



**FONDS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX (PBF)
Burundi**

RAPPORT NARRATIF ANNUEL ET FINAL SUR LES PROGRES REALISES

<i>Organisation des Nations Unies Destinataire:</i> PNUD	<i>Domaine prioritaire PBF (si applicable):</i> Renforcement de l'Etat de Droit et des Droits de l'Homme
<i>No et Titre du Projet:</i> PBF/BDI/C-2 UNDP BDI10 00056345 Réduction des violences et suppression des règlements de compte par la relance du programme national de constat et d'exécution des arrêts et jugements rendus par les cours et tribunaux, accompagné du renforcement des capacités de l'appareil judiciaire	<i>Rapport No.:</i> PBF/UNDP/BDI/C-2/08/02
<i>Période couverte par le rapport:</i> 1 ^{er} janvier 2008 au 28 février 2009	<i>Budget du Projet (PBF):</i> \$1,000,000
<i>Liste des Partenaires d'exécution:</i> <ul style="list-style-type: none">• BINUB• Ministère de la Justice• Cour Suprême	<i>Etendue/Couverture géographique du projet:</i> <ul style="list-style-type: none">• Couverture nationale
<i>Abréviations et acronymes:</i> <ul style="list-style-type: none">• RCN: Réseau Citoyens Network pour la Justice et la Démocratie (ONG belge)• BINUB: Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi• CISNU: Centre intégré de services des Nations Unies	<i>Durée du projet/Projet clôturé:</i> <ul style="list-style-type: none">• Octobre 2007- Février 2009

- DEX: Modalité d'Exécution Directe

RAPPORT NARRATIF

I. But

1.1. Objectif et Produits (outputs)

L'objectif du projet est de restaurer la confiance dans le système judiciaire en le dotant de la capacité d'exécuter les arrêts et jugements, et de luttant par là même contre l'impunité et permettant aux citoyens d'obtenir l'exécution des décisions de justice de façon pacifique.

Les résultats attendus de ce projet sont que les magistrats et le personnel des cours et tribunaux bénéficient d'activités de renforcement de capacités ainsi que du soutien matériel, afin d'assumer convenablement leurs responsabilités et leurs fonctions; les arrêts et jugements des cours et tribunaux sont exécutés dans un délai raisonnable, et le nombre d'affaires pendantes devant les juridictions ainsi que la durée d'instruction des dossiers sont réduits de manière substantielle.

1.2. Liens avec le plan prioritaire de consolidation de la paix pour le Burundi

En renforçant les capacités d'exécution des décisions du système judiciaire, le projet s'est efforcé de consolider le rôle de l'appareil judiciaire et de réduire les incidents ad-hoc et actes de justice privée. L'exécution effective des décisions de justice et les constats dans les procédures a permis de faire renaître la confiance et de contribuer au rétablissement de l'état de droit.

Par conséquent, ce projet a contribué au mandat du BINUB sous ses aspects relatifs au renforcement des systèmes judiciaire et pénitentiaire. L'atteinte des résultats attendus a contribué à l'apaisement des tensions et des frustrations au sein de la population, contribuant ainsi aux objectifs de consolidation de la paix tels que définis dans le plan prioritaire de consolidation de la paix.

1.3. Acteurs principaux d'exécution

Les acteurs principaux d'exécution ont été le Ministère de la Justice et la Cour Suprême, ainsi que le BINUB à travers sa section Justice et droits de l'Homme qui, conjointement, ont exécuté les activités du projet avec l'assistance du personnel du PNUD Burundi. Le BINUB a acheté et remis sous forme de don, 18 véhicules pick up. Il a également fourni le carburant aux tribunaux de grande instance pendant la durée du projet tandis que la partie gouvernementale a fourni 3 véhicules aux trois cours d'appel et a payé les frais de mission aux magistrats et leurs auxiliaires à l'occasion des descentes. La cour suprême était responsable de la supervision des descentes sur le terrain pour faire le contrôle qualitatif et quantitatif des dossiers faisant objet de descentes et pour le suivi spécifique des dossiers jugés sensibles.

II. Ressources

2.1. Ressources financières non-PBF

\$500,000 USD sur le budget ordinaire du Ministère de la Justice ont été mis à disposition.

2.2. Révisions Budgétaires

Une demande de révision budgétaire pour un montant de \$158.000 USD a été soumise au comité technique de suivi qui l'a approuvée. Cette révision était due à la nécessité de poursuivre le projet dont le budget a été affecté par le retard dans le démarrage des activités de descente sur le terrain.

2.3. Personnel national

Le personnel national du projet payé sur ses fonds était composé de :

- 1 coordinateur de projet,
- 1 chargée de projet,
- 1 assistant administratif et financier,
- 1 chauffeur.

2.4. Personnel international

1 Officier de Justice de la section droits de l'Homme et Justice du BINUB, financé par DPKO, a servi de gestionnaire international du projet. A son départ en décembre 2008, le chef de l'Unité Justice du BINUB a pris en charge ses fonctions.

III. Modalités d'exécution et de suivi

3.1. Modalités d'exécution

Le projet a été exécuté et mis en œuvre suivant la modalité d'exécution directe (DEX), conformément aux règlements financiers, administratifs et d'acquisitions du PNUD. Conformément à cette modalité, le PNUD était responsable de la gestion du projet, de la fourniture des inputs et de leur conversion en outputs.

Afin d'avoir le maximum d'impact sur la consolidation de la paix, la modalité d'exécution DEX était la plus adaptée au contexte des opérations au Burundi, pour promouvoir le renforcement des capacités nationales, l'appropriation nationale et la responsabilité par rapport aux résultats attendus. En conséquence les activités du projet ont été exécutées par la Présidente de la Cour Suprême en qualité de directeur

national du projet et l'unité de gestion du projet constituée comme indiquée dans les sections 2.3 et 2.4, avec l'assistance technique du PNUD.

En partenariat avec le directeur national du projet, l'Unité de gestion était responsable :

- De la coordination et de l'exécution des activités du projet ;
- Du développement et de la révision des plans de travail, y compris les révisions budgétaires ;
- Des demandes de paiements et d'achats ;
- De la documentation et de l'inventaire ;
- De la coordination des interventions des partenaires nationaux et internationaux ;
- De la préparation des rapports narratifs et financiers.

Les décisions stratégiques étaient référées au comité technique de suivi et au comité de pilotage conjoint, dans le contexte de la gestion globale des projets de consolidation de la paix. Les deux comités comprenaient des représentants du gouvernement, des bailleurs de fonds et des Nations Unies.

3.2. Procédures d'acquisitions

Les biens et services ont été acquis en conformité avec le règlement du PNUD relatif aux acquisitions. Le Centre intégré de services des Nations Unies (CISNU), a organisé les comités d'évaluation des appels d'offre et géré les comités conjoints de contrats locaux auxquels les acquisitions d'un montant allant de \$ 30,000 USD à \$ 100,000 USD étaient référées. Les acquisitions d'un montant supérieur à \$ 100,000 USD étaient référées au siège du PNUD pour examen et approbation.

3.3. Modalités de suivi

Le suivi du projet s'est effectué à trois niveaux:

- Par l'unité de gestion du projet qui était responsable du suivi journalier des activités et de la préparation des rapports périodiques financiers et narratifs;
- Par le comité technique de suivi qui évaluait les progrès réalisés en fonction des résultats attendus et qui examinait les rapports financiers et narratifs préparés par l'équipe de gestion de projet;
- Par le comité de pilotage conjoint qui évaluait l'impact du projet conformément au cadre stratégique de consolidation de la paix (peace building priority plan strategic framework).

Les leçons apprises ont été identifiées et documentées par l'équipe de gestion du projet et partagées lors des réunions du comité technique de suivi et avec les autres équipes des projets PBF.

3.4. Evaluations

Une évaluation à mi-parcours a été réalisée en juillet 2008.

Les consultations faites à cette occasion, avec les bénéficiaires des constats et exécutions des décisions de justice, des organisations de la société civile, des confessions religieuses et de l'administration à la base, ont révélé une réduction sensible des recours à la violence, un retour progressif de la confiance des justiciables en l'administration de la justice, un accroissement de l'accès à la justice pour les veuves, les personnes âgées, les orphelins et autres sans voix, une célérité dans le traitement des affaires en cours, ainsi qu'une amélioration progressive de la qualité du travail des juridictions comme le montre le rapport en annexe.

IV. Résultats

4.1. Progrès réalisés en relation avec les produits et résultats planifiés

Conformément au cadre logique et au plan annuel détaillé :

- En rapport avec le renforcement des capacités du personnel judiciaire, 550 magistrats, greffiers et huissiers de justice ont été formés sur les techniques de rédaction des arrêts et jugements, les voies d'exécution des arrêts et jugements et sur l'intégration de la dimension genre dans la réforme du secteur judiciaire. Pendant les séances de formation, il a été procédé à une large sensibilisation de ces magistrats, greffiers et huissiers de justice quant à la compréhension du problème de l'inexécution des arrêts et jugements et à l'identification des dossiers sensibles. Ces séances ont servi de cadre d'échange d'expériences et ont permis d'harmoniser les points de vue sur le problème et sur l'approche de la consolidation de la paix.
- En ce qui concerne le renforcement des capacités matérielles, dix huit (18) véhicules pick up ont été achetés et mis à la disposition des 17 tribunaux de grande instance du pays pour se déployer constamment sur le terrain et de la Cour Suprême pour la supervision des descentes. En outre, les juridictions de Bururi, Mwaro, Bujumbura rural, Muramvya et Ngozi, confrontées à des volumes d'affaires très élevés, ont bénéficié de la mise à disposition de 11 véhicules additionnels, loués pour y faire face.
- Des plans de descentes sur les lieux litigieux ont été élaborés par les présidents des tribunaux de grande instance et transmis à la cour suprême et à l'unité de gestion pour le suivi.

4.2. Progrès accomplis vers l'atteinte des résultats à moyens termes résultant de la réalisation des produits à courts termes au cours de la période couverte par le rapport

Une évaluation à mi parcours a été réalisée et les témoignages de la population ciblée par l'enquête ont permis de tirer les conclusions suivantes :

Réduction des violences et des règlements de compte :

Les témoignages des représentants des associations de défense des droits de l'homme et de l'administration à la base, font état d'une réduction très sensible des recours à la violence depuis le début de l'exécution du projet. En témoigne aussi la diminution

sensible des doléances des justiciables auprès des cours d'appel, visant à faire pression sur les présidents des tribunaux de grande instance en vue des descentes. Cela révèle en quelque sorte le degré de satisfaction des justiciables au niveau de la rapidité et de la qualité du travail accompli par les magistrats.

Restauration de l'autorité de la justice :

Aucun cas de déplacement ou d'enlèvement des bornes placées par les autorités judiciaires n'a été noté. L'absence de contestation violente au cours ou à la suite des exécutions est un indice apparent de la progressive restauration de l'autorité de la justice, qui commence à reprendre racines après des années de méfiance vis-à-vis de l'institution. Aucun des rapports transmis par les chefs de juridiction n'a fait mention des rebellions qui, autrefois, étaient observées pendant le travail des magistrats sur le terrain et qui dénotaient la méfiance en l'appareil judiciaire. C'est là une preuve remarquable que la justice et la loi redeviennent des références communes pour les citoyens burundais.

Retour progressif de la confiance en l'administration de la justice

Au cours de l'analyse d'impact à mi parcours du projet, des témoignages des participants aux ateliers organisés à cet effet ont relevé l'affluence des justiciables dans les Tribunaux de Grande Instance pour s'informer des programmes de descentes pour constat ou exécution. Les longues files de ces justiciables qui ont été observées devant les tribunaux de grande instance dans tout le pays, ont constitué un indice de l'acceptation par les justiciables, du rôle d'organe de médiation et de règlement des conflits qui incombe à l'institution judiciaire. Ce regain d'intérêt est porteur d'un changement de comportement des citoyens, par rapport à la loi et aux instances judiciaires. C'est un indice du refus du recours à la violence et aux règlements de compte. En effet, selon les personnes interrogées, il n'était pas rare, avant la mise en œuvre de ce projet, de voir les justiciables se résigner à poursuivre leurs affaires, lassés par les réponses des juges qui évoquaient toujours le manque de moyens pour se rendre sur le terrain.

Célérité dans le traitement des dossiers judiciaires,

Les moyens de transport mis à la disposition des juridictions ont permis d'améliorer les performances dans l'apurement des stocks de décisions à exécuter et d'accélérer le délai de traitement des affaires en cours. Le déploiement régulier des équipes de magistrats sur le terrain a aussi permis d'atteindre les catégories vulnérables et les justiciables qui s'étaient résignés à poursuivre leurs affaires devant les instances judiciaires, suite à l'inertie de l'appareil judiciaire due au manque de moyens de déplacement.

Amélioration qualitative de l'action des juridictions,

Les informations recueillies auprès des bénéficiaires de l'exécution des décisions judiciaires, révèlent que le travail d'exécution des arrêts et jugements se fait dans la transparence et conformément au dispositif du jugement, en présence des témoins et des voisins des parties aux différents procès. Cela offre une garantie d'impartialité et écarte les occasions de faux témoignages grâce à l'appui des Bashingantahe et des

personnes âgées jouissant d'une bonne moralité et réputées pour leur sagesse et leur probité.

Selon les membres de l'administration locale, le projet a été une réelle contribution à la consolidation de la paix. Il a aidé la justice à redorer son blason et à mettre fin au mauvais climat social né de la lenteur enregistrée dans le traitement des dossiers et l'exécution des arrêts et jugements.

4.3. Résultats clés atteints pendant la période

La campagne pour l'exécution des arrêts et jugements a démarré au mois de mars 2008 et plusieurs descentes pour constats et exécution ont été planifiées et effectuées à travers tout le pays.

Pendant l'exécution du projet, un accent particulier a été mis sur les groupes vulnérables: les veuves, les enfants orphelins, les enfants chefs de ménage, les indigents, les handicapés.

Sur l'objectif de 2412 arrêts et jugements (60% de 4020 décisions définitives recensées), 1903 décisions ont été effectivement exécutées, soit un taux de réalisation de 77%.

En outre, sur 2315 (75% de 3087 dossiers recensés) affaires dans lesquelles des descentes pour instruction sur les lieux litigieux devraient se faire, 1959 dossiers ont été constatés soit 84% des réalisations en termes de constats des affaires judiciaires pendantes devant les juridictions.

Ces taux de réalisation sont éloquentes, même s'ils sont en-deçà des objectifs quantitatifs du projet. Les causes des écarts de performance enregistrés, sont les mêmes que celles liées au retard dans l'exécution du projet.

4.4. Retard dans l'exécution du projet

Un retard de six mois a été enregistré dans l'exécution du projet. Il est dû:

- à la livraison tardive des véhicules commandés. Ces véhicules ont été transférés au ministère de la justice le 27 février 2008 et la campagne des descentes sur les lieux a débuté le 3 mars 2008 ;
- aux grèves répétées du personnel judiciaire non magistrat observées au cours du mois d'avril 2008, qui ont ralenti le rythme des descentes sur le terrain et ont entraîné une baisse du rendement global des juridictions ;
- aux variations du prix des produits pétroliers sur le marché mondial, qui ont entraîné des perturbations sur le marché local et des mésententes entre les sociétés pétrolières et le gouvernement relativement aux nouvelles structures des prix. Ainsi, au mois de juin et à partir de la quatrième semaine du mois d'octobre 2008, le travail de descente sur le terrain a été sérieusement perturbé, les fournisseurs de carburant ayant interrompu les approvisionnements. Cet aléa a entraîné l'immobilisation des véhicules loués par le projet. La reprise des approvisionnements a malheureusement coïncidé avec la période de clôture des comptes en décembre 2008.

4.5. Impact des partenariats clés sur l'accomplissement des résultats

Dans le contexte du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi, le PNUD est entré en partenariat avec les autres agences des Nations Unies, ainsi que des entités, afin d'exécuter les projets PBF. Il a adapté la modalité d'exécution DEX, dans le but d'assurer l'implication active des autorités nationales et leur responsabilisation envers les résultats attendus comme souligné ci-dessus.

Cette relation stratégique qui avait pour but d'assurer le renforcement des capacités nationales tout en opérant par le biais du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi, a entraîné des retards dans l'exécution des activités. Cependant, cette approche était justifiée, dans la mesure où une exécution rapide des activités suivant un processus qui n'est pas conduit par les autorités nationales et ne fait pas non plus l'objet d'appropriation, n'était pas viable.

Par ailleurs, le partenariat d'exécution du projet établi avec différents intervenants dans le secteur de la justice, est de nature à favoriser des résultats durables et la pérennisation des acquis. Par exemple, la collaboration avec RCN Justice et Démocratie, une ONG belge, a été très utile, que ce soit au niveau de la définition des programmes de renforcement des capacités, ou de l'identification des défis et des contraintes dans l'exécution des arrêts et jugements.

V. Futur plan de travail

5.1 Clôture du projet le 6 mars 2009,

Le projet « Arrêts et jugements » a une fonction catalytique et est conçu pour une période de 12 mois. Les facteurs exogènes évoqués au point 4.4 du présent rapport ont occasionné un dépassement de 6 mois dans le calendrier initial, mais ce dépassement était indispensable à la poursuite des activités planifiées.

Toutefois, la clôture du projet dans le délai imparti par le comité technique de suivi s'impose, afin de rester dans la logique du cycle normal des projets à fonction catalytique et pour permettre, d'une part l'appropriation par le partenaire national et d'autre part, la normalisation des activités de l'appareil judiciaire.

Dans ce processus de clôture du projet axée sur l'appropriation par la partie nationale, les activités suivantes qui coûteront chacune 12.000 \$ US sont programmées. D'une part la mise en place d'un groupe de réflexion sur la pérennisation des acquis du projet et d'autre part, la poursuite des émissions radiodiffusées.

5.2 Réflexion sur la pérennisation des acquis du projet.

Le projet a sensiblement contribué à la réduction des violences et le règlement des comptes. Il a induit un comportement nouveau au sein des communautés. Les pouvoirs publics, les confessions religieuses, la société civile et la population ont vu dans l'exécution du projet, une dynamique de stabilisation de la paix civile. Dans ces conditions et face aux impératifs liés au caractère catalytique du projet, il s'est avéré nécessaire d'engager la réflexion sur la pérennisation des acquis, afin de prévenir toute résurgence de la violence et la frustration au sein des communautés.

En outre, pour des raisons d'opportunité et dans un souci de réduction du coût global du projet, des choix dérogeant aux dispositions du code de procédure civile relatives à l'exécution des décisions de justice portant sur les terres rurales non immatriculées avaient été faits. Ainsi, pour des raisons d'efficacité, les juridictions de grande instance ont été autorisées à procéder à l'exécution de ces arrêts et jugements, dans l'intérêt de la paix civile mais contre les dispositions légales. Cette option exceptionnelle ne peut se pérenniser sans faire entorse à la légalité républicaine et à la consolidation de l'Etat de droit. Par ailleurs, du fait de la restauration de la confiance en la justice, le volume des affaires portées devant les juridictions ne cesse de croître et un inventaire en avril 2008 des décisions en attente d'exécution et des dossiers susceptibles de faire l'objet de descente pour constat, a révélé une situation qui ne peut être résorbée dans le cadre d'un projet.

Préoccupés par ces réalités et par le souci de prévenir la violence liée aux dysfonctionnements de l'appareil judiciaire, les partenaires gouvernementaux des projets PBF/justice, les bailleurs de fonds et la Division droits de l'homme et justice du BINUB, ont initié un groupe de réflexion sur la stratégie de pérennisation des acquis du projet. Dans ce cadre, quatre questions majeures font l'objet de leurs préoccupations :

- Faut-il transférer toutes les décisions judiciaires en rapport avec les propriétés foncières non enregistrées aux tribunaux de résidence pour exécution comme le prévoit l'article 236 du code de procédure civile ?
- Faut-il accélérer le processus de libéralisation des fonctions d'huissier de justice et confier à ces auxiliaires de justice, l'exécution des décisions de justice relatives aux propriétés foncières non enregistrées ?
- Faut-il opter pour l'institution d'un juge de l'exécution des arrêts et jugements comme dans d'autres pays ?
- Faut-il réformer le code de procédure civile pour confier la compétence de l'exécution des décisions de justice aux tribunaux de grande instance ?

Le groupe de réflexion n'a pas encore fait une option définitive. Le Gouvernement du Burundi et les partenaires au développement œuvreront à l'adoption d'une réponse globale, appropriée et pérenne au problème d'exécution des décisions de justice. La Division droits de l'homme et justice du BINUB est prête à jouer dans ce cadre, le rôle de facilitateur.

5.3 Poursuite des émissions radiophoniques.

Les émissions radiophoniques prévues au nombre des activités du projet visent la sensibilisation des populations bénéficiaires du projet et tendent à requérir leur adhésion dans la poursuite des descentes pour constat et exécution des arrêts et jugements. Elles n'ont pu être réalisées pendant la phase active du projet. Néanmoins, le concept est revu et orienté vers la sensibilisation des populations à la paix et à la confiance envers les institutions judiciaires. Ces émissions se poursuivront au cours des mois qui suivront la clôture du projet.