires (Justice classique du génocide)

Dans le cadre de la justice classique ASF a aussi organisé plusieurs formations (renforcement de capacités) sur la loi organique de 1996 (*Loi Rwandaise du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité*), pour des magistrats et le corps des défenseurs judiciaires. Les outils utilisés dans ces formations sont la loi de 1996 et la loi gacaca de 2001, les recueils de jurisprudence (voir infra) et le travail de D. De Beer, *Loi rwandaise du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité. Commentaire et jurisprudence*⁹.

Dans le cadre du transfert des dossiers au Barreau, ASF a organisé un séminaire sur l'aide judiciaire en juin 2002 (3-5 juin 2002).

⁸ Il s'agit des dossiers particulièrement délicats dans le contexte socio-politique du Rwanda.

⁹ D. De Beer, *Loi rwandaise du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité. Commentaire et jurisprudence*, 1999, Alter Ego, Bruxelles.

Toujours dans le cadre du contentieux du génocide, ASF a étudié la problématique de l'indemnisation des victimes et a organisé un séminaire y relatif en collaboration avec le Minijust¹⁰.

3.2.3. Les recueils de jurisprudence (Memproge)

Le projet MEMPROGE est aussi lié à la justice classique du génocide et consiste en la publication des recueils de jurisprudence¹¹ du contentieux du génocide. Le recueil est réalisé en partenariat avec la Cour Suprême du Rwanda¹². Au moment de la mission évaluatrice, cinq tomes étaient publiés. Les tomes comprennent une sélection de jugements. Pour le moment, il n'y a pas d'autre recueil de jurisprudence disponible au Rwanda, ni pour le contentieux du génocide, ni pour le contentieux du droit commun. Les tomes paraissent en kinyarwanda et en français et sont distribués au Rwanda et à l'étranger. Dans un futur proche, ASF envisage d'ajouter des commentaires aux jugements publiés.

ASF a aussi organisé des séminaires (formations) à base de ces recueils de jurisprudence en vue de discuter et analyser différents aspects juridiques des jugements. Des juges, avocats et défenseurs judiciaires ont reçu une telle formation.

3.2.4. Appui aux juridictions gacaca

L'approche juridique vis-à-vis du contentieux du génocide a évolué d'une approche juridique classique vers une approche de justice participative de base, notamment les juridictions gacaca. Au début, le rôle d'ASF n'était pas clair, en ce qui concerne l'éventualité d'aller au-delà de l'appui demandé initialement par les autorités rwandaises (appui 'socio-juridique' avec, entre autres, la compilation d'un manuel). Ceci était lié aux questions de mandat d'ASF; il ne va pas de soi pour une association d'avocats de s'engager dans la justice traditionnelle (voir le titre 7, notamment le mandat sous 7.3). ASF a, par la suite, prononcé de façon explicite sa volonté d'inscrire ses activités dans la logique des processus endogènes¹³.

Pour les interventions d'ASF dans gacaca, deux périodes se distinguent : une période liée à la phase pilote de gacaca (les juridictions gacaca de la phase pilote ont commencé en juin 2002) et la phase du lancement national de gacaca (qui, stricto sensu, n'entre plus dans la période à évaluer). Dans la première phase, ASF a entrepris quatre activités:

- le développement d'un manuel¹⁴

¹⁰ Nous le classons ici sous formations. ASF l'a classé sous le soutien à la gacaca (ASF, *Demande de financement 2002*).

¹¹ C'est un projet de collecte, sélection, indexation, mise sur site, publication et diffusion des décisions rendues par les tribunaux rwandais.

¹² Le projet MEMPROGE reçoit le soutien financier de la Commission Européenne, de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, de la Coopération Néerlandaise et de la Coopération Belge.

¹³ Voir convention de cofinancement du 5 décembre 2002.

¹⁴ Y compris l'élaboration et la rédaction d'un règlement d'application sur les conflits de compétence et d'un règlement d'ordre intérieur des Juridictions Gacaca.

- appui technique et matériel au département gacaca de la Cour Suprême (par la suite, ce département a évolué en Service National des Juridictions Gacaca ou SNJG)
- la formation des agents décentralisés de gacaca
- des observations de gacaca.

Dans la deuxième phase, ASF organise des formations pour les inyangamugayo (les juges gacaca) des secteurs et envisage de continuer les observations.

3.2.5. Soutien aux aveux

La récolte des aveux est un processus important dans la justice rwandaise, non seulement parce qu'ils peuvent impliquer des réductions de peines mais aussi du point de vue de la réconciliation au Rwanda. Le projet 'soutien aux aveux' d'ASF était conçu comme un soutien logistique et technique au Ministère de la Justice. Il envisageait de soutenir la formulation, le traitement et la transmission des aveux. Le projet a consisté en: la sensibilisation, distribution et récolte des formulaires d'aveux. ASF a organisé des visites de sensibilisation sur 47 lieux de détention et 25.210 formulaires d'aveux ont été recueillis¹⁵.

3.3. Le contexte d'opération d'ASF au Rwanda

Le contexte d'opération d'ASF au Rwanda a évolué durant les années sur lesquelles portent l'évaluation des activités d'ASF. Ce sont surtout les évolutions de la justice rwandaise et du contexte socio-politique qui méritent d'être brièvement mises en relief afin d'avancer avec une meilleure compréhension vers la suite de ce rapport.

3.3.1. Evolutions de la justice au Rwanda: gacaca et la réforme judiciaire

Dans la période de 2001-2003, il y a eu différentes évolutions de la justice au Rwanda. Tout d'abord, gacaca a été lancée dans cette période. Ceci signifie une autre approche de la justice en transition au Rwanda. Tandis que l'approche initiale était celle de la justice ordinaire, l'approche de gacaca est orientée vers une justice populaire et participative et n'est pas du tout comparable avec les procès devant les Tribunaux de Première Instance (TPI). Deuxièmement, la réforme judiciaire a été préparée et mise en place (en 2004). Il demeure hors du champ de cette évaluation de décrire ces deux évolutions en détail. Néanmoins, il y a une certaine valeur à en mentionner quelques éléments-clés (de façon très sommaire¹⁶) qui permettent de mettre en perspective le contexte d'opération d'ASF.

¹⁵ ASF, *Justice et mémoire des procès du génocide. Rapport Annuel 2003*, 5, 6 p.

¹⁶ Dans la bibliographie se trouvent les références aux documents contenant plus d'informations sur les différentes évolutions au Rwanda.

1. Gacaca:

- En juin 2002, une première étape de la phase pilote de gacaca a été lancée. Cette première étape concernait 80 cellules dans 12 secteurs. En novembre 2002 a été entamée une deuxième étape de la phase pilote dans 106 secteurs (671 cellules). En août 2004 (i.e. la période de la mission évaluatrice), ces cellules ont parcouru la première phase de gacaca (surtout une phase d'inventaire) et en grande partie la deuxième phase de gacaca (la phase de catégorisation des prévenus). La troisième phase, notamment celle des jugements par les juridictions gacaca, n'a pas encore été entamée¹⁷. La phase pilote indique qu'il y aura une augmentation de la première catégorie des prévenus. Cette première catégorie n'est pas jugeable par les juridictions gacaca et elle sera jugée par les Tribunaux 'ordinaires'. Ceci signifie qu'une partie importante du contentieux du génocide restera à traiter par le système classique au lieu d'être traitée par les juridictions gacaca.
- A base de cette phase pilote, la loi gacaca de 2001 a été adaptée. La nouvelle loi gacaca date de 2004 et implique des changements importants vis-à-vis de la loi de 2001. Ceci veut dire que les outils développés pour la phase pilote (à base de la loi de 2001) doivent être adaptés à la nouvelle loi de 2004. Quelques changements importants sont: les différentes catégories de prévenus sont réduites de 4 à 3 (l'ancienne deuxième et troisième catégorie sont refondues) ; une distinction est faite entre la phase pré-juridictionnelle (au niveau des cellules) et juridictionnelle (au niveau des secteurs), cette distinction n'existait pas selon la loi de 2001; les circonstances atténuantes ne peuvent plus être prises en considération par les juridictions gacaca¹⁸.
- Le lancement national de gacaca, à base de la nouvelle loi, a été planifié mais est de nouveau reporté pour novembre 2004. Il est clair que ce lancement national à base d'une nouvelle loi requiert, vu la dimension de l'entreprise, une bonne organisation, des nouvelles formations, des appuis logistiques, etc... ASF s'engage dans les formations 2004. Les formations entreprises par ASF dans le cadre de la phase pilote en 2002 et à base de la loi 2001 doivent être revues en fonction de la nouvelle loi et sa logique.

¹⁷ Les rapports de PRI (voir bibliographie) montrent l'évolution des différentes phases de gacaca. M. Schotsmans donne un résumé de plusieurs éléments intéressants de ces phases pilotes M. SCHOTSMANS, *Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet 'Appui au renforcement de l'Etat de droit et de la justice au Rwanda'*, Rapport pour la CTB, Bruxelles, Avril-Mai 2004, 23-35, 107 p.

¹⁸ Loi Organique n°40/2000 du 26 janvier 2001 portant création des 'Juridictions Gacaca' et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1^{er} octobre 1990 et le 21 décembre 1994, *Journal Officiel*, n°6, 15 mars 2001. Loi n°16/2004 du 19 juin 2004, Loi organique portant organisation, compétence et fonctionnement des Juridictions Gacaca chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives de crimes de génocide et d'autres crimes contre

2. Réforme judiciaire:

- La Commission de Réforme Législative et Judiciaire a été mise en place en 2001. La Constitution stipule des modifications dans l'appareil judiciaire qui ont été concrétisées par la Commission. Le résultat de la réforme est un mélange du vieux système (continental or civil law) et du common law.
- Des changements importants sont intervenus. D'après la réforme, tous les juges doivent être des licenciés en droit ; les Tribunaux de Première Instance (TPI) sont remplacés par des Tribunaux de Province¹⁹ ; dans les Tribunaux de Province siègeront des juges uniques au premier degré ; une Haute Cour est installée pour juger en appel²⁰ (au lieu des Cours d'Appel). Pendant la mission sur le terrain de l'équipe d'évaluation, beaucoup de formations (pour les acteurs en justice) sur la réforme judiciaire étaient en cours.
- Pour cette évaluation, quelques effets-clés sont plus importants que la technicité de la réforme elle-même, vu leur impact sur les activités d'ASF. Une des plus grandes conséquences de la réforme judiciaire est que beaucoup de juges qui ont traité des cas du génocide ont récemment changé de poste. Ou bien ils ont essayé d'entrer dans d'autres Tribunaux/Cours ou bien ils ne remplissent plus les conditions nécessaires (être licencié en droit) ou ils ne sont pas retenus après la procédure de sélection. Attirés pas la promesse de salaire élevé,²¹ beaucoup d'autres juristes (qui travaillaient avant, par exemple, dans le SNJG ou au Minijust) ont postulé pour des postes de juges. Une autre conséquence est que tous les dossiers doivent être transférés en fonction de la réforme (selon les nouveaux Tribunaux et Cours et leur compétence). La réforme prévoit aussi que les Tribunaux de Province vont traiter le contentieux du génocide et siègeront à juge unique. En préparant la réforme judiciaire, les activités des différentes Cours et Tribunaux étaient paralysées, ce qui veut dire que très peu de dossiers ont été traités dans cette période.

S'ajoutant aux évolutions dans le système judiciaire, les évolutions socio-politiques sont aussi pertinentes pour caractériser l'environnement d'ASF au Rwanda.

l'humanité commis entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 1994, *Journal Officiel du 19 juin 2004*, numéro spécial, version française p. 59-86.

¹⁹ Les Tribunaux de Canton sont remplacés par des Tribunaux de District et des Tribunaux de Ville.

²⁰ Dans certains cas, existe la possibilité d'un double degré d'appel (une première fois devant les Tribunaux de province et une deuxième fois devant la Haute Cour (cela vaut aussi pour les litiges devant les Tribunaux de province, puis devant la Haute Cour et ensuite devant la Court Suprême). La Haute Cour a 4 chambres dispersées dans le pays.

²¹ Mais les salaires ne sont toujours pas fixés et risquent d'être plus bas que projetés.

3.3.2. Evolution socio-politique

Le fonctionnement de chaque ONG est co-déterminé par la situation socio-politique du pays. L'an 2000, avec la démission suivie de l'arrestation de l'ancien Président Pasteur Bizimungu et l'installation du Président Paul Kagame, était une année assez turbulente au Rwanda. La période 2001-2003 a aussi connu d'importantes évolutions socio-politiques qui, en général, n'ont pas facilité le travail des ONG internationales au Rwanda.

- En 2001 sort la loi relative aux associations sans but lucratif²². La loi restreint de façon considérable la liberté des activités des ONG (nationales et internationales). La loi prévoit que le Ministre de la Justice peut suspendre des associations quand elle/lui juge que les activités menacent la loi, l'ordre public ou la moralité du pays.
- La Constitution de 2003 incorpore des limites sur la liberté d'association et de parole. A ceci, il faut ajouter un manque de tradition de la société civile pour jouer un rôle important dans le pays. En ce qui concerne les ONG nationales, plusieurs associations ont démontré un manque d'indépendance vis-à-vis du pouvoir, surtout pendant la période pré-électorale.
- En 2003, les premières élections nationales post-génocide ont eu lieu. La période pré-électorale était une période durant laquelle l'espace politique et l'espace pour des voix critiques étaient extrêmement limités.
- En 2004, un rapport parlementaire est sorti, accusant des ONG nationales et internationales (entre autres 11.11.11.) de diffuser le divisionnisme. Le discours du 'divisionnisme' est de plus en plus instrumentalisé dans le pays comme mécanisme pour réfuter chaque élément de critique ou d'opposition politique.
- Différents rapports de AI et HRW indiquent que, pendant toute la période 2001-2003, existent des violations des droits de l'homme: des arrestations illégales, des disparitions, un manque de liberté d'expression ...

Opérer dans un tel contexte, dans un pays post-génocide, n'est pas évident et influence sans doute le fonctionnement et la réalisation des activités. Certaines voix critiques font savoir qu'il vaut mieux quitter le pays, y rester étant considéré comme accorder une légitimité au gouvernement rwandais. Une autre approche souligne l'importance de continuer à travailler au Rwanda pour ne pas laisser le pays et sa population aux mains libres du gouvernement; une approche constructive comporterait ainsi bien plus de valeur ajoutée que le retrait. Il existe des arguments pour et contre les deux approches. L'équipe d'évaluation ne prend pas position dans l'une ou l'autre direction mais considère indispensable de prendre en compte les évolutions socio-politiques aussi bien que les évolutions dans

²² Loi N° 20/2000 du 26 juillet 2000 relative aux associations sans but lucratif, *Journal Officiel*, N°7 du 1^{er} avril 2001, 39-47.

le secteur justice, en évaluant les activités d'ASF au Rwanda (ceci est en conformité avec l'approche de *CIAS (= Peace and Conflict Impact Assessment)* et de *Utstein*).

3.4. Autorisation pour opérer au Rwanda

Le gouvernement rwandais n'adopte pas de procédures claires dans l'élaboration de conventions explicites qui déterminent le mandat des OING dans le pays. Dans un premier temps (1996), ASF a reçu l'autorisation pour son projet 'Justice pour Tous au Rwanda' par une lettre du Ministre de la Justice²³. Par la suite, le Ministère de l'Intérieur (MININTER) a instauré un accord de base entre le gouvernement et toute OING. Pour ASF, cet accord de base a été signé le 22 août 1997. Ces documents type ne décrivent en rien le mandat d'ASF. Actuellement, l'activité des OING opérant au Rwanda est conditionnée par l'obtention annuelle d'un certificat d'enregistrement²⁴. A la demande de ce certificat doivent être joints le plan d'action pour l'année à venir et le rapport annuel pour l'année précédente.

A part ces documents qu'ASF a obtenu à chaque fois, il n'y a pas de convention spécifique décrivant un mandat (large ou restreint) pour ASF au Rwanda.

4. La pertinence

Sous la pertinence est traitée tout premièrement la pertinence des activités d'ASF au Rwanda (4.1.). Un paragraphe est consacré en second lieu à la pertinence des activités d'ASF dans le cadre de la ligne budgétaire de prévention de conflit, consolidation de la paix et droits de l'homme (4.2).

4.1. Activités d'ASF

L'évaluation a identifié différents enjeux:

- (a) *la pertinence de l'activité directe,*
- (b) *la pertinence des activités dans le contexte rwandais et*
- (c) *la pertinence de la procédure suivie dans la réalisation des activités.*

L'évaluation de ces enjeux diffère selon les activités entreprises par ASF: l'assistance judiciaire, les formations, le programme des aveux, les interventions dans gacaca et le recueil de jurisprudence.

²³ La lettre attestait simplement: '*Nous confirmons, par la présente, marquer notre intérêt et donnons notre accord au projet présenté par Avocats Sans Frontières et intitulé: 'Justice pour Tous au Rwanda'.*'

²⁴ C'est le Ministère de l'administration locale du développement communautaire et des affaires sociales qui délivre ces certificats d'enregistrement.

4.1.1. Assistance judiciaire (justice classique)

- (a) Vu le contexte de 1994 et le manque total d'assistance judiciaire pour les accusés de génocide, l'intervention d'ASF était très pertinente.
- (b) D'ailleurs au niveau social, une ONG internationale dans l'assistance judiciaire peut plus facilement faire face à ces émotions.
- (c) Dans ce contexte, l'engagement des expatriés était également pertinent.

En conséquence, l'action des avocats d'ASF répondait à un besoin contextuel qui était en plus confirmé par le choix et les objectifs du gouvernement rwandais de faire traiter les dossiers du génocide par les Tribunaux rwandais. L'objectif immédiat ainsi que la procédure de l'assistance judiciaire, notamment assurer une intervention directe, étaient donc très pertinents dans le contexte socio-politique et légal du Rwanda.

Comme décrit ci-dessus, ASF a – dans la période 2001-2003, organisé son retrait²⁵ de l'assistance judiciaire et a transféré l'assistance judiciaire au Barreau national (le Barreau de Kigali). Ceci cadre bien dans l'évolution socio-politique au Rwanda où un Barreau s'est développé. Dans la loi de 1997 (la loi sur le Barreau), le gouvernement a confié la responsabilité de l'assistance judiciaire au Barreau²⁶. La décision du transfert des dossiers et plus généralement de la responsabilité donnée au Barreau d'assurer la défense judiciaire est donc de nouveau pertinente dans le contexte légal du Rwanda (a-b). Bien que l'objectif et l'activité du retrait d'ASF et du transfert au Barreau se justifient par le contexte légal, surgissent des problèmes du point de vue de la pertinence de la procédure suivie (c). Tandis que le désengagement d'ASF de l'assistance judiciaire est annoncé dans les documents d'ASF depuis 2000²⁷, le développement et la mise en œuvre d'une 'exit strategy' bien méditée et claire a manqué, aussi bien au niveau conceptuel que pratique.

ASF a préparé les dossiers à transmettre par une vérification du contenu des dossiers, une mise en ordre et la compilation des listing de dossiers²⁸. Par contre, la préparation du Barreau en vue de sa capacité d'assurer la relève n'a pas fait partie intégrante d'une 'exit strategy' bien méditée. En janvier 2002, une lettre d'ASF annonce le départ et le désengagement d'ASF au Barreau et au Minijust. C'est seulement au moment de la prise de décision du retrait chez ASF qu'un atelier sur l'assistance judiciaire de trois jours a été organisé à Kigali (2002). Et c'est seulement au moment du transfert qu'un document assez sommaire sur la gestion des dossiers chez ASF a été communiqué au Barreau. A ce niveau, l'équipe d'évaluation n'a pas retrouvé un plan de retrait bien conceptualisé et effectué. A part

²⁵ Sauf pour les dossiers sensibles.

²⁶ Article 61-64, loi sur le Barreau 3/97 du 19 mars 1997 portant création du Barreau au Rwanda, *Journal Officiel*, 1^{er} août 1997.

²⁷ Le bilan 1999 d'ASF évoque une orientation vers l'accompagnement au lieu de la substitution. ASF, *Projet Justice pour Tous au Rwanda*, rapport semestriel, 1^{er} semestre 1999, Bruxelles, p. 3 et ASF, *Rapport annuel 1999*, Bruxelles, p. 4.

²⁸ Voir aussi Plan d'action 2002.

la convention du 5 décembre 2002 entre la DGCD et ASF, le protocole d'accord conclu entre le Barreau de Kigali et ASF du 20 juin 2003 et ses deux avenants portant aménagement et prolongation du protocole d'accord du 20 juin 2002²⁹ qui règlent les affaires logistiques et financières, il y a peu de traces d'une telle stratégie envisagée de transmission. L'évaluation estime qu'une analyse plus approfondie des capacités du Barreau (intellectuelles, numériques, logistiques et socio-politiques) aurait permis d'identifier la pertinence du timing et de la procédure suivie et d'identifier des procédures alternatives (par exemple au niveau de l'assistance judiciaire où la position de monopole du Barreau est questionnable). L'équipe d'évaluation tient tout de même à souligner que la lecture de cette procédure déficiente doit être mise en perspective avec la relation et la collaboration très complexes avec le Barreau (voir le titre 7.2.1.).

4.1.2. Les formations (justice classique)

ASF a, à plusieurs occasions et pour plusieurs groupes cibles, organisé des formations. Il s'agit des formations pour les juges, les défenseurs judiciaires et des avocats (ici ne sont pas traitées les formations dans le cadre de gacaca ni les formations/séminaires organisées dans le cadre du projet MEMPROGE). Les formations étaient des formations en matière de justice classique mais toujours liées au contentieux du génocide (loi organique de 1996 et de 2001) et une formation de trois jours sur l'assistance judiciaire.

(a) Au niveau de la pertinence de l'activité directe, ce sont surtout les juges qui sont fort contents d'avoir reçu les formations d'ASF, même s'il y en a qui indiquent qu'ils n'ont pas toujours suivi les conseils d'ASF au niveau des interprétations juridiques. Les juges indiquent qu'ils avaient un manque de compréhension des lois et des concepts juridiques de leur part. Les formations leur ont permis de mieux interpréter les lois et de juger le contentieux du génocide. Ici, ils font référence aux différents sujets qu'ASF leur a fait comprendre: les circonstances atténuantes, la non-assistance des personnes en danger, la différenciation des peines, etc... A ce niveau, l'équipe d'évaluation estime que ces formations qui ont toujours été encadrées par le contentieux du génocide vont même au-delà de ce contentieux. Les juges ont en effet acquis des techniques juridiques tout aussi pertinentes dans le droit commun. Malheureusement, cet effet est restreint par la réforme judiciaire au Rwanda qui a entamé un grand nombre de changements de fonctions (voir le titre 7 où la durabilité est traitée de manière plus approfondie).

(b) La pertinence au niveau du contexte social n'est questionnée que dans le cas des défenseurs judiciaires. Cette mise en question ne concerne pas le niveau juridique des formations mais plutôt la

²⁹ Le premier avenant est en date du 12 novembre 2003. Il prévoit qu'ASF paiera le Barreau en fonction du nombre de dossiers traités et acceptés par ASF, utilisant le solde disponible sur la convention 'Justice pour Tous en Afrique Centrale' du 5 décembre 2002 octroyé par la DGCD à ASF en ce qui concerne l'assistance judiciaire au Rwanda. Ce sont 395 dossiers identifiés qui font l'objet de ce protocole pour un budget de 108 647 euros. Un

projection (pendant la formation) du profil d'un défenseur judiciaire. Ce profil correspondrait à un profil européen mais pas à un contexte rwandais où les enjeux et les moyens, par exemple de transport et communication, sont très différents.

(c) Au niveau de la pertinence de la procédure suivie, différents interlocuteurs remarquent qu'il serait mieux qu'ASF organise des formations en collaboration avec d'autres acteurs. L'équipe d'évaluation estime que ces remarques vont surtout de pair avec une volonté de reconnaissance de la part de ces interlocuteurs comme le Barreau et le Parquet (un sujet qui reviendra aussi ailleurs, voir 7.) Néanmoins et de façon constructive, il est à indiquer qu'en collaborant, les sujets de formation pourraient être identifiés ensemble, au lieu d'être identifiés par ASF seulement. De cette façon, les formations pourraient mieux correspondre aux besoins. En ce qui concerne les formations des magistrats, il semble constructif donc recommandable, surtout à long terme, de collaborer plus étroitement avec l'école de la Magistrature à Nyanza³⁰.

4.1.3. Soutien aux aveux

En ce qui concerne le programme des aveux, il y a un véritable problème de pertinence qui s'est posé (à tous les niveaux: au niveau de l'activité directe (a), au niveau contextuel (b) et au niveau de la procédure (c)). ASF justifie l'intervention par les nouvelles évolutions législatives qui indiquaient une date de clôture pour les aveux. Vu ces limites de temps, il y avait, comme ASF le jugeait, le risque que beaucoup de prisonniers n'auraient pas eu le temps d'avouer. Vu les prolongements consécutifs de la période des aveux, il n'y avait pas vraiment un besoin de programme de récolte d'aveux. Néanmoins, au moment du lancement du programme d'aveux, ASF ne pouvait pas envisager ces prolongements consécutifs. Plus problématique est le fait que RCN avait déjà un programme de récolte des aveux en collaboration avec le parquet. Au moment du lancement du programme d'ASF, il n'y a pas eu une concertation fondamentale entre ASF et RCN. Ce dernier, ensemble avec des magistrats du parquet, considérait l'intervention d'ASF comme une duplication inutile. ASF a construit ses propres fiches pour enregistrer les aveux; ainsi, selon l'interprétation d'ASF, un quelconque aveu devait être reconnu comme tel par les magistrats (peu de formalisme). Bien qu'ASF était en contact avec les hauts magistrats du parquet, les procureurs sur place n'ont pas toujours bien accueilli l'intervention d'ASF³¹. Et certains ne voient aucun atout, aucune utilité, dans les fiches qu'ASF a produites et les aveux qu'elle

avenant est en cours de signature qui prolongerait jusqu'au 30 juin 2006 l'utilisation du solde arrivé à échéance le 30 juin 2004.

³⁰ L'intitulé exact est 'Centre Nationale de Formations et de Développement Judiciaires'. D'une manière plus fondamentale, ceci est lié à la question de savoir si ASF devrait continuer à offrir une assistance directe ou plutôt s'orienter vers un appui aux acteurs rwandais, en combinaison avec un appui en expertise plus ponctuelle (voir sous le titre 7, notamment 7.2).

³¹ La réaction négative des magistrats du parquet doit aussi être resituée dans le contexte des implications financières pour eux. RCN allouait des per diem aux magistrats, ASF ne le faisait pas.

a récoltés. Les relations avec RCN se sont améliorées au cours du programme en divisant géographiquement les tâches entre ASF et RCN.

L'équipe d'évaluation estime qu'il aurait dû avoir plus de concertation avant de lancer ce soutien aux aveux. Il va de soi que, dans le cas où il y a déjà un acteur sur le terrain dans la matière, une concertation est non seulement souhaitable mais véritablement requise pour éviter des duplications, des problèmes de confusion sur le terrain ainsi qu'une mauvaise entente entre les acteurs différents³².

4.1.4. L'appui aux juridictions gacaca

Au contraire des autres activités d'ASF, le soutien aux juridictions gacaca et l'élaboration d'un manuel explicatif a été une demande claire du Service National des Juridictions Gacaca (SNJG – dans ce temps-là, la sixième chambre de la Cour Suprême, département gacaca) et non un projet lancé à l'initiative d'ASF. Il y a eu une collaboration étroite entre le personnel du SNJG et ASF, globalement considérée par les deux comme constructive et satisfaisante.

- (a) Au niveau de la pertinence de l'activité directe, il y a peu de doute que le manuel était très pertinent et répondait à un vide et besoin réel. Au niveau du contenu du manuel, on peut conclure qu'il était très utile pour beaucoup de gens: les juristes, les formateurs, les agents décentralisés et aussi pour des inyangamugayo.
- (b) Au niveau du contexte socio-politique et légal, l'activité cadrerait entièrement avec l'approche de prévention et résolution de conflit adoptée par le GR (gouvernement rwandais). Néanmoins, l'équipe d'évaluation a dû constater que - surtout pour les inyangamugayo - le manuel était souvent trop complexe, vu le niveau et les capacités des personnes dans les collines. Différentes fiches qui sont construites dans le manuel et qui devraient être utilisées par les inyangamugayo étaient beaucoup trop complexes pour eux. Ceci est confirmé par le fait que le SNJG a parallèlement construit un petit manuel (très rudimentaire) pour les inyangamugayo. D'un côté, le manuel devait naturellement répondre à la loi gacaca (2001) et entrer dans le cadre élaboré (et assez complexe) par la loi, d'un autre côté, la réalité sociale du Rwanda ne semble pas toujours avoir été prise en compte lors de l'élaboration des différents aspects du manuel.
- (c) Au niveau du personnel ASF engagé dans ce travail, l'évaluation constate aussi que la grande majorité était constituée de juristes, l'anthropologue auquel était réservé – selon les documents d'ASF – un rôle important n'était qu'engagé que pour quelques mois. Selon l'évaluation, une orientation majoritairement juridique ne peut pas suffire dans un processus comme gacaca (notons pourtant que pour le futur, ASF semble de nouveau surtout compter sur des juristes). Dans le manuel, beaucoup de questions de gestion (par exemple, gestion d'un groupe) sont

³² Une analyse analogue a été faite par A. Huijboom, *Effectiveness and Efficiency of the funding of different Projects in the Field of the Legacy of Genocide by the Royal Netherlands Embassy – Kigali*, Royal Netherlands Embassy, Kigali, 2003, 22 p.

traitées. Là aussi, les juristes ne semblent pas suffire pour répondre à ces questions (voir plus loin: l'avantage comparatif d'ASF dans le cadre de gacaca sous le titre 7, durabilité, notamment 7.1, 7.2.2 et 7.3).

ASF a aussi formé des agents décentralisés dans la matière de gacaca. La formation n'était pas seulement juridique (explication de la loi). Beaucoup de questions de gestion (gestion d'un groupe, gestion des documents, des moyens etc...) ont été abordées (voir aussi plus loin, l'avantage comparatif d'ASF à ce niveau).

- (a) Les formations répondaient à un besoin réel dans le cadre de gacaca. Les agents décentralisés sont d'ailleurs contents de la formation reçue et déclarent qu'elle les a vraiment aidés à remplir leurs fonctions. Au niveau des duplications éventuelles, il faut mentionner le programme de formation dans le cadre du projet de la Coopération Technique Belge (plus précisément dans son projet 'Cour Suprême-Gacaca' RWA/01/010). En pratique, le problème ne s'est pas vraiment posé, vu le retard dans le démarrage du programme bilatéral. Le problème s'est de nouveau posé pour les formations dans la deuxième phase de gacaca (lancement national), les deux acteurs n'étant pas au courant des programmes et des plans de formation de l'autre. ASF, pour sa part, indique qu'elle ne considère pas comme sa tâche d'aller à la recherche d'éventuelles duplications.
- (b) Les formations sont tout à fait pertinentes dans le contexte rwandais et l'importance que les juridictions auront dans le traitement du contentieux du génocide.
- (c) Les agents décentralisés indiquent qu'ils avaient besoin d'une formation continue au lieu d'une seule formation sans suivi quelconque.

Pour le soutien aux juridictions gacaca, l'équipe d'évaluation recommande de considérer des formations plus continues, vu l'importance et la complexité des juridictions gacaca.

Depuis le démarrage de gacaca (phase pilote) ASF observe des sessions des juridictions gacaca.

(a-c) Dans les documents d'ASF, les observations de gacaca s'inscrivent dans une logique de monitoring du processus gacaca³³. Vu le fait qu'ASF n'ajoute pas d'analyse à ces observations, la contribution au monitoring semble questionnable. Néanmoins, différents acteurs ont confirmé l'utilité des observations d'ASF, même au niveau de l'identification des problèmes. Le SNJG a même indiqué préférer les rapports assez détaillés d'ASF mais sans analyse, ce qui permet au SNJG de faire sa propre analyse. En ce qui concerne cette analyse propre au SNJG, *deux remarques* sont à faire.

- Tout premièrement, il y a la question de la capacité d'absorption du SNJG. Pour le moment (et dans le passé), il semble très improbable que le SNJG puisse analyser ces

³³ Voir par exemple ASF, *Rapport narratif d'activités du 1^{er} janvier 2001 au 31 août 2002*, p. 9.

observations d'une manière approfondie. Ceci implique qu'au moins une partie des observations d'ASF risque d'être une énergie perdue³⁴.

- Deuxièmement, une analyse des documents par le SNJG, qui est en tout cas non systématique, rend l'analyse sélective, par exemple en vue de contredire des critiques reçues de la part d'autres observateurs. Ceci signifierait une instrumentalisation potentielle des observations d'ASF. Différents acteurs internationaux ont indiqué que les observations d'ASF seraient plus utiles, surtout pour le monitoring, si ASF ajoutait une analyse. Ils mentionnent leur propre capacité limitée d'absorption des observations brutes. Par contre, ces mêmes interlocuteurs trouvent qu'il n'y a pas forcément un manque d'analyse critique chez ASF, en tant que tel. ASF est jugé comme un acteur important dans le processus gacaca au niveau de l'information des bailleurs de fonds (BdF), du suivi des évolutions et de la capacité à identifier les problèmes. Ceci est fait par ASF de façon orale mais non écrite et est rendu possible grâce aux capacités analytiques de son personnel qualifié. Néanmoins, confirmer ces analyses par l'écrit pourrait renforcer le monitoring et les critiques évoquées par d'autres observateurs.

Afin de limiter les risques d'instrumentalisation, l'évaluation recommande d'ajouter des analyses aux observations. Ces analyses répondraient aussi aux manques de capacités d'absorption des autres acteurs sur terrains et pourraient renforcer le monitoring de gacaca.

Le programme principal d'ASF pour la phase du lancement national (2004) est un programme de formation (financement surtout d'USAID et UE³⁵).

- (a) En ce qui concerne la pertinence de l'activité, il est clair qu'il y a un besoin de formation pour les inyangamugayo. Ces formations sont aussi conformes à l'évolution socio-politique dans laquelle gacaca joue un rôle important.
- (c) Au niveau de la procédure, il faut constater de nouveau qu'il y *avait* un risque de duplication avec l'intervention bilatérale belge où beaucoup de moyens sont prévus pour les formations. De nouveau, au début de leur engagement, les deux acteurs n'étaient pas au courant des activités envisagées par l'autre. En consultation avec le SNJG, une division des tâches a eu lieu. La CTB s'occupera des formations des inyangamugayo (phase pré-juridictionnelle) des cellules et ASF des formations des inyangamugayo des secteurs (phase juridictionnelle). Au niveau du Minijust et du projet bilatéral qu'il réalise en son sein, la question est posée par le Minijust, de savoir pourquoi les formations d'ASF ne sont pas inscrites dans la logique d'un

³⁴ La réaction d'ASF à ce problème est que ce n'est pas à ASF d'identifier les capacités du SNJG sur ce plan; ASF fournit seulement les données avec lesquelles le SNJG peut travailler.

³⁵ Ces activités ne forment donc pas l'objet principal de cette évaluation. Néanmoins, le futur d'une association découle de la logique de fonctionnement du passé; pour cette raison, il est traité brièvement de ces activités.

projet bilatéral. Une raison avancée pour favoriser une telle approche est le fait que, selon ces acteurs, ASF ne possède plus une connaissance privilégiée pour organiser les formations par rapport aux juristes rwandais en dehors d'ASF³⁶. Selon ce raisonnement, ASF avait une position privilégiée par rapport aux juristes rwandais, au moment du lancement de la loi 2001. Mais la loi a été fondamentalement révisée par, entre autres, les conseillers du SNJG. Ceux-ci sont donc jugés mieux placés pour ces formations qu'ASF. L'équipe d'évaluation estime utile de considérer une collaboration plus structurée avec des acteurs rwandais dans cette matière. De manière plus générale la relation entre les projets d'ASF et des projets bilatéraux mérite être plus explicitée. Toutefois, concernant le financement de ce projet précis de formation des inyangamugayo par ASF, ce sont différents BdF qui l'alimentent dont USAID qui n'entre pas dans la logique des projets bilatéraux.

Il est à recommander de mieux expliciter et communiquer l'avantage comparatif d'ASF dans la matière et d'approfondir la réflexion et la clarification des relations entre les activités d'ASF et les projets bilatéraux pour différentes interventions actuelles d'ASF (par exemple aussi pour le recueil de jurisprudence, voir de manière plus approfondie sous le titre 7).

4.1.5. Le recueil de jurisprudence (MEMPROGE)

(a/b) Il existe un manque structurel d'accès aux arrêts et jugements au Rwanda. Le recueil d'ASF est une première ébauche pour rendre publiques des jugements. Du point de vue de la profession juridique, ceci est très pertinent et peut même servir comme marchepied pour une plus grande ouverture et accessibilité des jugements rendus au Rwanda (par exemple, dans le droit commun). Prétendre qu'un tel recueil rapproche le contentieux du génocide de la population rwandaise va au-delà des attentes réelles d'un tel travail³⁷. L'évaluation estime qu'il vaut mieux préciser les limites inhérentes à une telle activité et ne pas en supposer des résultats peu réalistes ou bien qu'il faudrait assurer un suivi complémentaire de "vulgarisation" (par ex. par des émissions radios).

Il convient aussi de mettre en perspective la pertinence estimée par les différents acteurs juridiques au Rwanda. Pour le recueil de jurisprudence, différentes appréciations de pertinence existent. Pour certains, il est très utile, selon les autres, il ne sert à rien du tout. En plus, selon ces derniers, il est absolument faux et non constructif de suggérer qu'il existe quelque chose

³⁶ Sans toutefois reconnaître qu'ASF collabore souvent avec des juristes rwandais.

³⁷ 'Il s'agit également de favoriser la possibilité pour la population rwandaise de s'approprier le travail de la justice en le faisant mieux connaître', REPUBLIQUE RWANDAISE, *Recueil de jurisprudence, Contentieux du Génocide*, Tome 1, Janvier 2002, p. 5.

comme une 'jurisprudence' du contentieux du génocide³⁸. Au lieu de parler d'un 'recueil de jurisprudence', ils indiquent que ce n'est qu'un assemblage de différents jugements. Par exemple, les avocats rwandais (le Barreau) ne voient pas l'utilité de 'ces livres verts' et il apparaît qu'ils ne les consultent pas à grande échelle ou d'une manière structurelle. Par contre, les juges ont clairement indiqué que ces livres verts leur donnent un appui substantiel, par exemple en rédigeant des jugements et qu'ils les consultent régulièrement. Le manque de commentaires ajoutés au recueil n'empêche pas son utilité. Les juges sont particulièrement contents des séminaires qu'ASF a organisé pour discuter de et analyser cette 'jurisprudence' du génocide. L'atout principal des recueils ne semble pas consister en un éventail de directives pour certains jugements et certains cas (ce qui est une fonction de la jurisprudence) mais plutôt en un ensemble de données (jugements) qui sert à analyser et à critiquer les décisions prises. De cette façon, les recueils aiguisent l'analyse critique. Pour cela, les recueils, au moins pour les juges, sont jugés être très utiles. Néanmoins, selon les juges, des commentaires ajoutés (actuellement envisagés par ASF) pourraient encore en augmenter l'utilité.

Quelques interlocuteurs questionnent la pertinence des traductions des recueils de jurisprudence en français. Au niveau de la pertinence, il est quand même justifiable d'agrandir l'accès aux jugements du génocide, soit pour les recherches, soit pour un minimum de contrôle externe à la publication des jugements. Ce dernier ne semble pas superflu dans un pays post-génocide qui se débat toujours au niveau de certains équilibres socio-politiques. Le problème des traductions se situe plutôt au niveau de l'efficacité.

- (c) En ce qui concerne la procédure de composition et de publication du recueil de jurisprudence, ASF a opté pour une intervention directe et largement sous son contrôle, même si formellement, il s'agit d'une collaboration avec la Cour Suprême. Au niveau de la sélection des jugements, ASF adopte une procédure assez rigoureuse et logique qui est motivée et exposée dans le premier tome³⁹. C'est surtout le fait qu'ASF compile le recueil sans véritable collaboration avec des institutions rwandaises (par exemple, universités et Minijust) qui empêche en effet une appropriation d'un processus de publication de jurisprudence à long terme⁴⁰. Est vive la discussion, notamment au sein du Minijust, de lancer un recueil de

³⁸ Les arguments sont qu'il s'agit des jugements élaborés par des personnes qui ne sont même pas toujours licenciés en droit mais qui n'ont reçu qu'une formation de 6 mois après le génocide et qu'il ne s'agit pas d'une jurisprudence d'une Haute Cour qui s'impose aux autres juges de manière contraignante.

³⁹ Il y a des critères juridiques (comme par exemple: la catégorisation, la procédure d'aveu, les circonstances atténuantes, la non-assistance à personne en danger...) et des critères historiques ou liés à la personne du ou des accusés (par exemple: caractère emblématique de l'affaire et des différentes catégories sociales des accusés). Voir REPUBLIQUE RWANDAISE, *Recueil de jurisprudence, Contentieux du Génocide*, Tome 1, Janvier 2002, p. 5-6. Il serait bienvenu de mettre en relief et répéter la procédure suivie dans chaque tome, pour qu'il n'y ait pas de confusion sur la composition et la sélection des jugements.

⁴⁰ Au niveau de la procédure, on constate qu'ASF en applique différents types. En ce qui concerne gacaca par exemple, il y a une forte collaboration avec le SNJG et en ce qui concerne le recueil de jurisprudence, ASF effectue son activité seule. Néanmoins, ASF envisage dans le futur proche de collaborer avec plus de partenaires

jurisprudence générale – en même temps que le relancement de la Revue Juridique Critique. Aussi, le projet bilatéral envisage de s'y engager dès le début du lancement de la cogestion avec le Minijust⁴¹. A ce niveau, l'équipe d'évaluation recommande une réflexion approfondie sur la relation entre le projet bilatéral et les activités d'ASF et sur le rôle éventuel à jouer pour ASF dans le projet bilatéral (par ex. comme consultant) et ne serait-il pas mieux de publier le recueil dans le cadre d'un projet bilatéral?

4.2. La pertinence des activités d'ASF dans le cadre de la prévention de conflits et la consolidation de paix

Les activités comme celles décrites ci-dessus sont financées par la DGCD sous la ligne budgétaire de 'prévention des conflits, consolidation de la paix et droits de l'homme'. Des projets spécifiques en matière de consolidation de paix, de prévention de conflits ou de réhabilitation post-conflit, post-génocide, post-massacres, de promotion des droits de l'homme et de démocratisation peuvent y entrer. Les activités d'ASF entrent tout à fait dans la logique de cette ligne budgétaire⁴².

Les activités d'ASF s'inscrivent dans la logique de la justice en transition choisie par le gouvernement Rwanda post-génocide. Dans une première phase, il s'agissait surtout d'une approche juridique classique. Actuellement, cette logique s'est réorientée vers la justice participative gacaca. ASF a adapté ses activités à cette évolution. Il est clair que la mission d'ASF envisage de contribuer à la protection des droits de l'homme au sens large du mot. Il y a aussi toute une littérature qui souligne l'importance de la justice en transition pour le futur du pays⁴³. L'assistance judiciaire et les activités gacaca menées par ASF s'inscrivent directement dans la logique de cette littérature.

En termes de consolidation de paix, il faut regarder au-delà de la période de justice en transition, pour assurer le fonctionnement d'un Etat de droit. Dans ce cadre, des activités de consolidation et reconstruction des pays ne devraient pas être trop liées à l'objectif de surmonter le génocide même.

Les activités en elles-mêmes sont pertinentes dans le cadre de la ligne budgétaire mais chaque procédure suivie et chaque activité entamée doivent être remises en contexte. Le contexte est un élément-clé qui oriente toute activité financée sous cette ligne budgétaire. Dans ce sens là, une analyse approfondie du conflit (voir Peace and Conflict Impact Assessment ou *CIAS*), devrait toujours précéder et accompagner des projets de renforcement de l'Etat de droit. Les activités ne peuvent

comme, entre autres, avec des professeurs de l'université de Butare, surtout pour les commentaires qu'elle planifie d'ajouter aux recueils (voir sous le titre 7).

⁴¹ Il faut constater qu'il y a eu récemment des contacts entre ASF et le Minijust dans le cadre de la publication d'un recueil de jurisprudence générale.

⁴² Voir DCGI, *Note stratégique consolidation de la paix*, Bruxelles, Juillet 2002, 70 p.; DGCD, *Lignes directrices pour l'introduction des demandes de financement de projets à charge de la ligne budgétaire 2003 'consolidation de la paix'*, Bruxelles, 2003, 20 p.

⁴³ Un travail-clé dans cette littérature est celui de N. KRITZ (ed.), *Transition Justice. How emerging democracies reckon with former regimes*, volume I, Washington, United States Institute of Peace Press, 1995.

jamais devenir des buts en soi vu que l'objectif final des activités est toujours lié au contexte de la consolidation d'un Etat de droit et de la paix. L'importance du contexte reviendra aussi sous les autres critères d'évaluation.

5. L'efficacité

La discussion élaborée ci-dessus à propos de la pertinence des activités, de la pertinence dans le contexte rwandais et de la pertinence de la procédure suivie a déjà indiqué nombre d'éléments de l'efficacité des activités d'ASF. C'est pour cette raison que, dans le titre 5.1, ces éléments déjà cités de l'efficacité ou la mesure dans laquelle le programme a généré des effets ne sont que brièvement repris et complétés, si nécessaire. Les titres suivants traitent quelques aspects spécifiques liés à l'efficacité.

5.1. Efficacité des activités

Une constante dans cette évaluation est que l'expertise dans la matière juridique d'ASF est largement confirmée. L'efficacité des activités semble souvent imputable à cette expertise tandis que les manques éventuels d'efficacité sont dûs à d'autres problèmes.

5.1.1. L'assistance judiciaire

1. L'efficacité de l'assistance judiciaire est rapportée par ASF dans des statistiques. Le nombre de dossiers dans lesquels ASF est intervenu est par exemple présenté. En 2001, une année qui a connu une baisse de l'activité judiciaire, ASF est intervenue dans 216 dossiers sur un total de 1416 personnes jugées. En terme d'audience, un avocat expatrié était présent dans 354 sur 1374 audiences. Bien qu'ASF produit les statistiques, ces statistiques sont malheureusement peu indicatives pour l'efficacité par manque de données de référence (base-line data⁴⁴). Par exemple pour l'an 2001, les statistiques produites par ASF indiquent que 216/1416 personnes jugées ont été assistées par ASF. Mais il n'y a aucune indication sur le reste des dossiers: est-ce que, dans les autres dossiers, il y avait par exemple un avocat rwandais ou par contre aucune représentation?⁴⁵ Ce sont seulement de telles statistiques qui pourraient permettre une analyse de l'efficacité, sinon les statistiques ne sont réduites qu'à des chiffres non-interprétables. Il est difficile de juger si tel nombre de dossiers est important, suffisant ou trop

⁴⁴ Pour l'importance des 'base-line data', considérer SIDA, *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*, SIDA Studies in Evaluation, Sweden, 2000, p. 17-18.

⁴⁵ Il vaut mieux lier les statistiques. Il serait par exemple intéressant de connaître le pourcentage des peines capitales dans des dossiers avec assistance d'ASF par rapport aux dossiers sans.

faible. Ceci est d'ailleurs compliqué par le fait qu'ASF n'a jamais projeté de résultats spécifiques dans la matière.

En outre, la présentation des statistiques par ASF ne promeut pas toujours une lecture assez précise en vue de bien estimer l'efficacité. Ceci vaut particulièrement pour les statistiques des parties civiles défendues par ASF. Les statistiques montrent que, de toutes les parties civiles, ASF en a défendu plus de 80%⁴⁶ (1^{er} semestre 2001), ce qui est un pourcentage très élevé. Ceci camoufle un problème fondamental en ce qui concerne les parties civiles et l'efficacité de leur défense parce que, dans la plupart des dossiers, il n'y a pas de constitution de partie civile. Les raisons principales en sont que les parties civiles ne sont pas au courant ou sont trop difficiles à retrouver⁴⁷. De plus, il vaut d'être mentionné que, souvent, il y a beaucoup de parties civiles dans un dossier et peu d'accusés (par exemple un ratio de 50/3, avec un avocat pour cinquante parties civiles et trois avocats pour les accusés)⁴⁸.

Certes, ces statistiques montrent une effectivité (ASF a effectivement pris la défense dans des dossiers) qui est à ajouter à l'effet moins mesurable mais confirmé par la grande majorité des interlocuteurs, notamment la reconnaissance du droit de la défense.

Cette évaluation recommande que la reproduction des statistiques soit mieux méditée en fonction d'une mise en perspective.

2. Une justice n'est une justice effective qu'à condition que les jugements rendus soient aussi effectués. Ceci a posé des problèmes au Rwanda, aussi bien du côté des détenus (par exemple, les acquittés non libérés) que du côté des victimes (les dommages et intérêts qui ont été accordés ne sont jamais exécutés). En ce qui concerne les détenus, ASF a agit dans quelques dossiers très précis, avec succès, en approchant le procureur général. ASF n'a pas, d'une manière plus générale, engagé de combat pour résoudre ce problème comme l'ont fait la Liprodhor et HRW. Pour ASF, ceci souligne la différence entre ASF et des ONG de droits de l'homme qui optent pour la confrontation. Pourtant, il faut constater que le respect et l'exécution des jugements est un élément-clé de la restauration du système judiciaire (Etat de droit) auquel ASF envisage de contribuer⁴⁹.

En ce qui concerne les dommages et intérêts, la plupart des interlocuteurs ainsi que cette évaluation reconnaissent que c'est un problème plus large et surtout politique sur lequel ASF ne peut pas avoir

⁴⁶ ASF, *Rapport d'activités année 2001*, s.d., Bruxelles, p. 11.

⁴⁷ Voir M. SCHOTSMANS et C. GAKUMA, *L'état de la jurisprudence sur l'indemnisation liée au contentieux du génocide*, Kigali, Exposé rendu lors du séminaire sur l'indemnisation des victimes du génocide, 3 avril 2000, 15 p.

⁴⁸ Pour 2000, ASF indique même avoir assisté 2.557 parties civiles contre 983 prévenus. A base des remarques ci-dessus, il est clair que ceci n'implique pas nécessairement une réorientation fondamentale d'ASF vis-à-vis des parties civiles. ASF, *Rapport d'activités année 2001*, s.d., Bruxelles, p. 11. Il faut ajouter qu'il y a eu aussi des procès regroupés (c'est-à-dire englobant plusieurs accusés).

⁴⁹ Quelques avis cyniques soulignent que l'exécution de tous les jugements rendus implique l'exécution de la peine de mort pour un grand nombre de personnes.

une influence réelle. ASF a déjà fait le maximum en organisant un séminaire sur la question de la réparation⁵⁰. A ce sujet, il aurait été particulièrement intéressant et pertinent de bien analyser les risques, notamment la barrière politique dans ce dossier comme 'killing assumption'.

3. Le manque d' 'exit strategy' pour le transfert des dossiers au Barreau discutée ci-dessus (voir 4.1.1.) a évidemment un impact sur l'efficacité. Pour rendre un tel transfert efficace, une étude des capacités du Barreau est nécessaire: la capacité numérique, intellectuelle, logistique et socio-politique⁵¹. Par ailleurs, un désengagement efficace exige aussi que le Barreau soit capable de faire face, d'une manière générale (et pas seulement pour les dossiers transférés), à ce contentieux du génocide. ASF, soutenu par quelques interlocuteurs internationaux, souligne la mauvaise volonté du Barreau de prendre sa responsabilité dans ce contentieux.

L'évaluation reconnaît que le Barreau n'était sûrement pas un partenaire facile, néanmoins il semble qu'il y avait place pour quelques améliorations dans le processus, par exemple au niveau du système de suivi. En ce qui concerne le suivi des dossiers transférés, un système a été mis en place. Le suivi se limite surtout à un contrôle de pièces justificatives et ne s'étend pas à un suivi au niveau du contenu (par exemple, vérifier si la défense était bonne, oui ou non). Le suivi ne permet donc pas non plus de dire quoi que ce soit à propos de l'effet du transfert sur la défense judiciaire. Les statistiques indiquent qu'il y a déjà des dossiers transférés qui ont été clôturés⁵². Mais on ne peut en tirer de véritable conclusion, ni en terme qualitatif, ni en terme quantitatif, vu que la réforme judiciaire au Rwanda a paralysé les Tribunaux dans la période post-transfert. Ce dernier n'est clairement pas imputable à ASF, ni au Barreau.

5.1.2. Les formations

1. Comme il en a été discuté sous 4.1.2, les formations ont eu des effets 'mesurables' dans le sens où, par exemple, les juges (bénéficiaires des formations) font preuve de comprendre des notions juridiques techniques comme la non-assistance à personne en danger, les circonstances atténuantes, la différenciation des peines etc... L'évaluation constate que l'expertise d'ASF dans la matière n'est pas à

⁵⁰ En juin 2000, ASF et le Minijust ont organisé un séminaire sur la réparation. ASF et MINIJUST, *La réparation pour les victimes du génocide et des crimes contre l'humanité commis au Rwanda entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994*, Kigali, 7-9 juin 2000, 45 p. ASF a aussi participé à deux autres séminaires en avril 2000 et en janvier 2002. Néanmoins, ASF fait référence aux dommages et intérêts dans ses objectifs. De nouveau, ASF n'a pas explicité les résultats escomptés et indicateurs; pour cette raison, il n'est pas facile d'estimer l'efficacité selon les termes du 'cadre logique'.

⁵¹ Cela veut dire: est-ce que les avocats rwandais sont capables de faire face aux dossiers sensibles et à la pression politique et médiatique souvent liées? Bien que le nombre des avocats ait beaucoup augmenté, les autres capacités ne semblent pas assurées au sein du Barreau de Kigali. Tout au moins, beaucoup d'interlocuteurs (nationaux et internationaux) en doutent. Le Barreau reproche surtout à ASF de ne pas avoir aidé à chercher les moyens pour traiter les dossiers du contentieux du génocide.

⁵² 'Depuis la signature de ce protocole d'accord, 9 dossiers ont déjà pu être clôturés', ASF, *Rapport narratif final de synthèse du 1^{er} juillet 2002 au 31 octobre 2003*, s.d., Bruxelles, p. 4.

contester. L'effet des formations se manifeste plus en termes de connaissance des notions et en termes d'une capacité d'analyse plus critique qu'en une application de la loi comme cela a été avancé par ASF (par exemple, en ce qui concerne l'application de la loi 1996 après la loi de 2001⁵³). Ceci signifie que les formations n'ont *pas nécessairement* comme effet une application uniforme de la loi par les juges. D'autre part, cette analyse critique renforcée et plus affinée engendre des effets au-delà du contentieux du génocide. Tous les acteurs concernés confirment le professionnalisme et le niveau juridique élevé des formations.

2. Un autre élément dans l'estimation de la qualité des formations, à part l'appréciation et la connaissance plus pertinente des bénéficiaires des formations, est le matériel qu'ASF a mis à la disposition des bénéficiaires. La composition et la mise à disposition du travail de D. De Beer, *Loi rwandaise du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité. Commentaire et jurisprudence*, garantit un soutien continu aux acteurs qui appliquent la loi de 1996. Ce travail est d'une grande qualité et pertinence.

3. L'appréciation des formations d'ASF se manifeste par une large demande, adressée à ASF par des interlocuteurs nationaux, d'organiser plus de formations et sur des sujets différents (police judiciaire, réforme judiciaire, droit pénal, droit civil, etc...). De ceci, surgit même parfois l'idée qu'ASF est perçue comme le plombier du secteur justice au Rwanda.

5.1.3. Le programme d'aveux

Les problèmes au niveau de la pertinence de ce programme (voir 4.1.3.) ont aussi des effets sur l'efficacité du programme. Le programme n'est manifestement pas effectué dans une bonne atmosphère avec tous les magistrats de parquet. Il semble même que certains procureurs ont refusé de considérer les fiches d'ASF dans le cadre des libérations en janvier 2003⁵⁴. D'un autre côté, il est clair que les fiches d'ASF ne sont pas refusées partout. Il reste à voir si les fiches d'aveux compilées par ASF seront utilisées et traitées dans gacaca, leur efficacité en dépendra largement. Afin d'assurer l'efficacité des fiches, il est à recommander qu'ASF fasse le suivi sur le bon traitement de ces fiches dans gacaca. L'équipe d'évaluation a identifié un risque (sans certitude) à ce niveau. D'ailleurs l'équipe d'évaluation a l'impression qu'ASF, considérant le programme comme fini et clôturé, juge qu'il relève maintenant du parquet de décider quoi faire avec les fiches. Cette attitude pourrait être néfaste en

⁵³ A base des capacités d'analyse juridique acquises, différentes interprétations juridiques restent possible. Ceci est le cas dans chaque Etat de droit.

⁵⁴ Voir RÉPUBLIQUE RWANDAISE, *Instruction concernant l'exécution du communiqué présidentiel du 1er janvier 2003 venant de la présidence de la République qui concerne la libération provisoire des détenus des différentes catégories*, Kigali, 9 janvier 2003, 11 p.

terme d'efficacité. Une attitude active d'ASF en suivant et en assurant le bon traitement des fiches dans gacaca ainsi que par les Cours et Tribunaux s'impose.

5.1.4. Les activités de gacaca

Les différents aspects des activités dans gacaca ont été traités sous titre 4.1.4.

1. L'équipe d'évaluation constate que le manuel explicatif sur la loi gacaca est un instrument effectivement utilisé par beaucoup d'acteurs dans la phase pilote de gacaca qui a démarré en juin 2002. Des limitations de l'efficacité de ce manuel sont liées au contexte socio-culturel, par exemple les fiches annexées dans le manuel sont souvent beaucoup trop complexes pour les inyangamugayo; le manuel n'a pas non plus rapproché gacaca d'une part plus large de la population (par exemple, le taux d'analphabètes est trop élevé, le manuel trop technique)⁵⁵. Vu la complexité de ce manuel explicatif, le SNJG (à l'époque, la sixième chambre) a produit un petit manuel qui servirait parfois comme alternative au manuel. Ceci a réduit le recours au manuel; néanmoins, dans chaque juridiction gacaca de la phase pilote, au moins un manuel explicatif était présent.

2. Les agents décentralisés ainsi que le SNJG confirment l'utilité et l'efficacité des formations reçues d'ASF; grâce à ces formations, ils ont pu effectuer leurs tâches d'agents décentralisés. Il faut remarquer que la formation n'était pas seulement une formation juridique (contenu de la loi) mais comprenait aussi nombre d'éléments de gestion.

3. Comme soulevé ci-dessus (4.1.4.), les observations d'ASF sont appréciées par les nationaux mais elles courent le risque de l'instrumentalisation. En terme d'efficacité, il faut questionner le but des observations. Dans les documents d'ASF, les observations sont présentées comme du monitoring.⁵⁶ Si les observations d'ASF servent comme input et point de départ du monitoring, elles ne sont pas du monitoring à proprement parler, surtout pas sans analyse critique. Un monitoring efficace demande un engagement plus actif dans l'accompagnement du processus. Selon cette évaluation, semblerait plus près de la réalité actuelle une approche dans laquelle ces observations (pour lesquelles il n'y a d'ailleurs pas un financement spécial) servent à l'amélioration des autres activités gacaca d'ASF⁵⁷; pour le futur, il s'agit surtout des formations et de la composition d'un manuel (pour les secteurs) adapté à la

⁵⁵ ASF le mentionne comme objectif spécifique dans son Rapport narratif au 31 mars 2002: '*Rendre la loi accessible et compréhensible pour les citoyens...*' ASF (Gacaca, équipe juridico-technique), *Rapport narratif au 31 mars 2002*, Bruxelles, p. 3.

⁵⁶ Voir par exemple ASF, *Rapport narratif d'activités du 1^{er} janvier 2001 au 31 août 2002*, Bruxelles, p. 9.

⁵⁷ Voir dans ce cadre '*.....elle (ASF) a décidé d'organiser un monitoring, pour des besoins internes à la mission, devant lui servir de cadre de réflexion sur la manière générale de résoudre ou d'apporter une solution optimale à ce contentieux du génocide*', ASF, *Rapport narratif d'activités du 1^{er} janvier 2001 au 31 août 2002*, Bruxelles, p. 9. '*L'observation menée par ASF permet d'expérimenter une méthodologie de monitoring et de rédaction de rapports qui pourra être mise à profit dans le cadre d'autres projets.*', ASF, *Rapport annuel 2003*, Bruxelles, p. 4.

nouvelle loi de 2004. Dans cette optique, les observations servent comme instruments pour améliorer l'efficacité des autres activités d'ASF. Ceci est tout à fait justifiable; comme souligné à plusieurs occasions dans ce rapport, il est important de bien mettre en perspective les évolutions au Rwanda pour assurer une contribution positive des activités. Ainsi, ces observations peuvent aussi servir comme des données pour estimer la légitimation de la continuation des interventions ASF. Néanmoins, les évaluateurs recommandent d'ajouter des analyses afin d'assurer l'input des autres activités d'ASF - même si c'est uniquement pour des buts internes⁵⁸ - vu que les observations se multiplient vite et deviennent difficiles à maîtriser. Aussi, au vu du changement fréquent de personnel au bureau d'ASF à Kigali, il serait utile d'avoir des analyses plus succinctes (ceci est aussi pertinent en terme d'efficience).

5.1.5. Le recueil de jurisprudence

1. Comme soulevé sous 4.1.5., les recueils ont effectivement diffusé des jugements qui n'étaient pas facilement accessibles, même pas aux juges.
2. Il semble que ce soit surtout les séminaires qui ont augmenté l'efficacité des recueils. Les discussions qui s'y sont tenues ont accru l'esprit d'analyse critique des participants. Les participants aux séminaire se rendent compte de la valeur limitée et non exemplaire des jugements qui se trouvent dans le recueil. Néanmoins, l'équipe d'évaluation constate que des confusions existent sur ce dernier aspect des recueils au Rwanda – sans toutefois que cela soit suggéré par ASF. Certains acteurs nationaux ne pensent pas qu'il soit possible de parler de jurisprudence. Ceci indique un manque de familiarité avec et de connaissance de la notion de jurisprudence en droit civil (versus common law). Pour eux, une jurisprudence est d'office 'exemplaire', ce qui ne l'est pas dans les pays de tradition civile. Leur compréhension à ce sujet est influencée par des personnes qui sont venues de l'Uganda, un pays à la tradition de common law. La réforme judiciaire récente au Rwanda est une combinaison des deux systèmes (civil law and common law). Cette évaluation recommande que cet aspect reçoive une attention spéciale dans le cadre du recueil. Sinon, ces recueils risquent d'avoir des effets négatifs et non-intentionnés, par exemple en donnant une 'valeur de précédent' à certains jugements qui ne l'ont pas.
3. Finalement, l'efficacité des recueils de jurisprudence et des séminaires risque d'être limitée par le nouveau contexte juridique au Rwanda (c'est seulement la première catégorie qui sera jugée par des Tribunaux) et la réforme judiciaire (avec beaucoup de changements de poste et un juge unique au lieu d'un collège de juges).

⁵⁸ Remarquons que la distribution de simples observations n'exclue pas le risque d'instrumentalisation des

5.2. La visibilité des activités d'ASF et les attentes diverses

1. ASF est une association assez connue au Rwanda. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a dû constater que cette notoriété date surtout de la période avant 2001-2003. ASF est connue comme l'association des avocats qui prend en charge la défense des prévenus du génocide - et en deuxième instance des parties civiles - dans les Cours et Tribunaux. Quelques interlocuteurs pensent même qu'ASF joue toujours ce rôle. Beaucoup de Rwandais ont appris qu'ASF s'est retirée de l'assistance judiciaire mais ne savent pas très bien ce qu'ASF fait actuellement. Il est tangible que l'engagement actuel d'ASF dans gacaca est beaucoup moins visible pour les nationaux. Aussi les bénéficiaires directs de l'assistance judiciaire (les détenus et les parties civiles) ne connaissent pas les activités gacaca d'ASF, ils croient même qu'ASF est sortie du pays.

2. Ce manque de visibilité fait monter diverses attentes en direction d'ASF qui ne correspondent pas aux orientations actuelles d'ASF. Ces attentes font parfois conclure qu'ASF n'est pas efficace. Certains défauts sont ainsi (faussement) imputés à ASF. Un exemple en est la sensibilisation de la population aux droits de l'homme. On attend aussi toutes sortes de formations d'ASF (voir ci-dessus: ASF comme plombier du secteur justice au Rwanda).

5.3. Transparence et communication dans le cadre de l'efficacité

1. Les différentes attentes d'ASF nuisent à la perception d'efficacité par certains acteurs sur le terrain. Une plus grande transparence sur les limites des interventions d'ASF et une communication améliorée sur les activités concrètes pourrait éviter, ou au moins réduire, ces perceptions de manque d'efficacité (notamment sur des terrains où ASF n'est pas active). Il est à recommander qu'ASF investisse dans une communication plus claire de ses activités et limites au Rwanda.

2. En ce qui concerne les bénéficiaires directs de l'assistance judiciaire, l'évaluation a aussi constaté un manque de connaissance de la mission d'ASF et un manque de communication de la part d'ASF. Des parties civiles supposent, par exemple, que le jour de l'exécution des dommages et intérêts, elles doivent un pourcentage de ce montant aux avocats (d'ASF). Elles vivent avec cette conviction-là qu'elles sont en dette avec les avocats. Ceci indique un manque de communication sur la mission et la formule des avocats engagés par ASF. Les détenus se plaignent du fait qu'il n'y a pas de suivi de leurs dossiers, qu'ils ne savent pas, par exemple, si une demande de grâce a été formulée et où on en est.

3. Un défi de communication auquel ASF a dû faire face au Rwanda est l'identification et le contact des victimes parties civiles dans les collines; ceci n'est sûrement pas une tâche facile. ASF a partiellement résolu le problème d'identification des parties civiles d'une manière efficace en

observations (voir ci-dessus).

collaborant avec des parajuristes d'Ibuka⁵⁹. Mais les statistiques montrent que le problème reste réel⁶⁰. Un autre problème à ce sujet est qu'Ibuka a un groupe cible très spécifique et n'incorpore pas toutes les parties civiles. Donc, pour les autres victimes parties civiles, le problème d'efficacité de l'assistance judiciaire d'ASF persiste.

4. L'évaluation constate que la transparence et la communication auraient pu bénéficier d'une présence géographique plus développée (ASF a eu, à un moment donné, un bureau à Butare fermé en 1999). Surtout dans le but de mieux atteindre les parties civiles et leur expliquer la mission d'ASF une décentralisation plus avancée d'ASF aurait été efficace

5.4. Evaluation interne

1. Les rapports annuels d'ASF incluent des statistiques et des 'résultats' qui démontrent une efficacité de la mission au Rwanda. Néanmoins, une analyse globale des résultats et des effets attendus, non-attendus, intentionnés et non-intentionnés des activités au Rwanda n'a jamais été engagée⁶¹. Le siège (surtout le responsable du programme Rwanda) à Bruxelles visite le bureau à Kigali régulièrement (le comptable visite le bureau sur place) et en fait un debriefing au siège. Cette évaluation considère malheureux qu'il n'y ait pas de documents rédigés à base de ces visites. La mission effectuée par ASF n'est pas non plus conçue comme une base d'évaluation interne plus approfondie ni comme une base pour une mise en question de la mission ou de certains de ses aspects. Ceci est regrettable pour une association qui mène des activités importantes dans un pays depuis huit ans.

2. En termes de capacité de réflexion autocritique, on constate une différence entre le siège à Bruxelles et le bureau à Kigali. A Kigali, l'équipe d'évaluation a retrouvé peu de réflexion sur le futur ou sur des améliorations éventuelles des activités d'ASF. A Bruxelles, on retrouve plus de vision et même des ouvertures pour une analyse autocritique. Vu la situation post-génocide qui est toujours fragile au

⁵⁹ Ibuka est un collectif d'associations de victimes du génocide. Ibuka a des parajuristes dans chaque province qui prennent – entre autres - contact avec les victimes parties civiles.

⁶⁰ M. SCHOTSMANS et C. GAKUMA, *L'état de la jurisprudence sur l'indemnisation liée au contentieux du génocide*, Kigali, Exposé rendu lors du séminaire sur l'indemnisation des victimes du génocide, 3 avril 2000, 15 p.

⁶¹ Pourtant, la demande de financement 2002 comportait bien la programmation d'une synthèse des activités d'ASF au Rwanda depuis 1996 jusqu'au 31 décembre 2001 : *'au terme de cinq années de présence, le rapport d'activités d'ASF doit s'orienter vers un bilan de l'ensemble de son action et de l'activité dont elle a été témoin. (...) Il y aura donc un aspect informatif, analytique et réflexif. L'ambition est d'y aborder les différents aspects du processus auquel l'association a participé: politique, sociologique et philosophique. (...) Ce qui importe est que la mission collecte et traite toutes les données possibles et imaginables sur le 'traitement judiciaire du contentieux du génocide et des massacres au Rwanda' depuis juillet 1994 jusqu'au jour où les Juridictions Gacaca vont ouvrir leurs audiences. Y compris le traitement statistique et évolutif de ces données. Y compris tous les rapports onusiens ou d'Amnesty ou d'autres organisations. Y compris les aspects budgétaires. Y compris la sélection d'articles de presse rwandais (le Verdict notamment)'* ASF, *Documents de projets et plans d'action*

Rwanda et le contexte socio-politique qui n'est pas évident, il est recommandable qu'une attitude plus critique – qui est bien présente sur place selon ASF – se démontre d'une façon plus explicite⁶².

5.5. Efficacité dans le cadre de la prévention de conflits et la consolidation de paix

Bien que l'efficacité de certaines activités spécifiques est mesurable, la contribution effective à la prévention de conflit demande une vision et une analyse à long terme. Dans ces termes, la ligne budgétaire est très spécifique; en général, il faut accepter que la consolidation de paix est un processus à long terme et qu'en conséquence, l'efficacité des résultats et des effets pour la paix n'est pas mesurable à court terme. D'ailleurs, mesurer l'impact des activités spécifiques est assez difficile, vu que la paix et le conflit résultent de différentes activités et évolutions⁶³.

Néanmoins, le constat qu'ASF a été cruciale pour faire accepter le droit de la défense des prévenus, un des droits fondamentaux, démontre que les activités d'ASF sont efficaces plus spécifiquement en termes d'une contribution à la restauration d'un système judiciaire (Etat de droit). Les résultats de gacaca et la contribution de gacaca à la paix restent incertains pour le moment ; néanmoins gacaca était la seule approche possible pour le Rwanda, pour faire face au génocide et sortir de ce contentieux. Dans cette logique, contribuer à l'optimisation de ce processus est une contribution à la prévention de conflit au Rwanda, même si les résultats et les effets à long terme restent inconnus jusqu'à présent.

Vu la complexité des processus de paix et le temps qu'il faut pour évaluer des contributions à ces processus, il est recommandé , en terme d'efficacité:

- de bien définir le lien entre les résultats et la contribution des activités ainsi qu'entre les résultats escomptés et la prévention de conflit, la consolidation de paix ou la reconstruction de l'Etat de droit.
- d'indiquer comment les résultats seront mesurés (ici un 'cadre logique' mieux élaboré pourrait aider ASF au Rwanda).

d'ASF-B pour le Rwanda, le Burundi et la République Démocratique du Congo-2002, Synthèse, Bruxelles, s.d., p. 18.

⁶² On constate une crainte chez ASF de mettre certains aspects en question ou d'en discuter tout court. Un exemple concret est l'ethnicité au Rwanda et celle du staff. Néanmoins, nous avons rencontré des personnes qui reprochent à ASF de favoriser une ethnie (notamment celle de la majorité des prévenus – vu leur défense en droit par ASF), ce qui indique l'importance sociale du phénomène et sa susceptibilité. Il est à souligner que l'équipe d'évaluation n'a pas récolté des données qui sous-tendent ce reproche de favoriser une ethnie et que l'équipe n'en a pas du tout fait un élément-clé dans les enquêtes d'évaluation.

⁶³ Le projet Utstein conclut: *'It has become clear that there is as yet no science by which it is possible to assess accurately the peacebuilding impact of an individual project.'* Utstein Study of Peacebuilding, *o.c.*, p. 56. Néanmoins, l'étude SIDA souligne que la mesurabilité peut être améliorée par une meilleure conception du plan de projet (voir les recommandations).

- d'organiser des évaluations internes qui mesurent les résultats et qui les mettent en perspective avec la mission à long terme de l'association et avec l'évolution socio-politique et juridique.
- de bien suivre les effets des programmes et activités, même au-delà de la période spécifique de l'intervention.
- que la DGCD stimule un cadre qui permette une orientation vers différents aspects de la prévention de conflit, de la construction de paix et de l'Etat de droit; par exemple aussi bien du genre 'backward looking'⁶⁴ que 'forward looking'. En même temps, il est essentiel de coordonner, de préférence ensemble avec des autres acteurs bi- ou multilatéraux, les activités pour que les différentes interventions dans un pays se meuvent dans la même direction⁶⁵.

6. L'efficience

L'évaluation du rapport entre les résultats et les moyens peut s'articuler par des indicateurs financiers (6.1.) mais aussi non-financiers (6.2.). Cette appréciation est issue d'une analyse documentaire ainsi que d'une analyse des interviews. En vue d'assurer l'efficience dans le contexte plus large de la prévention de conflit et de la consolidation de paix, une approche au sein d'un 'basket funding' pourrait offrir une piste intéressante (6.3.).

6.1 Indicateurs financiers

ASF distingue trois aspects dans ce qu'elle nomme 'évaluation budgétaire': un contrôle mensuel à Kigali, un contrôle annuel du siège et un audit annuel. Pourtant lorsque l'équipe d'évaluation a évoqué, à Kigali, une description de l'évaluation d'efficience par dossier et par avocat, ASF nous indique explicitement, d'une part, qu'il n'y a pas de présentation séparée dans le budget des frais des expatriés à court terme et des frais des expatriés à long terme, d'autre part, qu'il est impossible de retracer en totalité les frais de l'avocat X sur le dossier Y.

A ce propos, ASF Bruxelles nous a expliqué les raisons de l'absence du calcul d'efficience par dossier, notamment fonction de la durée de traitement d'un dossier ainsi que les raisons de l'absence d'un calcul du coût par avocat. La réponse d'ASF illustre l'absence d'une base de données sur le coût détaillé par personne défendue qui nous semble requérir de la part d'ASF un enregistrement inexistant des étapes du traitement de sa défense sur la durée de cette défense entreprise. Cette base de données aurait pour

⁶⁴ Ce genre d'activité semble plus faire partie des ambitions des bailleurs de fonds que l'autre. Un exemple de backward looking au Rwanda est le processus gacaca et un exemple de forward looking est la problématique générale de l'assistance judiciaire; gacaca est plus populaire chez les BdF que l'assistance judiciaire.

⁶⁵ Un exemple d'actions qui peuvent se mouvoir dans différentes directions au Rwanda sont un appui au Barreau donc au monopole de plaidoirie et un appui par d'autres BdF au corps des défenseurs judiciaires.

but l'enregistrement comptable des activités de la mission à des fins de contrôle, pour se rendre redevable à l'égard du financeur. Cette base n'est certainement pas prescrite, comme le craindrait ASF, à des fins de discrimination dans un quelconque choix de la défense de telle personne en fonction de son coût évalué à l'avance 'trop' élevé. Dans le même ordre d'idée, loin de nous la préconisation d'une comparaison entre le coût par prévenu, pour lequel ASF affecte un avocat spécifique en raison de conflits d'intérêts entre les prévenus et le coût pour les parties civiles qui sont regroupées et assistées par le même avocat⁶⁶. Ainsi la pertinence d'une telle évaluation de l'efficacité consisterait dans l'inscription d'une mémoire institutionnelle d'ASF transparente, systématique et rendant compte à l'interne comme à l'externe. Cette base de données aurait également permis de prendre la mesure du problème de la succession d'avocats expatriés pour une même personne défendue, due au phénomène des remises conjuguée à l'engagement par ASF d'avocats à court terme.

1. Le calcul par dossier serait, selon ASF, un exercice complexe à cause d'un double choix non fait. Il s'agirait d'un premier choix sur la nature des dossiers à prendre en considération: dossiers clôturés uniquement ou dossiers clôturés et dossiers en cours ou dossiers prévenus et parties civiles. ASF affirme préférer prendre en considération le coût par personne défendue. Or nous n'avons pas eu accès à une telle évaluation pour la période 2001-2003⁶⁷. De plus, un autre choix entre différents types de coûts devrait être réalisé, selon ASF, en considérant:

- les coûts liés uniquement à la présence des avocats
- les coûts mentionnés ci-dessus additionnés aux divers frais de traduction, interprétariat, prise en charge des déplacements...
- les deux coûts ci-dessus additionnés aux frais d'encadrement.

ASF indique explicitement ne pas pouvoir identifier ces coûts par rubrique à cause de son organisation comptable, par exemple les expatriés sont enregistrés dans une seule ligne budgétaire sans faire de distinction entre avocats et les autres ou, autre exemple, chaque dossier a un coût spécifique fonction du nombre d'avocats, d'interprètes, de copies du dossier, véhicules et chauffeur, de journées de déplacement, de remises, de frais de secrétariat. Cet argument est fondé sur l'acceptation de l'organisation comptable par le bailleur lors de la signature du contrat de financement. Selon l'évaluation pourtant, il y va d'une utilité interne, bénéfique pour ASF, d'identifier ces coûts, notamment pour assurer et améliorer l'efficacité des activités d'ASF au Rwanda.

⁶⁶ Cette évaluation comparée est pourtant pratiquée par ASF dans la demande de financement attachée à la convention de 1999 tout en tempérant la portée du calcul par une appréciation de bon sens : *'en soi, une telle intervention n'a pas de prix, d'autant plus que le plus souvent, c'est de peines de mort dont il est question'*, ASF, *Projet Justice pour Tous au Rwanda, Demande de reconduction de la convention avec la Belgique*, Bruxelles, 19 février 1998, p. 6.

⁶⁷ Pour la période 1998-2000 dont le document tire un bilan, ASF indique un montant de 7437 euros par prévenu et 87 euros par partie civile. ASF, *Projet Justice pour Tous au Rwanda, Demande de reconduction de la convention avec la Belgique*, 19 février 1998, Bruxelles, p. 6.

2. Le calcul du coût par avocat et le suivi de son évolution est ventilé entre les avocats rwandais et les expatriés. Pour les premiers, le calcul du coût a subi la modification de la base de rémunération consécutive à la transmission au Barreau des dossiers. Une évaluation du coût des avocats rwandais est donc facilitée par le forfait attribué qui, au demeurant, varie en fonction de la répartition géographique de la cour ou tribunal devant laquelle ou lequel le dossier est appelé. L'évaluation de l'efficacité de l'avocat rwandais va de pair avec un suivi effectif et exigé par le financeur de la prise en charge du dossier puisque le montant, selon les conditions posées par la DGCD, est payé en deux tranches, l'une au début de la prise en charge et l'autre à la fin.

En ce qui concerne les avocats expatriés, le coût mensuel était calculé jusqu'à 2000 inclus puis ne l'a plus été. La raison avancée par ASF est que les expatriés prennent en charge, à partir de 2001, des tâches autres que l'assistance judiciaire consécutivement à la diversification progressive des activités de la mission. L'équipe d'évaluation estime regrettable de ne pas tenir à jour l'évolution⁶⁸ des coûts des expatriés en fonction des diverses tâches.

6.2. Indicateurs non-financiers

Au niveau des indicateurs non-financiers, quelques aspects méritent d'être soulevés.

1. Le bureau à Kigali et le siège à Bruxelles attestent qu'il existe une bonne relation entre les deux niveaux permettant une prise de décision efficace. Il ne semble pas toujours clair pour quels dossiers ou aspects une consultation du siège est requise, ceci résulte en des consultations abondantes. Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas pu constater que ces consultations abondantes donc moins efficaces ont un effet paralysant. Il a aussi été indiqué que la personnalité des personnes concernées joue un rôle là-dedans.

2. En ce qui concerne le staff, il faut constater qu'il y a des renouvellements trop fréquents du personnel. En outre, la consultation comparée des organigrammes successifs démontre des changements fréquents de la structure interne. Sur la période de janvier 2001-septembre 2002, l'organigramme et le personnel-clé (c'est-à-dire les coordinateurs) ont changé trois fois. Sur cette période, il y a eu trois chefs de mission⁶⁹. En 2004, l'organigramme et le chef de mission ont de

⁶⁸ Dès la convention de financement de 1999, une évaluation du coût global du projet par avocat et par mois pour 1997 est incluse dans le dossier technique de la demande de financement. C'est ici qu'ASF distingue aussi le coût par prévenu et le coût par partie civile. *Projet Justice pour Tous au Rwanda, Demande de reconduction de la convention avec la Belgique*, Bruxelles, 19 février 1998, p. 6 et annexe 2.

⁶⁹ Des coordinateurs sont nommés chefs de mission, il ne s'agissait donc pas des personnes entièrement nouvelles.

nouveau changé⁷⁰. De ceci, il surgit des soucis au niveau de l'efficacité, en termes d'accomplissement des tâches par chacun et de prise de décision. Des changements fréquents ne peuvent que réduire le niveau d'efficacité, vu les périodes de rajustements et le manque de continuité. Ces changements trop fréquents ne sont d'ailleurs pas bien perçus par des BdF; certains se demandent ce qu'il se passe chez ASF.

3. Dans le cadre de l'assistance judiciaire, les avocats expatriés à court terme ont parfois posé des problèmes au niveau de l'efficacité, surtout parce que, souvent, ils ne restaient même pas six semaines⁷¹. Cette formule d'expatrié à court terme a entraîné l'engagement de différents avocats dans les mêmes dossiers (qui devaient, de nouveau, se familiariser avec les dossiers) et des remises fréquentes y afférentes. Vu les coûts élevés y relatifs, l'évaluation estime que cette formule mérite d'être reconsidérée pour des missions futures (au Rwanda ou ailleurs).

4. Pour les recueils de jurisprudence, l'efficacité des traductions est mise en question. Il est clair que le coût est très élevé. Pour cela, l'équipe d'évaluation pense qu'il serait intéressant de mettre en perspective le niveau d'utilité de ces traductions intégrales (par exemple pour les chercheurs et les analyses réalisées par les non-Rwandaïes). Une alternative - mais à étudier d'une manière plus approfondie - pourrait être réalisée sous forme de résumés élaborés en français au lieu de traductions intégrales des jugements.

5. Comme expliqué ci-dessus, l'efficacité des observations gacaca effectuées par ASF mérite d'être augmentée, même dans l'approche où elles servent surtout à ASF (interne). Le nombre d'observations croît vite. Saisir la contribution d'ASF devient donc de plus en plus compliqué. Au vu du changement fréquent de personnel, l'utilité donc l'efficacité des observations ne peuvent être garanties qu'en ajoutant des analyses.

6.3. L'efficacité pour la consolidation de la paix: proposition d'une évaluation au sein d'un basket funding

Les remarques de l'inspecteur des finances, dès juillet 1998, indiquent la problématique de l'efficacité pour ce type d'intervention et plus concrètement des activités d'ASF au Rwanda. Il constate la nécessité d'une évaluation approfondie d'une indemnisation de l'avocat expatrié en fonction de son

⁷⁰ ASF, *Fonctionnement Justice Pour Tous au Rwanda de Janvier à Juin 2001*, 1p.; ASF, *Fonctionnement Justice Pour Tous au Rwanda du 17/07/2001*, 1p.; ASF, *Organigramme Avocats Sans Frontières Septembre 2002*, 1 p.; ASF, *Organigramme ASF-B. Janvier 2003*, 1p.; ASF, *Organigramme d'Avocats Sans Frontières / Rwanda*, 09/08/2004, 1 p.

⁷¹ Voir ASF, *Historique des expatriés et visiteurs de la mission Rwanda*, s.d., 7 p.

output et non en fonction d'un subside forfaitaire. Dans cette visée, des critères de performances sont avancés dans la note IFOS 585/123 du 17 juillet 1998: nombre d'accusés défendus, de conclusions écrites, d'acquittements et durée de la procédure, visites aux justiciables et descentes sur les lieux, nombre de plaidoiries, nombre de réunions et de participants et leur durée, etc... La présence de ces indicateurs de performances est posée comme condition de financement par la seconde convention de financement signée entre ASF et la DGCD le 24 février 1999. De même, les rapports narratifs de 1999 et de 2000, sanctionnant les activités financées sous la dite convention, font part de nombreuses données de suivi-évaluation ainsi que de plus nombreuses sources de données. Néanmoins, comme pour l'efficacité, ici aussi se pose le problème de manque de 'baseline data'. La demande de financement qui suit et qui concerne le premier projet régional nommé 'Justice pour tous en Afrique Centrale' donnant lieu à la convention de financement du 18 septembre 2001 ne propose plus une description aussi détaillée des objectifs, de la stratégie et des moyens prévus. Ce sont les demandes de financement suivantes aboutissant aux deux conventions de financement 2002 et 2003 qui se réfèrent à nouveau, pour chaque pays, à un ensemble évaluatif où sont prévus pour chaque 'objectif spécifique', les 'activités', la 'programmation' dans le temps, les 'voies et les moyens'. Pour autant, les analyses des rapports narratifs y relatifs sont faiblement étayées sur des chiffres, leurs traitements donc sur la question d'efficacité.

Il est souhaitable de considérer la problématique d'évaluation d'efficacité d'une manière structurée. Une approche possible est de l'organiser au sein d'un basket funding⁷².

Ce basket funding pourrait être organisé à deux niveaux: ou bien au niveau de l'ONG ou bien au niveau du secteur.

1. Au niveau de l'ONG, un basket funding agrandira la transparence des activités dans le secteur et évitera des duplications d'activités et frais possibles. Ceci permettra aussi à l'ONG de rapporter d'une manière plus efficace selon les critères du basket funding au lieu des critères des demandes de chaque BdF (ce qui donne, comme il en a été question ci-dessus, un rapportage très partiel). Ceci pourrait aussi renforcer les activités et interventions, vu qu'elles sont appuyées par un groupe de BdF au lieu d'un seul (ou deux) BdF. Vu le contexte rwandais, ceci semble un avantage réel pour une ONG; elle pourrait impulser des dialogues, ce qu'elle n'ose pas sans cet appui des divers BdF.

2. Un basket funding au niveau du secteur 'justice' pourrait être encore plus efficace. Au sein d'une telle structure, différents BdF pourrait identifier les priorités, au-delà des activités d'une seule ONG. Le secteur justice au Rwanda comprend aussi par exemple le projet bilatéral belge au Minijust et à la

⁷² Cette approche a, par ailleurs, été proposée durant les interviews, par des interlocuteurs internationaux comme nationaux.

Cour Suprême/gacaca, les activités de GTZ dans le secteur justice, les activités de RCN, PRI, CDDH⁷³ etc... Un basket funding des différents bailleurs pour le secteur justice (ou un sub-secteur comme gacaca) pourrait non seulement mieux intégrer les différentes activités, éviter des duplications, augmenter la transparence mais, de nouveau, cela pourrait aussi renforcer les activités, vu que chaque intervention est couverte par ce parapluie du basket funding et des divers BdF y participant.

7. La durabilité

Un élément-clé dans l'étude de la durabilité pour des projets de droits de l'homme et de prévention des conflits est une analyse approfondie du contexte combinée avec la mise en perspective des activités et de la procédure adoptée dans ce contexte⁷⁴. Dans la perspective du contexte rwandais, ont été identifiés trois axes: la durabilité des activités d'ASF au Rwanda, la durabilité de la façon de travailler d'ASF au Rwanda, la durabilité de l'association ASF au Rwanda.

7.1. La durabilité des activités d'ASF au Rwanda

Les interventions de développement n'envisagent pas des interventions directes éternelles. Il est important que les activités créent des effets durables. Etudier les effets durables de certaines activités n'est pas évident vu que les programmes ont été lancés assez récemment et sont toujours en cours.

1. En ce qui concerne l'assistance judiciaire, il y a tout de même des résultats dont on peut attendre un effet à long terme. L'effet principal semble la reconnaissance du droit de la défense des prévenus du génocide (voir supra). Divers interlocuteurs partagent, ensemble avec l'équipe d'évaluation, la conviction que le respect pour ce droit fondamental est dû à ASF.

Ci-dessus, d'autres éléments ont également été constatés dont l'effet va au-delà du contentieux du génocide et au-delà de la période d'intervention directe d'ASF, par exemple l'appropriation par des juges des notions juridiques comme les circonstances atténuantes et la motivation des jugements. Une telle appropriation va aussi améliorer le travail des juges dans le droit commun. Néanmoins, deux remarques peuvent être faites en terme de durabilité.

- Ces effets promoteurs doivent être resitués dans le contexte de la réforme judiciaire au Rwanda. Vu cette réforme, beaucoup de juges ne restent pas sur place ou même pas en fonction. Ceci provoque une perte de connaissance et une perte de l'expertise apportée par ASF dans le secteur. Dans la perspective de la durabilité, le timing des formations (sur les

⁷³ En grandes lignes, les activités principales des autres ONG internationales au Rwanda (2001-2003) sont les suivants RCN: appui matériel et logistique au Parquet; PRI: formation du personnel des prisons et des prisonniers, observations de gacaca; CDDH: formation du et appui au corps de défenseurs judiciaires; DiDé: soutien aux cachots par l'organisation de et l'appui aux activités professionnelles pour les détenus (couture, agriculture, élevage ...).

⁷⁴ Voir les approches de *SIDA*, *CIAS* et *Utstein*.

recueils de jurisprudence) d'ASF organisées en 2003 pour les juges et défenseurs judiciaires⁷⁵ est ainsi douteux, vu que le processus de la réforme judiciaire était largement connu à ce moment.

En ce qui concerne les effets promoteurs et leur restriction possible par la réforme judiciaire, on ne peut que constater, avec ASF, que la réforme judiciaire et les effets négatifs pour la durabilité des activités d'ASF vont au-delà de la gestion d'ASF. Néanmoins, il vaut la peine de prendre en compte et d'analyser les risques de telles évolutions dans le pays. Une analyse critique de risques devrait stimuler un processus de réflexion au sein d'ASF sur la question de savoir comment assurer la durabilité dans un tel contexte évolutif. Il est clair que les réponses ne sont pas évidentes, néanmoins il est regrettable que ce processus de réflexion n'est pas entamé⁷⁶.

- Vu le contexte socio-économique, doit être appréhendé un autre problème de durabilité lié à l'assistance judiciaire, notamment le problème des honoraires. ASF a engagé des expatriés et des avocats rwandais pour assurer la défense des prévenus et des victimes. L'aspect financier était un moyen pour ASF d'encourager des Rwandais à s'engager dans les procès du génocide⁷⁷. De ce point de vue, des honoraires assez élevés étaient justifiés. Ces honoraires élevés ont eu un effet pervers pour l'assistance judiciaire générale et les honoraires que les avocats peuvent prendre en compte parce que ces honoraires élevés sont devenus des standards auxquels les avocats et le Barreau se réfèrent⁷⁸. Au niveau des taux des honoraires, l'évaluation constate qu'il est absolument nécessaire de les intégrer dans le cadre socio-économique et politique d'un pays. En ce qui concerne les conséquences des honoraires, l'effet direct (notamment encourager des avocats rwandais) a aveuglé complètement les effets durables. Selon notre évaluation considérer les effets durables des honoraires implique une certaine réflexion au-delà de l'activité directe d'ASF (notamment l'assistance judiciaire dans le contentieux du génocide) et une incorporation minimale, dès le début, du problème d'assistance judiciaire générale dans les pays en voie de développement.

⁷⁵ Une formation identique a été organisée à l'attention des avocats. Pour les avocats, cette question-ci liée à la durabilité ne se pose pas. Pour les défenseurs judiciaires par contre, tout dépendra de leur sort dans le futur (abrogation de leur statut ou non).

⁷⁶ Au niveau d'une éventuelle analyse et maîtrise des risques ainsi qu'au niveau de la durabilité, l'approche d'ASF n'est pas très explicite comme l'illustrent différentes attitudes au sein d'ASF (Kigali et Bruxelles). Pour certains, il s'agit surtout d'un follow-up des évolutions d'aussi près que possible (sans anticipation) ; pour d'autres, les effets durables peuvent être assurés par le simple fait de la présence d'une connaissance améliorée dans le pays. Ce dernier point consiste clairement en une conception trop limitée des effets durables.

⁷⁷ S'y ajoute la conviction au sein d'ASF qu'il était impossible de justifier des discriminations entre avocats blancs et noirs, entre avocats expatriés et avocats nationaux.

⁷⁸ Ils s'y réfèrent, entre autres, lors de la discussion de la mise sur pied d'un Fonds d'Assistance Judiciaire au sein de Minijust.

2. Pour les activités gacaca d'ASF, on constate, là aussi, que la durabilité est soumise à l'évolution législative. La nouvelle loi gacaca de 2004⁷⁹ a changé nombre d'aspects, ce qui rend périmés le manuel et les formations données sur l'ancienne loi. Conclure que la contribution d'ASF était une perte d'énergie serait pourtant précipité. La contribution d'ASF doit être mise en perspective avec la ligne budgétaire de la DGCD, notamment la prévention de conflit (/consolidation de paix). Plus que d'autres activités soutenues par la coopération, la prévention de conflit et la consolidation de paix sont des processus à long terme. C'est dans ce cadre que, par exemple, le manuel explicatif vaut d'être conçu au niveau de la durabilité. La phase pilote pour laquelle le manuel a été composé était, dans la conception rwandaise du processus gacaca, un pas nécessaire qui valait bien de recevoir un appui. Comme il a été annoncé, la loi a été révisée après l'expérience pilote. En ce qui concerne les activités actuellement envisagées par ASF (notamment les formations), la durabilité et la contribution au processus de consolidation de paix dépendront largement du déroulement de gacaca et de l'engagement effectif du GR. En vue de gérer au maximum la durabilité des activités, il est à recommander qu'ASF intensifie ses activités de suivi, monitoring, partenariat et lobbying actifs - ensemble avec d'autres acteurs sur le terrain - pour que le déroulement de gacaca et l'engagement du GR évoluent dans la bonne direction.

7.2. La durabilité de la façon de travailler d'ASF au Rwanda

Au niveau de la façon de travailler, différentes formules sont possibles. D'un côté de l'axe se trouvent les activités menées en toute indépendance et sans liens avec d'autres institutions ou organisations, de l'autre côté se trouve un partenariat total et en interdépendance. En général, le niveau de collaboration dépend de l'activité menée et du futur envisagé. Il n'y a donc pas une seule formule préférable. Pourtant, il est manifeste que la concurrence est destructrice plutôt que stimulante.

7.2.1. La collaboration et création de synergies

ASF collabore avec différents acteurs au Rwanda: le Barreau, le SNJG, la Cour Suprême, des ONG internationales, ses bailleurs de fonds (BdF), etc... Les enjeux avec chacun des acteurs sont fort différents ainsi que la collaboration.

1. Un des relations les plus complexes est celle qui existe entre ASF et le Barreau de Kigali. Il y a eu des périodes calmes mais aussi des épisodes agités dans cette relation. Le Barreau et ASF balancent entre collaboration et concurrence.

⁷⁹ Loi n°16/2004 du 19 juin 2004, Loi organique portant organisation, compétence et fonctionnement des Juridictions Gacaca chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives de crimes de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 1994, *Journal Officiel du 19 juin 2004*, numéro spécial, version française p. 59-86.

- L'évaluation distingue deux éléments-clés et liés, c'est-à-dire la démarcation de terrain et la reconnaissance de l'un par l'autre. Au début des activités d'ASF au Rwanda, il n'y avait pas de Barreau. Le Barreau existe depuis 1997 et est depuis dirigé par des avocats très conscients du rôle important qu'un Barreau peut jouer. Assez vite, des questions de démarcation de terrain se sont posées: attribution des dossiers, aspects d'honoraires des avocats, etc... Dans l'assistance judiciaire, ASF avait un mode de travail que désormais elle devrait partager avec le Barreau. Le Barreau, de son côté, n'a certainement pas été un partenaire facile, il a voulu avoir accès aux moyens financiers dont ASF disposait, ce qui était pour ASF (et ses BdF) impossible. D'un côté, il y avait une volonté de collaboration, d'un autre côté, une concurrence inhérente. De plus, le Barreau ne se sentait pas soutenu par ASF qui assistait plutôt les avocats individuels (à travers les honoraires). Le Barreau se plaint de ceci que – comme institution – il a reçu très peu d'aide d'ASF (par exemple, le Barreau voulait avoir accès aux finances et gestion d'ASF, ce qu'ASF refusait). Pour cette raison, il ne se sent pas reconnu par ASF, il y a même des plaintes de mépris personnel (manque de reconnaissance de la dignité des avocats et du Barreau rwandais). D'un côté, le Barreau qualifie la collaboration du passé comme non constructive et caractérisée par un manque de transparence total d'ASF. Le Barreau trouve qu'il est le partenaire 'naturel' d'ASF et il ne se sent pas reconnu comme tel par ASF⁸⁰. ASF, de son côté, souligne une mauvaise compréhension par le Barreau de ses moyens et des limites de ses activités et la volonté primaire du Barreau de toucher aux moyens financiers d'ASF. Selon ASF, ASF et le Barreau ne partagent pas toujours les mêmes intérêts, vu que le renforcement du Barreau comme institution n'était pas l'objectif de l'assistance judiciaire. Néanmoins, ASF a explicité comme l'un de ses objectifs la création d'un Barreau et l'accroissement des capacités pour faire face au règlement non-violent des conflits et à la consolidation de la paix (voir sous le titre 3).

- Le but de cette évaluation n'est pas d'établir un suivi de faits, de conflits, de débâcles et de juger des interprétations / accusations à tort et à juste titre. Par contre, on constate qu'en fonction de la durabilité, une collaboration constructive entre ASF et le Barreau est requise. Même si l'objectif principal d'ASF était l'assistance judiciaire même, on constate que la durabilité, en termes d'un bon suivi de l'assistance judiciaire au Rwanda (et par exemple, des dossiers transférés), peut seulement être garantie à condition que le Barreau ait la capacité gestionnaire. Cette capacité et le transfert de connaissance y relatif, n'ont manifestement pas été un élément-clé retenu par ASF lorsqu'elle a conçu sa collaboration avec le Barreau (voir

⁸⁰ Un exemple est que le Barreau méprise l'intervention d'ASF dans gacaca mais ajoute que si ces actions avaient été entreprises en collaboration avec le Barreau, ce serait peut-être acceptable. Le Barreau est d'avis que la réorientation d'ASF envers gacaca est une négation de sa tâche en tant qu'association d'avocats' (voir plus là-dessus sous 7.3.).

aussi le manque d' 'exit strategy', manque de vision de long terme à ce niveau). L'évaluation estime que, malgré les tensions peut-être 'naturelles', une collaboration constructive est indispensable pour la durabilité d'une quelconque intervention au niveau de l'assistance judiciaire, surtout dans les pays prévoyant un monopole de la plaidoirie pour les avocats (là-dessus, voir infra). L'importance donnée par le Barreau à l'aspect financier a sans doute également contribué à nuire à la relation.

2. La réorientation d'ASF de l'assistance judiciaire vers les activités gacaca a aussi fondamentalement changé sa relation de collaboration avec des organismes gouvernementaux, comme par exemple le SNJG. Les activités gacaca nécessitent une collaboration avec le SNJG. A ce niveau, il faut noter que c'est surtout le SNJG qui est très content de la collaboration avec ASF. ASF, pour sa part, la ressent de la même façon, les seuls problèmes se situant au niveau pratique mais n'étant pas fondamentaux, comme par exemple le problème pour fixer les calendriers concordants. Néanmoins, ces adaptations et fluctuations d'agenda compliquent la gestion de la mission d'ASF qui doit tenir compte non seulement des partenaires rwandais mais aussi des BdF. D'autres acteurs nationaux, comme le Minijust et des juges, reprochent à ASF de venir sur le terrain avec leur programmes fixés à l'avance, sans les prendre en considération. Pour eux, ceci constitue un problème important de collaboration et de reconnaissance des acteurs rwandais. Néanmoins, l'équipe d'évaluation constate que bien que ce réflexe de vouloir être consulté à l'avance soit positif en soi, il faut se demander si l'engagement oralement exprimé par ces organismes est sincère et pourrait réellement être réalisé⁸¹. De manière plus complexe, il vaut d'être étudié de manière plus approfondie si un engagement direct auprès des institutions gouvernementales est un rôle à jouer par ASF (voir plus ci-dessus, sous la question du mandat).

3. La collaboration avec d'autres ONG internationales (comme par exemple, PRI et RCN) est caractérisée par un mélange de collaboration très constructive (il y a des concertations spécifiques, des échanges formels et informels avec les autres ONG internationales en justice, ASF participe également aux concertations gacaca organisées par l'ambassade belge) et de concurrence. Un exemple-clé perçu par la majorité des interlocuteurs comme un manque total de collaboration est le programme d'aveux d'ASF en concurrence avec le programme de RCN. A part ce programme d'aveux dont l'équipe a évoqué les problèmes ci-dessus, il faut constater que ces ONG sont des partenaires naturels d'un côté (ils ont tous le même grand but en tête) mais aussi des concurrents naturels de l'autre (au niveau du financement des organisations). Là où on reproche à ASF de ne pas collaborer, de ne pas partager ses

⁸¹ Voir, par exemple, l'évaluation du projet CTB au Rwanda où on constate un manque de prise de responsabilité de la part des autorités rwandaises. M. SCHOTSMANS, *Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet 'Appui au renforcement de l'Etat de droit et de la justice au Rwanda'*, Bruxelles (CTB), Mai 2004, 107 p.

idées, de ne pas agir en toute transparence,⁸² ASF ressent l'attitude des autres ONG de la même façon. Ceci est naturellement lié à la concurrence en face des BdF, telle qu'elle est reconnue par tous les concernés. Néanmoins, en terme d'évaluation il est à souligner qu'une collaboration plus transparente ne pourrait qu'agrandir et multiplier les effets durables des activités des différentes ONG.

7.2.2. Approche collaborative en face du gouvernement en matière de gacaca

ASF est une ONG et reçoit des budgets sur la ligne budgétaire 'prévention de conflits, consolidation de la paix et droits de l'homme'. Ceci constitue un autre mécanisme d'assistance au développement que, par exemple, le programme de cogestion au Minijust de la CTB. La cogestion requiert une collaboration approfondie entre le partenaire rwandais et belge. Une ONG doit aussi fonctionner dans le cadre de l'agrément national. Néanmoins, les ONG internationales jouissent en général d'une indépendance plus grande.

Pendant la période d'assistance judiciaire, ASF fonctionnait d'une manière assez indépendante des organisations gouvernementales. La réorientation vers gacaca a aussi entraîné une réorientation au niveau de l'approche de la collaboration avec le gouvernement rwandais et plus particulièrement avec le SNJG (sur la collaboration entre ASF et SNJG, voir ci-dessus). Cette approche collaborative est louée par certains interlocuteurs (comme le SNJG, le Minijust, des BdF) mais mise en question par d'autres (BdF et ONG).

1. Un élément positif est que, de cette façon, une voix d'expertise et une voix critique peuvent entrer au SNJG ; le risque est que la voix critique soit asphyxiée par le SNJG et les contraintes et conditions qu'il impose comme cadre de travail pour ASF. Un exemple donné est qu'ASF ne critique plus - au moins pas ouvertement - la loi gacaca, tandis qu'elle le faisait beaucoup plus dans le passé. De cette façon, ASF donne une légitimité à la loi et à l'évolution gacaca là où d'autres acteurs trouvent qu'une voix beaucoup plus critique est plus adéquate.

2. ASF, pour sa part, ne cache pas l'approche collaborative actuelle et indique que, même dans des situations difficiles, (avec un gouvernement rwandais peu légitime, au vu des irrégularités commises pendant la période électorale et du registre de violations des droits de l'homme), il est plus constructif de s'engager au lieu de se désengager et de laisser le Rwanda et les Rwandais à leur propre sort. ASF indique aussi qu'ASF diffère des ONG de droits de l'homme comme HRW qui, en premier lieu, observent et mettent en relief les abus des droits de l'homme. Cette approche est partagée par le gouvernement belge dans sa politique d'engagement avec le Rwanda et, comme cela a été soulevé au niveau de la pertinence, les autres tâches à faire dans le secteur justice, hormis lister les abus, sont

⁸² Un autre exemple est le fait qu'ASF a commencé des observations gacaca sans que les autres acteurs étaient au

manifestes. Ceci nous amène à constater que c'est une approche justifiable, même s'il y a différentes opinions à ce sujet. Néanmoins, nous ne pouvons qu'ajouter que ces situations difficiles demandent une vigilance particulière. C'est à ce niveau qu'il y a peu de garanties actuellement, différents interlocuteurs reconnaissant le problème auxquels eux aussi font face et que l'on peut résumer par l'expression 'avoir le nez dans le guidon'. Dès que l'on met les pieds dans un contexte, il est parfois difficile de garder une distance. L'approche collaborative impliquant une diplomatie envers les acteurs rwandais, elle complique encore la donne.

3. L'équipe d'évaluation recommande une vigilance particulière et continue dans cette matière. Des rapports d'ASF plus élaborés, plus critiques en intégrant différents aspects de l'évolution socio-juridique et plus harmonisés pourraient, partiellement, répondre à cette nécessaire vigilance augmentée (voir aussi ci-dessus les risques d'instrumentalisation).

4. D'une manière plus fondamentale, la question est la suivante: jusqu'où des ONG doivent / peuvent entrer dans une logique de collaboration intense. A ce niveau des réflexions s'imposent aussi bien à ASF qu'à la DGCD. Le choix entre des projets de cogestion et des programmes bilatéraux indirects réalisés par le biais des ONG vaut d'être examiné. Quelle est la relation exacte entre ces deux approches et l'atout actuel de chacun? Est-ce que l'expertise ponctuelle d'ASF ne mérite pas d'être plus soulignée et peut-être même être prise en considération par les interventions directes (par exemple, ASF comme consultant et/ou conseiller technique)? Si un programme bilatéral entre nécessairement dans la logique de collaboration, la valeur additive des ONG qui entrent dans une approche semblable vaut d'être explicitée, surtout parce que l'évaluation a aussi constaté (voir ci-dessus) des risques de duplications des interventions⁸³.

7.3. La durabilité et le mandat de l'association ASF au Rwanda

La durabilité de l'association ASF au Rwanda est fortement liée au mandat d'ASF et à l'évolution de celui-ci.

1. Comme discuté ci-dessus, l'approche juridique du contentieux du génocide a évolué d'une approche de justice classique à une approche de justice participative notamment gacaca. ASF a suivi cette évolution dans ses activités et depuis 2002, l'assistance judiciaire n'est plus l'activité principale d'ASF au Rwanda. La réorientation d'ASF de l'assistance judiciaire vers un engagement plus important dans gacaca est perçue différemment par des interlocuteurs divers. Comme mentionné ci-dessus, le Minijust

courant.

⁸³ En même temps, on constate que les ONG sont beaucoup plus flexibles et peuvent répondre aux besoins plus vite que la cogestion.

et le SNJG l'applaudissent. Par contre, le Barreau la considère comme opportuniste et y voit un abandon des tâches fondamentales d'ASF, notamment l'assistance judiciaire et un appui au Barreau. D'autres acteurs en justice, comme des juges et des magistrats de parquet, partagent l'opinion qu'ASF a toujours une tâche dans l'assistance judiciaire, sans nécessairement condamner l'engagement dans gacaca. Beaucoup de bailleurs de fonds et d'ONG sont plus ou moins du même avis, souvent en soulignant que l'engagement d'ASF dans gacaca était un moyen de faire survivre l'association au Rwanda, plutôt que l'émanation d'une vision à long terme d'ASF.

2. Dans l'assistance judiciaire, l'avantage comparatif d'ASF était clair (vu l'expertise des avocats), par contre il ne l'est pas nécessairement pour gacaca, surtout pas quand les formations incluent aussi des modules de gestion. En ce qui concerne l'aspect juridique de la loi 2001, l'équipe d'évaluation observe pourtant que, vu la chronologie des choses, ASF avait une connaissance privilégiée par rapport aux autres acteurs (nationaux et internationaux) donc un réel avantage comparatif.

3. Le fait que la réorientation d'ASF est en même temps perçue comme une volonté de se perpétuer (au Rwanda) fait surgir pour différents interlocuteurs des questions sur la spécificité et la clarté du mandat d'ASF. L'équipe d'évaluation partage le souci que, *ab initio*, le mandat d'ASF dans gacaca et la vision à long terme là-dessus n'étaient pas clairs. Bien qu'ASF (Kigali) présente son engagement dans gacaca aujourd'hui comme une partie intégrale de la logique d'ASF depuis 1996 - notamment le traitement du contentieux du génocide - l'évaluation fait ressortir que cette orientation n'était pas évidente, ni envisagée longtemps à l'avance. Il est clair que des discussions ont eu lieu, au sein d'ASF, sur son rôle à jouer à Kigali (cela veut dire: retrait de l'assistance judiciaire et engagement dans gacaca⁸⁴). Il semble que la discussion du mandat et des engagements spécifiques d'ASF au Rwanda n'était pas entièrement finalisée au moment de la mission évaluatrice. Ceci est confirmé par le fait que différents interlocuteurs mais aussi ASF ne sont pas sûrs des futures activités d'ASF dans le pays⁸⁵.

4. Une piste d'activité possible dans le futur qui a été révélée par ASF est de s'engager d'une manière ou d'une autre (la formule exacte n'était pas claire au moment de la mission évaluatrice) dans la défense des prévenus de la *première catégorie*. Dans le cadre de gacaca, on s'attend à une grande catégorie de prévenus de la première catégorie qui sera toujours jugée en dehors de gacaca et par les Tribunaux classiques. Certains voient cette piste comme constructive et même nécessaire, vu l'importance numérique de ce contentieux et l'expertise d'ASF. Néanmoins, les acteurs internationaux hésitent et pensent qu'un réengagement d'ASF dans quelque chose qu'elle n'a pas bien terminé serait

⁸⁴ En 2002, pour certains acteurs au Rwanda, ASF était en voie de partir du pays.

⁸⁵ Selon certains interlocuteurs, il ne reste rien à faire pour ASF dans gacaca après les formations. Une minorité pense qu'il est temps pour ASF de partir. ASF s'est, en effet, retirée de l'assistance judiciaire et sa contribution possible dans gacaca finira bientôt selon eux.

difficile. L'équipe d'évaluation estime que c'est une piste valable et pertinente à explorer - vu le besoin réel à ce niveau - mais recommande dans ce cas une bonne explicitation *ab initio* de la relation avec le Barreau et d'une 'exit strategy' bien méditée.

5. ASF, par contre, a jusqu'à présent décidé de limiter ses interventions au contentieux du génocide. Sur le terrain il y a une large demande adressée à ASF de jouer un rôle dans le *droit commun*. A ce niveau, des incompréhensions sur des limites d'ASF existent et des reproches sont dès lors adressés à ASF. Un exemple est la discussion sur l'assistance/aide judiciaire en général (ou accès au droit). Différents BdF et ONG sont d'avis qu'ASF néglige son rôle à ce sujet. Ils ne comprennent pas qu'une association d'avocats ne s'engage pas d'une manière plus sincère dans la problématique, par exemple dans la discussion de la disparition ou non des défenseurs judiciaires⁸⁶; d'un côté, ASF a élargi son mandat en intervenant dans le domaine non strictement juridique (notamment gacaca), de l'autre côté, ASF tient aux limites du contentieux du génocide. Ceci est perçu comme illogique et même indéfendable.

ASF pour sa part refuse de s'impliquer dans le débat sur l'opportunité du maintien ou non du corps des défenseurs judiciaires parce que, quoi qu'elle puisse faire à ce sujet, elle serait prise en otage. Le soutien aux défenseurs judiciaires serait interprété par le Barreau comme une trahison ; une prise de position défavorable serait tout aussi inadéquate et mal interprétée par d'autres.

En terme d'évaluation, nous estimons qu'il y a des limites à chaque intervention, en addition aux limites qui sont nécessaires pour assurer un bon suivi et des résultats spécifiques. Plonger dans toutes sortes d'activités n'assure pas une vision à long terme et est souvent dirigé par les intérêts de l'association plutôt que par les intérêts nationaux bien envisagés. Bien que des limites soient inhérentes à chaque intervention, un acteur sur le terrain ne peut pas opérer sans garder l'œil ouvert sur le contexte socio-politique et légal dans lequel il opère (voir ci-dessus). Dans ce cadre, ASF doit se rendre compte que la non-action est une forme d'agir. Par exemple, dans le dossier des défenseurs judiciaires, le manque de prise de position explicite par ASF est interprété comme une prise de position en faveur du Barreau et en défaveur des défenseurs judiciaires. Vu qu'ASF est considéré comme un acteur principal en matière d'assistance judiciaire, ceci peut avoir un impact large non-intentionné et peut-être non attendu; cela peut même être en contradiction avec des objectifs d'ASF par exemple la restauration du système judiciaire et plus spécifiquement le soutien aux défenseurs

⁸⁶ Le CDDH lutte pour le statut des défenseurs judiciaires (qui ne sont pas forcément des licenciés en droit et qui adoptent des tarifs plus modestes). L'évolution dernière indique que le Minijust veut abroger le statut de défenseur judiciaire en accordant un monopole total de plaidoirie aux avocats, licenciés en droit. Ceci est conforme à l'opinion du Barreau et selon différents interlocuteurs, ceci est aussi la position d'ASF. En tout cas, ASF ne s'engage pas d'une façon active pour le maintien des défenseurs judiciaires.

judiciaires qui a été formulé comme objectif d'ASF⁸⁷. L'évaluation recommande qu'ASF étudie comment sortir de cette situation de prise en otage d'ASF vu l'impact sur son objectif de restauration du système judiciaire.

6. Trois recommandations liés au mandat peuvent être faites:

- ASF devrait communiquer d'une façon plus claire les limites de son mandat, de ses actions directes, pour éviter que certains défauts soient imputés à ASF tandis qu'ils se réfèrent à des facteurs qui vont peut-être au-delà du mandat d'ASF au Rwanda. Beaucoup d'attentes sont basées sur l'activité initiale d'ASF (assistance judiciaire) et le nom de l'association ('Avocats'). Une meilleure communication (liée à une plus grande visibilité, voir ci-dessus) semble nécessaire pour éviter de fausses attentes.
- ASF doit se rendre compte de sa position et sa notoriété. Ne pas agir (par exemple pour des raisons de mandat) est une forme d'agir et peut donc entraîner des impacts importants dans le secteur de la justice.
- Une vision plus explicite à long terme *ab initio* permettra de mieux insérer chaque activité dans les objectifs plus larges d'ASF de la reconstruction de l'Etat de droit. Comme cela a d'ailleurs été constaté ci-dessus, les activités d'ASF ont un impact sur l'aide judiciaire aux pays en voie de développement, par exemple en termes d'honoraires attendus.

7.4. La durabilité dans le cadre de la prévention de conflits et la consolidation de paix

1. Assurer la durabilité des interventions pour la prévention de conflit est extrêmement difficile, surtout parce que la paix dépend de beaucoup de facteurs et pas seulement des projets ou des interventions des BdF. Le seul processus gérable pour les ONG est d'assurer le plus possible la durabilité des interventions et leur lien avec les processus de paix et de reconstruction de l'Etat de droit.

2. Les BdF peuvent eux aussi jouer un rôle dans l'assurance de la durabilité des activités des ONG qu'ils appuient. Leur engagement dans la prévention de conflit, la consolidation de la paix, la démocratisation et les droits de l'homme demande une politique cohérente sur ces différents domaines. Adopter une politique de conditions fondamentales, par exemple en termes de respect de droits de l'homme ainsi qu'un 'bench-marking' effectif, peut augmenter la durabilité (et aussi l'efficacité) des interventions des ONG. Le 'bench-marking' n'aura son effet attendu qu'à condition que la communauté internationale se mette d'accord avec cette stratégie et l'applique uniformément.

⁸⁷ Bien qu'ASF l'ait formulé comme objectif, elle ne prend pas leur défense (elle s'est limitée à donner des formations). L'évaluation reconnaît que prendre position pour les défenseurs judiciaires pourrait encore plus compliquer la relation entre le Barreau et ASF, dans le passé aussi bien que dans le futur.

3. En terme de durabilité, il est important pour la DGCD de ne pas avoir une vision trop limitée de la prévention de conflit ou de la reconstruction post-génocide. Pour assurer la durabilité et le futur d'un Etat de droit comme un élément-clé de la prévention, des interventions dans le secteur justice qui vont au-delà des procès des prévenus du génocide peuvent être nécessaires. On pourrait même invoquer que le règlement du conflit (par exemple, le contentieux du génocide, la justice de transition) incorpore une 'backward looking vision', la prévention et la reconstruction demandent aussi une 'forward looking vision'. Sous cet angle, des activités en justice et reconstruction d'un Etat de droit, comme l'aide judiciaire et l'accès à la justice méritent d'être considérées par les BdF.

8. Conclusions et recommandations

Ci-dessous, des conclusions et recommandations principales sont reprises. Outre des recommandations pour ASF, ce rapport formule aussi quelques recommandations qui peuvent servir à la DGCD en amplifiant la ligne budgétaire 'prévention de conflits, consolidation de la paix et droits de l'homme'.

8.1. Conclusions et recommandations pour ASF

Au cours du rapport d'évaluation, différents constats et recommandations ont été formulés, liés chacun aux critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience et durabilité). De manière plus générale, on peut regrouper les recommandations sous quelques thèmes-clés qui méritent l'attention d'ASF dans le futur, sans toutefois négliger les constats et recommandations plus directs évoqués ci-dessus.

8.1.1. Capitaliser l'avantage comparatif d'ASF dans le contexte rwandais

L'évaluation conclut que les capacités juridiques d'ASF sont fortes et ne sont pas à contester. Il s'agit là de son avantage comparatif le plus explicite au Rwanda. Cette grande qualité au niveau du contenu juridique s'est montrée utile dans différents programmes: l'assistance judiciaire, les formations diverses, le recueil de jurisprudence et les séminaires y relatifs ainsi que dans gacaca et la connaissance de la loi 2001. Il est souhaitable qu'ASF continue à capitaliser cette forte capacité juridique, surtout parce qu'il existe un besoin réel au Rwanda à ce niveau.

Afin d'assurer une vraie capitalisation, il est recommandé de veiller que l'apport spécialisé d'ASF soit toujours remis dans le contexte rwandais; il s'agit d'une capitalisation contextualisée. Le défi est d'accorder la technicité juridique aux complexités sociales du pays en voie de développement.

Un exemple est la contextualisation de l'assistance judiciaire. Au Rwanda, il pourrait être méritoire de considérer l'assistance des clients jusqu'à la fin, ce qui n'est peut-être pas nécessaire en Europe.

Là où l'avantage comparatif d'ASF pour assurer cette concordance n'est pas aussi manifeste, cela vaut d'être reconnu en prenant des mesures y remédiant – par exemple, en intégrant d'autres experts et expertises. Un exemple est le manuel pour les juridictions gacaca. Une meilleure intégration des aspects anthropologiques aurait pu conduire à améliorer les fiches à remplir par les inyangamugayo. En général, le processus gacaca va loin au-delà d'une approche juridique, ce qui est aussi important pour les formations des agents décentralisés de gacaca. Différents aspects de gestion de documents, d'information mais aussi de conflits et de groupes sont ainsi cruciaux dans un processus participatif comme gacaca. Une bonne intégration de l'expertise des professionnels concernés (par exemple, des anthropologues) et de l'expertise juridique d'ASF contribuerait à une capitalisation contextualisée.

8.1.2. Assurer la contribution continue à la consolidation de la paix

Cette évaluation conclut que les activités d'ASF s'inscrivent entièrement dans la logique de la ligne budgétaire de la consolidation de la paix et de ses composantes (consolidation de la paix, prévention de conflit, réhabilitation post-génocide, réhabilitation post-massacres, réhabilitation post-conflit, promotion des droits de l'homme et démocratisation). Il est néanmoins, selon cette évaluation, souhaitable qu'ASF décrive d'une manière plus spécifique le lien entre ces activités et la façon dont l'association essaie de les assurer. L'objectif général de la contribution à la consolidation de la paix demeure crucial et doit toujours continuer à inspirer les activités d'ASF.

Dans ce cadre, des effets potentiellement négatifs qui peuvent mettre en danger le lien entre les activités et la consolidation de la paix méritent plus d'attention. Un exemple clair est l'instrumentalisation potentielle des observations gacaca d'ASF sans analyse critique systématique. Au lieu de contribuer à un monitoring ou amélioration du processus, ceci pourrait lui nuire. Une intégration structurelle d'une analyse de risques et des évaluations, comme elle l'est recommandée ci-dessous, pourrait aussi permettre d'assurer la contribution des activités à la consolidation de la paix.

8.1.3. Inclure plus d'analyse de risques

Conformément à différentes approches théoriques (CIAS et Utstein), un élément-clé dans cette évaluation est l'importance du contexte. Le contexte post-génocide est très spécifique; la situation actuelle au Rwanda l'est d'autant plus. D'ailleurs, dans les pays en transition, les évolutions (juridiques, socio-politiques) se suivent souvent très vite (voir au Rwanda: réforme judiciaire, gacaca). Ces différents éléments doivent être pris en considération à différents stades: lors de l'élaboration du projet, au cours du projet et en fonction des évaluations⁸⁸.

Cette évaluation conclut qu'en élaborant une analyse de risques, ASF pourrait plus profiter de sa présence sur le terrain combinée avec les vues plus distanciées du siège à Bruxelles. Cruciale est une

attitude (auto-)critique au sein des deux équipes. Beaucoup d'aspects d'analyse de risques et même du contexte général qui est crucial dans ce domaine étaient parfois indirectement inclus dans les anciens rapports annuels d'ASF. La fragmentation du rapportage actuel (en outre, tantôt nommé rapports narratifs, tantôt rapports d'activités) ne permet pas cette perspective, ni non plus une bonne estimation des évolutions sur le terrain. Ces rapports non harmonisés sont uniquement considérés en fonction des exigences des BdF et non comme instrument interne pour ASF, ce qui est dommage. Ceci constitue une approche peu efficiente, vu la valeur ajoutée qui pourrait en résulter pour ASF. Il est recommandé d'inclure plus et de manière plus explicite des analyse de risques, par exemple par la voie du rapportage.

Cette évaluation démontre aussi que certaines analyses de risques auraient pu assurer une plus grande effectivité de certaines activités d'ASF. Un exemple est la recherche d'un mécanisme efficient d'indemnisation des victimes (activité prévue par ASF dans son plan d'activité). ASF a organisé des séminaires sur la question et y a participé. Néanmoins, jusqu'à présent, il n'existe pas un tel mécanisme au Rwanda. Ici, la position du gouvernement rwandais dans la matière n'est pas suffisamment prise en considération en déterminant l'activité⁸⁹. Le manque de volonté d'action du gouvernement peut même être considéré comme une 'killing assumption' pour l'activité. Il est recommandé d'inclure aussi plus d'analyse de risques de manière plus explicite dans l'élaboration des projets et activités.

Il est recommandé d'ajouter une politique de suivi plus explicite⁹⁰ - par exemple par la voie du lobbying auprès du gouvernement - à l'analyse de risque afin de sécuriser les effets des activités d'ASF et d'éviter la cristallisation des risques. Cette politique de suivi peut impliquer des activités au-delà de l'activité directe initialement conçue. Par exemple, les activités gacaca d'ASF ne peuvent contribuer à la consolidation de la paix qu'à condition que gacaca y contribue à long terme. Ce souci plus général s'impose donc à ASF. Pour cela, ASF devrait de manière active, continue et explicite, s'engager pour promouvoir le bon déroulement de gacaca (par exemple, par le lobbying auprès du gouvernement rwandais pour qu'il rende disponibles les moyens nécessaires, pour qu'il traduise son engagement verbal en action ...). Un autre exemple est l'assurance de la contribution des aveux dont la récolte était soutenue par ASF. Bien que l'activité même de soutien aux aveux est finie, un suivi s'impose donc pour en garantir la contribution à la paix (garantie d'efficacité).

8.1.4. Renforcer l'appropriation et intégration des instruments de planning au sein d'ASF

L'évaluation conclut qu'ASF ne s'approprie pas la logique du 'cadre logique' de façon stricte. Là où ASF fait référence au 'cadre logique', c'est surtout en fonction du BdF, de ses exigences et attentes. Les avantages potentiels des instruments sont tout de même beaucoup plus larges que l'obtention des

⁸⁸ Dans le 'cadre logique', voir les 'facteurs externes', recommandations 8.1.4.

⁸⁹ L'activité d'organiser un séminaire n'est pas de sorte de pouvoir influencer une attitude du gouvernement rwandais.

fonds. L'équipe d'évaluation ne souhaite en tout cas pas adhérer d'une manière stricte au 'cadre logique' mais recommande un renforcement des instruments de conceptualisation et planification comme le 'cadre logique'⁹¹ et les éléments-clés de CIAS et de Utstein.

A part aider à identifier les différents aspects d'une intervention (objectif de développement, objectifs immédiats, inputs, activités, les indicateurs pour chacun et les facteurs externes), le 'cadre logique' facilite surtout une logique continue des interventions. De manière pratique, l'instrument pourrait aider à développer des visions à long terme *ab initio*; à identifier des interventions qui ne sont pas forcément explicitées dans les activités mais qui sont quand même indispensables pour l'assurance des objectifs; à déterminer des 'exit-strategies'. Certes, les instruments comme le 'cadre logique' comportent des défis mais il peut aider à maîtriser et prévoir certains problèmes des activités tels que ceux discutés dans ce rapport⁹².

8.1.5. Incorporer des évaluations bien méditées

L'évaluation conclut qu'en termes évaluatifs, ASF rédige ses rapports surtout en fonction des BdF sans adhérer à une évaluation interne pour l'association. ASF opère au Rwanda depuis 1996. Aucune évaluation interne approfondie n'a eu lieu. Il est clair qu'il y a eu, au sein de l'association, des discussions à propos du retrait de l'assistance judiciaire et de l'engagement dans gacaca. Néanmoins, ces discussions n'ont pas eu lieu à base d'une évaluation approfondie interne de la mission au Rwanda ou, comme discuté dans ce rapport, d'une évaluation des capacités du Barreau. Un moment d'évaluation est une opportunité pour une association de reculer un peu pour jeter un coup d'œil critique au fonctionnement.

Néanmoins, ASF a produit des statistiques (surtout dans le cadre de l'assistance judiciaire). Malheureusement, ces statistiques ne permettent pas toujours une bonne évaluation des activités (par exemple, le nombre des dossiers traités par ASF par rapport au nombre total. Ceci ne dit rien sur les autres dossiers. Est-ce qu'il y avait une représentation, oui ou non?).

Cette évaluation recommande que la production des statistiques et rapport devrait être mieux méditée et gagnerait à être réalisée en fonction d'une véritable évaluation. Identifier les données requises est plus facile quand les résultats escomptés sont plus précisés (ce qui pourrait être fait dans un 'cadre logique'). Pour cette raison il est recommandé d'explicitier les résultats escomptés de manière plus détaillé. Les données financières sont aussi pertinentes dans le cadre d'une évaluation. Il est également recommandé qu'ASF inclut dans le futur une analyse de finance en évaluant les activités et le contenu du programme.

⁹⁰ Ceci peut aller au-delà de l'activité directe initialement conçue.

⁹¹ Un autre instrument possible est 'the development pathway' du SIDA. SIDA, *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*, Sida Studies in Evaluation, 2000/3, 14-15, 154 p.

⁹² Comme noté ci-dessus, les problèmes se posent encore plus avec les rapports non harmonisés.

8.1.6. Approfondir une réflexion critique sur l'approche collaborative d'ASF au Rwanda

Dans la période 2001-2003, ASF a adopté une approche explicitement collaborative vis-à-vis du gouvernement rwandais. Il faut reconnaître que chaque acteur sur le territoire doit opérer avec l'agrément du gouvernement. Néanmoins, une approche collaborative dans le contexte socio-politique actuel au Rwanda demande une vigilance particulière. Cette évaluation recommande d'approfondir et systématiser la réflexion sur l'approche collaborative de façon critique. Aussi la question qui en découle sur la relation entre le rôle à jouer par une ONG et par la co-opération bilatérale directe mérite un processus de réflexion. Comme discuté ci-dessus, l'approche explicite de collaboration fait partie intégrante des projets de cogestion. Cependant, ceci n'est pas aussi logique pour une ONG. Différentes questions sont à se poser. Est-ce qu'ASF peut assurer une attitude critique vis-à-vis du gouvernement et pleinement jouer son rôle d'ONG? Jusqu'où l'approche collaborative est acceptable? Est-ce que, de cette façon, l'avantage comparatif de chaque intervention (intervention par une ONG et interventions selon une cogestion) est suffisamment garanti? Est-ce qu'ASF pourrait plutôt fonctionner comme expert/consultant, même dans des projets de cogestion, au lieu de mener des activités qui sont parallèles à celles menées par le biais de la cogestion (par exemple, formation dans gacaca)? Bien qu'il ne revienne pas à ASF de prendre les décisions sur les différentes formes d'intervention, ASF devrait assurer - et à tout moment pouvoir expliciter - les avantages escomptés d'engager une ONG sur le terrain.

8.1.7. Adopter une vision à long terme et agir en fonction de celle-là

Dans un contexte qui change aussi vite qu'au Rwanda, il n'est peut-être pas évident de développer une vision à long terme⁹³. Néanmoins, il est recommandé d'élaborer plus clairement une telle vision et de planifier les activités en fonction de la vision.

En ce qui concerne l'assistance judiciaire, le manque d'une 'exit strategy' bien élaborée a nuit complètement à la réalisation effective d'un objectif annoncé depuis longtemps, notamment le désengagement de l'assistance judiciaire⁹⁴. Une vision à long terme exige, dès le début, l'intégration des réflexions sur la durabilité et le futur (comme le désengagement). Si cela avait été inclus dès le début de l'assistance judiciaire, la relève aurait pu être mieux assurée aussi bien que la relation avec le Barreau⁹⁵. Une adoption de vision à long terme est particulièrement requise, vu que les enjeux et les

⁹³ Néanmoins, ici aussi un 'cadre logique' pourrait indiquer que des changements de contexte n'empêchent pas de garder les mêmes objectifs.

⁹⁴ Au moins, ASF ne voulait plus 'la substitution' dans l'assistance judiciaire (substitution versus accompagnement).

⁹⁵ En fonction du futur, des aspects comme la gestion et la philosophie de l'assistance judiciaire semblent plus importants. Sans vision de futur, le Barreau était principalement intéressé par les finances et le profit qu'ASF apportait directement.

besoins ne s'arrêtent pas là où cesse l'intervention d'ASF. Par exemple, le besoin d'assistance judiciaire dans le contentieux du génocide est toujours là.

Pour les interventions dans gacaca aussi, un manque de vision à long terme se fait jour. Au début, le rôle d'ASF n'était pas clair. Par la suite, ASF s'est engagée de manière plus explicite dans gacaca. Bien que les activités actuelles d'ASF se basent et s'inspirent des anciennes, l'équipe d'évaluation n'a pas pu identifier la vision à long terme d'ASF; quel rôle pour ASF à jouer après la fin des projets en cours? Bien qu'une conception projet par projet soit une logique inhérente à la structure de financement d'ASF (ONG en général), il est recommandé d'investir plus dans le développement des visions à long terme.

L'adoption d'une vision à long terme et, surtout, agir en fonction de celle-ci sur le terrain demande aussi une continuité minimale au niveau de l'organisation. Il est recommandé qu'ASF étudie des pistes pour assurer la continuité (finances, structures, personnel).

8.2. Conclusion et recommandations pour la DGCD

Cette évaluation d'activités d'ASF au Rwanda a comme but secondaire d'orienter la DGCD dans sa réflexion de la ligne budgétaire de consolidation de la paix. C'est dans ce but que les recommandations suivantes sont rédigées. Ces recommandations sont aussi évoquées ci-dessus sous chaque critère d'évaluation. Vu que le contenu de ces recommandations est fortement lié aux recommandations qui viennent d'être formulées pour ASF, les recommandations sont émises d'une manière plus succincte.

8.2.1. Affirmer l'importance de la ligne budgétaire

Bien que cette évaluation ait identifié quelques problèmes au niveau des activités d'ASF, l'équipe d'évaluation tient à évoquer l'importance de la ligne budgétaire de consolidation de la paix. Cette ligne budgétaire ne cadre pas seulement avec les politiques contemporaines de développement ainsi qu'avec la littérature abondante sur l'importance d'une sorte de 'justice de transition'. Mais son importance et sa contribution réelle et potentielle sont démontrées par les activités d'ASF au Rwanda. L'analyse de la pertinence dans cette étude démontre d'ailleurs le besoin fondamental et contextuel d'une telle ligne budgétaire.

8.2.2. Réflexion sur la relation entre les diverses interventions

A plusieurs occasions lors de cette évaluation, ont été évoquées les différentes formes d'interventions à la disposition des BdF. Ont été même identifiés des risques de duplications entre des interventions exécutées par ASF et le projet de cogestion au sein du Minijust et Cour Suprême/Gacaca. Une nouvelle réflexion sur le rôle de chacun est requise, surtout là où les ONG commencent à adopter une

approche de collaboration avec des institutions gouvernementales. L'équipe d'évaluation ne suggère pas du tout que l'un devrait être abrogé à l'avantage de l'autre. Par contre, chacun nous semble pouvoir apporter différentes choses. Néanmoins, les avantages et les apports de chaque forme d'intervention semblent être troublés. Il est recommandé que la relation entre les deux mérites soit éclairée. Il nous semble même possible que les deux types d'intervention se renforcent, même de manière très pratique⁹⁶. Actuellement, la valeur additive de chaque formule est rendue confuse par la non-communication entre les acteurs de chaque formule, par un sentiment de concurrence ou de duplications et un rôle non explicité.

8.2.3. Confirmer une approche de futur dans la ligne budgétaire

La ligne budgétaire de la consolidation de la paix contient différents éléments, notamment la consolidation de la paix, prévention de conflit, réhabilitation post-conflit, post-génocide, post-massacres, promotion des droits de l'homme et démocratisation. Ceci indique clairement qu'il y a aussi un aspect orienté vers l'avenir. Il est recommandé que cet aspect orienté vers l'avenir soit confirmé explicitement, notamment en termes de relation entre la DGCD et les ONG. Certains aspects, pas nécessairement liés au règlement du contentieux du génocide (comme, par exemple, l'assistance judiciaire en général), semblent parfois négligés au Rwanda alors qu'ils sont très pertinents pour la reconstruction d'un système judiciaire, d'un Etat de droit donc pour la consolidation de la paix. Dans ce cadre, il mérite d'être mentionné qu'une orientation populaire des BdF ne garantit pas nécessairement une plus grande contribution à la paix qu'une orientation moins directement liée au génocide. On constate, par exemple, une grande volonté des BdF de s'engager dans gacaca. La volonté de s'engager dans l'assistance judiciaire, même celle qui est seulement liée au contentieux du génocide, est très limitée actuellement. Néanmoins, pour le futur, cette assistance aussi bien que l'assistance judiciaire en général sont des éléments importants.

8.2.4. Appuyer les efforts sur le terrain par différentes voies

L'efficacité des activités 'consolidation de la paix' exigent, plus que des interventions classiques (par exemple, éducation, santé ...), un appui intégral en termes de politique du BdF dans le pays. En soutenant l'efficacité des interventions gacaca, un BdF peut, par exemple, d'une manière active (par exemple, par voie diplomatique mais aussi par des conditionnalités), essayer d'assurer le bon déroulement de gacaca et l'engagement du gouvernement là-dedans. La consolidation de la paix semble le domaine par excellence où une concertation et une concentration des forces sont requises. A ce niveau, nous ne pouvons que souligner ces atouts d'une position commune de la communauté

⁹⁶ Par exemple, engager une ONG comme expert ou consultant.

internationale, comme cette étude le confirme explicitement en ce qui concerne la consolidation de la paix.

8.2.5. Cristallisation d'une approche évaluative

Finale­ment, nous recommandons que les projets de la ligne budgétaire de consolidation de la paix soient soumis aux évaluations régulières. La cristallisation d'une approche évaluative est non seulement souhaitable au sein des ONG (interne) mais aussi au niveau de la DGCD (externe). Bien que chaque contexte et chaque génocide soient différents, une (longue) tradition d'évaluation de ces projets qui sont très spécifiques (et pas du tout comparables aux projets dans les domaines classiques d'intervention), promouvra la compréhension de la contribution potentielle des activités à la consolidation de la paix, aussi bien que leurs limites inhérentes. Actuellement il n'y a pas de moyen de comparaison de tels projets au sein de la DGCD. L'évaluation actuelle indique certes le potentiel et les limites au Rwanda de ce type d'intervention. Mais une seule étude ne suffit pas pour en tirer des conclusions plus générales pour d'autres pays post-génocide ou pays post-conflit ni même encore pour d'autres pays au nécessaire renforcement d'un Etat de droit.

ANNEXES

Annexe 2

Evaluation Rwanda: Liste des interviewés

- M. Alberto Basominger, mandataire d'Etat, ancien directeur du département de la législation au Minijust
- Mme Helen Beijers, chargée des projets justice et droits de l'homme, première secrétaire d'ambassade, ambassade des Pays-Bas
- Mme Fatima Boulnemour, responsable du programme appui à la justice classique, RCN Kigali
- Mme le Ministre Edda Bukabagwiza, Ministre de la justice, ancienne secrétaire générale de Minijust
- M. Dirk Brems, attaché de coopération, ambassade de Belgique
- Mme Aloysia Cyanzaire, présidente Cour Suprême, ancienne secrétaire exécutive au SNJG (6^{ème} Chambre de la CS)
- D. De Beer, ancien directeur ASF
- M. Dirk Deprez, assistant technique CTB projet Minijust et Cour Suprême ainsi que gacaca ad interim
- Mme Boubacar Diabira, coordinateur des programmes, RCN Kigali
- M. Didier Douziech, chargé des projets justice, ambassade de Suisse
- M. François, coordinateur gacaca, ASF Kigali
- Me Gatera, avocat
- M. Marc Gedopt, ambassadeur, ambassade de Belgique
- Eugène Gasirabo, parajuriste Kigali
- M. Elias Habimfura, corps des défenseurs nationaux
- M. Joseph Habyarimana, parajuriste Butare
- M. Antranik Hadoyan, chef de mission Kigali, Centre Danois pour les Droits Humains Kigali
- Me Haguma, bâtonnier, président du comité de formation de l'ordre, membre du BCD
- M. Viateur Hakuzimana, corps des défenseurs nationaux
- M. Kjetil Hansen, Programme Specialist Governance, PNUD
- M. Valens Hategekimana, corps des défenseurs nationaux
- M. Sumi Hirwa, officier du ministère public, substitut du procureur
- M. Hugo, chef de mission ASF Kigali
- M. Klaas de Jonge, responsable du programme gacaca, PRI Kigali
- Mme Cecile Juru Rugema, juge
- Mme Fabienne Kabagambe, juge
- M. Benoît Kaboyi, secrétaire exécutif IBUKA
- M. Jean-Bosco Kanamugire, parajuriste Ruhengeri
- M. Jean-Marie, juge à Kibungo

Evaluation du programme 2001-2003 d'Avocats sans Frontières
en Afrique Centrale

- M. Jules Clément Karangira, parajuriste Nyamata
- Me Karangwa Vincent, ex-président du BCD
- M. Charles Kariwabo, juge CA Ruhengeri
- M. Tharcisse Karugurama, Président, Haute Cour de la République
- M. Jean-Bosco Kazungu, ancien bâtonnier, Barreau du Rwanda
- Mme Jeannette Marie Kwamaroro, parajuriste Kigali
- Mme Tine Lehmann, Programme Specialist Human Rights, PNUD
- M. Dieter Magsam, responsable du projet justice, GTZ
- M. Dalaus Manzi, juge
- Mme Judith Mbabazi, juge TPI Gitarama
- M. Jean-Marie Mbarushimana, ex-procureur de Butare, procureur général à Ruhengeri de 99 à 2001
- M. Ferdinand Mbera, corps des défenseurs nationaux
- M. Ntihemuka Mpengeri, corps des défenseurs nationaux
- Mme Beata Mukamugambura, parajuriste Gitarama
- Mme Domitilla Mukantaganzwa, secrétaire exécutive du Service National des Juridictions Gacaca.
- M. Pierre Munyura, USAID Governance Specialist, Department of Democracy and Governance Strategic Objective (responsable du programme justice), USAID
- M. Valery Musore, juge
- M. Harrison Mutabazi, juge
- M. Frédéric Mutagwera, ancien bâtonnier (premier), ancien président Ibuka, avocat
- M. Muyco, Procureur général, ex-Ministre de la Justice
- M. Anastase Nabahire, conseiller aux TIG, ancien secrétaire exécutif d'IBUKA
- M. Wenceslas Shabani Ndegeya, agent décentralisé
- M. Simon Ndimubanzi, corps des défenseurs nationaux
- M. Camarade Ndizeye, ancien juge du TPI Kibungu, chambre spécialisée Kibungu mais avec la réforme judiciaire, il n'est plus sélectionné.
- M. JM Vianney Ngirumpetse, corps des défenseurs nationaux
- Mme Solange Niwemugeni, ancienne avocate actuellement juge
- M. Léopold Nizeyimana, corps des défenseurs nationaux
- M. François Nkusi, parajuriste Kigali Ngali
- M. Nkuzi, conseiller gacaca en charge de Kibungu et Butare, SNJG
- M. Jean-Claude Nsengiumva, juge TPI Kigali
- M. Maximilien Nshimayezi, coordinateur du projet PAPG, Projet d'Appui de la société civile au Processus Gacaca

- M Kabare Festo Ntaganda, corps des défenseurs nationaux
- M.Vincent Ntaganira, corps des défenseurs nationaux
- M. Vincent Ntiryamirwa, coordinateur financier, ASF Kigali
- Mme Bellancilla Nyinawankusi, responsable du suivi des projets de la société civile (ONG surtout rwandaises), ambassade de Belgique
- Mme Anne-Sophie Oger, coordinatrice MEMPROGE, ASF Kigali
- M. Jean-Charles Paras, chef de mission, PRI Kigali
- Francesca Pavarini, Justice and Human Rights Programme Officer, Commission Européenne
- Mme Jeanne d’Arc Rekamuhinka, corps des défenseurs nationaux
- M. Emmanuel Rukangira, procureur au parquet général selon la nouvelle dénomination (avant : procureur de la République À Kigali, avocat général à la Cour Suprême, avocat)
- M. François Régis Rukunduvuga, ancien conseiller SNJG et récemment nommé juge à la Haute Cour.
- M. Rusako, ancien directeur de la législation au Minijust, juge à la Haute Cour de Rwamagana.
- Me Rusanganwa, président du BCD
- M. Aloys Rutagarama, parajuriste Byumba
- Mme Francine Rutazana, ex-coordinatrice PAPG et coordinatrice LDGL, Ligue des Droits de l’Homme pour les Grands Lacs
- M.Innocent Rwagasana, corps des défenseurs nationaux
- M. Paul Rwangalinve, agent décentralisé
- M. Célestin Rwirangira, agent décentralisé
- M. Silas Sinyigaya, secrétaire exécutif CLADHO, Collectif des Ligues et Associations des Droits de l’Homme
- M. Alain Songa, conseiller juridique ‘Etat de droit’ sur les projets ‘soutien à l’Etat de droit’ du FED, Commission Européenne
- M. F. Damascane Twagiramezu, parajuriste Kigali Ngali
- M. Faustin Twahirwa, coordinateur admin et logistique, ASF Kigali
- M. Adolphe Udahememuka, vice-président du tribunal à Kibungo, ancien juge TPI, chambre spécialisée à Kigali
- M. Florian Ukizemwabo, secrétaire exécutif LIPRODHOR, Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l’Homme
- Mme Chantal Uwamahoro, parajuriste Butare
- M. Jean Uwizeyimana, corps des défenseurs nationaux
- Mme Gertrude Uwyzeye, parajuriste Kigali
- Mme Sara Wells, représentant Human Rights Watch Kigali
- M. Athanase Yaramba, juge TPI Kigali

En outre, font partie des personnes interrogées des bénéficiaires de l'assistance judiciaire d'ASF, c'est-à-dire des parties civiles défendues par ASF: 7 personnes à Kibungo, ancienne commune de Sake et 11 personnes à Kigali ainsi qu'une personne acquittée et défendue par ASF et des prisonniers: 7 à Kibungo et 9 à Kigali.

Annexe 3**Tableau des financements de divers Bdf reçus par ASF en 2001-2002-2003 en euro ⁹⁷**

	2001	2002	2003
UE		29 627,23	195 480,36
PAYS-BAS	569 455,87	393 633,63	311 860,64
GTZ	42 481,79		
SUISSE	31 700	34 421,81	
CANADA	33 918,2	7 860,24	11 725,82
TROCAIRE	24 134,76		
ALLEMAGNE	56 12,49		
BELGIQUE	504 398,39	508 446,76	179 507,90

⁹⁷ Source ASF, *Récapitulatif financier Rwanda 2001-2004*

BIBLIOGRAPHIE

Documents ASF

ASF, *Historique des expatriés et visiteurs de la mission Rwanda*, s.d., 7p.

ASF et MINIJUST, *La réparation pour les victimes du génocide et des crimes contre l'humanité commis au Rwanda entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994*, Kigali, 7-9 juin 2000, 45p.

ASF, *Demande de financement 2001*, 2001.

ASF, *Rapport d'activités année 2001*, Bruxelles, 18p.

ASF, *Projets d'avocats sans frontières – Belgique au Rwanda. Plan d'action 2002*.

ASF, *Documents de projets et plans d'action d'ASF-B pour le Rwanda, le Burundi et la République Démocratique du Congo-2002, Synthèse*, Bruxelles, s.d.

ASF, *Entre processus de paix, situation de post conflit et développement durable. Demande de financement 2003-2005*.

ASF (Gacaca, équipe juridico-technique), *Rapport narratif au 31 mars 2002*, Bruxelles.

ASF, *Rapport narratif d'activités du 1er janvier 2001 au 31 août 2002*, Bruxelles, 9p.

ASF, *Rapport narratif final de synthèse du 1^{er} juillet 2002 au 31 octobre 2003*, Bruxelles.

ASF, *Rapport annuel 2003*, Bruxelles, 6p.

ASF, *Récapitulatif financier Rwanda 2001-2004*, Bruxelles.

Autres documents

AGCD, *Convention 'Justice pour Tous au Rwanda'*, Bruxelles, 23-01-1997.

AGCI, *Dossier technique et financier relatif à l'intervention de la coopération belge en matière d'appui institutionnel au Ministère de la Justice*, Bruxelles, 1995.

AMBASSADE DE BELGIQUE AU RWANDA, *Nouvelle demande d'intervention en faveur d'Avocats sans Frontières*, Kigali, 15-12-2000.

CENTRE DANOIS des DROITS de l'HOMME, *Legal aid in Rwanda. A report on the legal assistance available in Rwanda*, April 2004.

DGCD, *Lignes directrices pour l'introduction des demandes de financement de projets à charge de la ligne budgétaire 2003 'consolidation de la paix'*, Bruxelles, 2003, 20p.

DGCD, *Rapport de la mission conduite par Etienne Squilbin en République du Rwanda du 28 février au 13 mars 2004*, 2004.

DGCD, *Rapport de la mission au Rwanda, Etienne Squilbin et Marc Van Wymeersch*, 10-22 juin 2003, 2003, 47p.

DGCI, *Convention 'Justice pour Tous au Rwanda'*, Bruxelles, 24-02-1999

DGCI, *Convention 'Justice pour Tous en Afrique Centrale'*, Bruxelles, 18-09-2001.

DGCI, *Convention 'Justice pour Tous en Afrique Centrale'*, Bruxelles, 5-12-2002.

DCGI, *Note stratégique consolidation de la paix*, Bruxelles, Juillet 2002, 70p.

DEMAY Stéphanie, *Analyse documentaire d'ASF cofinancée par la Belgique*, Septembre 2003, 75p.

HUIJBOOM A., *Effectiveness and Efficiency of the funding of different Projects in the Field of the Legacy of Genocide by the Royal Netherlands Embassy* – Kigali, Royal Netherlands Embassy, Kigali, 2003, 22p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Rwanda at the end of the transition: a necessary political liberalisation*, Brussels, ICG Rapport Afrique N° 53, 13 novembre 2002, 49p.

N. KRITZ (ed.), *Transition Justice. How emerging democracies reckon with former regimes*, volume I, Washington, United States Institute of Peace Press, 1995.

PRI, *Recherche sur la gacaca. Rapport III: avril-juin 2002*, Kigali, juillet 2002, 34p.

PRI, *Recherche sur la gacaca. Rapport IV*, Kigali, janvier, 2003, 24p.

PRI, *Recherche sur la gacaca. Rapport V*, Kigali, septembre 2003.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Recueil de jurisprudence contentieux du génocide*, Kigali, Tome I-V.

RÉPUBLIQUE RWANDAISE, *Instruction concernant l'exécution du communiqué présidentiel du 01 janvier 2003 venant de la présidence de la République qui concerne la libération provisoire des détenus des différentes catégories*, Kigali, 09 janvier 2003, 11p.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Loi sur le Barreau 3/97 du 19 mars 1997 portant création du Barreau au Rwanda*, *Journal Officiel*, 1^{er} août 1997.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Loi Organique n°40/2000 du 26 janvier 2001 portant création des 'Juridictions Gacaca' et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 21 décembre 1994*, *Journal Officiel*, n°6, 15/03/2001.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Loi N° 20/2000 du 26/07/2000 relative aux associations sans but lucratif*, *Journal Officiel*, N°7 du 01/04/2001, p. 39-47.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Loi n°16/2004 du 19/06/2004, Loi organique portant organisation, compétence et fonctionnement des Juridictions Gacaca chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives de crimes de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 1994*, *Journal Officiel*, numéro spécial, 19/06/2004, version française, p. 59-86.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Lettre du Ministre du Rwanda, Marthe MUKAMURENZI*, Kigali, 18 mars 1996.

REPUBLIQUE RWANDAISE, *Recueil de jurisprudence, Contentieux du Génocide*, Tome 1, Janvier 2002.

REYNTJENS F, 'Chronique politique du Rwanda et Burundi' dans F. REYNTJENS et S. MARYSSE, *l'Afrique des grands lacs. Annuaire*, Paris, L'Harmattan.

SCHOTSMANS M. et C. GAKUMA, *L'état de la jurisprudence sur l'indemnisation liée au contentieux du génocide*, Kigali, Exposé rendu lors du séminaire sur l'indemnisation des victimes du génocide, 3 avril 2000, 15p.

SCHOTSMANS M., *Mission d'appui aux systèmes du secteur de la justice au Rwanda, Rapport pour l'Ambassade des Pays-Bas*, Kigali, février-mars, 2001, 79p.

SCHOTSMANS M., *Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet 'Appui au renforcement de l'Etat de droit et de la justice au Rwanda'*, Bruxelles (CTB), Mai 2004, 107p.

SIDA, *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*, SIDA Studies in Evaluation, Sweden, 2000, 155p.

USAID, *Assessment of the judicial sector in Rwanda*, Washington, November 2002, 108p.

USAID, *Civil society in Rwanda: assessment and options*, Kigali, 2002, 40p.

USAID, *Rwanda democracy and governance assessment*, Washington, November 2002, 70p.

UNSWORTH S. and UVIN P., *A new look at civil society support in Rwanda?*, DFID Programme Office, October 2002, 21p.

UVIN P., *Wake up! Some policy proposals for the international community in Rwanda*, June 2003, 5p.

CHAPITRE 3

BURUNDI 2001-2003*

1. Méthodologie

Pour effectuer l'évaluation du programme d'Avocats sans Frontières au Burundi, les trois principaux instruments ont été une analyse documentaire, une mission de terrain et des études de cas.

1.1. Analyse documentaire

L'évaluation s'est basée, entre autres, sur une étude de différents documents dont certains ont été publiés par l'organisation ASF. Il s'agit notamment de :

- rapports annuels, rapports d'activités, rapports de synthèse, plans d'action, programmes d'activités, demandes de financement produits par ASF
- conventions de partenariats entre ASF et le Barreau du Burundi
- protocoles entre le gouvernement burundais et ASF
- études et rapports d'évaluation par rapport au secteur judiciaire au Burundi et aux interventions y relatives
- rapports publiés par différents organismes des Nations Unies et par des organisations des droits de l'homme locales et internationales.

L'évaluation s'est concentrée surtout sur toute documentation utile par rapport à la période 2001-2003. Mais, étant donné le démarrage des activités d'ASF au Burundi en 1999 et la continuité de ses activités jusqu'à ce jour, d'autres documents ont également été analysés. Une liste des documents consultés est annexée, voir annexe 3.

Sur base d'une première analyse documentaire et à l'aide de certains outils de planification et d'évaluation plus généraux, notamment le 'cadre logique', une grille d'évaluation a été développée. Cette grille a fourni un instrument pour 'traduire' et appliquer les critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience et durabilité) en fonction des programmes d'activités d'ASF sur le terrain au Burundi. La grille, telle que développée sur base de cette analyse documentaire, est évidemment un outil qui a été mis à jour tout au long de l'exercice d'évaluation, notamment pendant la mission de terrain. La grille d'évaluation, telle que conçue au moment de la descente sur le terrain pourra être remise à la simple demande.

* Ce chapitre a été rédigé par Stef Vandeginste.

1.2. Mission de terrain

Une mission de terrain a été effectuée par Stef Vandeginste du 15 au 24 septembre 2004. Pendant cette mission, différentes personnes ont été interviewées à Bujumbura et à Ngozi. On peut les regrouper en différentes catégories : représentants locaux d'ASF, autorités politiques (actuelles et anciennes), magistrats assis, officiers du Ministère public, membres de l'administration pénitentiaire, avocats, fonctionnaires, prisonniers et autres prévenus assistés par ASF, diplomates, représentants de bailleurs de fonds, membres du monde académique, chargés de programmes d'institutions internationales (notamment des Nations Unies), membres du personnel d'organisations nationales et autres acteurs de la société civile. Les entretiens avec les différents interlocuteurs ont été basés sur base d'une méthode d'interview semi-structurée, la grille d'évaluation servant comme ligne directrice mais laissant suffisamment d'ouverture et de flexibilité. Une liste des personnes rencontrées est annexée, voir annexe 1.

L'évaluation tient à remercier vivement le bureau d'ASF à Bujumbura qui a donné son appui professionnel et indispensable à l'organisation pratique de l'évaluation.

1.3. Etudes de cas

Sur base des rapports d'activités d'ASF, l'évaluation a sélectionné un certain nombre de dossiers concrets dans lesquels ASF est intervenue pendant la période 2001-2003, notamment à travers une assistance judiciaire. Ces dossiers ont été choisis au hasard. La sélection avait pour but de pouvoir illustrer certaines questions, constats et recommandations de l'évaluation de la façon la plus concrète possible. Certains aspects de ces études de cas seront donc résumés plus loin dans ce rapport. Il est à souligner que, étant données des contraintes de temps, la sélection de ces études de cas n'est pas statistiquement fiable et que, par conséquent, les constats qui ont été faits dans ces cas particuliers ne peuvent pas être considérés comme étant représentatifs pour l'ensemble des activités menées.

2. Résumé du programme d'activités d'ASF au Burundi

Avant de résumer les activités entreprises par ASF dans la période avant 2001 et de présenter le programme d'activités pendant la période 2001-2003, il semble opportun de brièvement décrire le contexte politico-juridique et sécuritaire pendant la période sous évaluation.

2.1. Contexte politico-juridique et sécuritaire.

L'évolution qu'a connue le Burundi, pays en guerre depuis l'assassinat du Président Ndadaye en octobre 1993, pendant la période 2001-2003 a été fortement troublée. Malgré la signature d'un Accord de Paix à Arusha le 28 août 2000, le pays n'a pas du tout connu une période de sécurité et de stabilité militaire ni politique. Il sortirait du cadre de cette évaluation d'essayer de présenter en détail les développements au niveau politique, militaire et sécuritaire. D'autres rapports⁹⁸ et publications⁹⁹ peuvent compléter le résumé ci-dessous limité aux principaux développements (y compris les réformes législatives et institutionnelles) pertinents pour cette étude d'évaluation.

Suite aux négociations lors du cinquième sommet de l'initiative régionale pour la paix, dirigé par le médiateur Nelson Mandela, un accord a pu être trouvé par rapport à la période de transition devant mener à des élections. La présidence sera confiée pendant 18 mois au président Buyoya (du parti Uprona), puis pendant 18 mois au président Domitien Ndayizeye (du parti Frodebu). Cet accord est scellé par la Constitution de Transition adoptée le 27 octobre 2001 par l'Assemblée Nationale de Transition¹⁰⁰. Cette Constitution de Transition prévoit, entre autres, que *'La période du Régime de Transition est consacrée à la réalisation des objectifs suivants : (...) 7°. Mettre en œuvre les mesures et entreprendre les réformes liées au système judiciaire (...) conformément à l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi'* (article 4). Un gouvernement de transition est installé sous la présidence de Buyoya le 1^{er} novembre 2001. Fulgence Dwima Bakana (Frodebu) est nommé Ministre de la Justice.

Entre temps, même si la transition politique est ainsi entamée, la guerre civile n'a pas du tout pris fin, notamment parce que les mouvements rebelles du FDD et FNL ne sont pas signataires de l'Accord de Paix et ne se considèrent pas liés par cet Accord. L'insécurité continue de régner sur une très grande partie du territoire, ce qui a un impact considérable sur le déroulement des procès liés aux massacres de 1993, notamment sur le déplacement des témoins et avocats et, dès lors, sur l'efficacité du programme d'activités d'ASF. A titre illustratif, dans son rapport d'activités pour l'année 2001, ASF note que *'la recrudescence des combats entre forces de la rébellion et forces gouvernementales en février-mars, avec recrudescence de l'insécurité, a été la principale cause de la chute du volume des audiences en cette période'*. A cela, il faut bien sûr ajouter la pauvreté de la grande majorité de la population, la dégradation des infrastructures et une culture de corruption grandissante.

⁹⁸ Voir, e.a., INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : cent jours pour retrouver le chemin de la paix*, Bruxelles, août 2001 ; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Fin de transition au Burundi : franchir le cap*, Bruxelles, juillet 2004.

⁹⁹ Voir, e.a., REYNTJENS, F., 'Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2001-2002', REYNTJENS, F. et MARYSSE, S., (dir.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2001-2002*, Paris, L'Harmattan, 2002, p.45-77 ; PARQUE, V. et NINDORERA, L.-M., 'L'Accord de Paix d'Arusha au Burundi : quel avenir?', MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, 2003, p.133-156.

¹⁰⁰ *Bulletin Officiel du Burundi*, N°10/2001, 1^{er} octobre 2001, p.1269.

Sur le plan judiciaire, le 30 novembre 2001 est adopté un décret portant nomination des membres burundais de la Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, conformément aux Accords d'Arusha.

La deuxième période de la transition commence le 1^{er} mai 2003, sous la présidence de Domitien Ndayizeye. Pendant cette deuxième période de la transition, le 23 novembre 2003, Dwima Bakana est remplacé par Didace Kiganahe (Frodebu) comme Ministre de la Justice. En matière de justice et réforme judiciaire, deux nouvelles législations sont à signaler : la loi portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, adoptée le 8 mai 2003¹⁰¹ et la loi portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle, adoptée le 22 septembre 2003¹⁰². Quatre objectifs semblent sous-tendre cette dernière réforme: la 'démocratisation' de la justice (en introduisant des équilibres ethniques et entre hommes et femmes dans la composition des tribunaux qui s'occupent des massacres de 1993), augmenter la capacité du système judiciaire, rapprocher (physiquement) la justice et les justiciables, introduire un double degré.

Le 16 novembre 2003, un Accord Global de Cessez-le-feu est conclu entre le Gouvernement de Transition et le CNDD-FDD dirigé par Pierre Nkurunziza, ce qui aura un impact très important, non seulement sur l'évolution politique mais également et notamment sur la situation sécuritaire au pays.

Le 23 mars 2004, un décret est adopté portant modalités d'application de l'immunité provisoire prévue par l'Accord Global de Cessez-le-feu du 16 novembre 2003. Par ce décret, il est créé une Commission chargée d'identifier les combattants du CNDD/FDD, leurs collaborateurs ainsi que les membres des Forces de Défense et de Sécurité en détention et devant bénéficier de l'immunité provisoire qui leur est accordée par l'Accord Global du 16 novembre 2003. Malgré le fait que le travail de cette Commission est limité aux infractions commises après le 24 novembre 1994, date de la création du CNDD/FDD, l'impact sur le programme d'activités d'ASF est considérable. Suite aux descentes de la Commission dans les prisons et suite à leurs propositions au Ministre de la Justice, environ 450 détenus ont en effet été libérés sous un régime d'immunité provisoire. L'effet 'pédagogique' sur les autres détenus, y compris ceux qui attendent leur procès dans le contexte du contentieux lié aux massacres de 1993, est bien évident. En effet, beaucoup de détenus s'attendent à ce qu'une solution politique (éventuellement une loi d'amnistie) soit trouvée pour mettre un terme au traitement judiciaire de leurs dossiers.

Il faut également signaler deux projets de loi qui, au moment de la mission d'évaluation, ont été adoptés par l'Assemblée Nationale (mais pas encore par le Sénat) et qui ont une grande pertinence pour le travail d'ASF au Burundi : le projet de loi portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation et le projet de loi régissant la Cour Suprême (qui, entre autres, prévoit une nouvelle procédure de révision des jugements

¹⁰¹ *Bulletin Officiel du Burundi*, N°5/2003, 1^{er} mai 2003, p.136.

et arrêts coulés en force de chose jugée, qui pourrait s'avérer importante pour de nombreuses personnes condamnées à mort pour leur implication dans les massacres de 1993 après un procès qui n'était pas conforme aux conventions internationales en matière de droits de l'homme ratifiées par le Burundi.)

A signaler, finalement, la signature du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale par le Burundi le 13 janvier 1999 et le dépôt de l'instrument de ratification le 21 septembre 2004.

2.2. Résumé des activités pendant la période avant 2001.

ASF a démarré ses activités au Burundi en janvier 1999. Une Convention générale de coopération entre le Gouvernement de la République du Burundi et ASF a été signée le 29 janvier 1999 et complétée par un Protocole signé le 19 février 1999. Dans ses articles 3 à 7, le Protocole résume les objectifs et les activités d'ASF. Comme objectifs globaux sont retenus : œuvrer au renforcement de l'Etat de droit et au respect des droits de l'homme et soutenir la justice burundaise dans sa lutte contre l'impunité, pour le respect de la légalité et des droits des citoyens et contribuer à renforcer la crédibilité de cette justice. Pour atteindre ces objectifs, il est prévu qu'ASF fournira une assistance judiciaire à des personnes victimes ou auteurs présumés de crimes commis notamment à l'occasion des événements qui ont perturbé le Burundi depuis le mois d'octobre 1993. Il est également prévu qu'ASF aidera le Barreau du Burundi dans l'accomplissement de son rôle social, notamment en favorisant la collaboration entre avocats burundais et étrangers, les contacts entre Barreaux, la formation professionnelle des avocats. En résumé, le programme d'activités d'ASF était donc initialement concentré sur l'assistance judiciaire dans les procès liés aux massacres de 1993.

Le programme d'activités d'ASF était complémentaire aux activités d'assistance judiciaire menées par l'Opération de Terrain du Bureau du Haut Commissariat des Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH). Mais le programme se distinguait du programme du HCDH dans la mesure où une collaboration avec le Barreau national était explicitement prévue. Cette collaboration a d'ailleurs été scellée dans une Convention de Partenariat du 6 janvier 1999. Nous y reviendrons plus loin dans ce rapport.

Au moment du lancement de l'opération d'ASF au Burundi, la population carcérale s'élevait à environ 11.000 détenus, parmi lesquels environ 8.000 qui étaient en attente d'être jugés. Quelques 90% de ces prévenus étaient accusés de participation aux massacres liés à la crise de 1993 et devaient donc être jugés, en premier degré, par les Chambres Criminelles des trois Cours d'Appel du pays (à Bujumbura, Ngozi et Gitega)¹⁰³.

¹⁰² Cette loi n'a pas (ou pas encore?) été publiée dans le Bulletin Officiel, cf infra l'évaluation de la durabilité de cette activité d'ASF.

¹⁰³ Chiffres repris du Rapport Annuel 1999 du projet 'Justice pour tous au Burundi' d'ASF.

Au courant de l'année 1999, ASF est intervenue dans 364 dossiers, toutes juridictions confondues (en effet, bien que ce soit quantitativement moins important, ASF a également traité certains dossiers devant d'autres juridictions que les Chambres Criminelles des Cours d'Appel, entre autres au niveau du Conseil de Guerre et de la Cour Suprême). Pour ce qui est des procès liés aux massacres, un nombre croissant de dossiers a été traité par ASF pendant l'année 1999, comparé au nombre total des dossiers traités par session criminelle¹⁰⁴. Sur l'ensemble des dossiers traités par ASF au cours des sessions criminelles devant les Cours d'Appel en 1999, seulement 5% ont été définitivement tranchés. Ce faible taux de 'rentabilité' était dû principalement au nombre de remises d'audiences, qui, à son tour, trouve son explication avant tout dans la non-comparution de témoins (à charge et à décharge). Cette absence aux audiences était liée surtout au climat d'insécurité, au manque d'information, aux problèmes de transport et aux frais liés à une comparution.

Pendant l'année 2000, l'activité d'ASF est restée essentiellement de nature judiciaire. ASF est intervenue dans 1124 dossiers dont la grande majorité était liée aux massacres de 1993. Or, une assistance judiciaire a également été donnée dans des dossiers de mineurs incarcérés et de prévenus militaires traduits devant les juridictions militaires. Vers la fin de l'année 2000, notamment après la mise en place d'une cellule juridique au sein de son bureau, ASF s'est lancée dans un nouveau programme d'activités qu'on pourrait qualifier de 'parajudiciaire' ou 'extrajudiciaire' ou encore d'«humanitaire juridique»¹⁰⁵. Ainsi, dans le cadre de son partenariat avec le Barreau national burundais, ASF a organisé plusieurs activités de formation, y compris sur la déontologie de l'avocat. Pour répondre aux besoins de certaines catégories de justiciables particulièrement vulnérables (entre autres les mineurs, les femmes victimes de violences sexuelles), ASF n'a pas opté pour un élargissement de son programme d'activités en assistance judiciaire mais pour l'exploration d'un champ d'activités de nature extrajudiciaire. A noter que, comme développé plus loin dans ce rapport, cette réorientation est révélatrice d'une question stratégique qui est liée à l'identité même d'ASF (et qui, sans aucun doute, se pose dans d'autres contextes que celui du Burundi) : faut-il (re)centrer son programme d'activités autour de l'assistance judiciaire comme 'fonds de commerce' et 'carte d'identité' d'ASF, avec, néanmoins, la possibilité de mener éventuellement d'autres activités subsidiaires à condition qu'elles soient directement liées à l'efficacité de l'assistance judiciaire ? Ou faut-il, par contre, élargir son programme d'activités (et son identité) vers tout ce qui touche à l'accès à la justice et au bon fonctionnement du système de la justice en général?

¹⁰⁴ Pendant la session d'avril 1999, 7% des dossiers ont été traités par ASF; ce pourcentage s'est élevé à 15% pendant la session de juillet et à 22% pendant la session d'octobre. Ce dernier pourcentage vaut également pour les dossiers pris en charge par ASF en 2000.

2.3. Résumé des activités pendant la période 2001-2003.

Pour l'analyse et l'évaluation du programme d'activités d'ASF pour la période 2001-2003, nous ferons la distinction entre les activités suivantes :

1. l'assistance judiciaire dans la matière du contentieux lié aux massacres de 1993
2. l'assistance aux victimes des violations des droits de l'homme
3. la formation
4. l'assistance technique pour la mise en conformité des lois avec les Accords d'Arusha
5. le soutien à la parution du Bulletin Officiel du Burundi
6. la diffusion de la jurisprudence
7. l'appui institutionnel au Barreau du Burundi.

L'évaluation de ces différentes composantes (et du programme d'activités en général) en fonction des critères de pertinence, efficacité, efficience et durabilité, fera l'objet du chapitre 5 dans ce rapport. Ici, nous nous limitons à brièvement décrire ces différentes activités, leur importance dans le programme d'ASF en général au Burundi ainsi que certaines évolutions au niveau de ces différentes composantes durant la période 2001-2003 (et même après, dans la mesure où cela sera utile pour évaluer la durabilité des différentes interventions).

2.3.1. L'assistance judiciaire dans la matière du contentieux lié aux massacres de 1993.

Pendant l'année 2001, ASF est intervenue dans 293 dossiers, avec une assistance judiciaire au profit de 671 personnes (462 prévenus et 209 parties civiles). Pour ce faire, ASF a fait appel à une trentaine d'avocats nationaux et, en moyenne, à trois avocats étrangers. Pour ce qui est des avocats étrangers, il s'agit clairement d'une moyenne, car, en tout, huit avocats étrangers différents (venant du Togo, de la Belgique, de la Mauritanie, du Mali et du Cameroun) sont intervenus dans différents dossiers et dans les mêmes dossiers. Vers la fin de l'année 2000, deux antennes décentralisées (sous la direction de deux administrateurs nationaux) avaient été mises en place, principalement pour servir de structure d'encadrement pour les avocats amenés à plaider devant les juridictions à Ngozi et à Gitega. Malgré ce renforcement du cadre institutionnel de son programme d'assistance judiciaire, ASF décide un an plus tard, en novembre 2001, '*de mettre fin au programme d'assistance judiciaire dans le cadre du contentieux né de la crise de 1993*'¹⁰⁵. Cette décision semble être principalement motivée par le sentiment qu'ASF ne constitue qu'un alibi et que l'assistance judiciaire rendue par ASF '*légitime les*

¹⁰⁵ Le terme est utilisé par ASF dans son Rapport Annuel 2000 du projet 'Justice pour tous au Burundi' (p.11).

¹⁰⁶ *Plan d'action 2002*, p.4.

dysfonctionnements de la justice ¹⁰⁷. Par conséquent, il est décidé de ne plus prendre en charge aucun nouveau dossier et de limiter l'intervention aux dossiers qui sont proches de leur clôture et pour lesquels l'assurance sera acquise qu'ils seront plaidés avant le 30 juin 2002.

An début de l'année 2002, suite à un conflit entre le Barreau et ASF, aucune assistance judiciaire n'a pu être offerte. Après négociations, un avenant à la Convention de Partenariat du 6 janvier 1999 est signé le 5 mars 2002. A travers cet avenant, le Barreau est formellement informé que la prise en charge de l'assistance judiciaire par ASF prend fin le 30 juin 2002 mais que, pour les mois restant à couvrir, ASF reprend la collaboration avec les avocats du Barreau du Burundi, le bâtonnier se disant d'accord pour reprendre la délivrance des autorisations de plaider et autres documents nécessaires à la délivrance des agréments des avocats expatriés.

Le 26 juin 2002, un nouveau Protocole est signé entre le Gouvernement du Burundi et ASF. Comparé à l'ancien Protocole du 19 février 1999 qu'il remplace, le Chapitre 1 de ce nouveau Protocole n'est plus intitulé '*De l'Assistance Judiciaire*' mais '*De l'appui institutionnel*'. Il est même stipulé, dans son article 9, que '*S'il advient qu'une activité judiciaire requiert la qualité d'avocat, ce dernier (...)*', ce qui illustre clairement le caractère exceptionnel de toute activité judiciaire dans le futur programme d'activités d'ASF au Burundi.

Or, au courant du deuxième semestre de l'année 2002, une nouvelle réorientation intervient, par rapport aux dossiers en cours et par rapport à d'éventuels nouveaux dossiers. Le Protocole d'Accord du 1^{er} novembre 2002 entre le Barreau du Burundi et ASF en fait preuve. D'abord, en ce qui concerne les dossiers en cours, l'article 2 prévoit que : '*ASF continuera la prise en charge des honoraires des avocats burundais désignés dans les dossiers déjà en cours, selon les modalités d'exécution qui étaient d'application à l'expiration de la convention et jusqu'à l'épuisement des budgets encore disponibles (...)*'. Puis, dans son article 5 et 6, il est déjà fait référence à la possibilité d'une reprise de l'assistance judiciaire : '*Dans l'hypothèse du retour au Burundi d'avocats expatriés, dans le cadre d'un second projet d'assistance judiciaire, sollicité par le Gouvernement, (...)*'. L'évaluation a cru pouvoir distinguer deux raisons pour expliquer cette double réorientation. D'un côté, pour ce qui est des dossiers en cours, il s'est avéré que les accords de financement avec les bailleurs de fonds ne permettaient pas un transfert d'une partie du budget vers d'autres acteurs (notamment le Barreau) pour assurer le suivi des dossiers; ceci illustre d'ailleurs le manque d'*exit strategy* dans la planification des activités d'ASF, nous y reviendrons plus loin. D'un autre côté, pour ce qui est d'éventuels nouveaux dossiers, une nouvelle donne politique est prise en considération par ASF: si réellement, le gouvernement de transition démontre sa détermination à honorer les Accords d'Arusha et si, dès lors, il adopte une législation qui règle la décentralisation de la compétence en matière criminelle, y compris par rapport au contentieux des massacres de 1993 et qui ainsi augmente la capacité du système judiciaire pour traiter ce contentieux, ASF se dit prêt à reprendre son programme d'assistance

¹⁰⁷ *Ibidem*.

judiciaire. Comme indiqué ci-dessous (2.2.3.), la législation portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle n'a été adoptée qu'en septembre 2003. Ce n'est finalement qu'en septembre 2004 que des nouvelles demandes d'assistance judiciaire liées au contentieux de 1993 sont traitées par ASF.

2.3.2. L'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme.

Comme indiqué plus haut, une cellule juridique avait été créée au sein du bureau d'ASF au Burundi vers la fin de l'année 2000. Celle-ci a initié un nouveau volet du programme d'activités d'ASF : l'assistance aux victimes des violations des droits de l'homme. La proximité du terrain des deux antennes à Ngozi et à Gitega – qui y étaient installées principalement pour des raisons liées au programme d'assistance judiciaire – a permis à ce qu'un travail de suivi soit effectué dans ces deux provinces dans un certain nombre de dossiers dans lesquels certaines autorités, notamment de la police ou de la gendarmerie, se sont rendues coupables d'atteintes graves aux droits de l'homme. ASF s'est notamment concentrée sur des violations subies par certains groupes particulièrement vulnérables, par exemple, des cas d'enfants torturés par des gendarmes, un cas d'un enfant soldat incarcéré pour la perte d'une arme, etc... En 2002, 80 dossiers ont été suivis, notamment des cas de tortures, de meurtre, de détentions arbitraires et de viols. La réponse qui a été donnée et le champ d'activités correspondant ont été très diversifiés : *'de l'identification des situations à leur résolution amiable ou judiciaire en passant par la négociation, la dénonciation, la mise en débat avec les agents concernés, la sensibilisation de la population, le partenariat avec d'autres intervenants, l'interpellation des autorités, etc...'*¹⁰⁸. Une intervention au plan judiciaire n'est pas exclue mais considérée parmi d'autres voies ouvertes pour remédier à la violation des droits lésés de la façon la plus tangible et durable. Notamment dans le domaine des violences sexuelles, des actions judiciaires sont souvent entreprises. A titre d'exemple, dans la moitié des 61 demandes soumises à ASF en date du 15 septembre 2004, une assistance aux victimes est offerte par ASF dans des dossiers qui se trouvent au niveau du parquet ou du tribunal. Dans d'autres cas, le dossier est clôturé sans aucune action judiciaire, pour différentes raisons, entre autres (et notamment), parce que l'auteur des violations n'est pas identifié ou parce que les victimes ont peur de porter plainte et se désistent.

Il est à noter que l'assistance aux victimes des violences sexuelles a graduellement acquis une position plus importante dans ce volet du programme d'activités. Cette évolution est allée de pair avec deux autres évolutions. D'abord, une concentration géographique de ce champ d'activités sur des victimes originaires des provinces de Bujumbura Mairie et Bujumbura rural. Deuxièmement, un élargissement de ce champ d'activités vers d'autres catégories de responsables. Dans la plupart des dossiers liés aux violences sexuelles, le responsable n'est en effet pas un agent de l'Etat mais plutôt un proche (voisin, personnel domestique...).

Dans ce domaine d'activité potentiellement extrêmement vaste dont '*la perspective est de provoquer un débat public sur des cas de violations des droits de l'homme, avec l'objectif de créer un précédent propre à infléchir le comportement des composantes de la société burundaise en vue d'un meilleur respect de la dignité humaine*'¹⁰⁹, on peut également classer les activités de socialisation du droit qui ont été menées depuis le premier semestre de l'année 2002 (ce qui coïncide donc avec la décision de mettre un terme au programme d'assistance judiciaire). En partenariat avec la troupe Ninde, un projet de radio-théâtre a été mis en place afin de sensibiliser la population paysanne et le milieu rural aux droits de l'homme, à l'accès à la justice et afin de lutter contre la justice privée dans la société burundaise (cette activité a continué en 2003). Une pièce de théâtre a été présentée lors du Festival Sangwe (en juillet 2002). Un séminaire sur la torture a été organisé à Ngozi, en collaboration avec une ONG locale.

2.3.3. La formation

Les activités de formation d'ASF ont profité à différents acteurs dans le système judiciaire. Comme mentionné plus haut, dans la période avant 2001, ASF a organisé quelques sessions de formation pour les avocats du Barreau du Burundi. En 2001, des demandes de la part du Barreau pour que des membres du conseil de l'ordre puissent participer à des sessions de formation à l'étranger, avec un appui financier par ASF, n'ont pas été honorées. En octobre 2003, un séminaire sur la justice internationale et sur l'organisation du cabinet a été organisé à l'attention du Barreau pendant 4 jours. Des sessions de formation sous forme de tables rondes sur le droit relatif à la torture ont également été organisées au profit des officiers et sous-officiers de police (en novembre 2001), des agents de différents corps de police (en novembre 2001 également), des officiers de police judiciaire dans les provinces de Ngozi (janvier 2002) et Gitega (février 2002).

Vers la fin de l'année 2003, le volet formation est devenu plus important dans le programme d'activités d'ASF. Cette évolution est liée à la nouvelle législation portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle, adoptée en septembre 2003. En octobre, une première session de recyclage a été organisée au profit de 36 magistrats des Tribunaux de Grande Instance. Ces magistrats étaient donc déjà en fonction mais ont été formés par rapport à leur nouvelle compétence en matière criminelle. A partir de janvier 2004, la formation des nouveaux magistrats promus au sein des nouvelles chambres criminelles des Tribunaux de Grande Instance, anciennement des juges aux Tribunaux de Résidence, a commencé. Une première session au profit d'environ 70 juges a eu lieu en janvier 2004, une deuxième session a été organisée en deux groupes en mars et en septembre 2004.

¹⁰⁸ Justice pour tous au Burundi, *Rapport d'activités. Juillet-Décembre 2001*, p.5.

2.3.4. L'assistance technique pour la mise en conformité des lois avec les Accords d'Arusha

Dans le Plan d'action 2002, à la demande du gouvernement burundais, une assistance technique avait été prévue pour mettre différentes lois et règlements en conformité avec les Accords d'Arusha. Il était prévu que, en accord avec le Ministère de la Justice, l'expert recruté par ASF constitue une cellule de travail, établisse une méthodologie de travail, fasse l'inventaire des lois nécessitant une adaptation et prépare des avant-projets de loi.

Cette activité n'a pu être réalisée suite aux difficultés de recruter un expert acceptable aux yeux du Ministère de la Justice.

2.3.5. Le soutien à la parution du Bulletin Officiel du Burundi

'*Nul n'est censé ignorer la loi.*' Afin de réaliser cet adage, un instrument indispensable pour porter le droit à connaissance de la société a été financé par ASF : la publication du Bulletin Officiel du Burundi. ASF a financé la publication des numéros des années 2001, 2002 et janvier-mars 2003 du BOB. Suivant le Plan d'Action 2002, il était prévu qu'ASF prenne en charge l'édition de 500 exemplaires de chaque numéro et de 1.000 exemplaires des Accords d'Arusha ainsi que de la Constitution de Transition.¹¹⁰

2.3.6. La diffusion de la jurisprudence

Pour mieux valoriser la jurisprudence comme source de droit et pour aider à améliorer la qualité des jugements, ASF a publié deux recueils de jurisprudence. Un premier tome, publié en octobre 2002, portait sur différentes matières pénales, sous-divisé en trois parties : atteintes à l'intégrité physique et au droit à la vie, atteintes à la sûreté de l'Etat, atteintes aux biens d'autrui. Il a été distribué gratuitement en 500 exemplaires aux magistrats, avocats, officiers de police judiciaire, universitaires, et autres. En septembre 2003, un deuxième tome a été publié, tiré sur 600 exemplaires et portant uniquement sur le contentieux des violences sexuelles.

2.3.7. L'appui institutionnel au Barreau du Burundi

En dehors de l'engagement d'ASF de mettre en place '*une documentation juridique appropriée accessible à tous les confrères burundais*' et '*une formation destinée à approfondir (...) les connaissances et la pratique tant des règles de droit interne que des instruments juridiques internationaux*', la Convention de Partenariat entre ASF et le Barreau de janvier 1999 ne prévoit

¹⁰⁹ ASF Burundi, *Rapport d'activité 2003*, Janvier 2004, 5.

¹¹⁰ Projet d'Avocats sans Frontières-Belgique au Burundi, *Plan d'action 2002*, p.14.

aucune assistance institutionnelle au profit du Barreau. Pour mettre fin à la crise entre le Barreau et ASF, une nouvelle coopération est négociée en mars 2002. L'avenant du 5 mars 2002 à la Convention de janvier 1999 prévoit, entre autres, que *'le Barreau formule en retour la quotité qu'il voudrait affecter à un appui institutionnel du Barreau, sachant que la marge de manœuvre est limitée, les bailleurs de fonds ayant manifesté le souci de contribuer à l'assistance judiciaire. Le Barreau indique de manière précise, sous forme d'un projet à présenter aux bailleurs, l'usage qu'il compte faire des fonds ainsi sollicités (...)'*. Dans le nouveau protocole d'accord entre le Barreau et ASF, signé le 1^{er} novembre 2002, l'appui institutionnel au Barreau est libellé de façon très détaillée. Un montant de 19.000 euros est mis à disposition pour l'acquisition de matériel informatique, le paiement de deux salaires pour un appui administratif pendant deux ans, l'acquisition d'ouvrages juridiques, l'accès à l'internet et l'achat de CD-Rom. Le contrat du personnel administratif étant presque terminé, l'appui institutionnel était à renégocier entre ASF et le Barreau au moment de la mission d'évaluation.

2.4. Financements obtenus pour mettre en œuvre ce programme d'activités.

Pour mettre en œuvre son programme d'activités dans la période 2001-2003, ASF a fait appel aux financements obtenus suivants (présentés ici en ordre chronologique).

Les financements 2001-2003

<i>Bailleur</i>	<i>Date</i>	<i>Budget global</i>	<i>Equivalent en euros</i>	<i>Remarques</i>
Belgique	Janvier 2000 – septembre 2001	20.000.000 FrB	495.787 euros	Projet Justice pour tous au Burundi – Financement global
Suède	Juillet 2000 – décembre 2001	2.000.000 SEK	234.530 euros	Assistance judiciaire et soutien au secteur de la justice
Allemagne	Février 2001	14.996 DEM	7.667 euros	Séminaire sur le procès pénal
France	Février 2001 – avril 2002	1.000.000 FrF	152.449 euros	Assistance judiciaire
Belgique	Juillet 2001 – octobre 2002	15.000.000 FrB	371.840 euros	Partie du Projet Justice pour tous en Afrique Centrale – Financement global
Commission Européenne	Août 2001 – mars 2004	462.336 euros	462.336 euros	Assistance judiciaire, cellule juridique, ouverture de 2 antennes – 5 avenants
Belgique	Juillet 2002 – octobre 2003	636.000 euros	636.000 euros	Partie du Projet Justice pour tous en Afrique Centrale – Financement global
Allemagne	Octobre 2003	6.500 euros	6.500 euros	Séminaire Justice Internationale et organisation du cabinet
Belgique	Septembre 2003 – août 2004	268.000 euros, porté à 363.500 euros	268.000 euros, porté à 363.500 euros	Partie du Projet Justice pour tous en Afrique Centrale – Financement global – 1 avenant

Ce tableau montre suffisamment comment ASF dépend, pour ses activités au Burundi en 2001 – 2003, principalement de la Belgique et, en moindre mesure, de la Commission Européenne. Comme indiqué plus loin dans ce rapport, ce nombre réduit¹¹¹ de sources de financement n'est pas sans risques : il mène inévitablement à des incertitudes et peut mettre en danger la continuité des opérations d'ASF. Cet effet est renforcé encore par l'absence d'un financement structurel de l'organisation en tant que telle, qui est financée uniquement sur base de ses programmes soumis aux bailleurs de fonds. Cela peut également aider à expliquer le manque de planification à long terme évoqué plus loin dans ce rapport.

¹¹¹ Il est à souligner que ce problème n'est pas exclusivement lié à ASF. En effet, plus généralement, le nombre de bailleurs de fonds actifs au Burundi pendant la période en question est très limité.

3. Evaluation du programme d'activités suivant les critères de pertinence, efficacité, efficience et durabilité

Pour évaluer le programme d'activités d'ASF au Burundi, globalement et dans ses différentes composantes telles que décrites ci-dessus (2.2.), cette étude fait appel aux critères 'traditionnels' de pertinence, effectivité, efficacité et durabilité. Chacune des sections suivantes commencera par une brève définition de ces différents critères. Ceci pourra également aider à faire comprendre pourquoi certains aspects de l'évaluation sont traités sous un certain critère bien que, sur le terrain, ils soient liés à plusieurs critères en même temps.

Pour réaliser cette évaluation en fonction des critères mentionnés, il sera également fait référence aux analyses faites par ASF même, sous forme d'évaluation ex ante ou intermédiaire, au moment de l'établissement de sa logique d'intervention, de la formulation de son programme d'activités, de la rédaction de son rapport d'activités, ou autrement. Un outil par excellence pour analyser, planifier et présenter les objectifs et la logique d'un programme et pour gérer chaque phase du cycle de projet est le 'cadre logique'. Or, ASF n'a élaboré qu'à une seule occasion un 'cadre logique' pour la période étudiée, notamment pour son programme 'Justice pour tous au Burundi' de l'année 2001. Ce seul 'cadre logique 2001' est annexé au présent rapport, voir annexe 2. Il y sera fait référence dans ce qui suit.

3.1. Pertinence

3.1.1. Le critère de la pertinence permet d'évaluer si, dans ses objectifs, le programme d'activités répond aux besoins du pays, aux attentes de différents acteurs dans le secteur de la justice et plus généralement des justiciables et si les activités menées s'accordent avec la politique sectorielle du gouvernement burundais et belge ainsi qu'avec les objectifs d'ASF même.

3.1.2. Les besoins des Burundais en matière d'accès au droit et, plus généralement, par rapport au bon fonctionnement du système judiciaire et au renforcement de l'Etat de droit sont énormes au Burundi. Vu sous cet angle, toute activité qui répond – inévitablement partiellement – à ces besoins peut, par conséquent, être considérée comme pertinente. Cela vaut pour toutes les composantes du programme d'activités d'ASF identifiées plus haut (2.2.). A tout élément du programme correspond un besoin incontestablement réel.

3.1.3. Or, vu sous un autre angle de pertinence, il convient d'évaluer le caractère approprié du programme d'activités par rapport aux priorités des groupes cibles et des bénéficiaires (a) et par rapport à l'environnement politique et institutionnel dans lequel le programme est mis en œuvre (b).¹¹²

(a) Ceci requiert bien sûr, avant tout, une bonne compréhension des groupes cibles et des bénéficiaires de l'intervention. Dans le 'cadre logique' 2001, différents groupes cibles et bénéficiaires sont mentionnés : la population en général, les accusés et victimes (des massacres de 1993), les acteurs judiciaires. Deux constats s'imposent. Premièrement, dans la conception du programme et des ses différentes composantes, il semble y avoir eu une certaine confusion et un manque de cohérence par rapport aux groupes cibles et aux bénéficiaires, directs et/ou indirects, de l'intervention d'ASF. Deuxièmement, la pertinence des différents éléments du programme d'activités varie bien évidemment en fonction du groupe cible et des ses priorités. On peut illustrer ce double constat de la façon suivante. Si l'objectif spécifique du programme Justice pour tous au Burundi est effectivement¹¹³ de mettre le droit au service de l'amélioration des conditions de vie de la population burundaise, la pertinence de certaines activités, telles que la publication de la jurisprudence, l'appui institutionnel au Barreau, la publication du Bulletin Officiel, peuvent être mis en question. En effet, d'après la plupart des interlocuteurs rencontrés lors de la mission d'évaluation, d'autres domaines, tels que le droit foncier, des conflits liés à la succession, des problèmes relevant du droit de la personne et de la famille, sont beaucoup plus prioritaires et pertinents pour la population en général, pour le burundais 'moyen'. Or, si les acteurs judiciaires, y compris notamment les magistrats et les avocats, sont considérés comme étant le groupe cible du programme d'activités, les activités sus-mentionnées sont réellement très pertinentes. Il va de soi que, indirectement, la population en général pourra également bénéficier de l'augmentation de la capacité professionnelle des acteurs judiciaires, ce qui est mentionné parmi les résultats attendus dans le 'cadre logique'. Mais il s'agit dans ce cas-là d'une pertinence qu'on pourrait également qualifier d'indirecte. Il n'est nullement dans l'intention de cette évaluation de prescrire quelles sont les activités qu'ASF devrait entreprendre, ni d'étudier quelles sont les besoins prioritaires dans le domaine de la justice et des droits de l'homme au Burundi. Cette évaluation peut, par contre, suggérer à ASF de bien analyser et définir, au moment de l'identification et de la formulation de son programme d'activités (par exemple, à l'aide du 'cadre logique'), quels sont les groupes cibles et bénéficiaires directs de leur future intervention et, en fonction de cette analyse, de voir comment assurer une pertinence maximale de leur programme. Ceci dit, la 'raison d'être' d'ASF au Burundi étant, au moment du commencement de ses activités, la représentation et la défense des accusés et des victimes des massacres de 1993, la pertinence de son programme

¹¹² Ceci correspond aux critères des lignes directrices de la Direction Générale de la Coopération au Développement ('Lignes directrices pour l'introduction des demandes de financement de projets à charge de la ligne budgétaire 2003 Consolidation de la Paix', p.14).

¹¹³ Tel qu'indiqué dans le 'cadre logique' 2001.

d'assistance judiciaire est incontestable. Pour les bénéficiaires en question, l'intervention d'ASF, aussi bien à travers ses avocats internationaux que ses avocats nationaux, était la plus pertinente possible et, pour ceux qui ont pu bénéficier de son assistance judiciaire, ASF a sans aucun doute fait la différence.

(b) Un autre élément à prendre en compte pour évaluer la pertinence du programme est l'environnement politique et institutionnel dans lequel il est mis en œuvre. La Politique Sectorielle 2002-2004 du Ministère de la Justice¹¹⁴, adoptée par le Conseil des Ministres du 31 mai 2002, est évidemment un instrument important. Il donne un état des lieux de la justice au Burundi, accompagné d'une analyse qui est d'ailleurs remarquablement ouverte et critique. Et il établit les objectifs, les stratégies et les actions à mener. Pour évaluer la pertinence des activités, il est utile de voir dans quelle mesure les activités entreprises par ASF trouvent un 'encadrement' politique de la part du Ministère de la Justice. Cela ne veut pas simplement dire que (i) les activités menées par ASF se font avec l'accord du Ministère de la Justice, (ii) que de nouvelles activités proposées par ASF sont reçues favorablement par le Ministère ou (iii) que les activités sont menées suite à une demande de la part du Ministère de la Justice. Etant donné le secteur dans lequel elle intervient, ASF peut en effet difficilement agir sans l'accord du Ministre de la Justice (cf.i.). Et, dans la mesure où ASF propose de prendre en charge certaines activités qui relèvent des responsabilités du Ministère même, il semble évident que le Ministère ne s'y oppose pas (cf.ii.). Pour être réellement pertinent, il est également requis que l'activité conçue entre directement dans les stratégies sectorielles et les actions à mener du Ministère de la Justice (et, par analogie, celles d'autres partenaires, comme, par exemple, le Barreau). Cette condition n'est pas seulement requise pour le critère de la pertinence. Elle est évidemment en même temps un élément qui peut assurer une plus grande durabilité de l'intervention (cf section 3.4.). Le document de Politique Sectorielle du Ministère de la Justice présente tout d'abord un état des lieux, dont nous reproduisons certains éléments auxquels répond le programme d'activités d'ASF. Le document constate, entre autres, une *'absence de réponses aux multiples cas de mal jugé ou d'erreurs judiciaires graves résultant des pratiques judiciaires illégales dues en grande partie soit à la corruption, soit à la méconnaissance de la loi, soit encore au manque de professionnalisme des magistrats'*, *'la publication irrégulière des Bulletins Officiels du Burundi'* *'la surpopulation des prisons, 'la péremption des titres de détention'*, le fait que *'des peines graves sont prononcées dans l'ignorance absolue des droits de la défense. D'autres affaires traînent pendant des années alors que les prévenus sont en détention'*, que *'les décisions rendues sont généralement de mauvaise qualité. Plusieurs sont des décisions sans fondement légal à telle enseigne que l'on pourrait parler d'une culture juridique défaillante'*, et que *'l'unification du droit judiciaire constitue donc une illusion, à défaut des commentaires et de la publication de la jurisprudence de la Cour suprême en matière de*

¹¹⁴ Pour la période précédente, référence peut être faite au Plan de Réforme et de Modernisation du Système Judiciaire et Pénitentiaire Burundais, adopté en mars 1999.

cassation’, par rapport aux magistrats des tribunaux de résidence, il est constaté une absence ‘*de formation juridique adéquate malgré la complexité des dossiers qu’ils traitent*’. Cet état des lieux fait preuve d’une volonté d’analyse critique et met en exergue de sérieux problèmes structurels et conjoncturels qui affectent les services centraux du Ministère, le secteur pénitentiaire et les services judiciaires. A la lumière de cet état des lieux, toutes les différentes composantes du programme d’activités d’ASF doivent être évaluées comme étant très pertinentes. Or, il faut également analyser la pertinence de ce programme d’activités, non seulement en fonction de l’état des lieux fait par le Ministère mais également en fonction de son plan d’action.

Dans une deuxième partie, le document de Politique Sectorielle présente les stratégies et les actions à mener. La formation des personnels judiciaires et pénitentiaires (des magistrats, des auxiliaires de la justice, des avocats et notaires, de la police judiciaire) est considérée comme une première stratégie prioritaire. La mise en place d’un centre de formation professionnelle de la justice est annoncée et, à court terme, la formation accélérée du personnel judiciaire des chambres criminelles et des chambres pénales. Dans la mise en œuvre de cette stratégie, ASF et son programme de formation (2.2.3.) jouent un rôle d’accompagnement très important et très pertinent. Le recours à la coopération juridique et technique internationale est identifié comme cinquième stratégie. Suivant la Politique Sectorielle, la lutte contre l’impunité passera par l’apport extérieur à la fois pour rétablir la confiance en la justice et le professionnalisme en matière d’enquêtes judiciaires. Le programme d’assistance judiciaire d’ASF (2.2.1.) entrant bien dans cette stratégie, sa pertinence doit être évaluée positivement. Puis, parmi les actions à mener, la Politique Sectorielle prévoit également, sous le titre ‘*Faire respecter la loi par les juridictions*’, la mise en place d’un centre d’études et de documentation chargé, entre autres, de publier systématiquement et de commenter la jurisprudence et la publication mensuelle du Bulletin Officiel du Burundi. Vu sous cet angle, il faut également conclure à la pertinence de ces deux activités (2.2.5. et 2.2.6.) d’ASF. Or, comme nous le verrons plus loin par rapport aux critères d’efficacité et de durabilité, ASF s’est mis à la place du secteur public en tant qu’acteur et agent d’exécution, au lieu de se concentrer sur le renforcement des capacités nationales, sur la cogestion de ces activités et sur la reprise par les acteurs nationaux.

3.1.4. Le critère de la pertinence doit également être relié à l’expertise, aux expériences et aux objectifs statutaires d’ASF même. Cette pertinence ‘interne’ du programme d’activités pour ASF-même est également liée à la plus-value et à l’avantage comparatif qu’elle peut offrir. La plupart des acteurs rencontrés associent ASF avec l’assistance judiciaire et vice versa. Il s’agit clairement du cœur identitaire d’ASF. D’autres acteurs (le Bureau du HCDH, la Ligue Iteka, l’ABDP) mènent ou menaient également des activités d’assistance judiciaire mais ils n’y sont pas identifiés comme ASF. Pour les ONG locales, l’activité d’assistance judiciaire n’est qu’un programme parmi d’autres, d’ailleurs beaucoup plus ‘visibles’ ; pour le Bureau du HCDH, l’assistance judiciaire est une activité fort exceptionnelle, comparée à d’autres Opérations de Terrain. L’évaluation a montré qu’ASF sait

mener ses activités d'assistance judiciaire avec une grande 'autorité morale' et avec une image d'expertise internationale dont elle ne bénéficiait pas du tout pour ses autres activités.¹¹⁵ L'image acquise par ASF suite à la diversification d'activités au Burundi est plutôt celle d'un 'plombier en justice', l'agence-qui-fait-tout en matière de justice¹¹⁶, sans bien évaluer la pertinence à long terme de ses interventions – ni pour le Burundi ni pour l'avenir de l'organisation même – et sans avoir une plus-value ou un avantage comparatif vis-à-vis d'autres acteurs qui sont déjà actifs dans ces domaines. Ceci est d'ailleurs corroboré dans le Rapport Annuel 2000 où il est noté – en ce qui concerne les activités de vulgarisation du droit, de publication d'un recueil de jurisprudence, de formation de femmes parajuristes et autres – que '*vu la nouveauté de ces tâches qui n'entrent pas nécessairement dans le domaine d'expertise initiale d'Avocats sans Frontières au Burundi, les résultats escomptés pourraient mettre du temps à se dessiner*'¹¹⁷. Suivant l'interprétation dominante entendue par l'évaluation, le nouvel ensemble d'activités menées ou envisagées par ASF n'était pas le résultat d'une planification et d'une vision stratégique de l'organisation, plutôt des intérêts et liens personnels de certains individus au sein d'ASF. Cela ne doit pas nécessairement nuire à la qualité des activités mais cela ne peut qu'avoir un impact sur la pertinence et la cohérence du programme d'ASF.

3.1.5. Pour conclure, comment évaluer, étant donnée l'analyse sus-mentionnée, la pertinence pour ASF dans les années à venir au Burundi ? Une grande partie des activités de formation et d'assistance judiciaire est liée, aujourd'hui encore, au contentieux des massacres de 1993. D'anciens (et, depuis septembre 2004, de nouveaux) dossiers continuent et continueront à être traités devant les chambres criminelles des Tribunaux de Grande Instance par des avocats d'ASF. La formation des nouveaux juges des Tribunaux de Grande Instance est principalement orientée vers leur compétence en matière criminelle, non exclusivement mais notamment en ce qui concerne le contentieux des massacres de 1993. Pour différentes raisons de pertinence, comme indiqué ci-dessous, ceci est tout à fait logique. Or, à court terme, la pertinence de ces activités devra probablement être évaluée différemment. En effet, il semble y avoir un consensus que, d'ici deux ans, tout le contentieux liés aux massacres – moins de mille dossiers resteraient à être traités, bien que l'évaluation n'ait trouvé personne qui

¹¹⁵ A noter d'ailleurs que, dans le document de Politique Sectorielle du Ministère de la Justice, sous la Section 'Moyens Extrabudgétaires', il est fait explicitement référence à ASF pour... l'assistance judiciaire (p.35).

¹¹⁶ Pendant la mission d'évaluation, la question '*Quel est selon vous l'avenir d'ASF au Burundi ?*' a suscité toute une série de réponses et de suggestions: la formation des jeunes avocats, l'appui institutionnel au Ministère de la Justice, l'appui à la Commission Internationale d'Enquête, la formation des membres de la Commission de Vérité et de Réconciliation, le renforcement des capacités des ONG locales, l'évaluation de la mise en œuvre du nouveau Code de Procédure Pénale, la formation des juges de la Cour Constitutionnelle, une campagne menée conjointement avec d'autres ONG pour abolir la peine de mort, l'information des prévenus en détention préventive, la formation du personnel pénitentiaire, des activités par rapport au droit foncier, des activités en sous-traitance pour le futur Centre d'étude et de documentation juridique, le recrutement d'un coordonnateur juridique du futur Bureau de Consultation et de Défense, l'appui à la réforme du statut des huissiers, la formation des notaires, la mise en place de davantage de cliniques juridiques, l'équipement des parquets, ...

¹¹⁷ ASF, *Rapport annuel d'activités. Année 2000*, Bruxelles, p.15.

pouvait donner des chiffres à l'unité près – serait jugé en première instance. D'autres observateurs croient qu'il ne faudra même pas attendre deux ans, car d'autres voies de nature parajudiciaire, seront adoptées : la Commission de Vérité et de Réconciliation, éventuellement un élargissement du système d'immunité provisoire, ou autres moyens. En tout état de cause, l'importance quantitative de ces dossiers (et le besoin d'assistance judiciaire et de formation y relatif) continuera de diminuer dans les années à venir.

La question de la pertinence se posera donc plus que jamais pour ASF lors de l'identification et de la formulation de son programme d'activités dans les années à venir. Elle peut être étudiée sous différentes perspectives et nous nous limitons ici à un exemple, concernant l'assistance judiciaire et l'accès au droit plus généralement. Pour les dossiers relatifs aux massacres de 1993 qui devront être traités en appel, le besoin de l'assistance judiciaire continuera certainement de se poser. Pour des centaines de condamnés à mort, une assistance judiciaire dans le cadre de procédures en révision devant la Cour Suprême¹¹⁸ ou devant la Commission de Vérité et Réconciliation, est bien évidemment hautement pertinente. Il s'agit chaque fois de personnes qui, sans intervention d'ASF, risquent de ne pas bénéficier d'une assistance judiciaire donc d'un domaine où ASF a certainement une plus-value potentielle. Afin de rendre ce travail encore plus pertinent et durable, ASF pourrait également mener des activités relatives aux réformes législatives en cours par rapport aux procédures de révision. ASF pourrait également coupler son travail d'assistance judiciaire avec une assistance au Barreau et au Ministère de la Justice pour mettre en place un système de consultation et de défense géré exclusivement par des acteurs nationaux.

Une toute autre option serait de se réorienter vers un domaine qui est pertinent pour un nombre plus important de 'burundais moyens', qui ne relève donc probablement pas du droit pénal mais, par exemple, du droit foncier ou du droit des successions. Là également se manifeste un besoin d'information et d'assistance juridique, d'accès au droit, d'accès à la justice et, dans certains cas, d'assistance judiciaire. Là également se manifeste un besoin de formation juridique. La pertinence 'quantitative' de cette option serait sans doute beaucoup plus élevée; la pertinence, en termes d'identité traditionnelle d'ASF, y compris au Burundi, est moins assurée; la pertinence en termes de plus-value, eu égard au travail de Réseau des Citoyens (RCN), des cliniques juridiques de Global Rights et des associations locales des droits de l'homme, ne semble pas garantie sauf si ASF pouvait combler un vide en mettant sur place une activité d'assistance judiciaire dans ces domaines (qui serait donc complémentaire à ce que font d'autres ONG).

¹¹⁸ Beaucoup dépendra bien sûr de la législation adoptée en définitive par le Sénat et l'Assemblée Nationale et des possibilités de révision qui y seront retenues pour des jugements définitivement coulés en force de chose jugée.

A ces questions de pertinence, s'ajoutent bien évidemment encore les questions d'efficacité, d'efficience et de durabilité à prendre en compte lors de l'identification et de la formulation d'un programme d'activités.

3.2. Efficacité

3.2.1. Le critère de l'efficacité permet d'évaluer dans quelle mesure les activités menées et les moyens utilisés ont permis de réaliser les résultats escomptés et, ainsi, d'atteindre les objectifs spécifiques. Le critère de l'efficacité prend en compte la mesure dans laquelle les hypothèses ont affecté l'accomplissement du projet.

3.2.2. Dans le 'cadre logique' 2001, 'l'augmentation qualitative et quantitative du droit à la défense des accusés et des victimes' est retenue comme résultat attendu de l'assistance judiciaire. Nous aborderons d'abord certains aspects quantitatifs, avant d'analyser quelques éléments qualitatifs (3.2.3.). Il est clair que la présence et les activités d'ASF ont permis à un nombre important de prévenus de bénéficier d'un droit à la défense. Pendant l'année 2001, ASF est intervenue dans 293 dossiers, avec une assistance judiciaire au profit de 671 personnes (462 prévenus et 209 parties civiles); pour l'année 2002, il s'agit de 337 dossiers au profit de 771 personnes (483 prévenus et 288 parties civiles) ; pour l'année 2003, ASF est intervenue dans 176 dossiers.

Qu'en est-il des résultats de ces activités pour les personnes assistées? ASF note, pour le premier semestre de 2001, qu'*'en 381 audiences, 31 dossiers ont été clôturés soit un taux de 8.10%'*¹¹⁹ en période hors session et 25% en période de session. Pendant l'année 2002, 89 des 337 dossiers traités ont été clôturés; pour les 176 dossiers traités en 2003, 46 ont été jugés et clôturés. ASF évalue elle-même négativement le *'faible taux d'efficacité objective (15% des dossiers clôturés)'*¹²⁰ pour la période juillet 2002 – octobre 2003, un constat qui, selon le rapport narratif, est lié aux limites inhérentes au fonctionnement des chambres criminelles auprès des Cours d'Appel. La grande distance séparant la cour du lieu de la commission des faits, des témoins et des parties civiles, a induit une démotivation du justiciable. En même temps, ASF note que *'la loi portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle recèle de nouvelles perspectives en terme d'efficacité objective'*¹²¹. Pour les victimes, l'assistance donnée n'a que des effets limités. Dans aucun cas, la représentation des parties civiles n'a en effet donné lieu à une réparation financière. Or, l'effet symbolique et la réparation morale qui résulte de la reconnaissance de leur victimisation et du jugement du coupable n'est pas du tout négligeable.

¹¹⁹ ASF, *Rapport d'activités d'ASF au Burundi en 2001*, Bruxelles, p.3.

¹²⁰ ASF, *Rapport narratif final de synthèse du 1er juillet 2002 au 31 octobre 2003*, Bruxelles, p.11.

¹²¹ *Ibidem*

Comme noté plus haut, vers la fin de l'année 2001, ASF a pris la décision de se retirer de l'assistance judiciaire, pour des raisons principalement liées à l'efficacité de ses activités. ASF a été fortement critiquée par la plupart de ses partenaires (magistrats, Barreau, bailleurs de fonds, société civile) pour cette décision parfois décrite comme brutale. Or, l'évaluation croit pouvoir conclure que ces critiques doivent être nuancées et sont surtout formulées et fondées par rapport à la forme et aux conséquences de la décision et moins par rapport au fond de la décision. Effectivement, par rapport au fond, si réellement la décision d'ASF est basée sur une évaluation interne qui montre une faible efficacité et un effet pervers (notamment l'instrumentalisation d'ASF pour créer la fausse impression que le système judiciaire fonctionne) de ses activités, il semble tout à fait légitime et même courageux d'en tirer les conclusions. La reprise de l'assistance judiciaire par rapport au contentieux des massacres de 1993 est dès lors légitime, dans la mesure où elle est conditionnée par des réformes législatives et institutionnelles qui permettront de réellement augmenter la performance du système judiciaire et d'apporter une solution au déroulement de ce contentieux. On pourrait même se poser la question si la position d'ASF n'a pas aidé à ce que les réformes, bien que prévues bien avant cette prise de position par ASF, aient réellement lieu. Or, en ce qui concerne la forme et les conséquences de cette décision, elle ne peut qu'être évaluée négativement. D'abord, quant à la forme, différents messages ont été envoyés à différents moments par différentes personnes et à différents interlocuteurs. A la base existent notamment: des désaccords internes au sein d'ASF (au plus haut niveau) concernant le fond de la décision à prendre, des confusions par rapport aux pouvoirs et aux procédures de prise de décision (y compris dans les relations siège / bureau local), l'absence d'une politique de communication de crise. Il s'en est suivie une image et une perception d'une organisation sans direction et chaotique. Quant aux conséquences, deux problèmes majeurs se sont posés. Premièrement, comment garantir que les prévenus et les parties civiles, clients d'ASF, ne soient pas coupés d'assistance judiciaire d'un jour à l'autre? Il est clair qu'aucune réflexion préalable n'avait eu lieu, qu'aucun mécanisme n'avait préalablement été conçu ou prévu dans les accords avec les bailleurs de fonds, ce qui a donné lieu à une improvisation totale dans les contacts avec le Barreau et le bureau du HCDH auxquels il a été demandé de reprendre le travail d'ASF. Deuxièmement, comment réagir par rapport au programme d'activités d'ASF au Burundi. Fallait-il le réduire, le suspendre totalement ou plutôt le réorienter? La réponse a été principalement le résultat d'une improvisation et de décisions et initiatives prises ad hoc, principalement par le staff sur le terrain.

Ce serait faire preuve d'un manque de réalisme de s'attendre à ce qu'une ONG qui opère dans le secteur de la justice au Burundi puisse anticiper sur tous les risques externes et toutes les conditions contextuelles qui peuvent avoir un impact sur l'efficacité. Or, il est clair qu'une bonne utilisation du 'cadre logique', notamment dans sa colonne 'hypothèses', lors de la formulation du programme aurait pu aider à mieux anticiper, à réagir plus rationnellement et à limiter les dégâts.

3.2.3. La qualité du travail des avocats, nationaux ainsi qu'expatriés, est jugée bonne par la grande majorité¹²² des interlocuteurs concernés. Cette qualité se reflète dans la stratégie de défense, les notes de plaidoiries, les arguments développés et peut, en partie, être évaluée en étudiant l'évolution des peines imposées¹²³. A ce sujet, ASF note, pour cette même période de juillet 2002 – octobre 2003 que *'l'assistance par un avocat concourt à des améliorations notables de l'administration par les magistrats d'une justice plus équitable. A ce titre, sur les 50 dossiers clôturés lors des 10 derniers mois d'activité, il est remarquable de constater que plus une seule peine de mort n'a été prononcée'*.¹²⁴ Inutile de souligner l'impact 'humanitaire' d'une condamnation à une peine autre que la peine de mort. Pour pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle, il faut, parmi d'autres conditions, avoir purgé un quart de sa peine d'emprisonnement. Par contre, les condamnés à mort ne peuvent jamais être libérés conditionnellement et, jusqu'en 1999, le régime pénitentiaire des condamnés à mort était des plus inhumains possible.

Egalement en ce qui concerne la qualité de la défense, la préoccupation la plus importante trouvée par l'évaluation est le manque de consultation et d'échange en ce qui concerne la stratégie entre l'avocat et son client en dehors de la salle d'audience. Ceci est sans doute lié à différents facteurs : (i) le nombre d'avocats successivement impliqués dans un même dossier, ce qui entrave de façon importante la continuité dans l'approche d'un dossier et dans le contact personnel avec le client; (ii) la rémunération des avocats par ASF; (iii) la désignation d'un avocat à partir du moment où un dossier est fixé pour audience jusqu'au prononcé du jugement et, par conséquent, l'absence d'ASF dans la phase pré-juridictionnelle et le manque de suivi après jugement. Les deux premiers éléments seront repris lors de l'évaluation de l'efficacité des activités d'ASF (voir 3.3.), le manque de suivi sera abordé maintenant car il est plus lié à l'efficacité de l'assistance.

3.2.4. Une défense effective et une assistance judiciaire efficace ne se limitent pas aux audiences pendant la phase juridictionnelle. Cela vaut partout dans le monde occidental et davantage dans le contexte burundais. Le manque d'information des prisonniers, concernant la procédure, les accusations, leurs droits, le rôle des différents acteurs judiciaires, l'avancement de leur dossier et, après le jugement, leur peine, l'exécution de la peine, les possibilités d'appel ou de cassation, les possibilités et les critères de libérations conditionnelles, etc...est écœurant. Le besoin d'assistance

¹²² Parfois, quelques commentaires ont été faits par rapport à l'âge (la jeunesse) des avocats et du staff.

¹²³ A part la qualité de la défense, d'autres facteurs jouent également un rôle, comme, par exemple, le simple passage du temps : dans la période immédiatement après des crimes massifs, les peines sont généralement plus sévères que quelques années plus tard.

¹²⁴ Pour pouvoir conclure définitivement sur la contribution d'ASF par rapport aux peines, il faudrait analyser en détail, en fonction des différentes accusations et convictions, l'évolution des peines requises par le ministère public et les peines prononcées. Il faut analyser et comparer l'évolution des peines dans le temps, aussi bien pour les dossiers traités par ASF que pour les autres dossiers. L'évaluation ne disposait pas de suffisamment de données précises pour ce faire.

juridique¹²⁵ se manifeste dès le moment de l'arrestation et de la garde à vue, jusqu'au moment de la mise en exécution de la peine. Le nouveau Code de Procédure Pénale¹²⁶ prévoit davantage de possibilités pour un avocat d'intervenir dans la phase pré-juridictionnelle. A part cela, même si ASF, pour des raisons financières ne peut ou ne veut pas s'investir dans l'assistance judiciaire réalisée par un avocat dans la phase pré-juridictionnelle¹²⁷, une partie du travail peut être effectuée par ASF en tant qu'ONG, notamment pour aller informer les détenus dans les prisons. Cela vaut également quant au suivi d'un jugement. L'action de l'avocat d'ASF peut bien se terminer après le prononcé du jugement, il est de la responsabilité d'ASF en tant qu'organisation de s'assurer que ses clients, ainsi que les autorités pénitentiaires, soient mis au courant du prononcé et de la peine¹²⁸, de faire le suivi de l'exécution de la peine (notamment en cas d'acquittement ou d'une condamnation à une peine d'emprisonnement inférieure à la période déjà passée en détention) et de garantir que les prisonniers soient informés d'éventuelles possibilités pour bénéficier d'une libération conditionnelle ou d'autres mesures qui peuvent être prises à leur égard (par exemple, par la future Commission de Vérité et Réconciliation). L'absence 'institutionnelle' d'ASF dans les prisons¹²⁹ peut être illustrée par le fait que, quatre mois après son entrée en fonction, le nouveau directeur de la prison de Mpimba n'avait, au moment de l'évaluation, pas encore rencontré un représentant d'ASF. L'étude de cas du dossier de M.N. et de C.R., détenus à Ngozi, peut davantage illustrer ce qui précède. Sur base de cette étude de cas, l'évaluation ne peut nullement conclure en définitive si les défaillances constatées dans ce dossier sont illustratives pour un manque de suivi systématique et, par conséquent, pour l'inefficacité d'ASF dans beaucoup d'autres cas ou si, par contre, il s'agit d'un cas exceptionnel et unique.

M.N. et C.R. ont été arrêtés en septembre 1994, accusés d'un meurtre commis au moment d'un vol de casseroles. Suivant la fiche de dossier établie par ASF, il y a eu 12 audiences dans leur dossier, du 24 juin 1999 au 17 mai 2001. Au cours de ces audiences, les deux prévenus ont été assistés par sept différents avocats qui se sont succédés : deux avocats burundais, deux avocats belges, un togolais, un camerounais et une française. Le coût total approximatif est évalué par ASF à 1.633

¹²⁵ A noter que ce besoin est partiellement pris en charge par les services juridiques des prisons et par des ONG locales. Il n'est nullement suggéré qu'ASF devrait se substituer à ces acteurs locaux. Or, il serait utile de voir comment créer des synergies entre le travail de ces différents acteurs et ASF.

¹²⁶ Loi N° 1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du Code de Procédure Pénale, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 1/2000, 1^{er} janvier 2000, p.3.

¹²⁷ A noter que cette analyse s'applique sur la défense des prévenus, contrairement à l'assistance accordée par ASF aux victimes de violences sexuelles (et autres violations des droits de l'homme), qui se situe bien dans la phase pré-juridictionnelle.

¹²⁸ A la prison de Mpimba, l'évaluation a été témoin de la signification d'un jugement qui datait de septembre 2000. Il s'agissait d'une condamnation à cinq ans d'emprisonnement, ce qui fait que, très probablement, la personne condamnée avait déjà dépassé cette période en prison.

¹²⁹ Il est à signaler qu'avant la période sous évaluation, en 1999-2000, ASF menait une activité "Infos Prisons", qui permettait à ASF de se rapprocher de la réalité vécue par les détenus et aux détenus d'être mieux informés du programme d'activités d'ASF.

euro. Suivant la fiche de dossier remise à l'évaluation, les deux personnes ont été acquittées et le dossier a été clôturé en 2001.

L'évaluation a rencontré M.N. et C.R. dans la prison de Ngozi en septembre 2004, dix ans après leur arrestation et plus de trois ans après leur acquittement. Avec l'assistance du directeur adjoint de la prison et des deux prisonniers, l'évaluation a pu reconstruire leur dossier. Tout d'abord, ils avaient effectivement été acquittés et ils en étaient bien au courant. Or, d'après leurs propres déclarations, ils n'ont pas été libérés 'parce qu'ils n'avaient pas l'argent pour payer le procureur', en spécifiant le montant qui leur a été demandé. La différence entre l'information tenue dans la fiche de dossier d'ASF et la réalité pourrait donc éventuellement s'expliquer par le non-paiement d'un montant requis illégalement pour mettre en œuvre le jugement d'acquittement. La réalité était encore plus complexe. Vers la fin de la procédure relative au meurtre et vol susmentionnés, ils ont été accusés de participation aux massacres des Tutsi en 1993 dans leur commune d'origine, d'après leur propres déclarations 'parce que le procureur savait très bien qu'ils seraient acquittés dans le premier dossier et qu'il fallait donc ouvrir une nouvelle instruction'. Toujours d'après M.N. et C.R., ce nouveau dossier aurait pu être classé sans suite à condition du paiement d'un certain montant au procureur. M.N. et C.R. se plaignaient de ne plus avoir eu aucun contact avec ASF ou un avocat quelconque et de se voir commis d'office un avocat qu'ils ne connaissaient pas lors de la première audience devant la chambre criminelle du Tribunal de Grande Instance de Ngozi dans leur nouveau dossier 'participation aux massacres de 1993'. Lors de cette première audience, l'affaire a été remise.

Il n'entrait pas dans les objectifs de l'évaluation de vérifier la véracité de leurs propos. Or, étant donné les constats faits sur le terrain, quelques conclusions s'imposent :

- L'information 'institutionnelle' d'ASF par rapport à ce dossier ne correspond pas à la réalité ou, autrement dit, correspond à une vérité juridique qui est éloignée considérablement de la réalité vécue par ses deux clients. Ces derniers se sentent totalement délaissés par ASF.
- Un suivi minimal par ASF après le prononcé du jugement – ce qui, avec l'antenne à Ngozi en place, semble une évidence – aurait révélé ou bien que l'acquittement n'avait pas été mis en œuvre ou bien qu'une nouvelle instruction était en cours et ce, pour des crimes directement liés à la raison d'être d'ASF au Burundi, ce qui n'était pas le cas pour les faits pour lesquels ASF est effectivement intervenue; dans les rapports de trois avocats intervenus dans cette affaire, il est d'ailleurs déjà fait référence aux nouvelles enquêtes en cours.
- La perception créée par un tel manque de suivi et d'efficacité, aussi bien auprès des prévenus qu'auprès des autorités pénitentiaires, est hautement négative, malgré le travail positif accompli et l'acquittement obtenu, ce qui en soi était sans doute un résultat remarquable dans le contexte particulier de la Cour d'Appel de Ngozi.

- Trois raisons ont été invoquées pour expliquer le manque de suivi du dossier en question . D’abord, au moment du jugement dans le premier dossier (en mai 2001), le nouveau dossier n’était pas encore instruit et, par conséquent, il aurait été contraire à la politique d’ASF de déjà désigner (et payer) un avocat pour s’en occuper. Deuxièmement, le nouveau dossier porte un nouveau numéro et, juridiquement, est totalement déconnecté du premier dossier. Troisièmement, étant donnés les changements au niveau du personnel d’ASF et des avocats intervenus dans le dossier, la continuité n’a pas été ‘personnalisée’ par tel membre du staff ou tel avocat.
- Les deux prévenus se plaignaient de ne pas avoir eu d’entretiens avec d’autres avocats que le premier avocat (de nationalité togolaise) en dehors de la salle d’audience. Or, les deux avocats burundais, rémunérés – sous l’ancien système (cf infra) – par prestation, ont réclamé un paiement pour ‘entretien avec les clients’. L’évaluation n’est pas en mesure de conclure à la véracité de l’une ou l’autre version. Elle a cependant observé qu’ASF n’est pas non plus en mesure de contrôler si réellement l’entretien a eu lieu et si le paiement y relatif est justifié.
- A supposer que la version des faits et de la procédure telle que reproduite par les prisonniers correspond à la réalité, l’évaluation a tendance à croire que les nouvelles accusations ne sont pas basées sur de réels indices ou sur de nouveaux faits portés devant le procureur. Il semble plutôt s’agir d’un mécanisme d’enrichissement personnel sous couvert de justice et de lutte contre l’impunité . A supposer que les allégations exprimées soient vraies, comment dans un tel contexte et dans un tel ‘théâtre’ réellement et efficacement promouvoir le droit à la défense et le bon fonctionnement du système judiciaire ?

Les constats et l’évaluation qui précèdent sont le résultat d’informations fournies par ASF avant la mission d’évaluation, du récit des prisonniers interviewés et d’autres constats faits lors de la mission d’évaluation. En janvier 2005, d’importants compléments d’information ont été ajoutés par ASF. Suivant ce complément d’information¹³⁰, les deux prévenus auraient été poursuivis simultanément dans deux dossiers. Au moment de leur acquittement dans le premier dossier (en mai 2001), le second aurait déjà été pendant devant la Cour d’Appel. Dans ce deuxième dossier, l’un des deux détenus aurait bénéficié de l’assistance d’un avocat d’ASF, l’autre aurait été assisté par un avocat du Bureau du HCDH. Après le décès de ce dernier, ASF a également repris la défense du deuxième détenu. ASF confirme qu’elle continuera de suivre le dossier. Elle a également mis en place un outil de gestion des dossiers d’assistance judiciaire, notamment une base de données informatisée et détaillée. Celle-ci devrait permettre de garantir un suivi plus professionnel du dossier, d’en consulter rapidement toutes les données, de détecter d’éventuels liens entre des dossiers coexistants et d’assurer un suivi pré- et post-juridictionnel.

¹³⁰ Le complément d’information n’est pas en mesure de répondre à toutes les questions évoquées. Des contradictions avec les constats faits antérieurement subsistent. L’évaluation n’est donc pas en mesure de conclure définitivement mais se réjouit bien évidemment des mesures de suivi prises.

3.2.5. Le 'cadre logique' 2001 fait référence à '*la meilleure perception par l'ensemble de la population de la justice comme service public*' comme indicateur de performance de l'objectif spécifique du programme et à l'augmentation de la capacité professionnelle des acteurs judiciaires comme résultat attendu. Il faut donc nécessairement évaluer l'efficacité du programme d'assistance judiciaire dans le cadre du fonctionnement de la justice, y compris le phénomène de la corruption, en général. Est-ce que la confiance en la justice de la part de la population, notamment les personnes directement concernées par le système judiciaire, a évolué ? Une réponse nuancée s'impose qui montrera que la confiance en la justice et la perception du système judiciaire ont certainement changé, suite aux actions d'ASF (et autres acteurs actifs dans l'assistance judiciaire) mais qu'on peut difficilement conclure à ce que la confiance en la justice, en tant qu'un instrument pour dire le droit, a augmenté.

D'un côté, les programmes d'assistance judiciaire (liés au contentieux des massacres de 1993 ou dans le cadre de l'assistance aux victimes des violations des droits de l'homme) ont certainement eu un effet 'pédagogique' : la perception du phénomène de la justice, du rôle de l'avocat, du droit à la défense, etc...par les acteurs judiciaires, par les prisonniers et leurs proches a fondamentalement changé. Des avocats tutsi ne refusent plus de représenter des prévenus hutus, ils ne sont plus menacés quand ils les défendent ; des accusés hutus ne refusent plus de se faire assister par des conseils tutsi ; des magistrats ont moins de préjugés en termes ethniques. Il y a également eu une 'objectivisation' du contentieux, un sentiment qu'il faut invoquer des arguments juridiques (dans les plaidoiries et dans les jugements). Au niveau micro, dans des dossiers particuliers, il y a donc certainement une autre perception et une meilleure compréhension du rôle des uns et des autres. Tous les concernés sont d'accord pour affirmer que la participation d'avocats étrangers a certainement eu un effet.

De l'autre côté, le sentiment général pour beaucoup de prisonniers hutus reste que ce sont seulement des hutus qui sont jugés et le sentiment général de beaucoup de victimes tutsis restent que les gros poissons hutus continuent de bénéficier d'une immunité totale, ce qui n'est pas favorable pour augmenter la confiance en la justice. Pour la population en général, le constat reste que le système judiciaire ne fonctionne pas convenablement, que les procédures sont trop longues, que les ressources matérielles manquent pour le faire fonctionner, que le code de procédure pénale n'est pas respecté, que des jugements sont tardivement mis en œuvre ou même pas du tout respectés et que la corruption se manifeste non seulement dans d'autres secteurs mais également dans l'appareil judiciaire. On peut même se poser la question si les activités d'ASF et le financement de l'assistance judiciaire n'ont pas augmenté la corruption. On y reviendra plus loin (dans la section 3.4. - durabilité).

3.2.6. En ce qui concerne la formation des avocats, tous les interlocuteurs rencontrés par l'évaluation l'apprécient et la jugent très utile. Les sessions de formation sont considérées d'autant plus utiles pour

augmenter les capacités professionnelles des jeunes avocats, étant donnée l'absence d'une formation spécifique pour le travail à la barre et étant donné le caractère apparemment hautement formel du stage. Pendant la mission d'évaluation, la formation des avocats a été souvent évoquée comme un des domaines dans lequel ASF doit s'investir davantage dans les années à venir.

Par rapport à la formation des nouveaux et anciens magistrats des Tribunaux de Grande Instance, il est trop tôt pour en évaluer l'efficacité et pour conclure que la formation a un impact sur la qualité de la procédure et des jugements. Les matières enseignées, la qualité des formateurs et le degré d'interaction et de participation par les magistrats lors d'une session à laquelle la mission d'évaluation a assisté permettent certainement de croire à l'utilité de la formation, ce qui est d'ailleurs confirmé par tous les participants rencontrés.

3.2.7. Concernant la publication du Bulletin Officiel du Burundi, la mission d'évaluation a pu constater que les derniers numéros de l'année 2000, tous les numéros des années 2001 et 2002 et les premiers numéros de 2003 ont bien été publiés suite à un financement d'ASF et que les numéros sont en vente au Ministère de la Justice. Suivant l'information donnée par ASF, tous les numéros ont été tirés à 500 exemplaires, à l'exception de deux numéros. Pour la publication et la diffusion de la Constitution de Transition et de l'Accord de Paix d'Arusha, 1.000 exemplaires auraient en effet été tirés¹³¹. La Constitution de Transition a été publiée dans le Bulletin n°10/2001 du 1^{er} Octobre 2001. Or, malgré l'achat de tous les numéros publiés depuis janvier 2000, l'évaluation n'a pas pu trouver le Bulletin Officiel dans lequel aurait été publié l'Accord de Paix d'Arusha. Le Bulletin n°12quater/2000 publie la Loi n° 1/017 du 1^{er} Décembre 2000 portant adoption de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi mais nullement la version intégrale de l'Accord. Sauf si l'évaluation a échoué à rassembler toutes les informations nécessaires, cela mène à deux constats importants. D'abord, il faut en conclure que l'Accord de Paix dont l'importance institutionnelle et constitutionnelle ne peut être sous-estimée n'a pas été publié. Deuxièmement, cela veut dire que, pour garantir l'efficacité de cette activité, ASF aurait dû s'investir davantage dans la publication du B.O.B. – notamment par rapport aux matières publiées – au lieu de se limiter au simple paiement de la facture. L'évaluation était d'ailleurs étonnée de ne pas trouver un exemplaire du B.O.B. – du moins pour les numéros financés – au bureau d'ASF.

L'efficacité de ce genre d'activité est évidemment intimement liée à la continuité de la publication. Nous y reviendrons sous la section 3.4. (durabilité).

¹³¹ Ceci était prévu dans le Plan d'Action 2002 (p.14). Le fait que l'Accord de Paix n'a en réalité pas été publié dans le B.O.B. n'est pas évoqué dans le Rapport Annuel 2002, ni dans la demande de financement 2003-2005 (qui pourtant prévoit la poursuite du soutien à la publication du B.O.B. comme activité secondaire, en attendant la reprise de cette activité par une coopération structurelle).

3.2.8. L'efficacité de la publication de la jurisprudence est difficile à évaluer. Il est certainement trop tôt pour conclure que les Recueils publiés ont contribué à une certaine harmonisation de la jurisprudence et par conséquent, à une plus grande sécurité juridique¹³². L'évaluation aurait néanmoins tendance à conclure que, si la publication de la jurisprudence se limite aux deux volumes déjà produits, l'efficacité de cette activité sera probablement très limitée. Or, pour faire mieux, il faut tout d'abord qu'une matière publiable soit disponible. Il n'entrait pas dans les objectifs de cette évaluation de vérifier cette condition préalable mais certaines doutes ont été exprimées par différents interlocuteurs.

Différentes critiques ont été exprimées par rapport à la publication de la jurisprudence. Certains dénoncent le manque de cohérence dans la sélection des jugements publiés. D'autres critiquent la sélection de certains jugements ou arrêts. Par exemple, s'agit-il de décisions représentatives ou plutôt de jugements exemplaires mais hautement exceptionnels ? Cela fait partie d'une critique plus générale suivant laquelle davantage de commentaires rendraient plus efficace la publication des Recueils. L'inefficacité est, suivant certains, notamment due à un facteur externe : l'absence d'une culture de lecture et d'une tradition de référence à des sources juridiques.

En tout cas, même si l'évaluation a pu constater qu'un exemplaire des Recueils se trouve sur beaucoup de bureaux d'avocats et de magistrats, ASF semble elle-même avoir conclu que trop peu d'ouvrages sont réellement consultés et utilisés. Dans son rapport d'activités pour l'année 2002, ASF note également que *'après une évaluation de l'impact de son intervention, ASF publiera un ouvrage qui répondra plus adéquatement aux réalités burundaises'* (p.6).

Ces derniers constats créent des opportunités pour introduire davantage de cohérence dans le programme d'activités d'ASF. D'un côté, dans le curriculum des formations, davantage d'attention pourrait être accordée à la valeur et à l'utilisation des différentes sources de droit, ce qui devrait inciter les nouveaux magistrats à consulter plus régulièrement des ouvrages juridiques. D'un autre côté, les jugements rendus par ces nouveaux magistrats - qui constituent en quelque sorte le 'produit' indirect des sessions de formation - pourraient faire l'objet d'un nouveau Recueil commenté.

3.3. Efficience

3.3.1. Le critère de l'efficience permet d'évaluer dans quelle mesure les résultats ont été atteints de façon judicieuse et à un coût raisonnable.

¹³² Les objectifs très ambitieux poursuivis par la publication de la jurisprudence sont mentionnés dans le rapport d'activités pour l'année 2002 : la valorisation de la jurisprudence comme source du droit, l'information des acteurs judiciaires, l'éclosion d'un débat juridique, l'amélioration du prononcé du droit par les magistrats, la démocratisation de l'accès à la justice.

3.3.2. Le système de rémunération des avocats utilisés par ASF - et par les autres organisations actives dans l'assistance judiciaires - est important pour évaluer l'efficacité de cette activité mais il a eu également un impact sur l'efficacité. Des différences au niveau de la rémunération peuvent inciter les avocats à préférer de travailler pour le programme d'assistance judiciaire onusien ou celui d'ASF et de quitter les programmes d'ONG locales (ou celui d'ASF). Comme nous l'avons illustré plus haut, le manque de continuité dans le traitement d'un dossier et le nombre d'avocats y intervenant successivement, n'est pas sans conséquence pour le suivi et l'efficacité d'une telle activité.

ASF a adopté deux systèmes successifs pour rémunérer les avocats nationaux. D'abord, les avocats étaient payés par prestation. A titre d'exemple, pour les dossiers de Ngozi clôturés en 2001 et étudiés plus en détail, une audience de remise (à l'intérieur du pays donc) était facturée à 16.000 Fbu¹³³, une audience de plaidoirie à 32.000 Fbu, la consultation et étude du dossier à 35.000 Fbu, un entretien avec le client à 8.000 Fbu, etc... En 2002, un nouveau système forfaitaire a été introduit. Pour chaque dossier, un forfait de 250.000 Fbu est payé, indépendamment du nombre d'audiences, 50% au moment de la première audience, 50% au moment où le dossier est clôturé ; les frais de déplacement et d'hébergement à l'intérieur du pays sont également remboursés. Pour la rémunération des avocats expatriés, la Convention de Partenariat avec le Barreau du 6 janvier 1999 prévoyait *'un défraiement de base identique à la rémunération mensuelle des confrères burundais sur base d'un temps plein (respectivement 1.250 euros et 700.000 Fbu). En outre, les étrangers recevront une prime d'expatriation en fonction de la durée de leur séjour en considération du préjudice qu'ils subissent tant sur le plan personnel que professionnel par leur éloignement géographique'*. Etant donnés les frais de transport (billets d'avion), de séjour (logement), de traduction (du dossier) et d'interprétation (pendant les audiences et les entretiens avec les clients), le coût de l'intervention d'un avocat étranger est évidemment – et inévitablement beaucoup plus élevé – que celui d'un confrère national malgré le bon principe d'équivalence de rémunération. Dans le 'cadre logique' 2001 (voir annexe 2), le coût prévu par mois pour un avocat de long séjour est budgétisé à 5.400 euros (sans compter le billet d'avion).

L'assistance judiciaire organisée par le Bureau du HCDH était rémunérée de la façon suivante. Pour les avocats expatriés, le paiement était réglé par le siège à Genève. Des sources concordantes font état d'un montant forfaitaire de 10.000 USD par mois, à titre d'honoraire et pour couvrir les frais professionnels dans le pays d'origine. Pour les avocats nationaux sous contrat du Bureau du HCDH, il était d'abord prévu un forfait de 500.000 Fbu par mois qui, par la suite, a été revu à la hausse, jusqu'à 1.000.000 Fbu par mois. Au moment de la mission d'évaluation, 16 avocats étaient sous contrat jusqu'en décembre 2004 avec les rémunérations forfaitaires suivantes : 700.000 Fbu pour un dossier à

¹³³ Au moment de la mission d'évaluation, le taux de change du Franc Burundais était de 1 euro = 1350 Fbu.

l'intérieur du pays, 400.000 Fbu pour un dossier à la mairie de Bujumbura, 500.000 Fbu pour un dossier transféré par la Cour d'appel de Bujumbura vers d'autres Tribunaux de Grande Instance.

La Ligue ITEKA et l'ABDP paient un montant forfaitaire de 200.000 Fbu par dossier, plus des frais de mission (à 20.000 Fbu par jour) et le carburant.

Concernant les coûts de l'assistance judiciaire, plusieurs constats peuvent dès lors être faits :

- Malgré certaines consultations informelles, il n'y a eu aucune concertation formelle parmi les différentes organisations actives dans l'assistance judiciaire, ce qui malheureusement a induit une certaine compétition qui aurait pu être évitée. Il va de soi que les avocats n'étaient pas demandeurs de davantage d'uniformité.
- Au moment de son arrivée, ASF a dû se positionner en tenant compte des barèmes utilisés par le Bureau du HCDH. La distorsion du marché évoquée plus loin avait donc déjà été initiée avant l'arrivée d'ASF. Actuellement, la rémunération par ASF est donc comparable à celle offerte par les ONG locales.
- Le coût des avocats étrangers (ce qui est nettement différent du paiement qu'ils reçoivent) est très élevé. Cela valait notamment au moment où l'avancement des dossiers était très lent et que le nombre de dossiers clôturés pendant une session des chambres criminelles des Cours d'appel était très limité.
- Pour ce qui est du début du programme d'assistance judiciaire, la nécessité de faire appel aux avocats étrangers pour en assurer l'efficacité n'est pas contestée. Or, à un moment donné, cette 'nécessité' change en 'plus-value importante', puis en 'plus-value' simple et, avec le passage du temps, ASF devait se poser la question de savoir quand le moment était venu pour ne plus faire appel aux avocats étrangers. L'organisation en était consciente et a bien réfléchi à la question. Il serait trop facile de lui reprocher que la politique de travailler exclusivement avec des avocats nationaux, sauf pour des dossiers individuels hautement sensibles, n'a pas été adoptée exactement au meilleur moment possible. Dans une perspective d'efficacité, cette approche semble d'ailleurs tout à fait légitime.
- Combien vaut l'acquiescement d'un innocent menacé d'une peine de mort pour des faits qu'il n'a pas commis ? Impossible d'y répondre, d'autant plus quand l'intervention d'ASF dans le dossier particulier a des effets multiplicateurs et que d'autres prévenus en bénéficient. Or, d'un autre côté, eu égard aux besoins du pays et au nombre de personnes à défendre, l'Ambassadeur de la Belgique peut également avoir raison quand il écrit *'que les coûts de la prise en charge des dossiers traités par l'ASBL sont tels qu'il est peu probable que la pérennité de l'intervention soit assurée (...) au regard des moyens de l'Etat burundais, des justiciables et des victimes, une telle action doit être regardée comme constituant un luxe impayable à terme'*¹³⁴. Néanmoins, dans une perspective des droits de

¹³⁴ DEMAY, S., *Analyse documentaire d'ASF cofinancée par la Belgique (1996-2002)*, Bruxelles, Septembre 2003, p.14.

l'homme, il est difficilement acceptable que le droit à la défense d'un prévenu dans un pays pauvre - certainement quand il s'agit d'une personne arrêtée arbitrairement et détenue illégalement - constitue un luxe, pendant que la défense d'un prévenu dans un pays riche est un droit fondamental.

- Différentes raisons justifiées ont poussé ASF à changer sa politique de rémunération, notamment : la prévisibilité de ses propres dépenses et, par conséquence, la budgétisation de ses propres activités, l'encouragement des avocats à pas retarder utilement l'avancement du dossier, etc... Inévitablement, certains risques sont associés au nouveau système. L'avocat peut avoir tendance à réduire le nombre de remises, même quand cela pourrait être nécessaire pour la défense de leur client (par exemple, pour pouvoir citer des témoins à décharge). Ou encore, l'avocat peut se mettre d'accord avec les magistrats pour clôturer un dossier, en partageant les bénéfices financiers. L'évaluation tient à souligner qu'elle n'est certainement pas en mesure de prouver que de telles hypothèses correspondent à la réalité du terrain. Par contre, confrontés à une telle hypothèse, plusieurs interlocuteurs la considéraient comme étant possible et réaliste¹³⁵. Inutile d'ajouter que, si elle s'avérait vraie d'une façon systématique, cette hypothèse nécessiterait qu'ASF arrête immédiatement toute assistance judiciaire.

3.3.3. Pour le financement des publications (Bulletin Officiel et Recueil de Jurisprudence), ainsi que pour la reproduction des matériaux de formation (y compris les syllabus distribués aux participants), il est fait appel au marché local ou aux ressources matérielles (photocopieuses) d'ASF même, pour en réduire le coût. La publication des Recueils en français (et pas en kirundi) et les frais de traduction y relatifs semblent tout à fait justifiés aux yeux de tous les acteurs concernés.

3.3.4. En ce qui concerne la gestion du programme sur place, un facteur qui a sérieusement nuit à l'efficience, à la performance¹³⁶ et à la perception d'ASF a déjà été cité plus haut : les changements trop¹³⁷ fréquents au niveau du staff. Pendant ses cinq années de présence au Burundi, ASF a connu cinq chefs de mission, sans compter les personnes qui ont assuré l'intérim. Dans un contexte extrêmement difficile et politiquement délicat, cela doit nécessairement avoir un impact hautement négatif. Une autre conséquence est qu'ASF ne semble pas du tout avoir constitué une mémoire

¹³⁵ Il a été signalé par plusieurs interlocuteurs que des paiements sont demandés (et effectivement faits par ceux qui peuvent se le permettre) pour faire avancer un dossier, pour libérer une personne en garde à vue, pour classer sans suite, pour effectuer une libération conditionnelle, etc... Certaines personnes auraient même vendu leurs terrains pour pouvoir payer des montants importants (par exemple, 100.000 Fbu). On s'achète la liberté pour se retrouver en pauvreté. L'évaluation n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère systématique ou exceptionnel de ces cas de 'procédures monnayées'. Cela semble certainement mériter davantage d'analyse. Pour expliquer ce phénomène de corruption, il a été fait référence aux salaires insuffisants (ce qui vaut pour tous dans le secteur public), au poids de l'environnement (la corruption dans le secteur politico-économique se fait en toute impunité), à l'absence de contrôle et de sanctions et même à certaines pratiques traditionnelles (des paiements en nature qui se faisaient aux Bashingantahe).

¹³⁶ ASF même constate que 'de mai à novembre 2002, la mission a fonctionné sans chef de Mission, avec comme corollaire un léger ralentissement des activités' (*Rapport narratif final de synthèse du 1^{er} juillet 2002 au 31 octobre 2003*, Bruxelles, 2003, p.14).

institutionnelle. Le changement de personnel trop fréquent doit nécessairement mener à une perte de mémoire par rapport aux activités et à une perte de capital social. Comme dans toute petite organisation, la personnalité des individus la représentant détermine en effet fortement l'identité et la perception de l'organisation. La qualité des chefs de mission et des autres membres du staff a été variable, suivant la plupart des interlocuteurs. ASF en fait d'ailleurs état lui-même dans son programme d'activités pour 2003 : *'Il faut également noter qu'en 2002, ASF a traversé une crise au Burundi, due tant à des facteurs externes qu'internes (un chef de mission désastreux)'*¹³⁸. Le staff actuel semble fort apprécié et a en tout cas introduit une certaine stabilité au niveau du bureau.

3.3.5. Finalement, quelques constats peuvent être faits ici par rapport à la gestion de l'information et de la communication. La production de documents pendant les cinq années de présence au Burundi a été quantitativement impressionnante. Or, l'accès à l'information contenue dans ces documents est extrêmement difficile. Quant à la qualité, il faut d'abord constater que le statut des différents documents et rapports est souvent très peu clair. L'intitulé même des documents prête à confusion et crée une impression de chaos. Parfois il s'agit de plan d'action, parfois de programme d'activités ; une fois, il s'agit d'un rapport d'activité, parfois d'un rapport annuel, d'un rapport narratif de synthèse ou encore d'un rapport sans titre (par exemple, celui auquel nous avons fait référence comme 'Rapport Annuel 2002') ; parfois des données financières et budgétaires sont incluses, plus souvent ce n'est pas le cas. Puis, les rapports d'activités sont parfois extrêmement succincts et, dans les rares cas où quelques éléments de réflexion et d'évaluation y sont inclus – nous y avons fait référence plus haut – cela se fait de façon très éparpillée, pas du tout structurée et la formulation de ces passages est souvent très énigmatique. Au cas où elle est le fruit d'une réflexion interne, il est clair que cette réflexion ne sera pas sauvegardée dans une mémoire institutionnelle d'ASF mais qu'elle part avec les individus concernés. L'évaluation comprend la difficulté pour ASF de mener une politique d'information. Ce qu'attend un bailleur de fonds comme rapportage est différent de ce qu'attendent les membres et sympathisants d'ASF comme information, de ce qu'attend le conseil d'administration comme rapportage et analyse, de ce qu'attendent les autres acteurs internationaux et locaux pour s'informer des activités et, *last but not least*, de ce que les autorités (et autres partenaires d'ASF) veulent lire (ou certainement pas lire). Pour chacun de ces destinataires d'information, une autre approche s'impose. Une réflexion approfondie au sein d'ASF doit avoir lieu. Il est clair qu'au début, ASF a voulu atteindre tous les groupes mentionnés à travers son Rapport Annuel. Par la suite, le rapportage a été conçu en fonction de différents financements. Malheureusement, cela a eu pour effet que l'analyse politico-judiciaire et institutionnelle de la justice au Burundi qui était mentionnée dans le Rapport Annuel n'est plus du tout délivrée. Pis encore, cela veut probablement dire que cette analyse ne se fait

¹³⁷ Même si un 'turn-over' élevé du staff se manifeste au sein de la plupart des ONG internationales et des agences onusiennes sur le terrain...

plus que rarement au niveau institutionnel (ce qui ne veut pas du tout dire qu'elle ne se fait pas par des représentants et employés d'ASF individuellement).

Aux différents besoins d'information correspond nécessairement chaque fois une différente politique de communication. Cette politique a été défaillante ou même absente, ce qui s'est manifesté le plus clairement aux moments des crises.

3.4. Durabilité

3.4.1. Le critère de la durabilité permet d'évaluer la probabilité que les bénéfices produits par le programme subsisteront, que des effets à long terme seront acquis et, concrètement, qu'une appropriation locale du processus de renforcement de l'Etat de droit aura lieu.

3.4.2. En ce qui concerne l'assistance judiciaire, des effets durables ont été évoqués plus haut dans ce rapport, où il est fait référence à la perception du rôle de la justice, du magistrat et de l'avocat grâce aux programmes d'assistance judiciaire d'ASF et autres organisations. Cet effet pédagogique et son impact sur les esprits ont certainement eu pour effet que des critères d'objectivité et de qualité ont gagné de l'importance. D'autre part, le programme d'ASF a attiré un bon nombre de juristes au Barreau, ce qui, au moins théoriquement, peut augmenter l'accès à l'assistance judiciaire (à condition que d'autres conditions de durabilité soient remplies!).

Le critère de la durabilité mène malheureusement à d'autres constats moins positifs : l'absence d'une *exit strategy*, le manque de mécanismes nationaux pour assurer l'assistance judiciaire dans l'avenir, le gonflement artificiel du Barreau et la perte d'expertise ailleurs.

1. Au moment de sa décision (prise en novembre 2001) de se retirer de l'assistance judiciaire, aucun mécanisme de reprise par les acteurs nationaux ou même par d'autres acteurs nationaux n'était prévu. Ce n'est pas non plus le cas maintenant. Même si ASF n'a actuellement pas l'intention de se retirer d'un jour à l'autre de l'assistance judiciaire, il faudrait qu'elle tienne compte d'éléments extérieurs qui pourraient l'obliger à mettre un terme à ce programme. Qu'il s'agisse d'une décision des bailleurs de fonds, de changements politiques, d'éléments sécuritaires... un programme d'assistance judiciaire est toujours mis en œuvre dans un contexte de différentes hypothèses qui peuvent bien être favorables à un moment donné mais changer d'un moment à l'autre. Il faut qu'ASF s'y prépare. Fin 2001 et début 2002, des négociations difficiles ont eu lieu avec le Barreau et des demandes de reprise des dossiers ont été faites au Bureau du HCDH. Pour différentes raisons, ces tentatives pour assurer qu'un certain suivi soit donné au travail réalisé et en cours ont échoué. Pour anticiper le retrait d'ASF de l'assistance judiciaire, aucune planification n'avait été faite au plan interne et rien n'était prévu, ni dans les accords

¹³⁸ ASF, *ASF au Burundi en 2003. Donner ses chances à l'Accord de Paix*, s.d., Bruxelles, p.2.

avec les bailleurs de fonds (ce qui a eu pour effet que la remise d'un solde du budget au Barreau pour reprendre les dossiers non clôturés n'aurait pas été possible), ni dans l'accord avec le gouvernement. Pour autant que l'évaluation a pu le vérifier, rien n'est prévu actuellement non plus.

2. Même en dehors du scénario d'un départ 'en catastrophe', ASF pourra difficilement espérer qu'un effet durable de ses interventions en assistance judiciaire soit garanti. En effet, tôt ou tard, ASF se retirera de l'assistance judiciaire et, étant donné le contentieux restant des massacres de 1993, cela pourrait se faire à relativement court terme. Or, des mécanismes d'assistance judiciaire n'ont pas été établis. Il y a bien sûr des avocats qui, dans le cadre d'un bénévolat, offrent une assistance à certaines personnes démunies. Mais, pour réellement institutionnaliser l'assistance judiciaire, il faudrait une concertation, des engagements et un plan d'action de la part d'au moins deux acteurs nationaux : le Barreau et le Ministère de la Justice, le premier pour assurer le fonctionnement d'un Bureau de Consultation et de Défense, le deuxième pour accorder un financement à travers un Fonds d'Assistance Judiciaire (qui pourrait être alimenté, en partie, par des contributions des bailleurs de fonds soutenant aujourd'hui le programme d'ASF). L'évaluation se rend compte qu'une telle initiative doit être prise par les acteurs nationaux concernés et ne peut pas leur être imposée par la force. Or, il semble qu'ASF et les bailleurs de fonds pourraient jouer un rôle beaucoup plus actif dans le lancement d'un débat qui pourrait, à terme, mener à un tel mécanisme d'assistance judiciaire. Les contraintes budgétaires seront sans doute importantes mais cela ne devrait nullement empêcher le Ministère et le Barreau de concevoir une stratégie. Pour répondre aux contraintes budgétaires, il faudrait probablement prévoir des critères très stricts d'éligibilité, en fonction de l'indigence de la personne concernée et en fonction de son besoin d'assistance et du litige dans lequel elle est impliquée.

Le lobbying devrait se faire par la Belgique et ASF conjointement, la Belgique se tournant en premier lieu vers le Ministère de la Justice, ASF s'adressant notamment vers le Barreau. Or, avec la crise entre le Barreau et ASF en 2002, une certaine réticence de la part d'ASF pour faire avancer le Barreau dans telle ou telle direction peut se comprendre. Les raisons citées pour expliquer la crise sont nombreuses¹³⁹, parmi lesquelles une attitude qualifiée de trop 'arrogante' et 'pédante'. Il a fallu du temps et de la diplomatie pour recréer de bonnes ententes et ASF voudra certainement éviter de faire des dégâts par des actions trop impulsives. Néanmoins, l'attention à accorder à la durabilité de ses actions demande à ce qu'une initiative dans ce sens soit prise. La collaboration actuelle avec le Barreau, sous forme d'appui institutionnel, prévoit seulement un appui en ressources matérielles.

¹³⁹Sans pouvoir conclure quelle a été la raison prépondérante, on peut citer, à titre d'exemple : la différence entre les objectifs d'ASF et la finalité d'un Barreau, le refus par ASF de financer des voyages de formation des membres du conseil de l'ordre, des incompatibilités de caractère, un manque de concertation et des conflits en relation avec la mise en œuvre de la convention de partenariat (désignation des avocats, honoraires, etc...),

Aussi nécessaire que ce dernier puisse être, la renégociation de cette collaboration (vers la fin de cette année) se présente comme une occasion pour également appuyer le Barreau dans ses réflexions concernant le rôle et le fonctionnement du Barreau et pour relancer le débat concernant l'assistance judiciaire. ASF pourra d'ailleurs se référer à la récente Loi du 29 novembre 2002 portant réforme du statut de la profession d'avocat¹⁴⁰ qui laisse au Barreau le soin d'organiser l'assistance judiciaire en stipulant que *'Le Conseil de l'Ordre organise, dans des conditions et selon des critères qu'il précisera par décision, des consultations pour accueillir, informer et orienter les justiciables aux ressources insuffisantes'* (Article 56).

Cette recommandation est d'ailleurs étroitement liée à un constat plus global. Le rôle du Barreau dans le cadre du programme d'activités d'ASF n'a en effet pas été clairement conçu. Est-ce que le renforcement des capacités du Barreau, notamment par rapport à l'assistance judiciaire, était considéré comme un objectif spécifique du programme d'ASF? Ou était-ce plutôt vu comme un résultat indirect éventuel du programme d'ASF? Fallait-il considérer le Barreau comme un groupe cible ou plutôt comme une hypothèse et un risque (pour utiliser la terminologie du 'cadre logique')? Il est d'ailleurs remarquable que le mot 'Barreau' ne figure pas du tout dans le 'cadre logique' 2001.

3. Suite aux activités d'ASF (et autres, notamment le Bureau du HCDH), une injection financière importante a été faite dans le secteur de l'assistance judiciaire. Beaucoup de jeunes universitaires ont étudié le droit et, par après, choisi la profession d'avocat en fonction de l'existence de ces programmes. Au moment de la mission d'évaluation, le Barreau comptait 87 membres dont 64 avocats inscrits au grand tableau (et 23 avocats stagiaires). Les avocats sont en même temps trop peu nombreux et trop nombreux : trop peu nombreux, étant donné le besoin d'aide juridique dans le pays, trop nombreux étant donné le pourcentage des Burundais qui peuvent se permettre l'assistance d'un avocat et étant donnée leur concentration à Bujumbura. Aucun avocat n'a son cabinet en dehors de la capitale. Il s'agit clairement d'une profession artificiellement populaire et tous se posent la question comment un tiers (ou même plus) de ces avocats pourront éviter le chômage après qu'un terme aura été mis à ces programmes d'assistance judiciaire. Un autre effet négatif indirect de l'opération d'ASF consiste dans le fait que des personnes capables quittent leur poste dans la magistrature pour, entre autres (car il ne s'agit pas du tout d'un phénomène nouveau ou uniquement connu dans le secteur judiciaire), rejoindre le Barreau¹⁴¹. Un président d'un Tribunal de Grande Instance (sans ancienneté) touche environ 100.000 Fbu par mois ; comme indiqué plus haut, traiter un dossier pour ASF 'vaut'

l'utilisation de fonds destinés à l'assistance judiciaire à d'autres fins, l'impact de la crise entre ASF et le Barreau au Rwanda, le caractère politiquement trop sensible des procès dans lesquels était impliqué ASF.

¹⁴⁰ *Bulletin Officiel du Burundi*, N°12quater/2002, 1500.

¹⁴¹ Dans le Document de Politique Sectorielle du Ministère de la Justice, il est constaté que *'les meilleurs magistrats ont quitté la magistrature soit pour le Barreau, soit pour les ONG, soit encore pour le secteur privé ou l'administration publique à la recherche d'une meilleure rémunération'* (page 13).

250.000 Fbu. L'augmentation des capacités professionnelles au niveau de la profession d'avocat se fait donc au détriment d'autres professions dans lesquelles cette même expertise est également hautement nécessaire.

3.4.3. Comparée à d'autres éléments du programme d'activités, la formation des anciens et nouveaux magistrats des Tribunaux de Grande Instance semble s'inscrire davantage dans une logique et un souci de créer des effets durables et dans une approche intégrée des différentes composantes du programme. En effet, pour ASF, l'adoption de la législation qui décentralise la compétence en matière criminelle était devenue, en début de l'année 2002, une condition préalable avant de reprendre toute activité d'assistance judiciaire. Puis, à travers ce positionnement, il est bien possible qu'elle ait renforcé, au sein du gouvernement, les forces qui voulaient introduire cette réforme législative (d'ailleurs préconisée par les Accords d'Arusha). Troisièmement, les sessions de formation n'ont eu lieu qu'après l'adoption de la législation, le transfert des compétences et la nomination des magistrats. Cela a eu pour effet qu'ASF, en retardant les formations, s'est assurée que participants soient bien les personnes qui devront mettre en œuvre la nouvelle législation et qui pourront accélérer le traitement du contentieux des massacres de 1993. ASF semble donc avoir joué un rôle intéressant d'accompagnement de la mise en œuvre de cette nouvelle législation.

ASF pourrait continuer à jouer ce rôle en considérant la publication de la jurisprudence de ces Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle, notamment par rapport aux contentieux des massacres de 1993 et, en fonction des besoins exprimés, en organisant des sessions de recyclage pour les nouveaux magistrats. (Il reste, bien sûr, à voir dans quelle mesure cela peut être considéré comme une activité pertinente, étant donnée l'identité d'ASF même). Pour augmenter la durabilité de ces activités de formation, ASF devrait, toujours en combinaison avec la Belgique ou autres bailleurs de fonds qui se disent prêts à s'investir dans la justice, insister pour que l'Ecole nationale de la Magistrature, prévue par les Accords d'Arusha, soit réellement créée. Comme indiqué plus haut par rapport à l'assistance judiciaire, ASF devrait ici également graduellement revoir son rôle. Au lieu d'être un acteur de mise en œuvre et une agence d'exécution, elle devrait plutôt orienter ses actions vers une reprise par des acteurs locaux et/ou institutions nationales, le renforcement de leurs capacités (pour autant qu'elles existent) ou leur création et lancement (pour autant que le cadre législatif les prévoit).

3.4.4. Concernant la publication du Bulletin Officiel du Burundi, ASF a voulu s'assurer que son intervention ne se limite pas à un appui ad hoc et temporaire, classé sans suite. Il était convenu avec le Ministère de la Justice que les recettes générées par les ventes et les annonces dans les bulletins de 2001 et 2002 soient versées sur un compte destiné à la publication de nouveaux numéros du BOB. Ce

compte a effectivement été ouvert en janvier 2003. Il était malheureusement tout à fait prévisible que, sauf à court terme, ce mécanisme ne pourrait nullement garantir la continuité dans la publication du BOB. L'évaluation a malheureusement dû constater que, pour l'année 2003, le dernier bulletin date du 1^{er} juillet et que, pour l'année 2004, seulement quatre numéros ont été publiés. Dans son plan d'action 2003, ASF s'est bien posée la question par rapport à la continuité de son activité et il est dit que *'cette activité est conçue en attente d'une intervention de la Coopération bilatérale belge. Entamée en 2002, elle peut être poursuivie en 2003, la Coopération technique belge intervenant vraisemblablement d'ici fin 2003'*¹⁴². Pour avoir une utilité à long et moyen terme, la publication du BOB doit évidemment pouvoir bénéficier d'une continuité totale sans faille. Un bailleur de fonds qui demande à ASF d'assurer que le BOB soit publié pendant deux ans s'investit dans une action à caractère 'juridico-humanitaire'. Pour réellement avoir des effets viables, il serait préférable de s'investir dans une démarche plus globale dont le cadre institutionnel serait probablement donné par le Centre d'études et de documentation judiciaire dont la mise en place est prévue par le Ministère de la Justice. Une action durable de la part de la Belgique requerrait qu'elle appuie le Ministère dans la mise en place de ce Centre, participe à la réflexion concernant son rôle et fonctionnement et contribue à la gestion initiale, y intègre son projet des Codes et Lois du Burundi (mis en exécution par la Coopération Technique Belge) ainsi que tout soutien à la publication (commentée) de la jurisprudence. Contrairement à ses actions ponctuelles dans les années passées, cela pourrait donner un caractère beaucoup plus intégré et durable à son investissement sectoriel. Il reviendrait dès lors à la Belgique et à ASF d'évaluer quel rôle ASF pourrait jouer dans ce cadre.

Toujours concernant la publication de la jurisprudence, cette évaluation tient à mentionner l'évaluation ex ante faite par le bureau d'ASF à Bujumbura, confronté à une demande de publication de la jurisprudence de cassation. Pour tout juriste, la publication de la jurisprudence de la Cour Suprême en matière de cassation semble un projet logique et nécessaire car il s'agit du sommet de la pyramide juridique. Il ne devrait pas être trop difficile pour ASF de trouver un financement pour publier cette jurisprudence. Cette activité serait sans doute menée avec l'accord de la Cour Suprême, du Ministère de la Justice et pour un bailleur de fonds, il s'agit d'une intervention bien délimitée et bien visible. Or, le bureau d'ASF a fait son analyse et constaté que la matière publiable est de pauvre qualité, que les arrêts sont mal motivés, très souvent en fonction des faits de l'affaire, tout en évitant de développer de véritables raisonnements juridiques, ce qui serait reconnu par une grande majorité des juristes burundais. La mission évaluatrice n'était évidemment pas en mesure de vérifier si cette évaluation correspond à la réalité. Or, elle veut encourager ASF à faire davantage d'évaluations et à communiquer à ce propos avec ses bailleurs de fonds (tout en essayant de trouver une façon d'éviter des dégâts dans ses relations avec d'éventuels futurs partenaires). Il serait encore plus intéressant si

¹⁴² ASF, *Burundi. Plan d'Action 2003 et Développements 2004-2005. Donner ses chances à l'Accord de Paix*,

ASF pouvait en même temps spécifier les conditions préalables pour mener une telle activité avec une plus grande efficacité et durabilité. Quant à la publication de la jurisprudence de cassation, cela pourrait pouvoir dire par exemple (et ici, nous formulons des hypothèses nullement vérifiées sur place) que la publication devrait être accompagnée par la formation des magistrats de cassation et/ou du personnel de la cour (éventuellement par le biais d'échanges avec des Cours de cassation dans d'autres pays), qu'elle devrait être commentée, que la législation sur les compétences de la Cour Suprême doit être amendée, que la publication devrait être appuyée par la rédaction d'un rapport annuel par la Cour Suprême elle-même, qu'elle devrait se faire en combinaison avec des formations d'avocats et d'autres magistrats par rapport à la jurisprudence de cassation comme source de droit, etc...

3.4.5. Concernant l'assistance aux victimes des violations des droits de l'homme, la grande question qui se pose est de savoir quel est l'objectif à long terme de cet élément du programme d'activités. Même en se limitant aux groupes vulnérables, le nombre de victimes qui pourraient être assistées par ASF est extrêmement élevé et, en ce moment, ce qu'ASF veut atteindre à travers cet élément de son programme d'activités n'est pas clair, sauf, bien sûr, le résultat hautement louable d'assister des victimes dans leur quête de justice. Une option, inspirée par un souci de viabilité, serait de s'orienter vers un renforcement des organisations nationales des droits de l'homme. Si tel est le cas, il faudrait non seulement analyser leurs besoins d'assistance en expertise juridique mais également en gestion. Une autre option serait d'appuyer et de renforcer les capacités de la Commission gouvernementale des Droits de la Personne Humaine, à supposer que cette Commission puisse exercer ses fonctions avec l'indépendance requise (ce qui, dans le contexte burundais, n'a jamais été évident jusqu'à ce jour)¹⁴³. Une autre option serait de sélectionner des cas exemplaires qui symbolisent des défaillances systématiques. ASF pourrait, pour ces cas, combiner des efforts judiciaires avec un travail de publicité et de lobbying, afin de donner certains effets multiplicateurs à son intervention dans ce cas particulier. Un domaine serait, par exemple, le droit à réparation pour les victimes de violations de droits de l'homme pour lesquelles l'Etat est responsable.

3.4.6. ASF est considérée comme étant un acteur dans le système judiciaire au Burundi. A juste titre, car ASF fournit de l'assistance judiciaire, elle organise des formations pour les magistrats, etc... Il s'agit d'activités, de fonctions et de responsabilités 'normalement' assurées par des acteurs en justice nationaux. En même temps, ASF est une ONG internationale qui mène ses activités avec comme 'idéologie' la défense des droits de l'homme, notamment le droit de la défense.

En menant ses activités et en devenant un partenaire des acteurs nationaux, ASF devient avec le passage du temps en même temps très bien et très mal placée pour insister afin que des réformes

Bruxelles, p. 13.

législatives et institutionnelles aient lieu. Acteur bien informé et (bien ou mal) apprécié, ASF dispose de l'information et de tout un réseau de contact pour dénoncer des violations de droits de l'homme, protester contre l'impunité, exiger que des mesures soient prises contre la corruption, manifester pour de meilleures conditions de détention, etc... Or, acteur impliqué et dépendant d'une bonne collaboration avec les autorités et autres acteurs du système de la justice, ASF ne peut nullement se permettre de trop brusquer les relations avec ses partenaires. Comment dénoncer et faire du lobbying sans se faire expulser, comment faire partie du système sans devenir un allié aveugle prêt à accepter tout? Voilà une question à laquelle ASF est confrontée partout où elle intervient, un défi d'équilibre qu'ASF doit nécessairement affronter.

Pour ce qui est du Burundi, l'évaluation a trouvé que le positionnement intermédiaire et l'approche de 'diplomatie discrète' – parfois décrite comme 'quelque part au milieu entre Amnesty et le CICR' – qu'ASF a adoptés, semblent être bien appréciés ou du moins, pour ceux qui auraient préféré plus d'activisme visible de la part d'ASF, aux côtés des ONG des droits de l'homme locales et internationales, être compris et acceptés comme un choix légitime.

Etant donné le caractère discret de ses efforts de lobbying, il est difficile d'évaluer quelle a été la contribution d'ASF à certaines réformes législatives et institutionnelles. Plus haut, nous avons déjà fait référence au rôle d'ASF par rapport à la décentralisation des compétences en matière pénale. Dans le rapport annuel pour l'année 2000, il est également fait référence à la loi organisant la profession d'avocat en cours d'élaboration et à laquelle des activités d'ASF ont contribué. Quant au nouveau Code de Procédure, adopté déjà en juillet 1999, ASF a joué un rôle actif dans la réforme; il est clair qu'ASF pourrait également jouer un rôle majeur d'observateur concernant la mise en œuvre de cette nouvelle loi et de gardien pour que des défaillances ne soient pas tacitement acceptées et institutionnalisées. Le dossier Bwampamye offre une illustration de comment l'action d'ASF peut mettre en marche certaines réformes qui peuvent bénéficier à d'autres dossiers que celui pris en charge.

En 1997, Gaetan Bwampamye a été condamné à mort par la Chambre Criminelle de la Cour d'appel de Ngozi pour son implication dans les massacres de Tutsi dans sa commune de Ruhororo en 1993. Avec l'appui d'ASF, un pourvoi en cassation a été introduit devant la Cour Suprême pour dénoncer le fait de ne pas avoir été autorisé à se faire assister par son conseil au cours du réquisitoire du Ministère public et cela malgré sa demande d'assistance¹⁴³. Le pourvoi en cassation a été rejeté. En 1999, une communication a été adressée à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, toujours avec le financement d'ASF et avec une représentation du requérant par des avocats d'ASF. Le 6 novembre 2000,

¹⁴³ Arrêté N° 120/VP1/002/2000 du 11/05/2000 portant création de la Commission gouvernementale des Droits de la Personne Humaine, *Bulletin Officiel du Burundi*, N°5/2000, 1^{er} Mai 2000, p. 327.

¹⁴⁴ Pour un résumé de l'affaire, voir l'article de Jean-Bosco Nduwimana de la Ligue Iteka: <http://www.ligue-iteka.bi/ch240901.htm>

la Commission Africaine considère qu'il y a eu violation de la Charte Africaine et «demande au Burundi d'en tirer toutes les conséquences légales et de prendre les mesures appropriées en vue de permettre la réouverture du dossier et le réexamen de cette affaire en conformité avec la loi Burundaise». La procédure de révision était connue par la législation burundaise, mais étant d'interprétation restrictive et limitée à des cas très exceptionnels, Gaetan Bwampamye ne pouvait pas en bénéficier. Il a alors été préféré par ASF d'adopter la stratégie proposée par l'avocat national intervenu dans le dossier et de suivre le chemin d'une réforme législative. Le projet de loi régissant la Cour Suprême, adopté par l'Assemblée Nationale en août 2004, prévoit que la Cour Suprême «connaît de la révision des jugements et arrêts (...) 5. lorsqu'en vertu d'une loi particulière ou d'une convention internationale, il s'avère que la révision de l'arrêt ou du jugement, quelle que soit la juridiction qui l'a rendu, s'impose pour corriger une erreur de droit ou de fait». Cet article – à supposer qu'il sera finalement bientôt adopté – pourrait bénéficier à beaucoup d'autres personnes que Gaetan Bwampamye qui ont été condamnées à mort sans l'assistance d'un avocat et sans degré d'appel. Or, pour réellement avoir cet effet multiplicateur, il faudra qu'ASF couronne son intervention dans ce dossier par un suivi continu des réformes adoptées et de l'interprétation faite de l'article précité¹⁴⁵. Malgré le fait que Gaetan Bwampamye continue à être détenu¹⁴⁶ et malgré les risques par rapport à l'application de la nouvelle législation, l'intervention d'ASF peut – même s'il ne s'agit donc que d'une évaluation intermédiaire – être évaluée positivement sur base du critère de durabilité. Au cas où une révision donnerait lieu à un acquittement, une procédure pour demander une réparation de la part de l'Etat se présente comme une prochaine étape logique dans ce dossier.

3.4.7. Un des grands objectifs d'ASF était de contribuer au bon fonctionnement du système judiciaire et de promouvoir l'accès au droit et à la justice comme instrument privilégié pour résoudre des conflits. Même si la réalisation de tels objectifs est extrêmement difficile à évaluer, il est fort douteux qu'ASF ait pu faire une différence sur ce plan structurel. Il n'y a pas d'Etat de droit au Burundi, l'instrument principal du règlement de conflit n'est pas encore la justice mais plutôt la violence, la distance entre justice et justiciable reste énorme. Dès lors, d'un côté, on pourrait – comme il a été fait plus haut à différentes reprises – reprocher à ASF de ne pas avoir travaillé au renforcement des capacités des institutions nationales, d'avoir été avant tout un acteur qui se substitue à l'Etat au lieu d'être un 'entraîneur' et un conseiller stratégique, de ne pas avoir planifié à long terme comment ancrer de façon institutionnelle les résultats obtenus, de ne pas suffisamment avoir poussé ses partenaires (notamment le Ministère, le corps de la magistrature et le Barreau) à initier des réformes structurelles pour améliorer sa performance. D'un autre côté, une analyse plus approfondie semble nécessaire par rapport au rôle potentiel d'une ONG internationale dans la restructuration et/ou le renforcement de tout un système judiciaire qui doit fonctionner dans un contexte de guerre civile, de transition politique fragile et de contraintes budgétaires tout à fait impossibles et qui a été un système politisé et défaillant depuis des décennies. Aussi faut-il bien analyser ce qu'attend un bailleur de fonds d'une ONG comme ASF : du 'juridico-humanitaire' ou des réformes structurelles à long terme ? Peut-

¹⁴⁵ L'évaluation a pu échanger des points de vue avec le Ministre de la Justice concernant la nouvelle procédure de révision. Etant donnée son interprétation restrictive, il est clair qu'il restera du travail à faire pour ASF dans le suivi du dossier Bwampamye.

on réellement s'attendre à ce qu'une ONG réussisse à obtenir des résultats qui demandent un investissement à long terme de différents partenaires, avec de l'aide en expertise juridique, gestionnaire, financière et stratégique ? Est-ce qu'une ONG – qui en même temps est active comme acteur dans le système judiciaire – peut disposer des leviers nécessaires ? Les actions menées par la Belgique dans le secteur de la justice à travers une ONG comme ASF devraient donc idéalement cadrer dans une analyse et une stratégie plus à long terme de son appui sectoriel à travers une coopération bilatérale. Il se peut que cette analyse mène à la conclusion que les fondements pour construire une maison de la justice ne sont toujours pas suffisamment forts et qu'il faut donc se limiter à des interventions d'appui ponctuelles. Ou, par contre, qu'étant donné l'avancement de la transition politique et la volonté du gouvernement pour réellement s'investir dans une justice performante, le moment est venu pour une coopération bilatérale complète. Dans les deux hypothèses, il faudra par la suite définir le rôle qu'on pourra et voudra accorder à ASF. Il serait sans doute enrichissant pour les deux – ASF et la coopération belge – de s'investir conjointement dans une telle réflexion.

4. Recommandations

Dans les chapitres précédents, des recommandations ont été formulées, parfois de façon implicite, sur base de l'étude du programme d'activités d'ASF au Burundi. Elles sont partiellement reprises et regroupées ici, sans toutefois reprendre le raisonnement sous-tendant les recommandations pour autant qu'il a déjà été explicité plus haut.

4.1. Renforcer ses capacités de conceptualisation et de planification

ASF a énormément évolué. Au moment de sa création, elle avait comme objectif l'assurance du droit de la défense dans des dossiers particuliers. Aujourd'hui, cet objectif continue de faire partie de son idéologie mais, en même temps, ASF est devenue une ONG qui se pose des objectifs de développement. ASF est donc devenue plus ambitieuse. Ces différents objectifs nécessitent différentes approches. Pour assurer le droit de la défense dans tel ou tel dossier, les conditions, les activités à mener, les moyens requis et les résultats attendus sont relativement facilement concevables (ce qui, bien entendu, ne veut pas du tout dire que cet objectif est facilement réalisable!). Pour atteindre des objectifs structurels comme 'augmenter la confiance en la justice', 'renforcer l'Etat de droit', 'promouvoir l'accès à la justice', la complexité est considérablement plus importante, surtout au moment de la conceptualisation des objectifs spécifiques, de la définition des stratégies à adopter et de la planification des activités. Le point de départ tout à fait logique et pertinent pour ASF, dans le cas du Burundi, a été l'assistance judiciaire. Or, entre l'assistance judiciaire et l'accès à la justice, il n'y

¹⁴⁶ L'évaluation a pu rencontrer Gaetan Bwampamye dans la prison de Mpimba et, contrairement à la majorité des détenus, il est très bien informé et au courant de la procédure et de l'état d'avancement de son dossier.

pas de ligne droite. Bien entendu, il est parfaitement légitime de se limiter à une intervention d'assistance judiciaire ad hoc et ponctuelle. Or, si la promotion de l'accès à la justice est l'objectif, d'importantes questions se posent. Quel est le rôle de l'avocat dans le contexte burundais, quels sont les besoins juridiques les plus importants du burundais moyen, quelle est sa perception des acteurs judiciaires et d'autres autorités, quel est l'impact du contexte politique et social, qu'est-ce qu'ASF veut atteindre d'ici cinq ans, quelles sont les activités à mener avec quels partenaires et quels moyens, quel est le rôle précis d'ASF étant données ses expertises et ses moyens, comment éviter des incohérences et des effets négatifs indirects, comment élaborer des priorités, quels sont les risques et les hypothèses et comment anticiper la réalisation de ces risques, comment assurer la pérennité de l'intervention après son départ, comment mesurer et évaluer l'impact de son intervention, etc...? Ce sont là de nombreuses questions, qui nécessitent une réflexion très profonde avant de se lancer dans toute activité de développement. Etant données ses racines et son origine, ASF n'est pas 'par nature' parfaitement outillée pour bien conceptualiser et planifier. Il est recommandé qu'elle investisse dans le renforcement de ses propres capacités de formulation, de planification et d'évaluation de programmes, même si le manque de financement structurel et à long terme n'est pas très encourageant pour ce faire. La diversification dans le financement et l'assurance d'un financement plus structurel et moins conjoncturel, éventuellement sous forme d'une ONG de développement, est d'ailleurs hautement recommandable.

4.2. Se construire une identité institutionnelle et une mémoire institutionnelle

L'organisation d'ASF, son image, sa performance, ses relations avec les autorités et différents partenaires sont fortement identifiées à ses représentants. Contrairement à d'autres acteurs, comme des agences onusiennes ou des ONG internationales institutionnalisées comme Amnesty, le CICR et autres, ASF est, en très grande mesure, identifiée aux visages qui la représentent et qui l'incorporent. Il s'ensuit qu'une politique de ressources humaines est extrêmement importante et il est recommandé qu'ASF en prenne soin. L'évaluation de ses activités au Burundi indique clairement que cette politique a été de qualité variable et défaillante à des moments cruciaux. Pour réduire sa propre dépendance vis-à-vis de ses représentants, il est également recommandé qu'ASF mène un débat interne pour mieux se définir une 'corporate identity' et pour mieux la communiquer à l'extérieur. L'identité institutionnelle dépendra évidemment aussi des activités menées par ASF. Il est clair qu'au Burundi, ASF continue d'être principalement associée à l'assistance judiciaire (et à la formation qui est considérée comme une activité subsidiaire et auxiliaire), que cette assistance judiciaire y est considérée comme étant au cœur de l'identité même d'ASF, que la plus-value et l'avantage comparatif d'ASF se trouvent dans ce domaine et que malheureusement, la carte d'identité d'ASF est devenue un peu un 'flou artistique' suite à la diversification d'activités.

La mémoire institutionnelle d'ASF en relation avec son programme au Burundi est quasi-inexistante, ce qui crée des frustrations auprès des représentants de bailleurs de fonds et d'autres organisations partenaires et ce qui nuit à la continuité et à la cohérence des programmes d'activités successifs. Ceci est évidemment lié aux changements trop fréquents au niveau du staff mais cela va clairement plus loin. Il est recommandé que l'analyse faite par ses représentants, chargé de programmes et/ou avocats soit mieux sauvée sur le 'disque dur' de l'organisation, que les réseaux de contacts et les liens interpersonnels devraient être incorporés, maintenus et soignés par l'organisation, indépendamment de la personne de ses représentants ou employés. Ceci est également lié à la recommandation de mieux établir une politique diversifiée de gestion de l'information, à des fins internes et externes.

4.3. Clarifier et définir ses différentes capacités

Différentes capacités et 'casquettes' définissent la présence d'ASF au Burundi. Elle est en effet, en même temps, un acteur judiciaire, une ONG internationale, une agence de mise en œuvre pour la coopération belge, un partenaire du gouvernement, une source de financement et un partenaire pour des organisations locales, une source d'information pour des organisations internationales des droits de l'homme et pour des chercheurs académiques, un concurrent et/ou partenaire d'autres organisations internationales, etc... En fonction des différents éléments de son programme d'activités, différentes capacités prévalent sur d'autres. Les différentes capacités demandent également différents positionnements et différentes politiques de communication avec les autorités, les bailleurs de fonds et autres. Il a été indiqué plus haut que, par rapport à la dénonciation et aux efforts de lobbying, ASF s'est développé 'sur le tas' un positionnement généralement apprécié. Il est recommandé qu'une réflexion plus approfondie soit menée, ce qui pourra aider ASF à déterminer sa stratégie en fonction de ces différents rôles.

Cette recommandation peut également être adressée au bailleur de fonds. Qu'attend-il exactement d'ASF ? Pourquoi opter pour un financement d'ASF au lieu d'une coopération bilatérale en faisant appel aux services de la CTB ? Cette question est étroitement liée aux sources de financement. Faut-il en effet financer des activités en justice dans le cadre de l'enveloppe globale destinée pour la coopération (bilatérale) avec le Burundi ou plutôt faire appel à la ligne budgétaire 'prévention de conflit et consolidation de la paix' ? En tout cas, une analyse sectorielle unique qui soutient l'appui belge est hautement recommandable.

4.4. 'Quality control' au niveau opérationnel

Comme toute entreprise qui produit des biens et des services, ASF doit veiller à ce que la qualité de son produit soit garantie. Cela nécessite un suivi de ses dossiers et des mécanismes pour éviter des gaspillages et autres inefficacités. Sans pouvoir conclure définitivement, l'évaluation a fait certains

constats potentiellement inquiétants concernant le suivi dans des dossiers d'assistance judiciaire, le contrôle des dépenses à rembourser, la production des copies du Bulletin Officiel. Nous avons illustré plus haut comment de telles défaillances opérationnelles peuvent nuire à l'effectivité, à l'efficacité et à l'image d'ASF.

ANNEXES

Annexe 1

Carte géographique Burundi



Annexe 2

Evaluation Burundi - Personnes rencontrées ou autrement contactées (*en ordre alphabétique*)

Badibanga Jean-Jacques, Chargé de Programme, ASF, Bruxelles

Barikeka Fabien, Directeur Adjoint de la Prison de Ngozi

Brouillard Isabelle, Assistante Technique Chaire Unesco, ancienne Représentante de Réseau des Citoyens (RCN), Bujumbura

Bwampamye Gaetan, Prisonnier à la Prison Centrale de Mpimba, Bujumbura

D'Aes Leo, Ambassadeur de la Belgique, Bujumbura

Devillé Ann, Professeur, Facultés Universitaires Saint-Louis, Présidente de Réseau des Citoyens (RCN), Bruxelles

Dilworth Alison, Chercheur, Programme Afrique Centrale, Amnesty International, Secrétariat International, Londres

Dumoulin Valérie, Coordonnateur Programme d'Assistance Judiciaire, ASF, Bujumbura

Dwima Bakana Fulgence, Président de la Cour des Comptes, ancien Ministre de la Justice, Bujumbura

Eihmer Walter, Délégation de la Commission Européenne, Bujumbura

Flamme Jean, ancien Membre du Conseil d'Administration d'ASF, Gand

Gacuko Léonard, Président de la Cour d'Appel, Bujumbura

Gahungu Laurent, Secrétaire Exécutif, Association Burundaise pour la Défense des Droits des Prisonniers (ABDP), Bujumbura

Goldman Alexis, Chargé de Programme, Division des Droits de l'Homme, ONUB, Bujumbura

Heuts Philip, Attaché, Bureau de la Coopération belge, Bujumbura

Katabarumwe Madeleine, Chargé de Programme Justice, Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies, Bujumbura

Kiganahe Didace, Ministre de la Justice, Bujumbura

Klimis Emmanuel, Secrétaire du GRAPAX, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles

Makoroka Stanislas, Doyen, Faculté de Droit de l'Université de Bujumbura

Minani Jean, prévenu pris en charge par ASF, Bujumbura

Muyuku Salvator, Procureur de la République, Ngozi

Ndagijimana Marcel, Prisonnier à la Prison de Ngozi

Ndaye Elysée, Vice-Président de la Cour Constitutionnelle, Président de la Commission des Prisonniers Politiques, Formateur pour ASF, Bujumbura

Ndayizaga Charles, Coordonnateur CENAP, Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits, Bujumbura

Ndikunkiko Audace, Substitut Général près la Cour Suprême, Formateur pour ASF, Bujumbura

Ndikuriyo Edouard, Directeur de la Prison Centrale de Mpimba, ancien Magistrat au Conseil de Guerre, Bujumbura

Nimubona Gatogato Claude, Avocat, Bujumbura

Nindorera Eugène, Consultant indépendant, ancien Ministre des Droits de l'Homme et des Réformes Institutionnelles, Bujumbura

Nindorera Louis-Marie, Country Director, Global Rights, Bujumbura

Nindorera Willy, Journaliste, Studio Ijambo, Bujumbura

Nindorera Yves, Attaché-adjoint, Coopération Belge, Bujumbura

Nsengiyumva Béatrice, Responsable du Bulletin Officiel du Burundi, Ministère de la Justice, Bujumbura

Nsita Fidel, Chef de Mission, ASF, Bujumbura

Ntakiyica Tharcisse, Bâtonnier du Barreau du Burundi, Bujumbura

Ntasumbumuyange Justin, Coordonnateur du Programme d'Assistance Judiciaire, Ligue ITEKA, Bujumbura

Nyanziza Severa, Juge, Tribunal de Grande Instance, Ngozi, ancienne Juge du Tribunal de Résidence, Participante aux session de formation organisée par ASF

Nyibize Rosalie, Responsable des Publications, Ministère de la Justice, Bujumbura

Nzeyimana Thomas, Président du Tribunal de Grande Instance en Mairie de Bujumbura

Nzeyimana Laurent, Avocat, ancien Ministre, ancien Magistrat, ancien Président du Comité Paritaire en tant que membre du Conseil de l'Ordre.

Nzobonimpa Emmanuel, Président, Tribunal de Grande Instance, Ngozi

Parqué Véronique, Chef de Mission, Médecins sans Frontières, Bujumbura

Rubeya Willy, Avocat, Bujumbura

Rwasa Cyprien, Prisonnier à la Prison de Ngozi

Rwasa Jean, Prisonnier à la Prison de Ngozi

Van der Auweraert Peter, Directeur, ASF, Bruxelles

Walley Luc, ancien Président, Membre du Conseil d'Administration, Bruxelles

Annexe 3

‘Cadre logique’ 2001

	Logique d'intervention	Indicateurs de performance	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Objectif global du projet	Contribution à la consolidation du processus de paix et de réconciliation nationale au Burundi	- Rôle des institutions judiciaires comme l'un des garants de l'effectivité des accords de paix - Augmentation du recours par la population à l'appareil de justice pour résoudre les conflits	- Statistiques judiciaires - Rapports des acteurs ONG et de la société civile	
Objectifs spécifiques du projet	Contribution à la mise du droit et des institutions judiciaires au service de l'amélioration des conditions de vie de la population burundaise	- Nombre et qualité des procès pénaux - Meilleure perception par l'ensemble de la population de la justice comme service public	- Statistiques judiciaires et évaluation des procès (rapports semestriels et annuels) - Opinions recueillies, manifestation d'intérêts par les acteurs de la société civile	Signature des accords de paix d'Arusha Risques : échec du processus de paix
Résultats attendus	- Augmentation qualitative et quantitative du droit à la défense des accusés et des victimes - Plus grande	- Nombre de dossiers pris en charge - Nombre accru des victimes et témoins aux audiences - Nombre de	- Les données des sessions criminelles - Registre des consultations juridiques	Processus d'intégration des différentes composantes socio-culturelles dans l'appareil de justice

	proximité de la justice avec les différentes composantes de la population - Meilleur accès de la population au droit - Augmentation capacité professionnelle des acteurs judiciaires	consultations juridiques		
Activités	- Défense des prévenus et des victimes - Ouverture de 2 permanences juridiques de proximité - Appui financier au transport aux audiences des victimes et témoins	Moyens requis : - <u>Expatriés</u> : 3 avocats expatriés long séjour + 1 administrateur fin. : $5.400 \times 12 \times 4 =$ 259.200 - <u>Personnel local</u> : $7.200 + 4.800 +$ 3.000 $+ 3.000 = 18.000$ - <u>Location bureaux</u> : (N'Gozi et Gitega) : $200 \times 12 \times 2 = 4.800$ - <u>Frais</u> <u>fonctionnement</u> : $= 80.400$ - <u>Equipements et</u> <u>fournitures</u> : 30.000 - <u>Frais voyages</u> <u>avocats</u> : $1.750 \times 3 \times 4 = 21.000$	- Données quantitatives des dossiers pris en charge à N'Gozi et à Gitega - Jours et heures de permanence - Mise en service de 3 véhicules	Conditions de sécurité propices au déploiement géographique

Annexe 4

Liste des documents consultés

Documents ASF

Justice pour tous au Burundi. Rapport Annuel 1999, 15p.

Plan d'action 2000-2001, 13p.

Justice pour tous au Burundi. Rapport Annuel d'Activités. Année 2000, 23p.

Rapport d'activité d'ASF au Burundi en 2001, 9p.

Rapport d'activités. Juillet-Décembre 2001, 6p.

Rapport d'activités 2003, Janvier 2004, 7p.

Rapport narratif final de synthèse du 1^{er} juillet 2002 au 31 octobre 2003, 20p.

Plan d'action 2002, 22p.

Appui Institutionnel au Barreau du Burundi. Octobre 2002- mars 2003. Rapport d'activité, 3p.

ASF au Burundi en 2003. Donner des chances à l'Accord de Paix, s.d., 8p.

Séminaire sur la justice internationale et l'organisation du cabinet à l'attention du barreau du Burundi. Bujumbura. 14 au 17 octobre 2003. Rapport d'activité, 6p.

Donner des chances à la paix. Burundi. Programme de formation et d'assistance judiciaire 2004, janvier 2004, 24p.

Budget Plan d'Action Burundi 2003-2005

Note complémentaire au Plan d'Action 2003-2005

Plan d'action 2003 et Développements 2004-2005. Donner des chances à l'Accord de Paix, 18p.

Plan d'action 2004. Donner ses chances à la Paix, Novembre 2003, 38p.

Recueil de décisions judiciaires burundaises, Tome I, 2002.

Recueil de décisions judiciaires burundaises : contentieux des violences sexuelles, Bujumbura, Septembre 2003.

Autres documents

ABDP, Rapport annuel des activités de l'association burundaise pour la défense des droits des prisonniers. Exercice 2003, s.d., 30p.

ABDP, Projet d'assistance judiciaire, Année 1998.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. La justice en accusation*, 30 juillet 1998.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. Mémoire au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale du Burundi sur la réforme du Code de Procédure Pénale*, avril 1999.

DEMAY Stéphanie, *Analyse documentaire d'ASF cofinancée par la Belgique*, Septembre 2003, 75p.

DOMASIK, Igor (et al.), *Evaluation intermédiaire de l'action «Appui à la justice et secteurs pénitentiaires» Rapport final*, février 2004, 45p.

GTZ – COOPERATION ALLEMANDE AU DEVELOPPEMENT, *Etude sur le secteur judiciaire. Atouts et faiblesses du système judiciaire au Burundi*, Bujumbura, 2001, 74p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Fin de transition au Burundi: Franchir le Cap*, juillet 2004.

JACKSON, Tony, *Justice in Burundi. Situation Report*, June 1999, London, International Alert.

Ligue ITEKA, *Chronique judiciaire. Vers la mise en œuvre d'un procès équitable du Burundi*.

Ligue ITEKA, *Fiche de projet « Assistance judiciaire Phase IV »*.

MINISTERE DE LA JUSTICE, *Plan d'action du Ministère de la Justice (1999-2001)*, 19p.

MINISTERE DE LA JUSTICE, *Plan de réforme et de modernisation du système judiciaire et pénitentiaire burundais*, mars 1999, 63p.

MINISTERE DE LA JUSTICE, *Politique Sectorielle 2002-2004*, Mai 2002, 36p.

NDUWIMANA, Jean-Baptiste, *Chronique judiciaire. L'affaire Bwampamye revient au galop*, s.d.

NIGARURA, Claver, *La loi portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre vient finalement d'être votée*, s.d.

NINDORERA, Yves, *ASF. Résumé et commentaires du plan d'action 2003/2005*, 5p.

REYNTJENS, Filip, *Verslag van een bezoek aan vier door België gefinancierde interventies in Burundi*, 22 september 2001

RUMIN, Serge, *Mission d'évaluation de la mission d'Avocats sans Frontières au Burundi. Rapport final*, novembre 2003, 23p.

VANDEGINSTE, Stef, «Le dossier Jean Minani, l'exception qui confirme la règle en matière de procédure pénale au Burundi?», MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, p.53-65.

Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 231/99 ASF (pour le compte de Gaetan Bwampamye) / Burundi, 4 novembre 2000.

Discours du Ministre de la Justice à l'occasion des cérémonies marquant la rentrée judiciaire, 1er septembre 1999.

Discours du Président de la Cour Suprême du Burundi du 1 septembre 1999 à la rentrée judiciaire

Mercuriale prononcée par Mr Gérard NGENDABANKA, PG de la République, à l'occasion de la rentrée judiciaire, 1er septembre 1999.

CHAPITRE 4

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO 2002-2003¹⁴⁷

1. Introduction

La mission d'ASF en RDC ayant été ouverte en mars 2002, cette évaluation porte sur les activités déployées entre cette date et la fin de 2003, c'est-à-dire une période d'un peu moins de deux ans. Les activités évaluées sont les suivantes :

- Formation et recyclage des juges professionnels et consulaires des tribunaux de commerce
- Formation des magistrats des Tribunaux de Grande Instance (TGI)
- Appui à la bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
- Appui à la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais (CPRDC)
- Soutien au développement du droit et à l'articulation du droit écrit avec le droit non écrit, par la relance de la Revue Juridique du Congo.

Les «initiatives ponctuelles droit et justice» ne sont pas évaluées puisque la plupart de celles projetées ne semblent pas avoir eu lieu.

Comparée aux parties consacrées au Rwanda et au Burundi, celle concernant la RDC est relativement brève. Les deux raisons en sont que d'une part, la période sous revue ne couvre qu'environ un an et demi, d'autre part, les activités déployées au Congo pendant cette période ont été moins nombreuses et moins complexes que dans les deux autres pays; en outre, comme on le verra, certaines activités projetées n'ont pas été réalisées et ne peuvent, dès lors, que faire l'objet d'une évaluation sommaire.

Alors qu'il s'agit d'une évaluation ex-post portant sur la période mentionnée ci-dessus, nous offrons en conclusion quelques considérations prospectives, tenant compte notamment du projet de plan stratégique 2004-2008 actuellement en cours de finalisation au sein d'ASF.

L'évaluation a pu bénéficier de la collaboration de toutes les personnes et organisations sollicitées. Aucune rencontre n'a été refusée¹⁴⁸ et les rendez-vous pris ont été en général respectés. Nous voudrions en particulier remercier l'attaché et l'attaché-adjoint à la coopération belge et la mission ASF en RDC pour la façon dont ils ont facilité nos travaux.

¹⁴⁷ Ce chapitre a été rédigé par Filip Reyntjens.

2. Contexte

Le contexte de toute intervention dans le domaine de la justice en est un où, empiriquement parlant, l'Etat a pratiquement disparu. Cette déliquescence s'observe dans l'exercice de toutes les fonctions de souveraineté habituellement associées à la définition étatique. Une de ces fonctions est de faire et de faire appliquer le droit, du moins le droit étatique¹⁴⁹. Là où la fonction étatique de juger n'a pas disparu, elle est caractérisée par la corruption, l'arbitraire, l'incompétence, l'absence totale de moyens... Dès lors, tout comme l'Etat dont elle n'est que le miroir, la justice doit être complètement reconstruite. Ce constat est courageusement fait par l'audit multibailleurs¹⁵⁰, qui par conséquent propose de parer au plus pressé par des propositions au moyen terme et ne fait qu'esquisser quelques pistes à long terme. L'audit formule des propositions dans les domaines de l'organisation judiciaire, de la justice tant civile, pénale et commerciale que transitionnelle et de proximité, de la police, de l'administration pénitentiaire, et de la défense.

2. Méthodologie

L'évaluation a été réalisée sur une double base. D'une part, l'analyse documentaire a porté sur les documents d'ASF concernant les opérations en RDC, les protocoles liant ASF à ses partenaires, ainsi que les courriers échangés entre eux et les rapports sur le secteur de la justice en RDC par des instances nationales et internationales. D'autre part, une mission sur terrain a été effectuée à Kinshasa du 10 au 15 octobre 2004 et un debriefing en a été rendu à Anvers. Les personnes rencontrées sont inventoriées en annexe. Le choix de ces contacts a permis de couvrir l'éventail suivant: l'organisation ASF elle-même, ses partenaires et «clients» et le commanditaire de cette évaluation mais également d'autres acteurs (nationaux et internationaux, bi- et multilatéraux, gouvernementaux et non-gouvernementaux) agissant sur le même terrain qu'ASF.

3. Evaluation

Une évaluation générale, telle que menée dans les deux autres rapports consacrés aux pays, n'a pu être menée pour la RDC étant donnée l'absence d'un programme remplacé par un ensemble de projets.

3.1 Formation et recyclage des juges professionnels et consulaires des tribunaux de commerce

La loi n° 002/2001 du 3 juillet 2001 porte création des tribunaux de commerce. Dans une phase expérimentale, des tribunaux de commerce devaient être créés à Kinshasa, Lubumbashi, Mbuji-Mayi

¹⁴⁸ Le ministre de la Justice et le président de la Cour Suprême de Justice, tous deux en mission, n'ont cependant pu être rencontrés.

¹⁴⁹ En situation de pluralisme juridique, d'autres centres de production juridique sont non-étatique. En réalité, partout en Afrique, la plupart des aspects de la vie de la plupart des citoyens est gérée par le droit non-étatique.

et Matadi, pour ensuite être étendus à travers le pays, à côté de chaque tribunal de grande instance. Des magistrats professionnels et consulaires furent nommés et ils devaient recevoir une formation de base. En collaboration avec le ministère de la Justice et son Service Documentation et Etude (SDE), ASF a organisé cette formation résidentielle, une première fois à Kinshasa du 5 au 23 août et du 2 au 6 septembre 2002 (54 participants), une seconde fois à Lubumbashi du 4 au 29 novembre 2002 (27 participants). Ce projet n'a pas été poursuivi dans les autres provinces car les tribunaux de commerce ne figurent plus parmi les priorités du gouvernement. Faute de bâtiments et de moyens d'équipement et de fonctionnement, les tribunaux de commerce n'ont pas été installés et les juges nommés (et en partie formés par ASF) ont été reversés dans les juridictions ordinaires. L'arrêt de ce projet ne peut dès lors être imputé à ASF.

Traduit en grille d'analyse, cela donne l'image suivante.

Pertinence

Tant le gouvernement congolais de l'époque que la Banque Mondiale estimaient que les tribunaux de commerce contribueraient à la sécurité juridique et l'expertise judiciaire nécessaires aux investissements et à l'entrepreneuriat, et dès lors au développement. En réalité, cette supposition est contestable et les deux initiateurs ont depuis changé d'avis, le gouvernement congolais privilégiant la réhabilitation de la justice ordinaire (qui touche beaucoup plus de justiciables) et la Banque Mondiale semblant aujourd'hui vouloir promouvoir l'arbitrage en matière commerciale. Toujours est-il que la demande est venue de ces deux initiateurs et que l'action d'ASF s'est inscrite dans ce contexte, pour lequel l'action menée était pertinente. Il est vrai qu'ASF n'avait pas d'avantage comparatif particulier dans ce domaine mais l'organisation n'était pas moins bien qualifiée que d'autres acteurs potentiels.

Efficacité

Dans le sens strict et dans la mesure où le projet a dû être abandonné après deux séminaires ayant formé un total de 81 participants, les résultats escomptés ont été atteints. Dans un sens plus large, toutefois, l'efficacité est réduite puisque les magistrats formés n'ont pas été mis au service des tribunaux de commerce, ceux-ci n'ayant pas débuté leurs activités. Cependant, il n'est pas exclu que des bénéficiaires de ces formations, reversés dans les tribunaux de grande instance (TGI), y traitent les litiges commerciaux avec plus de compétence qu'avant. Nous n'avons pu vérifier si tel est le cas. De plus, le gouvernement semble ne pas avoir abandonné l'intention de mettre sur pied des tribunaux de commerce¹⁵¹.

¹⁵⁰ Mission conjointe multibailleurs, Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo, *Rapport d'état des lieux*, mai 2004.

¹⁵¹ Un arrêté ministériel du 1er octobre 2004 portant affectation et désignation des fonctionnaires et agents des greffes des tribunaux de commerce est une indication dans ce sens.

Efficiencia

Le coût de la formation de 27 stagiaires à Lubumbashi du 4 au 29 novembre 2002 nous a été communiqué. ASF donne comme montant €28.961, ce qui semble raisonnable.

La formation des 81 juges professionnels et consulaires a coûté directement 83 388 euros. S'ajoute à ce montant évidemment les frais inhérents au maintien du bureau d'ASF au Congo. Il n'est pas possible de calculer pour quelle part ceux-ci doivent être comptés dans le coût de ce projet.

Durabilité

Etant donné que le projet a dû être abandonné et que les bénéficiaires des formations n'ont pas été employés pour l'objectif que le projet s'était fixé, la durabilité est évidemment très limitée. Cependant, la durabilité serait plus importante, si les tribunaux de commerce étaient mis sur pied (cf. *supra*), à condition évidemment que les juges y affectés sont ceux formés par ASF.

3.2. Formation des magistrats des tribunaux de grande instance

Les magistrats congolais fonctionnent dans un contexte général d'isolement (notamment intellectuel), de manque de moyens (notamment documentaires) et de dénuement (notamment matériel et pécuniaire). Afin de les réintégrer dans un contexte juridique national, ASF a entamé, à la demande du ministère de la Justice, une formation continue des magistrats des tribunaux de grande instance (TGI). Ces recyclages sont résidentiels et durent une semaine. Du 26 mai au 21 juin 2003, 79 juges des quatre TGI de Kinshasa ont été ainsi formés en collaboration avec RCN, pour un coût de 12 070€. Un séminaire de recyclage des magistrats de la Province Orientale fut organisé à Kisangani pour 21 participants du 15 au 20 septembre 2003 (coût: €14.736). Du 11 au 16 décembre 2003 27 magistrats du Nord Kivu et du Maniema furent recyclés, également à Kisangani (coût: €18.664). Dans ces deux derniers cas, en raison du nombre réduit de magistrats présents dans le ressort, le séminaire a été étendu à tous les magistrats du siège et du ministère public de la cour d'appel aux tribunaux de paix.

Les recyclages sont, pour chacun, dispensés par trois formateurs choisis parmi les hauts magistrats de la Cour Suprême, sélectionnés par la direction de la formation au sein du service de documentation et d'étude du ministère de la Justice. Comme il fallait s'y attendre, ceci donne lieu, sans que cela puisse être imputé à ASF, à des jalousies de la part de certains magistrats qui voudraient être retenus comme formateurs afin d'«arrondir leur fin de mois».

Le seul réel reproche fait à cette activité est le manque de suivi. En d'autres termes, est-ce que les magistrats qui ont bénéficié de ces recyclages utilisent ces acquis dans leur pratique judiciaire (qualité de la rédaction et de la motivation des jugements, respect du droit, notamment en matière de détention préventive, des droits humains, c'est-à-dire des femmes et des mineurs)? L'inspection par des magistrats chevronnés d'un échantillon pris au hasard de jugements rendus par les juges recyclés et

d'actes des parquets, ainsi que des sondages auprès des justiciables et de la société civile locale, pourraient fournir des réponses à cette question, permettant à la fois de juger l'efficacité et l'efficience de cette activité et d'en améliorer la qualité à l'avenir. ASF-Congo nous apprend que ce suivi/évaluation est prévu pour la première moitié de 2005, sa mise en route attendant la levée de l'incertitude au sujet du financement par la DGCD.

Résumant ce qui précède en grille d'analyse, cela donne l'image suivante.

Pertinence

La demande de cette activité est venue du ministère de la Justice et elle s'inscrit dans les objectifs nationaux dans le domaine de la justice. Alors qu'une activité similaire est développée par RCN, les deux associations se concertent régulièrement de façon informelle (les deux chefs de projet habitent le même immeuble) afin de répartir leurs zones sectorielles et géographiques et de harmoniser leurs outils de formation (syllabus etc...). Tout comme RCN, ASF est bien placé pour assurer l'exécution de ce type de programme. Le fait que les deux associations font appel à des formateurs issus de la haute magistrature nationale est considéré comme un atout. Sous réserve de ce qu'apprendrait le suivi évoqué plus haut, cette activité est pertinente, du point de vue tant des objectifs nationaux du Congo que de la politique belge en matière d'appui au rétablissement de la justice. Des questions doivent toutefois être posées sur l'opportunité du déploiement d'une activité similaire par deux intervenants, RCN et ASF, le premier étant déjà engagé dans ce domaine au moment de l'arrivée sur le terrain d'ASF (voir *infra*, évaluation générale).

Efficacité

Cette activité a permis de toucher 127 magistrats assis et debout dans quatre provinces. Ces magistrats n'ont pas seulement techniquement bénéficié de ces formations, ce qui devrait en principe améliorer leur rendement et le service rendu aux justiciables mais ils ont également pu renouer avec un système judiciaire national, dont surtout ceux travaillant dans la «périphérie» (on songe notamment à Isiro, Beni, Butembo, Kindu) étaient sans doute devenus éloignés. En ce sens, cette activité contribue également à la reconstruction de l'Etat national. Sous réserve de ce qu'apprendrait le suivi évoqué plus haut, cette activité est donc efficace.

Efficience

Les moyens mis en œuvre pour la formation des magistrats de la Province Orientale (15-20 septembre 2003) et de Beni, Butembo et Kindu (11-16 décembre 2003) nous ont été communiqués: il s'agit respectivement de €14.736 et de €18.664¹⁵²; dans les deux cas, trois formateurs nationaux ont été utilisés. Cela revient à environ €700 par magistrat recyclé, ce qui, sans être bon marché, semble acceptable, surtout si l'on tient compte des frais inhérents à l'organisation de ce type d'activité hors Kinshasa.

Durabilité

Les effets de cette activité sont, pour les magistrats recyclés, durables, en ce sens que ceux-ci ont été remis à jour et qu'ils ont renoué avec le système juridique et judiciaire national. Cependant, la durabilité serait plus grande si le service de documentation et d'étude du ministère de la Justice était aujourd'hui capable d'organiser lui-même ce type de recyclage, ce qui ne semble pas être le cas (ni d'ailleurs un objectif poursuivi par ASF). La durabilité serait également améliorée si le suivi évoqué plus haut était organisé.

3.3. Appui à la bibliothèque de la Faculté de Droit de l'UNIKIN

Ce volet a eu pour objet la relance de la bibliothèque de la faculté de droit de l'UNIKIN, par des travaux de réhabilitation et de sécurisation des locaux et la fourniture d'ouvrages juridiques. Ces derniers devaient notamment valoriser la documentation relative au droit coutumier, «seule originalité du programme d'ASF» d'après l'attaché à la coopération dans son avis du 7 février 2001. Le protocole d'accord «relatif à la gestion collégiale de la bibliothèque de la faculté de droit» signé le 6 décembre 2002 entre la faculté et ASF précise que l'apport d'ASF «fera de cette bibliothèque facultaire un fleuron non seulement de la faculté de droit mais aussi de l'Université de Kinshasa [et] le centre de documentation de référence générale et spécialisée du droit en République démocratique du Congo». Les objectifs de ce projet tels que formulés par ASF¹⁵³ sont :

- de reconstituer une bibliothèque de droit moderne congolais;
- de valoriser et de faire connaître le droit coutumier;
- d'en permettre l'accès aux étudiants et aux juristes de la capitale;
- de soutenir le débat et la réflexion entre juristes et praticiens du droit.

Les travaux ayant débuté bien avant la signature de ce protocole, la remise partielle et la remise définitive de l'ouvrage eurent lieu le 14 et le 21 octobre 2002. Avec l'appui d'ASF, un séminaire de formation en sciences et techniques documentaires fut organisé du 14 au 19 octobre 2002. La bibliothèque réhabilitée fut inaugurée le 25 janvier 2003. Deux livraisons d'ouvrages furent effectuées en janvier et octobre 2003 respectivement.

Le «Rapport narratif final de synthèse du 1^{er} juillet 2002 au 31 octobre 2003» dit que «ce programme, démarré en 2002, a été entièrement réalisé en ce qui concerne l'aspect matériel du projet» (p. 17), mais il fait remarquer que «les rapports avec les responsables de la bibliothèque n'ont pas été toujours faciles, et le changement au niveau du décanat [...] n'a pas amélioré les choses» (ibid.). En réalité, ce bémol est un euphémisme qui cache de forts mauvais rapports et une grande amertume au sein de la faculté. Celle-ci reproche à ASF:

¹⁵² Cependant, ces frais ne semblent pas inclure les missions exploratoires et les missions préparatoires.

- que les ouvrages livrés ne correspondent que très peu aux besoins formulés par la faculté et qu'il s'agit en majorité de syllabus et de vieilles éditions, un «ramassis reçu en don par-ci, par-là»¹⁵⁴;
- que les ouvrages de droit coutumier, pourtant «seule originalité du programme», sont pratiquement inexistants;
- qu'on est dès lors très éloigné de l'objectif de mettre en place une bibliothèque «de référence»;
- que les procédures et les frais de dédouanement sont complètement à charge de la faculté et que les procédés y afférents sont peu transparents, exposant ainsi la faculté à des risques vis-à-vis de l'OFIDA¹⁵⁵;
- que des montants destinés, d'après elle, à la bibliothèque n'auraient pas été affectés à ce but; il est ainsi question d'un montant de €30.000 pour l'acquisition d'ouvrages qui n'aurait pas été justifiée par des achats correspondants¹⁵⁶;
- que les relations entre les deux partenaires sont caractérisées par le paternalisme¹⁵⁷; ainsi, la façon dont ASF gère le protocole relatif à la «gestion collégiale» est perçue presque comme un hold-up, notamment sur les revenus que la bibliothèque génère par le biais des cartes d'abonnements, de la vente de photocopies, voire même des «frais d'accès aux toilettes».

ASF reconnaît l'existence de problèmes mais fait observer:

- que le changement au niveau du décanat a provoqué une rupture de la politique facultaire, le nouveau doyen n'étant plus intéressé de faire de la faculté de droit un forum vivant où bibliothèque, séminaires et publication d'une revue se renforceraient;
- que la gestion de la bibliothèque est moins que transparente et que la faculté a refusé de combattre efficacement des pratiques de vol d'ouvrages et de donner un droit de regard sur les comptes;
- que bien qu'il soit vrai que de nombreux ouvrages livrés sont des dons d'anciennes éditions récoltés auprès d'avocats en Belgique, ceci ne pose pas problème puisque la base du droit congolais est le droit belge qui n'a pas fondamentalement changé.

Lorsqu'ASF a voulu modifier le protocole, la faculté s'y est opposée. Depuis lors, rien n'a plus bougé et le projet semble au point mort. Cela signifie dans la pratique que le projet s'est limité à la

¹⁵³ ASF au Congo en 2003, p. 4.

¹⁵⁴ D'après une statistique fournie par la responsable de la bibliothèque, sur les 459 titres de la seconde et dernière livraison, seuls 60 étaient nouveaux et demandés par la faculté. D'après cette même statistique, les 923 titres de la première livraison étaient tous des dons vétustes.

¹⁵⁵ Ainsi, certains colis «voyageant» pour le compte de la faculté n'y seraient pas connus ou ne lui seraient pas destinés.

¹⁵⁶ Contrairement au montant de €110.000 affectés à la réhabilitation du bâtiment.

¹⁵⁷ «On nous donne cette bibliothèque clef sur porte, comme un cadeau. Tout ce que l'on attend de nous, c'est que nous disions merci. Mais nous ne sommes pas impliqués dans ce projet».

réhabilitation/sécurisation des locaux de la bibliothèque, la fourniture d'ouvrages n'ayant pas rencontré l'objectif de créer une «bibliothèque de référence», censée en outre réserver une part importante au droit coutumier. A peine deux livraisons d'ouvrages ont été réalisées, pour un total d'entre 1100 et 1400¹⁵⁸ volumes. D'après ASF, le coût (acquisition, transport) s'élève à €10.133, c'est-à-dire moins de €10 par ouvrage¹⁵⁹.

Résumant ce qui précède en grille d'analyse, cela donne l'image suivante.

Pertinence

Il n'est pas clair où se situe la genèse du projet. L'ancien doyen affirme qu'il a trouvé le dossier «infrastructure et fonds documentaire» dans l'héritage de son prédécesseur en 2001, qu'ASF est venu le voir avec une offre de coopération, et que les travaux de réfection ont débuté sans trop de concertation ni de bureaucratie. En outre, même si ASF n'était pas un partenaire «naturel» pour ce genre de coopération, «l'occasion s'est présentée et on l'a saisie». Alors que, en soi, la réhabilitation de la bibliothèque de la faculté de droit est tout à fait utile, la question demeure si ASF était le partenaire indiqué pour réaliser ce projet. Non seulement ASF n'a aucun avantage comparatif dans ce domaine mais en outre une bibliothèque se situe dans un contexte facultaire/universitaire et à ce titre ce type d'intervention relève «naturellement» de la coopération interuniversitaire¹⁶⁰. Dans le même registre, des questions doivent être posées au sujet de l'intention de valoriser le droit coutumier, dans le cadre de cette activité et plus généralement des opérations d'ASF. Il s'agit en effet d'un domaine très spécialisé relevant notamment de l'anthropologie juridique, discipline dans laquelle ASF ne paraît pas avoir d'expertise particulière.

Quant à la pertinence pour les objectifs que le projet s'est fixés, d'une part l'utilité d'une bonne bibliothèque pour les étudiants et le corps académique ne fait pas de doute mais, de l'autre, l'emplacement au campus de l'UNIKIN (2 heures de route aller-retour) rend cet outil peu attrayant pour les «juristes de la capitale» qui ne l'utilisent pas¹⁶¹. Plusieurs interlocuteurs estiment dès lors que l'impact est limité et qu'il aurait été préférable d'installer la bibliothèque au centre ville, dans un endroit accessible à tous, par exemple à la Cour Suprême. Cela dit, la solution idéale n'existe pas et le nombre d'utilisateurs est évidemment plus élevé au campus de l'UNIKIN qu'au centre ville.

Efficacité

Des quatre objectifs fixés pour ce projet, un seul («reconstituer une bibliothèque de droit moderne congolais») a été en partie réalisé. Nous disons en partie, puisque le nombre d'ouvrages livrés est

¹⁵⁸ Les données fournies par la faculté et ASF divergent. D'après ASF, les deux livraisons portent sur 1124 volumes, alors que la faculté en compte 1382.

¹⁵⁹ Cela confirme que la plupart des ouvrages n'ont pas été achetés puisqu'un ouvrage juridique coûte, au bas mot, €25 et qu'il faut ajouter les frais de transport.

¹⁶⁰ Il est vrai que la Belgique hésite depuis longtemps à reprendre la coopération universitaire structurelle avec la RDC et qu'il est alors compréhensible que d'autres «occasions», si elles se présentent, soient saisies...

¹⁶¹ Il n'y a pas que la distance qui joue. Plusieurs interlocuteurs font comprendre que de nombreux praticiens du droit «redoutent le milieu étudiantin».

limité et leur utilité sujette à caution. Nous sommes certainement très éloignés d'une «bibliothèque de référence».

Efficiences

La relation entre moyens et résultats est difficile à établir. Le montant de €110.000 dépensé pour la réhabilitation/sécurisation paraît justifié. En revanche, l'efficacité des moyens consacrés à l'achat et la livraison d'ouvrages s'est avérée difficile à établir. Le montant de €10.133 dépensé correspond sans doute au volume et à la qualité des ouvrages effectivement livrés mais l'on doit se poser des questions sur l'efficacité de cet effort si le but était de mettre en place une «bibliothèque de référence».

Durabilité

Si la réhabilitation des locaux de la bibliothèque a, par la force des choses, (puisque'il s'agit d'un investissement en immobilier et équipements) un effet (relativement¹⁶²) durable, il en est tout autre pour la construction d'une collection juridique. Hormis les défauts de cette collection soulevés plus haut, il s'est agi d'une opération unique, la collaboration avec la faculté ayant apparemment pris fin. Aucune suite n'est aujourd'hui envisagée.

3.4. Appui à la Commission Permanente de Réforme du Droit congolais

La Commission Permanente de Réforme du Droit congolais (CPRDC) a été relancée en octobre 2002 après avoir été inactive pendant de nombreuses années. ASF s'est proposé d'appuyer la CPRDC afin de permettre sa relance avant de passer le relais à une coopération bilatérale. L'activité projetée était définie en deux axes: d'une part, un soutien fonctionnel permettant la réalisation de ses travaux, de l'autre, la publication et la diffusion de ses actes et travaux¹⁶³.

Observons tout d'abord que ce volet ayant été refusé par la convention du 5 décembre 2002, c'est sur financement suisse et néerlandais qu'ASF a mené cette action qui, dès lors, strictement parlant, ne relève pas de cette évaluation

Un accord signé le 20 novembre 2002 (qui, étonnamment, n'était valable que jusqu'au 31 décembre 2002) entre la CPRDC et ASF prévoit un appui sous une forme strictement financière. ASF devait remettre des montants mensuels pour le fonctionnement en bureautique et communications, la location de salles de réunion et les collations, les frais de participation aux réunions (sorte de «jetons de présence»), les primes pour le président, le secrétaire administratif et les membres du secrétariat technique. ASF s'est ici comporté comme un bailleur ou, plus précisément, comme un «passe-plat».

¹⁶² Relativement, en effet, puisque'on ignore la capacité de la faculté de droit de maintenir en état cet outil.

¹⁶³ *ASF au Congo en 2003*, p. 5.

Indirectement sur financement belge, ASF a, dans un premier temps, hébergé la CPRDC dans ses locaux¹⁶⁴. Dans un second temps, et ce sur financement suisse et néerlandais, ASF a aménagé deux bureaux pour la CPRDC dans le bâtiment du Service Documentation et Etude (SDE) du ministère de la Justice. Ces deux bureaux sont aujourd'hui peu utilisables, puisque le bâtiment du SDE est actuellement un chantier en rénovation sur fonds de l'UE.

Aujourd'hui, la CPRDC n'a pas d'activités¹⁶⁵ ni plan d'action, et le projet d'ASF semble dès lors vidé de toute substance.

La grille d'analyse de cette activité se présente comme suit.

Pertinence

Lorsque, le 17 août 2002, la CPRDC était remise sur pied par le ministre de la Justice, ASF venait à peine de s'installer en RDC. L'organisation découvrait le paysage et était à la recherche d'actions et de partenaires. Lorsque le président de la CPRDC, qui était à la recherche de moyens de fonctionnement que l'Etat congolais ne pouvait ou ne voulait fournir, l'a contacté, ASF a accepté de l'appuyer. Le mandat de la CPRDC -l'harmonisation et la modernisation de la législation- est pertinent pour le développement juridique de la RDC. Cependant, on ne voit pas quel serait l'avantage comparatif d'ASF dans ce domaine. Si l'intervention se limite à un appui matériel et financier -ce qui a été le cas- elle relèverait naturellement d'une coopération directe bi- ou multilatérale. Si elle va au-delà -par exemple un appui légistique- d'autres partenaires seraient mieux à même de la fournir.

Efficacité

Les résultats escomptés n'ont pas été atteints puisque la CPRDC ne fonctionne pas.

Efficienne

Puisque le résultat escompté n'a pas été atteint, les moyens n'ont pas été mis en œuvre de façon efficiente.

Durabilité

Puisque la CPRDC ne fonctionne pas, on ne voit pas aujourd'hui d'effet durable.

3.5. Soutien au développement du droit et à l'articulation du droit écrit avec le droit non écrit, par la relance de la Revue Juridique du Congo

Ce projet n'a pas été réalisé, à cause, semble-t-il, de la réticence des dirigeants de la Société d'études juridiques du Congo, propriétaire de la Revue Juridique du Congo. D'après les indications recueillies,

¹⁶⁴ On notera en passant qu'il est étonnant qu'une institution de l'Etat soit «logée» dans les locaux d'une ONG, de surcroît étrangère.

¹⁶⁵ Même si son président, le prof. Luzolo, prend parfois des positions publiques au sujet de la politique législative. Le prof. Luzolo étant en mission au moment de notre séjour à Kinshasa, nous n'avons pu le rencontrer, mais nous nous sommes entretenus avec plusieurs membres de la CPRDC.

ces dirigeants auraient craint qu'ASF ne «s'empare» du titre; en outre, des méfiances de nature financière expliqueraient cet échec. Suite à celui-ci, ASF annonce que «d'autres voies de collaboration supplémentaires sont à l'étude: intégration dans la Revue Juridique du Congo des publications de la CPRDC pour faire le lien avec les travaux en matière législative, partenariat avec la faculté de droit en complément naturel à la relance de la bibliothèque etc»¹⁶⁶. Malgré la demande de la faculté de droit d'un appui pour les «Annales de la Faculté de Droit», aucune de ces «autres voies de collaboration» n'a abouti¹⁶⁷.

Puisque ce projet n'a pas connu de début d'exécution, il semble superflu de le porter en grille d'évaluation.

4. Evaluation générale

Le programme qu'ASF a soumis au financement de la DGCD a été identifié au cours d'une brève mission en 2000. Déjà à l'époque, le coordinateur consolidation de la société de la DGCD à Kinshasa s'est exprimé avec réticence, relevant que:

- un certain nombre de demandes d'ASF reprenaient des programmes en cours d'exécution ou à un stade avancé de traitement;
- les projets d'ASF devaient être analysés en terme d'avantages comparatifs avec ceux d'autres intervenants ou modalités d'intervention (coopération directe);
- les évolutions (notamment politiques) ne sont pas globalement favorables au programme d'ASF qui risque de provoquer des redondances coûteuses et inutiles;
- si la multiplicité des bailleurs est à encourager, celle des intervenants pose souvent plus de problèmes qu'elle n'apporte des solutions.

L'avis du coordinateur au niveau de la pertinence du programme présenté par ASF était négatif. Le seul volet qui présente une certaine pertinence aux yeux du coordinateur est la «création d'une bibliothèque de droit congolais»¹⁶⁸, même s'il ajoute que «son lien étroit avec d'autres volets pose problème et nécessiterait une refonte complète de la demande». Face à cet avis globalement négatif transmis par la DGCI au Secrétaire d'Etat conformément à la procédure de demande de subside, le programme proposé par ASF, amputé, a été admis au financement. Le cabinet a autorisé le subside des activités d'ASF amputées des volets pour lesquels l'Ambassade s'était prononcée négativement, sur base de l'avis suivant. «L'attention au droit coutumier, base légale pour 97% de la population, peut donner à la population un minimum de sécurité juridique et peut aussi contribuer à la construction à

¹⁶⁶ ASF au Congo en 2003, p. 12.

¹⁶⁷ Il est vrai que la détérioration des rapports avec cette faculté a rendu (provisoirement?) aléatoire toute forme de collaboration.

¹⁶⁸ Ce volet est par la suite devenu le projet appui à la bibliothèque de la faculté de droit de l'UNIKIN.

terme d'un système juridique plus endogène. Suivant les dernières informations dont dispose l'administration, ASF devrait contribuer à la formation de magistrats à la demande de l'administration congolaise (ministère de la Justice et ministère des Droits de l'Homme). En même temps, l'achèvement de la bibliothèque juridique de l'Université de Kinshasa semble prendre une forme concrète avec le support du parquet et de l'association des magistrats¹⁶⁹ ».

Lorsqu'on examine le portefeuille des activités d'ASF en RDC, on constate que, vu l'absence de liens entre les diverses interventions, il ne s'agit pas d'un programme mais d'un ensemble plutôt disparate de projets. Les effets de la façon dont ASF, en nouveau venu, est arrivé sur le «marché» kinois d'abord, congolais ensuite se sont faits sentir. ASF est allé à la recherche d'activités et de «clients». Dans plusieurs volets évalués dans ce rapport, l'initiative n'a pas été «demand driven» mais «supply driven», ASF ayant fait une offre au futur partenaire. Une des conséquences est qu'il est difficile, en termes de pertinence et d'efficacité, de voir l'avantage comparatif d'ASF dans les domaines où des activités ont été déployées. Ceci est particulièrement le cas pour l'appui à la bibliothèque de la faculté de droit, à la Revue Juridique du Congo et à la CPRDC; or ces activités sont justement celles où la performance d'ASF est sujette à caution. S'ajoute à cela que pour le volet -la formation de magistrats- où ASF pouvait prétendre avoir cet avantage comparatif, RCN était déjà sur le terrain. Même si une distribution du travail existe aujourd'hui entre les deux organisations, la question demeure en quoi la présence de deux intervenants dans ce domaine est utile et augmenterait l'efficacité et l'efficacé des interventions. En principe du moins, l'inverse est vrai, et plusieurs interlocuteurs regrettent cet état des choses, affirmant qu'il y a «trop de chefs dans cette cuisine» et qu'on se bouscule sur le «marché du droit».

On observe que pratiquement toutes les activités menées par ASF relèveraient naturellement de la coopération directe mais il est vrai qu'il s'agit là d'un phénomène assez largement répandu depuis une dizaine d'années dans les domaines d'intervention qui sont ceux d'ASF notamment. Cette observation est confirmée par les relations entre ASF et les ONG nationales: ces relations sont pratiquement inexistantes, le partenaire d'ASF étant (et perçu comme étant) le ministère de la Justice, donc l'Etat. Lorsque des ONG nationales sont impliquées dans des actions ASF, c'est en tant que «sous-traitant», exécutant, et non comme partenaire. L'exemple de la traduction et de la diffusion de la constitution (une des «interventions ponctuelles» que nous n'avons pas évaluées) le montre bien. La LINELIT a traduit ce texte dans les quatre langues vernaculaires nationales, alors que la diffusion en a été assurée par le RENADHOC. Ni la LINELIT ni le RENADHOC n'ont été associés à une quelconque stratégie de dissémination. En l'absence du moindre plan d'action, le RENADHOC a même été amené à faire modifier le protocole le liant à ASF, puisqu'aucun moyen de vulgarisation n'étant prévu il ne pouvait

¹⁶⁹ DGCI, *Nota aan de heer Eddy Boutmans, Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking*, Bruxelles, 5

assurer que la diffusion, ce qu'il a accepté «pour ne pas heurter ASF», mais sans illusion aucune sur l'impact de cette action. Dans la même ligne, on constate qu'il n'y a pas de contacts entre ASF et les barreaux, alors que les partenaires naturels d'avocats (même sans frontières) seraient d'autres avocats¹⁷⁰. Plusieurs acteurs congolais et étrangers reprochent à ASF de ne pas associer ses partenaires «naturels» à la planification des programmes présentés au financement, ni même de les en informer. Il existe une «déconnection» manifeste entre ASF et les autres acteurs sur le terrain. Nous insistons sur le fait que cette observation a trait à la période de référence de l'évaluation ; il semble que depuis ASF ait conclu plusieurs partenariats tant à Kinshasa qu'ailleurs.

A partir de juillet 2002, le bureau ASF-Congo était en moyenne constitué de 3 à 4 expatriés et d'une dizaine de nationaux. Le tableau suivant rend compte des montants des dépenses ainsi que de leur part et dans le budget prévisionnel et dans les dépenses réelles.

septembre 2001.

¹⁷⁰ Après un contact initial entre ASF et le bureau de consultation et de défense, aucun suivi n'a eu lieu. Dans son dernier discours annuel, le bâtonnier Nyembo regrette explicitement que la collaboration envisagée n'a pas été poursuivie.

Les dépenses et leur part dans le budget 2003 de 1 470 000 € ainsi que dans la dépense réelle de 513 900 €

	Montant (euros)	Part dans le budget (%)	Part dans la dépense réelle (%)
Frais de personnel (expatriés et nationaux)	257 354	17,5	50
dont frais des expatriés	194 509	13,2	37, 8
Frais administratifs	45 995	3,1	9
Frais de fonctionnement ¹⁷¹	100 457	6,8	19, 5
Dépenses opérationnelles	105 638	7,1	20,6
dont :			
.formations	44 665	3	8,7
.bibliothèque, documentation	23 500	1,5	4,6
.appui à la justice ¹⁷²	37 473	2,5	7,3

On arrive ainsi à un rapport à la dépense réelle entre «frais administratifs» - pris largement - et «opérations» d'environ 79/21 ce qui ne paraît pas sain. Une réduction du personnel expatrié, très coûteux, améliorerait ce rapport. D'autre part, la question d'une diversification des sources de financement doit pouvoir être mieux appréhendée par ASF. Dans la dépense réelle de 513 900 euros, la contribution de la Belgique est encore très importante selon la répartition suivante :

-Belgique : 496 067 euros

-Suisse : 11 591 euros

-Pays-Bas : 6 242 euros

Nous avons à divers endroits suggéré qu'une des faiblesses de l'opération est qu'ASF est «allé à la pêche» et n'a pu résister à la tentation de «toucher à tout», sans s'interroger suffisamment sur son avantage comparatif, ni d'identifier son «core business». Ce cœur du métier est évidemment l'assistance judiciaire. ASF semble l'avoir bien compris et nous constatons avec satisfaction que le document « ASF, mandat, structure et axe d'intervention 2004-2008¹⁷³ » précise que l'organisation est active «dans le domaine de l'assistance judiciaire internationale et du service juridique en particulier».

¹⁷¹ Il est composé d'une part de 27 169 euros en coûts de transport local, entretien et réparations, assurances et d'autre part de 73 288 euros en coûts de fonctionnement généraux de la mission : loyer bureau, fournitures de bureau, petits équipements communications et taxes.

¹⁷² L'appui à la justice recouvre les frais suivants : frais de traduction et d'impression de la constitution de transition dans 5 langues nationales ; appui à la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais ; participation à un séminaire sur la société civile à Bukavu ; mission exploratoire à Kisangani.

Les quatre «activités-clés» qui y sont définies (assistance judiciaire et accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables; appui aux et renforcement des acteurs locaux qui oeuvrent en faveur de l'assistance judiciaire et l'accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables; dissémination du droit au sein des groupes les plus vulnérables; monitoring juridico-technique et avis et lobby autour de décisions et mesures qui sont contraires aux objectifs poursuivis par ASF)¹⁷⁴ s'inscrivent parfaitement dans le cœur du métier mentionné ci-dessus. D'une façon prospective, tant ASF que ses bailleurs devraient juger la pertinence de chaque activité proposée à l'aide des définitions de ces activités-clés.

A ce titre, deux nouvelles activités qu'ASF souhaite développer appartiennent, à première vue, à ce cœur du métier. Il s'agit de la mise en place de «boutiques de droit» dans les communes de la ville de Kinshasa et de l'appui à des audiences foraines dans plusieurs régions du pays. Une évaluation *ex ante* de ces activités ne fait pas partie de notre cahier des charges mais une suggestion s'impose néanmoins. En ce qui concerne les «boutiques de droit», plusieurs sont déjà actives à Kinshasa, organisées par des comités de quartier. Même si ce projet est mené en association avec une association locale de femmes avocates (AFEAC), il faudra éviter que la société civile locale qui est active et qui semble assez performante, ne soit pas «conurrencée» par une ONGI qui dispose d'importants moyens. ASF devrait au moins tenir compte de ces initiatives locales et les associer à son action et éviter de bousculer ce qui fonctionne par une injection soudaine et externe de capacités notamment une capacité logistique et financière. Quant aux audiences foraines, elles sont en principe utiles puisqu'elles permettraient de renouer les liens entre la justice et les justiciables ; elles sont en outre proposées, du moins pour les tribunaux de paix, par l'audit Justice¹⁷⁵. Il s'agira toutefois d'éviter plusieurs écueils: (i) cette opération, pour être durable, ne doit pas être unique; (ii) elle ne doit pas se faire au détriment du fonctionnement, déjà fragile, des juridictions concernées (le siège et le greffe risquant d'être dégarni pendant les itinérances); (iii) elle ne doit pas être vue comme une alternative au fonctionnement normal du système judiciaire. Dès lors, une analyse coûts-bénéfices doit être menée en profondeur.

¹⁷³ Nous sommes en possession de la version adoptée au 15 septembre 2004 par le Conseil d'administration, 11 p.

¹⁷⁴ L'appui aux et le renforcement d'autres acteurs judiciaires (par ex. magistrats et juges) est identifié comme une «activité secondaire».

¹⁷⁵ Mission conjointe multibailleurs, Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo, *Rapport d'état des lieux*, mai 2004, p. 14.

ANNEXES

Annexe 1

Carte géographique RD Congo



Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

- Prof. Akele, ancien doyen de la faculté de droit UNIKIN
- Prof. Bakandeja, doyen de la faculté de droit UNIKIN
- Mme Francesca Boniotti, chef de mission ASF
- M. Patrick De Bouck, attaché DGCD
- Mme Hannelore Delcour, coördinatrice bureau de liaison 11.11.11
- M. Dibunda Kabuinji, ancien président de la Cour Suprême, président de la Société d'études juridiques du Congo (rencontré à Bruxelles)
- Prof. Kasongo, vice-doyen de la faculté de droit UNIKIN
- M. Katuala, avocat général, directeur du service documentation et étude, membre de la commission permanente de réforme du droit congolais, formateur ASF
- Mme Annick Lacits, coordinatrice des projets RCN
- M. Pierre Lebrun, attaché-adjoint DGCD; responsable du secteur «prévention de conflit»;
- Mme Makwanza, bibliothécaire de la faculté de droit UNIKIN
- M. Murhola, chargé des programmes RENADHOC
- M. Mvita, chargé de programmes Global Rights
- M. Nkata, 1^{er} avocat général, inspecteur général des services judiciaires
- Me Nyembo, bâtonnier du barreau de Kinshasa/Gombe
- M. Tasile Tasilo, avocat général, formateur ASF
- M. Peter Van der Auweraert, Directeur ASF
- Mme Joanna Wells, Human Rights Officer, MONUC
- M. Yenyi, 1^{er} avocat général, directeur de cabinet au ministère de la Justice, formateur ASF, membre de la commission permanente de réforme du droit congolais.

CHAPITRE 5

RECOMMANDATIONS GENERALES

La base de ces recommandations peut être trouvée dans les chapitres concernant les trois pays de ce rapport et n'est pas reprise ici. Pour illustrer les constats et les recommandations formulés ici, nous invitons donc le lecteur à lire les chapitres précédents. Les recommandations sont adressées d'une part à ASF et d'autre part à la DGCD.

1. Recommandations à ASF

1.2. Construire une identité institutionnelle à partir d'une définition de son activité d'assistance judiciaire comme cœur de métier

Le cœur de métier d'ASF a pu être défini dans le document «ASF, mandat, structure et axes d'intervention 2004-2008». L'organisation est active «dans le domaine de l'assistance judiciaire internationale et du service juridique en particulier». Et les quatre activités-clefs sont ainsi déclinées :

- assistance judiciaire et accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables,
- appui et renforcement des acteurs locaux qui œuvrent en faveur de l'assistance judiciaire et de l'accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables,
- dissémination du droit au sein des groupes les plus vulnérables,
- monitoring juridico-technique et avis et lobby.

Cette définition provoquera la contextualisation des activités à laquelle les trois analyses de pays de ce rapport font tant appel. Il s'agit là d'une capitalisation de l'avantage comparatif dans le contexte socio-politique des pays du tiers-monde en général et en particulier dans les pays des Grands Lacs d'Afrique Centrale ayant à faire face à un nécessaire renforcement de l'Etat de droit. Dans les premiers, comme souligné à maintes reprises au cours de l'analyse par pays, l'aide judiciaire doit pouvoir être instituée en tenant compte du phénomène de la pauvreté empêchant l'accès à la justice. Dans les pays des Grands Lacs ayant à faire face à un renforcement de l'Etat de droit et particulièrement là où existe un contentieux post-génocide ou post-massacres, la consolidation de la paix ne peut être menée qu'en assurant à la fois un suivi de l'assistance judiciaire des prévenus et victimes jusqu'à l'exécution du jugement, c'est-à-dire de la peine et de la réparation mais aussi en assurant l'accès à la justice (cf définition de cette notion infra 2.1) pour répondre aux besoins de la vaste majorité de la population. Pour rappel, ces besoins, notamment en droit foncier, droit des successions et droit des personnes et de la famille, s'ils ne sont pas atteints, sont eux-mêmes facteurs de conflits.

Soulignons que cette définition s'articule autour non seulement de la «raison d'être» d'ASF mais aussi autour de sa forte capacité juridique qui est particulièrement valorisée dans les programmes d'assistance judiciaire, dans les programmes de formation et de connaissance légistique. Cette expertise sera d'autant mise en valeur par une meilleure adaptation à la problématique développementaliste et servira dès lors une image d'ASF, fluide, cohérente et faisant autorité. Sa perception par les différents interlocuteurs en sera facilitée et les rapports de partenariat seront fondés sur des attentes non démesurées vis-à-vis de l'organisation (voir l'image trop facilement évoquée de plombier de la justice). Forte de cette autorité, l'ONG sera à même de pouvoir «refuser» et d'impulser un dialogue là où elle n'ose pas l'engager mais devrait le faire, eu égard à la fameuse valeur ajoutée de l'indépendance d'une ONG internationale. Sa position de 'diplomatie discrète' n'en sera pour autant pas atteinte mais plutôt mieux assise et identifiée comme un choix et non comme une position de fortune. Nous pressons nos lecteurs dans les décisions qu'ils ont à prendre, à tenir en compte du paradoxe que, étant donnée l'approche constructive et collaboratrice d'ASF, dans un environnement politique où la critique est nécessaire, le caractère répressif du régime fait taire la critique, ce qui est vrai davantage au Rwanda qu'au Burundi. Plus un régime refuse toute voix d'opposition et de contestation, plus ASF est prêt à se taire. Aussi, si ASF se profile comme membre de la «société civile» dans le pays où elle travaille, elle doit également se poser la question de l'autonomie de la société civile au Rwanda, au Burundi et en République Démocratique du Congo.

1.3. Capitaliser l'identité institutionnelle via une mémoire institutionnelle : la combinaison d'une gestion des ressources humaines et d'une gestion de l'information

La gestion de la mémoire institutionnelle s'attelle au problème de l'ancrage de l'identité, une fois que celle-ci est définie. L'identité d'une association telle qu'ASF dont les dimensions modestes font d'elle une organisation non bureaucratique et dont les fonctions sont identifiées à ses représentants, est fixée au double moyen d'une politique de ressources humaines et d'une gestion de l'information. En ce qui concerne les ressources humaines, s'ajoute à une recommandation de stabilisation relative du staff une recommandation d'un organigramme décisif pour un temps donné. De façon à fixer l'identité d'ASF en tant qu'association œuvrant pour une assistance judiciaire contextualisée, l'organigramme devrait pouvoir faire place à l'intégration des divers volets de ce cœur de métier, c'est-à-dire juridique, anthropologique, sociologique et gestionnaire, les exemples du manuel gacaca et de la formation des agents décentralisés étant les plus illustratifs de la convocation simultanée de ces divers volets. Des compétences en termes de gestion de conflit, de gestion de groupes mais aussi de gestion de l'information nous ont semblé en effet indispensables à un processus participatif tel que gacaca. En outre, si l'évaluation encourage le recrutement d'un personnel de qualité, notamment pour honorer une réputation, l'évaluation met l'accent sur la nécessaire retransmission de la mémoire au sein du

personnel. Ceci ne peut avoir lieu que par une politique de l'information à l'interne qui servira la communication externe. Cette politique ne doit pas seulement s'atteler à confectionner un système de rapportage harmonisé, c'est-à-dire élaboré non en fonction des bailleurs de fonds, un système de rapportage dont les éléments qui le composent trouvent un intitulé continu à travers le temps, un système d'archivage des copies de BOB, un système d'enregistrement du suivi des dossiers et du contrôle des dépenses. Cette politique doit aussi englober un mécanisme de gestion du «réseau», des contacts de l'association dont l'histoire est clairement assise sur des liens inter-personnels. ASF a déjà manifesté la volonté de systématiser son information, nous l'enjoignons à la mettre en œuvre.

1.4. Renforcer ses capacités de conceptualisation et de planification : pour une vision à long terme

1.4.1. Forger une culture de la planification

La complexification des objectifs de l'ONG ne s'est pas accompagnée d'une conceptualisation de sa réflexion. Passer de l'assurance des droits de la défense dans un dossier à une assistance judiciaire auprès des groupes les plus vulnérables, y compris renforcement de l'Etat de droit, augmentation de la confiance en la justice et promotion de l'accès à la justice, doit s'accompagner d'un outillage pour sélectionner les activités à mener selon quels moyens, en fonction de quelle priorité, de quels risques, pour quels résultats attendus, quel impact, quels besoins couverts, avec quels partenaires... Une culture de planification doit être introduite puis installée à ASF.

Soulignons ici le lien de cette recommandation avec les recommandations ci-dessous quant à la réflexion sur la source de financement qui, même si elle ne doit pas la justifier, motive une culture de la planification. Cette culture est défaillante non seulement à cause de la jeunesse de l'association ainsi que de sa trajectoire d'une ONG de l'assistance juridico-humanitaire vers une ONG de développement. Mais cette culture manque aussi à cause d'une absence de financement structurel qui voile une nécessaire vision d'avenir.

1.4.2. S'appropriier un outil de planification faisant notamment place à une analyse de risques

ASF donne souvent l'impression de ne pas fonder sa réflexion interne bel et bien existante sur des évaluations. Ceci a notamment été le cas pour l'activité d'assistance judiciaire et la décision de passer à la relève par le Barreau national sans avoir au préalable pensé une analyse de capacités du Barreau ni une stratégie d'accompagnement. L'évaluation évoque ici le fait qu'ASF n'engage pas de réflexion sur la position a priori défendue par elle d'un monopole du Barreau national dans l'aide judiciaire. Au Rwanda, même si cette position n'est pas adoptée (ASF affirme vouloir adopter une position neutre en

délivrant des formations aux défenseurs judiciaires tout en ne prenant pas position sur leur statut), elle est en tout cas «perçue» comme telle. Rappelons ici qu'une forme européenne d'assistance judiciaire n'augmente pas l'accès à la justice dans les pays d'Afrique où la vaste majorité de la population ne vit pas d'une économie monétaire mais d'une économie agricole de subsistance. Les « indigents » y sont présents de 85 à 95% et non à 15% comme en Europe. Dès lors, agir en faveur d'un monopole du Barreau ne permet pas de rendre la justice accessible à ceux qui en sont éloignés et auxquels elle est plutôt ainsi rendue « étrangère », voir les recommandations de l'évaluation sous 2.1. Sans aller jusqu'à remettre en cause le timing du passage de relais et le qualifier de tardif ou non, l'accompagnement a été conflictuel probablement parce que la philosophie de l'intervention était bouleversée. Dès lors, le partenaire, initialement non averti d'une priorité donnée à des valeurs de futur, devait tout à coup abandonner une vision de court terme. Ici, les effets négatifs des taux d'honoraires pratiqués au début de l'intervention pour motiver l'engagement si délicat des acteurs nationaux auraient pu être mesurés dans la programmation en terme de projection dans l'avenir, au-delà de l'intervention urgentiste. Il semblerait en outre que le contexte volatile des pays post-génocide ou post-massacres, en termes de réforme du système judiciaire ou de réforme institutionnelle plus générale, pose un problème d'adaptation improvisée à ASF. Ceci fut notamment le cas avec les séminaires d'indemnisation des victimes qui ont certes lancé un débat interne mais n'ont pas donné lieu à une stratégie pour parer au risque de non-volonté d'action du gouvernement rwandais (la stratégie aurait consisté à considérer cette position du gouvernement comme «killing assumption» et à identifier d'autres activités).

1.4.3. Adopter une vision de long terme pour agir

Parce qu'elle n'est pas équipée d'une conceptualisation, c'est-à-dire d'une logique continue d'intervention telle qu'une lecture verticale de «cadre logique», ASF n'a pas pris en compte une donnée essentielle de son engagement, celle du non-agir et notamment en faveur d'une assistance judiciaire au sens développementaliste du terme, c'est-à-dire pour les groupes les plus vulnérables. Le «cadre logique» doit être lu verticalement mais aussi horizontalement. Il n'aide en effet pas seulement à identifier les différents niveaux opérationnels tels que objectif de développement, objectif immédiat, input, activité, indicateurs et facteurs externes. Le «cadre logique» aide aussi dans l'éclairage de certaines activités manquantes dans la logique d'intervention. L'utilisation d'un cadre logique aurait permis à ASF de prendre part bien plus tôt à la problématique de l'assistance judiciaire pour les groupes les plus vulnérables en identifiant le manque de correspondance entre l'objectif de développement «prévention de conflits, consolidation de la paix et reconstruction de l'Etat de droit» et les activités prévues. L'utilisation d'un «cadre logique» vaudrait aussi dans ce sens de la durabilité pour que les activités de recueils de jurisprudence, de revue juridique, d'appui à la relance d'une bibliothèque dans une faculté de droit et les formations continues aient été réfléchies dès le début en appui au renforcement des capacités des acteurs. Et il est bien probable que les interventions diverses

d'ASF dans gacaca, au lieu d'être considérées comme des projets, auraient pu être pré-identifiées et englobées dans une programmation dans le temps, permettant à ASF d'agir auprès de son bailleur ; agir signifie ici donner son avis sur l'importance de travailler sur la «killing assumption» d'un non-engagement du gouvernement rwandais pour faire de gacaca un objectif de consolidation de la paix ; agir implique de prendre en compte l'hypothèse de la corruption dans le système judiciaire burundais.

1.4.4. Définir ses capacités en termes de coopération d'ONG

La coopération d'ONG n'est pas la coopération bi- ou multi-latérale qui implique une approche collaborative car de cogestion. L'évaluation a constaté une tension entre, d'une part le caractère non-gouvernemental d'ASF et, d'autre part, son rôle d'agence de mise en œuvre pour la coopération belge (et par conséquent son interchangeabilité avec la CTB). Non seulement une analyse sectorielle sur la justice doit être menée par la DGCD pour déterminer les limites et les relations qu'elle entend tisser entre les multiples terrains d'intervention. Mais en outre, ASF doit participer à cette réflexion pour affirmer quel rôle elle veut avoir et surtout dans quelle mesure elle entend préserver sa valeur ajoutée d'ONG internationale indépendante (tout en restant dans le champ d'une «diplomatie discrète» pour conserver l'agrément) et dans quelles circonstances elle évalue qu'elle ne peut le faire. Elle demande donc dans ce cas à la DGCD de prendre le relais pour pallier à cette carence via d'autres formes de négociation avec les interlocuteurs du pays d'intervention. De cette façon, les terrains d'intervention ne sont pas concurrents l'un vis-à-vis de l'autre et conservent tout leur potentiel. Cette définition par ASF de ses capacités guidera également sa communication externe et ses différentes positions à assumer lorsqu'elle s'exprime en tant que ONG internationale, acteur judiciaire, source de financement, partenaire du gouvernement, etc... De cette façon, la demande faite à ASF par ses partenaires nationaux sera moins démesurée, telle qu'il a été souvent relevé par l'évaluation. Mais elle sera appropriée à ses possibilités d'intervention. Cette demande aboutira aussi à une meilleure implication du partenaire dans la stratégie d'intervention car le partenaire sera choisi de façon transparente soit sur base de critères du terrain d'intervention «naturel» défini d'un commun accord avec la DGCD soit sur base d'une négociation au cas par cas mais ayant lieu pour chaque demande.

1.4.5. Reconnaître ses partenaires : une activité de coopération en soi

A l'avenir, le renforcement des capacités des acteurs nationaux est prévu comme une des activités-clefs d'ASF, voir le document « ASF mandat, structure et axes d'intervention 2004-2008 ». Ceci devrait résoudre le problème d'une non-reconnaissance identifié lors des évaluations des trois pays et le problème d'initiatives «supply driven» et non «demand driven» exposées au risque de la redondance avec d'autres intervenants donc aux risques de faible pertinence, efficacité et durabilité. Mais la réflexion à engager par la DGCD sur le canal de coopération donc de financement, voir ci-dessous,

devrait permettre de cerner si le partenaire «naturel» d'ASF continue d'être l'Etat donc les représentants de son ministère de la Justice ou si les ONG locales seront englobées dans la définition de son partenariat naturel ainsi que les avocats au sein d'un Bureau de Consultation et de Défense d'un Barreau national ou d'autres mandataires en justice au sein de leur propre Bureau de Consultation et de Défense, tels le Corps des Défenseurs Judiciaires au Rwanda ou des para-professionnels. La reconnaissance des partenaires naturels devrait aussi permettre d'augmenter l'impact des activités d'ASF par l'implication de ces partenaires dès la phase de planification ainsi que par la mise en œuvre d'une action concertée entre eux. Elle devrait ainsi par exemple faciliter à ASF l'instauration de voies de collaboration entre les dirigeants d'une société propriétaire de revue juridique et des universitaires afin de faire paraître des titres de publications en synergie avec d'autres programmes d'appui à la document action universitaire.

1.4.6. Mettre en œuvre une «démarche qualité» dans un but interne

La démarche qualité doit être mieux comprise par ASF pour être mieux acceptée et mieux mise en œuvre non seulement pour fonder le débat interne mais aussi dans un but opérationnel. La rédaction même des rapports d'activités, si elle montre des progrès certains dans la tentative d'évaluation, manifeste ainsi clairement un manque de qualité dans cette démarche non aboutie ou non cohérente ou non régulière. Il a été déjà notamment souligné le manque de données de base dans la récolte des chiffres donnant lieu à traitement statistique rendant impossible une analyse de l'avantage comparatif d'ASF. Cet avantage comparatif pourrait être mesuré, d'une part, par l'amélioration de la qualité du jugement au vu de l'évolution de la peine au fur et à mesure des interventions d'ASF dans le long temps ainsi qu'au vu des interventions des autres acteurs qu'ASF, tels les avocats nationaux et les autres mandataires en justice. D'autre part manquent les chiffres rendant compte des activités d'ASF pour réduire le besoin d'«assistance judiciaire» grâce à un appui aux services d'«accès à la justice» (voir la distinction de terminologie incluse dans le document «ASF mandat, structure et axes d'intervention 2004-2008»). Une récolte des données de qualité serait facilitée par la détermination de résultats attendus. La «démarche qualité» signifiant une intégration de toutes les données requises à l'analyse, elle se fonde aussi sur les données financières pour évaluer et mener des activités. L'évaluation a ainsi mis en avant un problème d'efficacité au vu du rapport de 79/21 observé en RD Congo entre les frais administratifs et les frais de mission; parfois même, puisque les résultats escomptés n'ont pas été atteints, l'efficacité se montre bien faible. Un manque de suivi des dossiers apparaît non seulement dans l'assistance judiciaire où des études de cas menées par l'évaluation ont déjà exposé un problème de non actualisation de l'information enregistrée par ASF. Mais ce manque de suivi n'est pas propre à une assistance judiciaire se limitant à la phase juridictionnelle et s'étend aux discussions sur l'engagement dans gacaca non fondées sur un suivi évaluatif ainsi qu'à un manque

de suivi dans l'activité d'appui à la relance d'une bibliothèque qui revient dans les faits à une collection unique.

2. Recommandations à la DGCD

2.1. Engager une réflexion sur le canal de coopération via une analyse sectorielle de l'appui à la justice : la portée de l'« accès à la justice »

L'évaluation fait le constat que les différents terrains d'intervention de la coopération sont brouillés, ceci étant notamment révélé par les partenariats d'ASF qui posent problème, ASF s'adressant principalement à l'Etat. Feraient ici défaut les partenariats «naturels» d'une ONG que forment les autres ONG locales et d'une ONG d'avocats donc les autres avocats au sein d'un Bureau de Consultation et de Défense d'un Barreau national ou d'autres mandataires en justice au sein de leur Bureau de Consultation et de Défense.

Eclairons les prémisses à l'engagement indispensable d'une analyse sectorielle sur la justice pour redéfinir les terrains d'intervention de la coopération d'ONG et de la coopération de cogestion bi- ou multi-latérale. Il s'agit au fond de prendre la mesure des enjeux de la terminologie, l'assistance judiciaire n'étant pas l'accès à la justice. Ce sont là deux types de modalités d'assistance en justice. Dans le sens large de l'accès à la justice, il est certes possible d'inclure toutes les formes d'assistance juridique en général, y compris le conseil et l'assistance en dehors des tribunaux. Mais l'accès à la justice ne se restreint pas à ses instruments. L'assistance judiciaire décrit la représentation en justice par un avocat ou un mandataire de justice. En menant cette analyse sectorielle, nous encourageons la DGCD non seulement à pratiquer cette terminologie, certes utilisée par ASF dans son document «ASF mandat, structure et axes d'intervention 2004-2008» ; mais surtout nous insistons sur l'importance, dans la réalisation d'un «renforcement de l'Etat de droit», à bien comprendre les enjeux et les conditions africaines de l'accès à la justice.

Les conditions de la mise en œuvre de l'accès à la justice dans les pays africains doivent être particulièrement prises en compte. Ces conditions sont caractérisées par les faits suivants : un nombre élevé d'«indigents» atteignant 85 à 95% alors qu'ils ne sont que 15% dans les pays développés, les moyens financiers limités de l'Etat, le faible nombre de juristes, l'éparpillement/disparité des juridictions (les personnes restent éloignées d'un accès à la justice à cause de la taille de l'aire à couvrir pour les juges dans des pays aux difficiles moyens de communications, les solutions pouvant être des juridictions locales à juge unique ou à session itinérante), le processus d'unification et professionnalisation du droit. Comme dans les cas où une professionnalisation se construit en menant à un éventuel monopole, la création d'un Barreau signifie à terme un monopole de la représentation en

justice. Ceci est problématique en pays africains où le nombre d'avocats n'est pas assez élevé pour supporter le développement d'un Barreau et où ni le peuple ni l'Etat ne peuvent se permettre de monnayer les services juridiques.

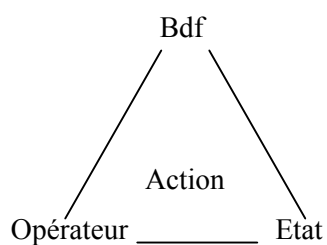
Il n'est pas certain que les conditions européennes d'accès à la justice puissent être de nature à augmenter l'accès à la justice dans les trois pays visés. On peut même se poser la question inverse de savoir si l'accès à la justice n'est pas limité par ces conditions, par exemple lorsqu'existe un monopole de l'accès à la justice détenu par le Barreau à tous les niveaux du système judiciaire.

En point d'orgue, cette analyse sectorielle doit être lue à la lumière de la pertinence quantitative de la seconde forme d'assistance en justice, c'est-à-dire l'«accès à la justice» qui concerne 85 à 95% de la population des trois pays d'intervention. Cette pertinence devrait donner son empreinte à la détermination du canal de coopération et de ses limites.

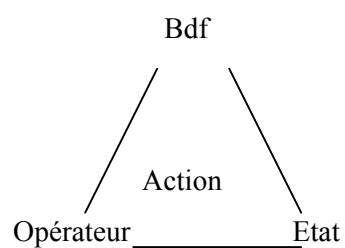
2.2. Faire converger les efforts dans la même direction via une convergence ou intégration de stratégie

Au vu de l'existence des différents canaux de coopération, d'une redondance constatée par l'évaluation des opérateurs sur le terrain, de problèmes d'efficacité relevés, d'initiative laissée à l'opérateur-offreur au lieu du demandeur, existe un besoin crucial d'une harmonisation de la stratégie entre les différents opérateurs, les Etats et les bailleurs. Cette harmonisation de l'action devrait avoir lieu au deux niveaux du national et du régional. La coordination de l'action, éventuellement sous forme de basket-funding, serait elle-même intégrée à une coordination politique. Les schémas ci-dessous rendent compte de cette recommandation.

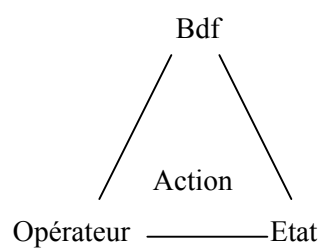
Coordination de l'action au niveau national



Rwanda

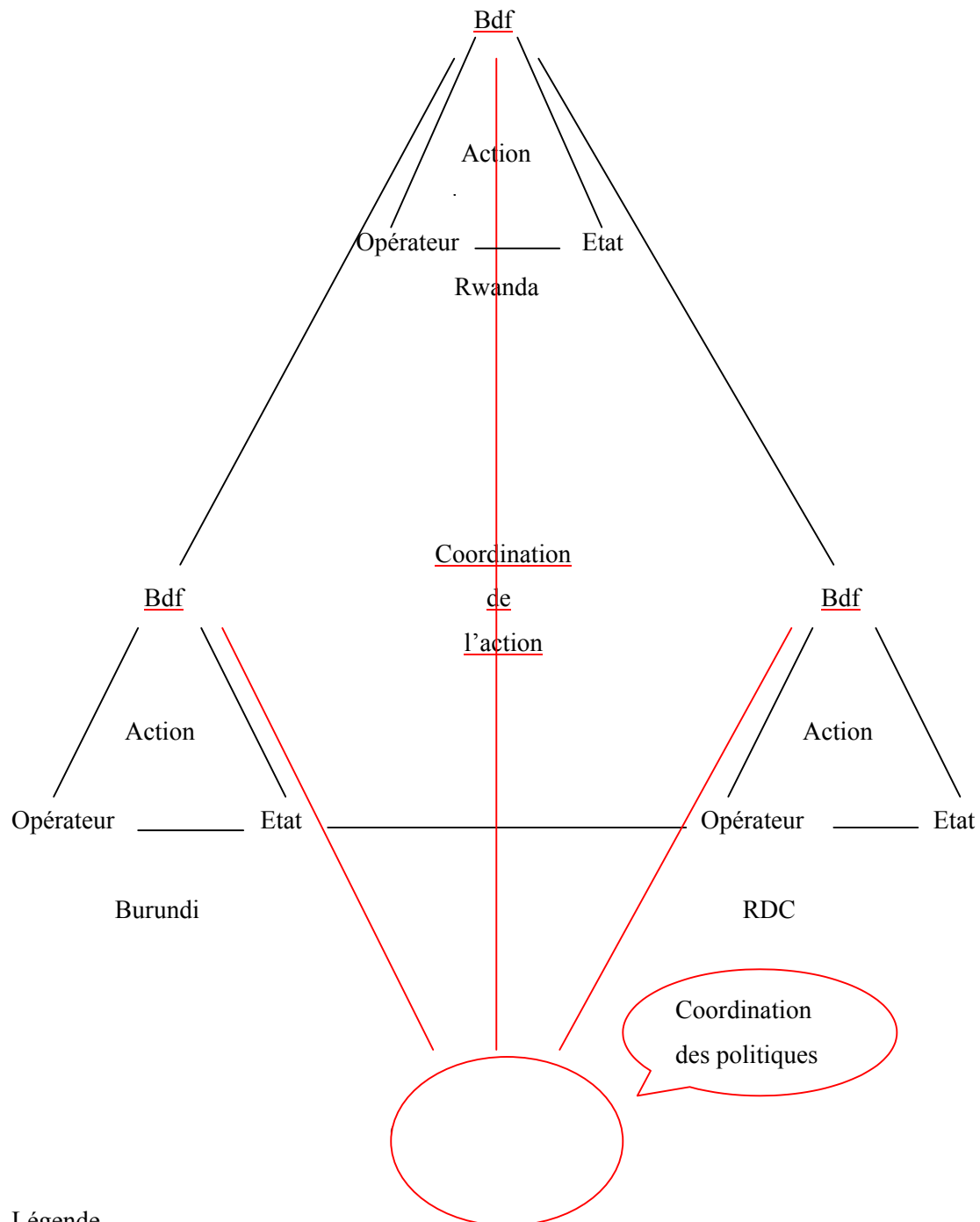


Burundi



RDC

Coordination de l'action au niveau régional



Légende

- lignes noires : niveau national
- lignes rouges : niveau régional

2.3. Continuer à utiliser la ligne budgétaire telle qu'elle est définie: une nécessité prouvée par l'évaluation

La ligne budgétaire sous laquelle la DGCD finance ASF est nommée «prévention de conflits, consolidation de la paix et droits de l'homme». Les projets spécifiques de démocratisation peuvent donc être concernés par cette ligne budgétaire. Or l'évaluation tient à préciser que les activités d'ASF communes aux trois pays d'intervention évalués relèvent d'un renforcement de l'Etat de droit qui, en tant que modèle de démocratisation, est un objectif correspondant aux modalités d'utilisation de la ligne budgétaire. Soulignons à ce sujet que la ligne budgétaire englobe des activités de renforcement de l'Etat de droit, des activités post-conflit ainsi que des activités post-génocide et post-massacres. L'évaluation engage la DGCD à veiller à ce que le fait que des catégories d'activités très différentes soient couvertes par la ligne budgétaire ne donne pas son empreinte à la stratégie d'une ONG financée sous cette ligne.

En outre, en ce qui concerne la consolidation de la paix, elle implique bel et bien une vision de futur incluse dans les lignes directrices de la ligne budgétaire. Cette vision de futur induit d'assurer, au-delà d'une justice en transition là où elle est pertinente comme au Rwanda, le fonctionnement de l'Etat de droit. Une lecture large de la ligne budgétaire favorise donc une orientation future. Ce cadre d'analyse «forward looking» doit être assuré par la DGCD lorsqu'elle finance ASF pour l'encourager à garantir des activités non liées au génocide ainsi que des activités liées au débat sur l'assistance judiciaire versus l'accès à la justice. Ceci n'implique évidemment pas qu'ASF perde sa libre détermination des limites de son action.

Et ne manquons pas de remarquer que les modalités d'utilisation de la ligne budgétaire prévoient comme condition l'élaboration d'un «cadre logique» qui s'est révélé défaillant lors de l'évaluation dans les trois pays ou inexistant.

2.4. Ancrer une posture évaluatrice à la DGCD

La ligne budgétaire visant au renforcement de l'Etat de droit peut parfaitement être utilisée pour financer les activités d'ASF. Mais le renforcement de l'Etat de droit implique d'engager aussi des actions pour l'accès à la justice. Veiller au lien entre la ligne budgétaire et les activités menées par ASF, telles que définies dans son document «ASF mandat, structure et axes d'intervention 2004-2008», est une recommandation de haute importance. Mais il serait aussi souhaitable de veiller à ce que les limites des interventions d'ASF soient prises en compte dans le paysage général des interventions de la DGCD. Etant donné le caractère crucial revêtu par l'accès à la justice versus l'assistance judiciaire, ASF, dans ce document, reconnaît en effet les limites de son core business. Celui-ci limite à l'assistance judiciaire la contribution d'ASF à l'accès à la justice. ASF peut donc parfaitement continuer à être financée sous cette ligne budgétaire. Mais la DGCD doit veiller à mener

une étude sur les besoins de l'accès à la justice pour que la coopération bi-ou multi-latérale prenne le relais et complète les activités d'ASF.

