

# L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT EN PRATIQUE : LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE SECTORIELLE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE AU BURUNDI ENTRE 2005 ET 2015

*Julien Moriceau<sup>1</sup> & Ladislav de Coster<sup>2</sup>*

## Introduction

En mai 2015 et dans les mois qui suivirent, les dénonciations d'une justice burundaise « aux ordres » de l'exécutif de la part des opposants et observateurs étrangers occupèrent les écrans et les pages internationales des journaux. Pourtant, au cours des dix années précédentes, la justice était devenue un « secteur » prioritaire de l'aide au développement. Des réformes substantielles avaient été engagées avec l'appui de « partenaires techniques et financiers (PTF)<sup>3</sup> » : refonte de la justice pénale et de la justice des mineurs, formation et nomination des magistrats, équilibre ethnique et de genre, etc. Ces réformes s'étaient accompagnées de la mise en place d'un forum officiel de dialogue périodique réunissant l'ensemble des acteurs œuvrant dans le domaine de la justice : gouvernement, professions judiciaires, société civile, PTF, etc. En tant qu'espace de rencontre, d'échange d'informations et de tension, de par ce qu'il y a été dit et non dit, ce forum nous semble être un cas d'analyse intéressant pour comprendre les évolutions de la pratique du

---

<sup>1</sup> Chercheur à l'Université catholique de Louvain.

<sup>2</sup> *Managing partner* du bureau C-lever.org.

<sup>3</sup> Empruntant la terminologie utilisée dans le milieu de l'aide au développement, nous entendons par PTF les organisations de la communauté internationale qui interviennent dans le secteur de la justice, en finançant, soutenant ou mettant en œuvre des activités et réformes. Les PTF regroupent des Bailleurs de Fonds (Belgique, représentée par son Ambassade, Union européenne (UE), Department For International Cooperation (DFID)), la Mission de maintien de la paix des Nations unies (BINUB puis BNUB), des agences de coopération (Coopération technique belge (CTB) devenue ENABEL en 2017, Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), UNICEF), et des Organisations non gouvernementales internationales (Avocats sans Frontières (ASF), Terre des Hommes (TDH), RCN Justice et Démocratie, etc.). Nous utilisons le terme bailleurs de fonds lorsque nous ferons spécifiquement référence aux institutions qui financent l'aide au développement.

pouvoir politique au Burundi, ainsi que pour saisir les évolutions récentes de l'aide au développement, dans lequel les fora sectoriels s'inscrivent.

Il est important de rappeler quelques traits saillants pour comprendre le contexte politique et social dans lequel ce forum s'est mis en place. Le Burundi des années 2000 a hérité d'une longue pratique autoritaire du pouvoir. Les gouvernements qui se sont succédé au cours de la crise (de 1993 à mi-2000) étaient issus de compromis relatifs entre un certain nombre de partis politiques. Les débats autour du contenu des politiques publiques et des choix de société étaient rares<sup>4</sup>. Les institutions judiciaires souffraient depuis de nombreuses années d'injonctions du pouvoir exécutif et l'indépendance de la justice était plus théorique que réelle (Matignon 2014). Au sortir de la crise, les acteurs judiciaires étaient de plus perçus comme très proches du pouvoir dominé par le parti UPRONA avant et pendant la crise (Mukuri 2002).

Les clivages sociaux, politiques et ethniques au sein de la société burundaise, les crimes commis ainsi que les pratiques autoritaires du pouvoir ont contribué à instaurer ou développer une méfiance réciproque entre les autorités publiques et la société civile (Uvin 2009). Dans le domaine de la justice, cette méfiance s'est transformée en opposition latente ou frontale entre le gouvernement et les organisations de défense des droits humains qui ont dénoncé de multiples violations des droits de l'homme commises par l'ensemble des parties au conflit. La situation n'était pas homogène, mais on peut énoncer qu'à la sortie de la crise au milieu des années 2000, une méfiance réciproque importante perdurait entre le gouvernement et la société civile, qui n'avaient pas d'espace institutionnalisé ni de pratique de dialogue périodique.

À cette situation s'ajoute l'hypothèse d'une relative opacité dans la pratique du pouvoir. Elle a notamment été mise en lumière, pour l'exercice du pouvoir du CNDD-FDD à partir de 2005, par Louis-Marie Nindorera à travers la notion « d'avenant caché ». Il s'agirait d'une décision opaque prise collectivement au sein ou en périphérie du parti au pouvoir ; décision qui amende ou modifie le contenu ou l'application d'une décision ou d'une politique officielle (Nindorera 2018). Il est difficile d'analyser ces pratiques, celles-ci étant par définition souvent dissimulées. Cependant, nous verrons en quoi l'analyse particulière de l'expérience du forum de concertation dans le secteur de la justice au Burundi valide et explicite l'hypothèse de ces « avenants cachés ».

Notre étude a pour double objectif de contribuer à l'analyse de la pratique du pouvoir au Burundi et de la pratique des acteurs de l'aide au

<sup>4</sup> On peut citer les laconiques contenus et les dates de publications très tardives des programmes de nombreux partis politiques à l'occasion des élections depuis 2005.

développement. Cette analyse offre une perspective de l'intérieur : l'un de nous a été membre fondateur du forum et représentant de la coopération belge, et l'autre en a été un observateur extérieur tout au long de son fonctionnement. Nous avons eu accès et avons pu consulter l'ensemble des documents et sources internes : réunions du groupe sectoriel et des sous-groupes thématiques, procès-verbaux de réunion, entretien avec les membres du forum et les acteurs de la justice non membres. Après avoir rappelé les évolutions de l'aide au développement dans lesquelles le forum s'est inscrit (1), nous verrons comment il a été mis en place et a fonctionné (2), ainsi que les changements qui ont été observés au cours de cette période étudiée (3). Ensuite nous dégagerons les particularités et conditions de succès de cette expérience (4). Enfin nous verrons les limites et blocages importants illustrant l'évolution du contexte et des pratiques sociopolitiques au Burundi (5).

## 1. Les évolutions de l'aide au développement depuis les années 1990

### 1.1. Le renforcement de l'État de droit

Au cours des années 1990 et 2000, la justice a pris une importance de plus en plus grande au sein des thématiques de l'aide au développement. Faisant l'hypothèse que les faiblesses de la gouvernance publique et de l'État de droit compromettaient la réussite des programmes de développement économique, des acteurs clés comme la Banque mondiale, la Coopération britannique (DFID) ou les Nations unies, ont financé et soutenu de plus en plus des programmes d'appui à la réforme de la justice, de la police et de la gouvernance publique (Krever 2011). Le renforcement de l'État de droit (*rule of law support*) est devenu ainsi un « secteur » de l'aide au développement, souvent cité avec autant d'importance que les secteurs historiques de l'aide au développement comme la santé ou l'éducation dans les discours des acteurs (Carothers 2003 ; McAuslan 2004). Cependant, aujourd'hui encore, les fonds alloués au *rule of law support* restent bien inférieurs à ces autres secteurs, et s'inscrivent dans des durées considérées par les acteurs de l'aide eux-mêmes comme étant trop courtes pour contribuer ou soutenir des changements structurels<sup>5</sup>.

### 1.2. L'approche sectorielle et la coordination des acteurs

Au cours de la même période, les acteurs de l'aide au développement ont constaté l'échec ou le manque de résultats économiques dans les pays bénéficiaires (Cassen 1994), et ont proposé une évolution de la conception

<sup>5</sup> Voir, parmi d'autres, le plan d'action d'Accra de 2008 et la déclaration de Paris de 2005.

et de la mise en œuvre des programmes de développement. Pour répondre aux critiques de manque de responsabilité et de collaboration des bailleurs de fonds entre eux et avec les gouvernements, la déclaration de Paris, signée en 2005 par les États bénéficiaires, les États donateurs, ainsi que les principales organisations internationales, énonce 5 engagements<sup>6</sup> à mettre en œuvre. Ils sont censés se traduire par des changements concrets dans la mise en œuvre des programmes de développement, visant à améliorer leur adaptation au contexte social et institutionnel des pays bénéficiaires, renforcer la communication entre les acteurs de l'aide et l'implication des acteurs nationaux.

L'approche de « coordination sectorielle » (*sector-wide approach* – SWAP) a fait partie des dispositifs mis en place pour concourir au respect des engagements de la déclaration de Paris. Selon cette approche, l'ensemble des acteurs dans chaque secteur du développement (santé, éducation, etc.) (i) coordonne ses actions, (ii) qui s'inscrivent sein d'une politique publique sectorielle unifiée avec des résultats progressifs et concrets, (iii) sous la responsabilité première et l'orientation des autorités nationales (Foster 2000).

### **1.3. En pratique, l'approche sectorielle est-elle compatible avec la pratique des acteurs de l'aide ?**

Easterly, après des années de travail au sein de la Banque mondiale, a mis en évidence que les professionnels de l'aide au développement sont souvent davantage redevables envers leur propre organisation (gouvernement, bailleurs de fonds, organisations internationales, ONG) qu'envers le citoyen « bénéficiaire » des programmes de développement (Easterly 2006). Selon lui, malgré un discours et des objectifs au service des populations, ces institutions poursuivent le plus souvent leurs propres objectifs, issus des influences diverses qui s'exercent sur elles, de leur mode de fonctionnement largement bureaucratique et de leur connaissance variable du contexte des pays d'intervention. Ces modes de fonctionnement spécifiques sont en contradiction avec les engagements d'harmonisation et d'alignement énoncés dans la déclaration de Paris et intégrés dans l'approche SWAP. La poursuite de ceux-ci implique en effet de mettre en avant non seulement les objectifs de développement communs énoncés par les gouvernements des pays bénéficiaires, mais aussi des modalités d'actions complémentaires, négociées et définies non pas au sein de chaque institution, mais de manière

<sup>6</sup> Il s'agit de l'appropriation des stratégies par les pays bénéficiaires, l'alignement des financements sur les politiques nationales, la poursuite de résultats et leurs évaluations, l'harmonisation entre les bailleurs de fonds, et la redevabilité mutuelle sur les résultats obtenus.

collective et concertée. La mise en œuvre en pratique de ces principes revient donc à adapter les objectifs, l'agenda et les processus de chaque institution afin qu'ils deviennent cohérents, complémentaires entre eux, et alignés sur les politiques publiques des pays bénéficiaires. En retenant l'hypothèse d'Easterly, la coordination sectorielle préconisée par la SWAP, si elle est en ligne avec les principes affichés dans la déclaration de Paris, devrait, pour être effective, remettre en cause les logiques de fonctionnement en pratique des acteurs de l'aide. Est-ce possible ? Nous analyserons l'expérience du forum de concertation des acteurs de la justice au Burundi au regard de cette hypothèse de tension entre objectifs collectifs et concertés d'un côté et intérêt de redevabilité particulière de l'autre.

## **2. Origine, mise en place, fonctionnement et abandon de la coordination sectorielle dans le secteur de la justice**

À la suite des accords de paix d'Arusha et des premières élections démocratiques postérieures au conflit (2005), le Gouvernement burundais a mis en place en décembre de la même année<sup>7</sup> le Comité national de Coordination des Aides (CNCA), adossée à la seconde vice-présidence de la République et ayant pour objectif d'améliorer la gestion et la coordination de l'aide. Subséquemment, le gouvernement a organisé en juillet 2007 une table ronde avec les PTF au cours de laquelle a été proposée la création d'un Groupe de Coordination des Partenaires (GCP)<sup>8</sup>. Le groupe était animé par le Secrétariat permanent du CNCA et avait pour objectif de créer une structure unique de coordination, de suivi et de dialogue sur toutes les questions de mise en œuvre des politiques de développement. Le GCP comprenait trois organes : les groupes sectoriels qui traitaient des questions techniques et du suivi des politiques publiques dans chaque secteur, le Forum stratégique et le Forum politique qui se penchaient sur les questions clés émergeant des groupes sectoriels et assuraient la cohérence avec les orientations gouvernementales<sup>9</sup>.

Dans ce cadre, un mécanisme de coordination spécifique du secteur de la justice (Groupe sectoriel Justice et État de droit, GSJED) a été institué en septembre 2007, à l'initiative du ministère de la Justice, de DFID et de la CTB. L'appui à la coordination faisait partie des objectifs prioritaires du

<sup>7</sup> Décret présidentiel numéro 100/128 du 12 décembre 2005 et arrêté numéro 121/VP1/08 du 31 août 2006 définissant les objectifs et directives opérationnelles des structures de coordination de l'aide et des engagements pris par la communauté internationale pour l'efficacité de l'aide au développement

<sup>8</sup> Le terme partenaire renvoie ici aux bailleurs de fonds internationaux actifs au Burundi.

<sup>9</sup> Termes de référence du GCP, 2007.

programme d'appui au secteur de la justice de la CTB (2008-2011)<sup>10</sup>. Un poste d'assistant technique international et un secrétariat à la coordination ont été financés par ce programme pour une période initiale de trois ans, qui a été prolongée jusqu'à l'arrêt anticipé du projet en 2015. Le fonctionnement du groupe a également été appuyé par l'ensemble des PTF actifs dans le secteur de la justice.

Le GSJED a été effectivement constitué en mars 2009. Il était composé des représentants du ministère de la Justice, de la magistrature, des PTF du secteur, de la société civile et des ministères partenaires. « Le GSJED [avait] pour mission première de renforcer la coordination et l'harmonisation des programmes et projets d'appui à la justice et de favoriser leur alignement sur les priorités nationales telles que définies dans la Politique sectorielle du ministère de la Justice<sup>11</sup>. » Plus concrètement, l'objet du GSJED était d'assurer la planification, le suivi et l'évaluation des politiques publiques de la justice. De manière formelle, ce cadre se présentait comme (i) une série de rencontres et discussions (ii) formalisées et périodiques, (iii) réunissant l'ensemble des acteurs « clés » identifiés dans le secteur de la justice, qui étaient (iv) préparées et suivies conjointement par une « coprésidence » composée d'un représentant du ministère de la Justice<sup>12</sup> et d'un représentant des PTF.

À un niveau inférieur, des « sous-groupes thématiques » furent créés, présidés par des cadres du ministère de la Justice et des PTF, qui étaient chargés de définir les stratégies sous-sectorielles et suivre leur mise en œuvre en matière de justice pour les mineurs, de formation, d'accès à la justice, de fonctionnement de la chaîne pénale et de suivi-évaluation.

Ce mécanisme n'était pas un organe au sens juridique : il n'avait pas de personnalité ou de responsabilité juridique ni de capacité de prise de décision contraignante. Cependant, le conseiller du cabinet co-président le GSJED et les présidents des sous-groupes thématiques étaient nommés par ordonnance du ministre de la Justice. Cette reconnaissance institutionnelle n'impliquait pas un encadrement hiérarchique de ce mécanisme. L'objectif affiché « d'améliorer l'harmonisation des initiatives et projets dans le secteur

de la justice » était relativement flou et a permis un mode de fonctionnement flexible (voir *infra*).

Le premier travail du GSJED fut le recensement de toutes les initiatives de développement du secteur de la Justice (formation, infrastructure, acquisition de matériel, réforme organisationnelle, aide légale, etc.). La majorité des activités et initiatives étaient financées par les acteurs extérieurs. En effet, le budget national couvrait essentiellement les salaires et les coûts de fonctionnement du ministère et des institutions judiciaires et pénitentiaires, mais peu les activités ou investissements<sup>13</sup>. Ces appuis extérieurs étaient alloués de manière inéquitable, créant des zones géographiques et des thématiques sous-financées et des duplications<sup>14</sup>. Chaque acteur (ONG, agence de coopération, etc.) mettait en place ou finançait des activités sur la base de plans et de projets négociés directement avec le bailleur de fonds, et validés au cas par cas par les autorités publiques. Par conséquent, les interventions ne contribuaient pas systématiquement aux objectifs et priorités nationales et créaient des doublons. Ce suivi du GSJED a permis de réduire les duplications aux niveaux thématique et géographique.

Ensuite, le GSJED a développé un document synthétique de politique publique appelé « Politique sectorielle du ministère de la Justice ». Les membres du groupe l'ont formulé en 2010 au cours d'un processus participatif. Une fois la Politique sectorielle adoptée début 2011, le GSJED fut chargé de la mise en œuvre et du suivi de celle-ci. Il est alors devenu un espace de dialogue régulier au sein duquel l'ensemble des questions relatives au fonctionnement des institutions de la justice et aux financements extérieurs, était discuté. Les thématiques traitées au sein du GSJED étaient nombreuses : justice des mineurs, accès à la justice, indépendance de la justice, surpopulation carcérale, etc. Nous aborderons en détail ces différentes thématiques et activités du groupe sectoriel au cours de l'analyse, en mettant en évidence, tantôt les avancées et évolutions au cours de la période, tantôt les blocages ou crispations.

<sup>13</sup> En 2009, l'appui planifié des PTF s'évaluerait à environ 9 000 000 USD (hors masse salariale), alors que le budget national alloué au ministère de la Justice était d'environ 12 300 000 USD. La part des bailleurs était de 42 % du budget total du secteur de la Justice. En 2009, les investissements ne représentaient que 0,7 % du budget du ministère de la Justice.

<sup>14</sup> En mars 2009, le GSJED a constaté que les activités de formation (38), de sensibilisation (14) et d'aide légale (11) étaient les plus fréquentes dans les planifications des agences de coopération et des ONG internationales, alors qu'aucune action n'était prévue par exemple sur l'arbitrage, la réinsertion des détenus ou la construction de tribunaux qui figuraient pourtant dans la feuille de route du ministère. Cinq programmes de coopération touchaient les provinces de Bujumbura et Gitega, tandis qu'aucune intervention n'était planifiée en provinces de Mwaro et Muramvya.

<sup>10</sup> Il s'agit ici de la première phase du projet. Le projet fut reconduit en 2013 puis stoppé en 2015. Le projet cite explicitement la déclaration de Paris comme justification de cette priorité. Le « Document Technique et Financier (DTF) du projet d'appui au secteur de la justice au Burundi » de la CTB énonce que DFID et la CTB « ont décidé de joindre leurs forces pour une formulation conjointe en vue d'opérationnaliser la déclaration de Paris et, de cette manière, contribuer à une plus grande efficacité de l'aide (entre autres réduction des coûts et harmonisation assurée) ».

<sup>11</sup> Termes de référence du GSJED.

<sup>12</sup> Le coordinateur des appuis institutionnels et opérationnels, poste créé pour l'occasion au sein du ministère de la Justice.

À partir de 2014, les réunions du GSJED furent plus rares, et les relations entre les membres internationaux et gouvernementaux se tendirent, à l'image du climat diplomatique plus général<sup>15</sup>. On note aussi à ce moment un important changement de personnel des conseillers et chefs de services du ministère de la Justice<sup>16</sup>, ce qui freina la dynamique de collaboration. La crise électorale de 2015 vit l'arrêt complet des réunions du GSJED et le gel puis l'abandon du projet d'appui institutionnel de la Coopération belge au ministère de la Justice.

### 3. Changements observés au cours de la période de fonctionnement du groupe sectoriel

Nous allons présenter deux changements, à partir de deux thématiques traitées par le GSJED : un changement de mentalités à travers l'exemple du traitement de la surpopulation carcérale, et une évolution des pratiques des acteurs de l'aide à travers la question de la gestion des *per diem*.

#### 3.1. Changement de mentalités des acteurs de la justice

L'exemple de l'évolution de la situation et des perceptions des acteurs quant au problème de la surpopulation carcérale illustre la dynamique et le travail du GSJED. Lors de la seconde réunion du GSJED en mars 2009, des membres pointèrent le fait que la population carcérale dépassait 10 000 détenus alors que le parc pénitentiaire avait une capacité de 4050 détenus (soit un taux d'occupation de plus de 250 %). En 2010, un Plan d'action pour la maîtrise de la population carcérale a été développé, qui identifiait les résultats de réduction de la population carcérale à atteindre et prévoyait des mesures « d'urgence »<sup>17</sup> et des actions « à long terme ». Ces

<sup>15</sup> Deux événements semblent avoir été déterminants dans ces tensions : (i) les états généraux de la Justice organisés en 2013 au cours desquels les PTF eurent la perception que le ministère souhaitait décider seul des mesures à mettre en place et des acteurs chargés du suivi ; (ii) l'augmentation de la répression des opposants politiques, et notamment la condamnation de 39 membres du parti MSD à une peine de prison à perpétuité en mars 2014.

<sup>16</sup> Entre 2013 et 2014, l'inspecteur général de la Justice, le directeur général du ministère de la Justice, le directeur du centre de formation, le directeur du Centre des Études et de la Documentation juridique (CEDJ), et le coordinateur des appuis institutionnels (qui co-préside le GSJED), tous impliqués à des postes clés dans le groupe sectoriel, changèrent de fonction.

<sup>17</sup> Les « mesures d'urgence » sont celles qui peuvent permettre de baisser rapidement le taux de surpopulation carcérale. Par exemple : les grâces présidentielles ou encore l'organisation d'inspections en province avec l'Inspection générale de la Justice et le Ministère public qui sont suivies de la libération immédiate des détenus préventifs ne disposant pas d'un titre de détention préventive (ordonnance de mise en détention devant être renouvelée chaque mois) valide lors de l'inspection.

dernières proposaient un accompagnement au changement des pratiques des acteurs de la justice pénale, et visaient une réduction durable du nombre de détentions préventives<sup>18</sup>. La mise en place d'une commission de libération conditionnelle, la diffusion de circulaires du Parquet favorisant la libération des détenus préventifs sans titre de détention à jour, l'élaboration d'une politique pénale réaffirmant la présomption d'innocence faisaient partie de ces mesures. En décembre 2012, soit moins de deux ans après l'adoption du Plan d'action, le nombre de détenus était tombé à 6396 prisonniers, soit un peu plus de 150 % du taux d'occupation des prisons. À ce changement du nombre de détenus s'est ajouté au cours de cette même période une évolution de la perception des acteurs quant aux solutions à adopter pour résoudre le problème de surpopulation carcérale. La principale solution envisagée par le cabinet du Ministre et le Parquet en 2009 consistait en la construction de nouvelles prisons. En 2012, ce souhait de construction de nouvelles prisons n'avait pas totalement disparu du discours du Ministère, mais les actions proposant des alternatives à la détention étaient privilégiées. Au cours de cette période, aucune nouvelle prison n'a été construite, mais le taux d'occupation a baissé de près de 100 points, notamment grâce à des mesures coordonnées prises et mises en œuvre par le Ministère, appuyées par les PTF, suivies et accompagnées par des projets d'ONG nationales et internationales et d'agences de coopération.

#### 3.2. Exemple d'un changement dans les pratiques de l'aide au développement

Une évolution intéressante a été portée dans le cadre du GSJED : la réforme de la formation et du recrutement du personnel judiciaire. Jusqu'à la fin des années 2000, il n'existait pas d'école de formation des magistrats et le recrutement des magistrats se faisait par décret, à l'entière discrétion du cabinet du Ministre<sup>19</sup>. À partir de 2009, le Centre de Formation des Professionnels de la Justice (CFPJ), chargé d'assurer et coordonner la formation initiale et continue des magistrats et autres professions juridiques fut progressivement mis en place, avec l'appui des PTF. Il disposait d'une autonomie de gestion. Les formations continues destinées aux professionnels du droit ont progressivement été organisées dans le cadre du centre de formation, qui en

<sup>18</sup> L'objectif était notamment d'éviter que la baisse obtenue grâce aux mesures d'urgence fût suivie d'une hausse, du fait du maintien des pratiques judiciaires ayant amené à une situation de surpopulation : le placement systématique en détention préventive, l'absence de contrôle de la détention, l'absence de sanction pour corruption ou manquement à la déontologie des professions judiciaires, par exemple.

<sup>19</sup> Le seul critère était d'être titulaire d'une licence en droit, critère devenu beaucoup moins sélectif avec l'essor des universités privées au Burundi depuis le début des années 2000. Aucun mécanisme spécifique ne permettait de limiter les risques de favoritisme ou de corruption liés au recrutement.

assurait une planification concertée et cohérente. Par ailleurs, un groupe de formateurs-magistrats fut recruté par le centre, afin d'institutionnaliser les compétences de formations au sein des institutions nationales.

Avant la mise en place du centre de formation, les formations continues de magistrats et professionnels de la justice étaient assurées principalement par des acteurs internationaux, qui organisaient des formations dans le cadre de leur programme de coopération, selon leurs modalités. Chaque organisation fixait ainsi les *per diem* ou « indemnités journalières » des participants<sup>20</sup>. Des chercheurs ont récemment mis en évidence les effets pervers de la pratique des *per diem* : désresponsabilisation, risque de corruption déguisée, absence de régulation de l'État (Ridde 2012). En prenant notamment l'exemple du Burkina Faso, Ridde a mis en évidence deux raisons, parmi d'autres, pour lesquelles la pratique des *per diem* semble jusque-là impossible à encadrer, malgré des décisions réglementaires : l'utilité des *per diem* pour les acteurs de la coopération afin de s'assurer qu'ils atteindront les résultats de leur projet, et l'absence d'accord entre les agences de coopération entre elles et avec le gouvernement, due notamment à un phénomène de concurrence entre projets<sup>21</sup>. Toutes deux seraient des « symptômes de la project mentality » qui empêchent l'alignement des agences de coopération sur les décisions du gouvernement<sup>22</sup> et une conséquence de l'application stricte des règles internes à chaque agence de coopération.

Les membres du GSJED ont changé leurs pratiques sur la question des *per diem*. Conscient des effets pervers<sup>23</sup>, le ministère de la Justice et les agences de coopération se sont mis d'accord pour « aligner » leurs *per diem* sur l'arrêté du premier et second vice-président fixant les barèmes et les modalités d'octroi des frais de mission officielle<sup>24</sup>. Cet accord n'a pas

<sup>20</sup> Les *per diem* sont censés couvrir les frais liés au déplacement et au séjour des participants (nourriture, logement, transport).

<sup>21</sup> « Aussi, des responsables de projets vont proposer des taux journaliers plus importants qu'un projet concurrent pour être certain qu'ils auront plus de fonctionnaires à leur formation. Malgré la fameuse déclaration de Paris, les projets et autres bailleurs de fonds n'arrivent pas toujours à s'entendre » (Ridde 2012).

<sup>22</sup> « Les bailleurs de fonds, n'ont, d'une part, pas tous souhaité s'aligner (pour reprendre un des termes de la déclaration de Paris) sur ces montants, et, d'autre part, ne se sont pas entendus entre eux pour harmoniser les solutions. Certains suivent ces consignes à la lettre, d'autres les adaptent, d'autres utilisent une autre grille gouvernementale (ce qui montre les problèmes de coordination au sein même de l'État) et d'autres enfin disposent de leur propre système » (Ridde 2012).

<sup>23</sup> Certains effets pervers, comme les formations en doublon ou le refus de certains magistrats de participer à des formations ou activités organisées par le ministère – donc moins lucratives en *per diem* –, ont été mis en lumière dans des rapports sur la situation du secteur de la justice au Burundi et discutés du sein du GSJED, notamment (Moriceau 2011).

<sup>24</sup> Arrêté N/120/VP1/VP2/ du 3 février 2006 portant fixation des barèmes et des modalités d'octroi des ordres et frais de mission officielle.

été simple à trouver, pour deux raisons : certaines agences de coopération n'y étaient pas favorables et des procédures ou règles internes de certaines agences ne prévoyaient pas cet alignement. Par exemple, les procédures internes au système des Nations unies (Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB), PNUD) ne permettaient pas de modifier le montant des *per diem* définis par une commission installée à New York. Une solution souple a été trouvée dans le cadre du GSJED pour contourner les effets négatifs de ces procédures : pour chaque activité organisée conjointement par les Nations unies et d'autres acteurs (ministère, agence de coopération) nécessitant le paiement d'un *per diem*, ils étaient pris en charge intégralement par l'organisation dont les règles permettaient de s'aligner sur les tarifs du ministère, tandis que d'autres coûts étaient pris en charge par les Nations unies.

Ainsi, sur cette question, a émergé une tension entre d'un côté les objectifs communs de la Politique sectorielle (améliorer les formations et donc mettre fin aux effets pervers liés au manque d'encadrement des *per diem*) et l'intérêt particulier de chaque acteur de la coopération, lié à l'atteinte des résultats particuliers de son projet ou aux procédures spécifiques de son organisation. Afin de changer les pratiques, une négociation entre les membres du GSJED a été nécessaire. Le cadre a permis à ses membres, dans une certaine mesure, de poursuivre effectivement les objectifs énoncés dans la Politique sectorielle, et de mettre au second plan l'agenda des projets et organisations des institutions membres du groupe. Nous allons maintenant analyser les facteurs qui ont permis cette évolution.

## 4. Les particularités du fonctionnement du groupe sectoriel

### 4.1. Flexibilité de mise en œuvre

Selon les acteurs impliqués eux-mêmes, le groupe sectoriel était un mécanisme qui a été flexible dans sa création et dans son fonctionnement. Tout d'abord, les orientations du cadre institutionnel et l'ingénierie censés guider les acteurs de la coordination dans la mise en place du mécanisme ont été faibles. Les acteurs ont été très peu encadrés par leur hiérarchie dans le travail de coordination<sup>25</sup>. Les membres et coprésidents du groupe n'avaient ni expérience ni procédure à suivre pour mettre en place et faire fonctionner un groupe sectoriel<sup>26</sup>. Les membres disposaient d'une marge de

<sup>25</sup> On fait référence ici à l'encadrement hiérarchique sur la mise en œuvre et les modalités de la coordination. Sur les fonds des sujets abordés, il semble que les représentants du Ministère ont été suivis et encadrés de manière rapprochée. Voir *infra*.

<sup>26</sup> Quelques documents d'orientation très généraux sont mis à disposition par le CNCA. Aucun document, guide ou formation technique expliquant les étapes et modalités de mise en place de la coordination n'est prévu ni produit pour les acteurs de la coordination. Un

manœuvre importante afin d'organiser la coordination<sup>27</sup>. Les dynamiques se sont créées autour d'affinités personnelles, de partage d'une vision commune de la coordination et de la capacité des individus à se rencontrer et à créer des espaces de dialogue et de négociation. Ainsi, l'ensemble des membres du forum représentant les principaux PTF se sont préalablement alignés entre eux sur le fonctionnement de la coordination et sur les grands objectifs des grandes thématiques de réforme. Cet alignement a permis de construire au sein du GSJED un dialogue cohérent et transparent avec le gouvernement, et ainsi de discuter et préparer des réformes structurelles, comme dans le domaine de la formation des magistrats ou de l'indépendance de la magistrature. Ce type de consensus est plutôt rare en pratique, et difficile à mettre en œuvre, étant donné le poids des procédures et de la redevabilité interne de chaque institution membre<sup>28</sup>. Afin d'atteindre les résultats attendus par le cadre de coordination, il a été, en effet, nécessaire de négocier, d'adapter ou de contourner les règles ou processus de chacune de ces institutions. L'exemple des *per diem* est illustratif de la flexibilité du mode de prise de décision au sein du groupe, de la créativité des solutions trouvées, ainsi que de la volonté de contourner les freins ou pesanteurs bureaucratiques de chacune des organisations membres<sup>29</sup>. Autre signe de flexibilité, les différents sous-groupes thématiques ont fonctionné de manière très variable en fonction des acteurs qui les animaient<sup>30</sup>, même s'ils étaient tous directement dépendants du GSJED.

guide fut finalement élaboré fin 2013, par les membres du GSJED eux-mêmes, sur la base de leur expérience de 4 ans d'existence du groupe.

<sup>27</sup> Il s'agissait du choix des membres, modalités de rencontre, priorités, choix des thématiques de discussion, de prise de décision. Par exemple, les salariés du projet justice de la CTB ont travaillé avec une grande autonomie et très peu de direction et d'instruction émanant du siège de l'organisation. Le fait que la justice ne fasse pas partie des domaines prioritaires de la CTB peut expliquer en partie ce manque d'encadrement de l'organisation.

<sup>28</sup> Ridde met en évidence la persistance des désaccords et du manque de transparence dans les rapports entre PTF, en parlant d'un « tabou » autour de la question des *per diem* (Ridde 2012). Dans le cadre du GSJED, la décision de cadrage de la pratique des *per diem* et d'alignement aux tarifs du gouvernement ne faisait en effet pas l'unanimité, ni au sein des acteurs nationaux, ni au sein des PTF. La mise en œuvre effective de cette mesure a donc nécessité des négociations et une décision concertée au sein du GSJED, encouragées par ceux des PTF et des représentants nationaux qui souhaitaient le changement. La décision d'alignement a ensuite été appliquée par tous les acteurs.

<sup>29</sup> Toujours sur la question des *per diem*, la concertation transparente et progressive est d'ailleurs la voie privilégiée par Ridde : « [...] les enjeux sont tels que les décisions abruptes ne fonctionneront pas ».

<sup>30</sup> Chaque sous-groupe thématique adopte ses propres termes de référence et définit ses propres modalités de travail et de rencontre. Un autre exemple illustre le peu de cadrage institutionnel : si le GSJED se réunissait chaque mois et jouait un rôle effectif dans la définition et la mise en œuvre des politiques de justice, ce n'était pas le cas de l'ensemble des groupes sectoriels (éducation, santé, agriculture) qui fonctionnent de manière très variable et dont certains ne se réunissaient pas.

#### 4.2. La politique sectorielle : construction d'un agenda commun et d'une temporalité à moyen terme

Le GSJED fut chargé de développer la « Politique sectorielle du ministère de la Justice ». Le processus a duré plus d'un an (entre 2010 et 2011) afin de s'assurer de la participation de tous les membres, du rôle de *leadership* du ministère de la Justice et d'une adéquation des objectifs de la politique aux besoins et contraintes du contexte du Burundi. Elle fut développée comme un texte synthétique d'orientation de politique publique, où étaient fixés les priorités, objectifs et résultats à atteindre dans le domaine de la justice, ainsi que les acteurs responsables. Elle a pris en compte les ressources existantes, le contexte et les capacités de mise en œuvre du ministère. Certains objectifs ont été le fruit de compromis : par exemple, la question de l'indépendance de la justice a été largement évoquée mais aucune modification de la Constitution n'a été prévue<sup>31</sup>. La Politique sectorielle a été élaborée par une commission ministérielle avec l'appui de consultants internationaux. Elle a permis à l'ensemble des acteurs d'avoir un agenda et un outil de dialogue commun qui s'est avéré très utile pour la coordination.

Elle a tout d'abord été utile au sein même de la coordination qu'elle a contribué à structurer. Les accords au sein du groupe se faisaient par consensus entre l'ensemble des acteurs. Mais la survenance d'un désaccord soudain ne remettait pas tout en cause : avec la Politique sectorielle, les acteurs s'étaient mis d'accord en 2009 sur les priorités et les résultats à atteindre jusqu'en 2014. Si des modalités et des actions pouvaient être (re) négociées, les grandes lignes n'étaient pas remises en cause en cours de route par la volonté d'une personne ou d'une organisation. À partir de 2013, cette règle a été en partie remise en cause (voir *infra*).

La Politique sectorielle a ensuite été utile aux membres du groupe au sein de leur organisation respective. Dans la tension permanente entre la poursuite des objectifs définis collectivement (d'amélioration du service public de la justice) et redevabilité particulière (à son organisation), l'existence d'un document validé incarnant un agenda officiel commun a pesé d'un poids important. La Politique sectorielle a été utilisée comme un levier permettant aux membres de négocier au sein de leur organisation, lorsqu'il était nécessaire, pour mettre en œuvre collectivement l'agenda sectoriel, pour adapter les règles de fonctionnements internes aux organisations ou pour changer les programmes et projets de coopération particuliers déjà planifiés afin de s'aligner sur la Politique sectorielle.

<sup>31</sup> Un appui au développement du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) est prévu, mais aucune modification du mandat ou du système de nomination des membres, nécessitant une modification de la Constitution, n'est envisagé, alors qu'elle aurait certainement été nécessaire afin de garantir l'indépendance effective de la magistrature.

Les académiques comme les experts de la coopération s'accordent pour faire le constat qu'une longue durée est nécessaire pour appuyer des réformes institutionnelles de manière efficace, des changements de pratiques de gouvernance<sup>32</sup>. La temporalité des projets de développement (1 à 3 ans pour la plupart dans les États post-conflits ou fragiles) ne permet pas de répondre à cette exigence. Le cadre du GSJED, et notamment la Politique sectorielle avec une mise en œuvre sur 5 ans, a permis de fixer un horizon moins immédiat que les différents financements de projets du secteur de la justice, et a ainsi permis de se lancer dans des chantiers de réforme structurelle, comme la formation et la nomination des magistrats.

#### 4.3. *Légitimité et stabilité des membres*

Pour animer la dynamique collective, la stabilité des animateurs et des membres fondateurs du groupe a également été un critère déterminant. En 5 ans, seules 6 personnes différentes ont représenté les 4 principales organisations membres du GSJED. Entre 2009 et 2013, il n'y a eu que 2 conseillers du cabinet du Ministre différents en charge de la co-présidence. Le conseiller en poste entre 2009 et 2012 a quitté sa fonction pour devenir ministre de la Justice<sup>33</sup>. Au cours de la même période, parmi les 3 agences de coopération principales du secteur de la justice, seul un représentant auprès du GSJED a changé<sup>34</sup>. À cette stabilité s'ajoute également la légitimité de certains de ces membres au sein de leur organisation.

Cette stabilité n'est pas commune dans les bureaux des organisations internationales situés dans les États fragiles, ni dans les ministères de ces pays. Dans le même temps, les ONG internationales du secteur de la justice ont connu un turn over important de leur personnel international. Le changement régulier de leurs représentants n'a pas remis en cause le bon fonctionnement du GSJED. Le cadre de dialogue n'était donc pas dépendant uniquement des individus qui le composaient, dont certains passaient et partaient assez rapidement, mais s'est structuré progressivement autour d'un agenda commun et de règles de coordination partagées.

#### 4.4. *Règles de la concertation*

La dynamique a permis au GSJED de se structurer et d'instituer des règles de collaboration entre les membres orientées vers le respect et la mise en œuvre de l'agenda commun. La première règle énonçait l'alignement sur le document de Politique sectorielle : les actions entreprises par chaque

<sup>32</sup> Cf. parmi d'autres, le Plan d'action d'Accra de 2008.

<sup>33</sup> Son remplaçant comme co-président du groupe sectoriel est un de ses plus proches collaborateurs.

<sup>34</sup> Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB), DFID et CTB.

acteur du secteur devaient faire partie des priorités qui y étaient énoncées. La deuxième préconisait la non-duplication : les actions ne devaient pas créer de doublon avec une action déjà entreprise ou planifiée par ailleurs. Enfin, le ministère de la Justice devait être informé préalablement et ne pas apporter d'objection à la réalisation de l'action. Un « guide » a été élaboré par le GSJED en 2013, après la mise en place de ces règles décidées collectivement au moment de la mise en place du GSJED, qui reprenait l'ensemble des règles de fonctionnement et de coordination.

### 5. Instrumentalisation et pratiques « cachées » : la coordination à l'épreuve de l'évolution de la justice et des pratiques politiques

L'expérience du GSJED a constitué depuis sa création une coordination « incomplète », qui, en l'absence de certains acteurs et de certains domaines de réflexion, n'a pu embrasser l'ensemble des problématiques liées au service public de la justice au Burundi. À partir de 2012-2013, le déséquilibre s'est accentué : le forum, comme de nombreux autres espaces de dialogue ou de coopération entre gouvernement et communauté internationale, s'est progressivement grippé. Il fut notamment au cours de cette période l'objet de nombreuses instrumentalisation de ses différents membres. Il n'a pas survécu à la crise politique et sociale de 2015.

#### 5.1. *Perte de confiance et instrumentalisation du forum de concertation*

En tant que forum structuré avec des échanges publics, le GSJED était un lieu d'observation privilégié des pratiques politiques au Burundi entre 2009 et 2015. Ainsi on a observé qu'à partir de 2013, il a été instrumentalisé pour servir les intérêts particuliers de certaines organisations membres, à l'encontre de ses principes de fonctionnement.

Ainsi, les états généraux de la justice organisés en 2013 dans le cadre de la coordination sectorielle ont annoncé son déclin. Des clivages entre acteurs nationaux et internationaux apparurent clairement<sup>35</sup>. Des discours radicaux furent exposés au grand jour, particulièrement sur l'équilibrage ethnique au sein de la magistrature<sup>36</sup> et sur l'indépendance de la justice. Après les états généraux, les réunions du GSJED ont été plus rares et la confiance nouée entre acteurs nationaux et PTF s'est dégradée. Certains sous-groupes

<sup>35</sup> Des réunions informelles entre bailleurs de fonds d'un côté et du ministère de la Justice de l'autre, furent organisées avant chaque début de journée.

<sup>36</sup> Un sénateur remet en cause publiquement les accords d'Arusha, sans formelle objection de la part du Ministère.



thématiques ne se sont plus réunis régulièrement, notamment celui traitant de l'indépendance de la Justice. Enfin, en opposition avec les règles de participation et de fonctionnement du GSJED, le Ministre de la Justice a convoqué une réunion en février 2014 au cours de laquelle il a présenté un rapport unilatéral des recommandations des états généraux et la mise en place d'un comité de suivi de la mise en œuvre des recommandations dont la société civile était exclue.

Toujours à partir de 2013, les réunions du GSJED ont été lieu pour les représentants de la communauté internationale d'exprimer de vives critiques à l'encontre du gouvernement, qui portaient notamment sur la dégradation de la situation des droits de l'homme. Ces critiques sortaient du cadre initial fixé par les membres fondateurs du GSJED et de la Politique sectorielle. Certaines des réunions du groupe servaient alors à faire passer des messages de mécontentement et de « pression » auprès du gouvernement. En énonçant que la poursuite de la coopération dans le domaine de la justice était conditionnée à une amélioration de la situation des droits de l'homme<sup>37</sup>, les réunions sont devenues un espace, parmi d'autres, de « bras de fer » entre le gouvernement d'un côté et les chancelleries occidentales et les Nations unies de l'autre. Le dialogue technique fut alors bloqué et les activités des projets et programmes de développement reportées ou mises en œuvre sans coordination.

Les représentants du gouvernement du Burundi instrumentalisèrent également le GSJED. La Politique sectorielle de la justice et les projets de coopération internationale ont permis au ministère de la Justice d'afficher publiquement une pratique du pouvoir transparente, une évolution vers plus de performance et un respect des standards internationaux. Ces éléments constituaient des preuves visibles que la politique officielle menée dans le domaine de la justice était au service de tous les citoyens et respectait les droits humains. Cet affichage était d'autant plus utile que la magistrature burundaise souffrait alors d'un manque de légitimité à la suite des crises successives que le pays a connues (Matignon 2014 ; Mukuri 2002). Cependant, au même moment, des décisions ont été prises, et des pratiques ont perduré au sein des autorités judiciaires, qui n'étaient pas concertées, et qui n'allaient pas dans le même sens que les réformes officielles. Cette coexistence entre deux pratiques différentes du pouvoir (une pratique « officielle » et une pratique « cachée » qui concernent quelquefois la même décision politique) a été mise en évidence à travers la notion « d'avenants cachés » (Nindorera 2018). En assimilant la décision officielle, souvent le fruit d'un compromis public et officiel à un « contrat » entre les différents acteurs des politiques

<sup>37</sup> Interventions du représentant de l'Ambassade de Belgique, réunions du GSJED de mai et d'octobre 2014.

publiques, la décision officieuse constituerait un « avenant caché », venant amender ou modifier la décision officielle. Cet avenant peut aller dans un sens opposé à la décision officielle, et donc la dénaturer en profondeur, sans que la décision officielle soit modifiée formellement ni publiquement. L'analyse de la politique menée dans le domaine de la justice illustre cette double pratique.

Reprenons l'exemple de la formation des magistrats. Dans le cadre du centre de formation créé en 2009, il était prévu d'organiser un concours anonyme et transparent pour le recrutement des futurs magistrats<sup>38</sup>. En 2014, après plusieurs années de négociation avec les PTF, le ministère accepta pour la première fois de l'organiser. Les magistrats étaient jusque-là toujours recrutés de manière discrétionnaire par le cabinet du Ministre. Un premier concours fut organisé en mai 2014, ce qui constituait un changement symbolique important dans la politique de recrutement et la lutte contre la corruption, en ligne avec les objectifs de la Politique sectorielle<sup>39</sup>. Or, quelques semaines auparavant, une ordonnance ministérielle avait prévu le recrutement de plusieurs dizaines de nouveaux magistrats de manière discrétionnaire par le cabinet du Ministre. Cette décision n'était pas illégale, mais fut prise sans concertation ni publicité préalable dans le cadre du GSJED. Elle allait directement à l'encontre des objectifs poursuivis par la mise en place du centre de formation et du concours d'entrée. Au même moment, le ministère affichait publiquement son engagement à une politique de recrutement et de formation transparente et basée sur la performance, et prit une décision, certainement concertée « en interne » mais pas publiquement, allant dans un sens opposé et minimisant les effets de la politique officielle de recrutement.

## 5.2. Acteurs et domaines à la marge ou en dehors de la coordination

À côté de cette instrumentalisation, qui s'est révélée surtout à partir de 2012-2013, d'autres éléments ont indiqué les limites de la coordination, et ce depuis sa création. Ces limites ont concerné (i) la participation au GSJED, ainsi que (ii) les thématiques et questions abordées – et non abordées.

<sup>38</sup> Afin de respecter les équilibres ethniques, le concours prévoyait le recrutement de 60 % de Hutu et 40 % de Tutsi, ainsi que 30 % de femmes.

<sup>39</sup> La transparence du concours a été mise en avant par le secrétaire général des Nations unies : « une transparence accrue dans le recrutement du personnel judiciaire, le premier concours à l'intention des candidats à la magistrature a eu lieu en juin avec l'appui de partenaires bilatéraux. Les candidats retenus subiront une formation initiale de deux ans avant d'être nommés dans la magistrature. C'est la première fois que les magistrats seront choisis selon une procédure transparente fondée sur des critères objectifs » (Rapport du secrétaire général des Nations unies sur le Bureau des Nations unies au Burundi, S/2014/550).

La participation au GSJED a été très variable en fonction des types d'organisations. Les services du ministère de la Justice étaient très présents : conseillers du ministère, secrétariat de la Cour suprême, etc. Les bailleurs de fonds et agences de coopération engagés dans le domaine de la justice également : ambassade de Belgique, CTB, DFID, Système des Nations unies et UE. La présence des représentants de magistrats (Cour suprême, Parquet général de la République, Syndicat des Magistrats ou du Personnel judiciaire) était quant à elle peu importante. Les ONG internationales étaient présentes mais pas toutes très actives, ni toutes engagées vers l'harmonisation de leurs actions avec celles des autres<sup>40</sup>. Les ONG nationales étaient globalement peu représentées, et celles présentes n'étaient pas forcément les plus importantes du secteur<sup>41</sup>. Les autres ministères impliqués dans le secteur de la justice (Intérieur, Sécurité publique, Finances) n'y participaient pas. De ce fait, le groupe n'a jamais pu servir de levier permettant d'améliorer le financement public du secteur de la justice ou d'augmenter significativement le budget annuel de la justice. Le GSJED a davantage fonctionné, surtout au cours des premières années, comme un espace d'échange entre le ministère de la Justice, les bailleurs de fonds et les agences de coopération que comme un forum regroupant tous les acteurs différents œuvrant dans le domaine de la Justice. La faible participation de la société civile n'est pas propre à l'expérience du Burundi et a été soulignée dans l'analyse des SWAP (Foster 2000).

Cependant, cette faible participation de la société civile et des représentants du personnel judiciaire peut être mise en lien avec une faiblesse importante du GSJED, à savoir l'impossibilité de traiter en profondeur les sujets sensibles politiquement, comme l'indépendance de la magistrature ou le pluralisme juridique. Ce dernier est pourtant important au Burundi : à côté des mécanismes judiciaires formalisés (les tribunaux), il existe de nombreux autres mécanismes de résolution des conflits utilisés par la population burundaise, surtout en milieu rural : justice traditionnelle des *bashingantahe*, conciliations des chefs locaux, médiations d'associations ou églises locales (Kohlhagen 2010 ; 2011 ; Matignon 2014)<sup>42</sup>. La reconnaissance des mécanismes non judiciaires de justice de proximité, ainsi que la recherche

<sup>40</sup> Notamment dans le domaine de la formation : les ONG internationales ont été les derniers acteurs à inscrire les formations qu'ils organisent dans le cadre du centre de formation créé en 2009.

<sup>41</sup> Des organisations emblématiques de défense des droits de l'homme au Burundi comme la ligue ITEKA ou FORSC sont très peu actives au sein du GSJED.

<sup>42</sup> « Les artisans de la justice [burundaise] sont à la fois le magistrat national ou international, l'avocat, le "sage" (le *mushingantahe*), le chef de quartier, le commissaire (de la CVR), le professeur de droit, le journaliste, l'historien, la société civile, les représentants des confessions religieuses. Chacun participe à l'application ou la conception de la justice burundaise. Ils portent des visions différentes de la justice qui se côtoient, se concurrencent et se complètent parfois » (Matignon 2014).

de leur complémentarité avec les mécanismes judiciaires sont des enjeux de première importance pour la cohésion sociale au Burundi (Chaara, Falisse & Moriceau 2018). L'amélioration du service public de la Justice ne passe donc pas qu'à travers la réforme judiciaire. En se limitant majoritairement à cette dernière, le GSJED n'a pris en compte que de manière secondaire les enjeux de la justice de proximité<sup>43</sup>.

Cet exemple illustre les limites importantes dans le champ d'action du GSJED et ce, dès sa mise en place. Il a été possible de traiter de questions relevant de l'amélioration technique des services judiciaires, et des améliorations importantes ont eu lieu entre 2009 et 2013, en matière de formation du personnel judiciaire ou de surpopulation carcérale comme évoqué précédemment. Cependant un certain nombre de problèmes n'ont jamais pu être traités : les questions liées aux affaires judiciaires dites politiques ou sensibles<sup>44</sup> et la justice transitionnelle notamment. L'indépendance de la justice a été abordée et discutée, mais aucun changement significatif dans ce domaine n'a été observé. Cette limite entre ce qui était discuté collectivement et officiellement et ce qui était décidé unilatéralement et sans publicité par le gouvernement a été acceptée au moins tacitement par les agences de coopération et bailleurs de fonds, puisqu'ils ont contribué activement au forum tout au long de son fonctionnement, en connaissance de cause. La stratégie de ces acteurs a été d'obtenir d'abord des résultats techniques, et de ne pas aborder frontalement les questions pouvant causer des désaccords. Ainsi la pratique du pouvoir par « avenant caché » a pu relativement bien s'accommoder du fonctionnement « négocié » d'un forum de concertation. Cette pratique par avenants cachés s'est limitée à certains domaines dits sensibles jusqu'en 2013, puis a empiété directement à partir de cette date sur l'ensemble des domaines traités par le GSJED. La stratégie des PTF de soutenir l'institution du ministère de la Justice sur le plan technique en s'accommodant des interférences politiques et pratiques cachées, déjà critiquée par certains acteurs de la société civile nationale et

<sup>43</sup> En 2010, dans le cadre de l'élaboration de la Politique sectorielle, un expert international chargé d'appuyer le processus, a élaboré et explicitement proposé une stratégie de développement des pratiques de conciliation, notamment dans le domaine foncier. Cette stratégie a été refusée par le ministère de la Justice, et n'a pas été reprise dans le texte de la Politique sectorielle. Une seule autre proposition de l'expert a été refusée par le ministère : celle de modifier le fonctionnement et le mode de saisine du Conseil supérieur de la Magistrature.

<sup>44</sup> Il n'est pas aisé de définir l'expression « dossier sensible », pourtant souvent utilisée au Burundi. Par défaut, nous entendons ici toute affaire pour laquelle une interférence du pouvoir politique pour influencer le processus judiciaire est réelle ou perçue. Ces interférences s'expliquent par le contenu politique du dossier ou par la personnalité des parties ou d'une des parties (acteur politique, opposant, etc.). Le spectre des dossiers sensibles est donc potentiellement très large.

internationale entre 2009 et 2013, est alors devenue difficilement tenable, et le groupe sectoriel a cessé alors de devenir un espace d'échange et de collaboration. À partir de 2014, les acteurs de l'aide au développement sont revenus à leurs pratiques précédentes : des négociations au cas par cas pour chaque projet dans lesquelles le taux d'exécution budgétaire et les logiques bureaucratiques internes priment sur l'atteinte des objectifs de la Politique sectorielle définis collectivement.

## Conclusion

Le GSJED est apparu comme une fenêtre temporaire qui, en créant un espace structuré, flexible et transparent de collaboration et de concertation multi-acteurs, a permis d'initier des chantiers structurels de réforme de la Justice. Ils ont pu être mis en route grâce notamment à une collaboration importante entre les membres du forum, la mise en place de règles de concertation flexibles, et la recherche de solutions face aux pesanteurs et logiques bureaucratiques de chaque organisation. Cependant, au cours du fonctionnement du forum, un certain nombre de domaines majeurs ont été peu abordés et les acteurs locaux et non étatiques ont été peu actifs. Le regain des violations des droits de l'homme et des tensions entre gouvernement et communauté internationale à partir de 2013 a fait cesser tout dialogue constructif et initiative concertée.

Les fora sectoriels sont des mécanismes récents, et, de par le poids financier des acteurs internationaux notamment, sont typiques des États post-conflits et fragiles. Il en existe, dans le domaine de la justice comme dans d'autres domaines, dans tous les pays d'Afrique centrale (Ouganda, RCA, RDC, Rwanda, etc.). Leur fonctionnement en pratique, souvent éloigné on l'a vu des directives de départ, est encore mal connu. Leur analyse permettrait cependant de mieux comprendre les distorsions entre les principes de coordination affichés dans les accords internationaux et les pratiques réelles liées aux modes de fonctionnement quotidiens des acteurs de l'aide. L'analyse du fonctionnement de ces fora (et de ce qui leur échappe) apparaît également particulièrement riche, et pourrait contribuer valablement à l'analyse des pratiques politiques, au Burundi comme dans les autres pays de la région. Dans le cas de risque de dégradation du climat politique et de dérives autoritaires, ces analyses pourraient utilement servir d'espace d'analyse privilégié et permettre une alerte précoce.

## Bibliographie

- Carothers, T. 2003. *Promoting the Rule of Law Abroad. The Problem of Knowledge*. Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace (« Rule of law Series », n° 34).
- Cassen, R. 1994. *Does aid work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford : Oxford University Press.
- Chaaara, I., Falisse, J.B. & Moriceau, J. 2018. « *Does legal aid improve access to justice in "fragile" states? Evidence from Burundi* ». Working paper.
- Coopération technique belge. 2007. *Document technique et financier (DTF) du projet d'appui au secteur de la justice au Burundi*. Bruxelles.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. Paris. 28 février-2 mars 2005.
- Easterly, W. 2006. *The White Man's Burden*. Oxford : Oxford University Press.
- Foster, M. 2000. *New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing sector wide approaches?*. Londres : Overseas Development Institute (coll. « Working Paper », n° 140).
- Kohlhagen, D. 2010. « Les *bashingantahe* écartés de la loi : la place de la justice traditionnelle burundaise après la loi communale de 2010 ». In S. Marysse, P. Reyntjens, & S. Vandeginste, *L'Annuaire des Grands Lacs 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 19-32.
- Kohlhagen, D. 2011. *Les Défis de la justice de proximité au Burundi. Synthèse de la réflexion nationale de 2011*. Bujumbura.
- Krever, T. 2011. « The legal turn in late development theory : the rule of law and the World Bank's development model ». *Harvard International Law Journal* 52 (1) : 34.
- Matignon, E. 2014. « Justices en mutation au Burundi ». *Afrique contemporaine* 250 (2) : 55.
- McAuslan, P. 2004. « In the beginning was the law... an intellectual odyssey ». *The Practice of Law and Development: Socio-Legal Approaches* 2 : 1-84.
- Ministère de la Justice du Burundi. 2005. *Politique sectorielle du ministère de la Justice, 2006-2010*. Bujumbura.
- Ministère de la Justice du Burundi. 2010. *Politique sectorielle 2011-2015 du ministère de la Justice du Burundi*. Bujumbura.
- Moriceau, J. 2011. *Étude de base sur l'aide légale au Burundi*. Bujumbura : Avocats sans Frontières.
- Mukuri, M. 2002. « La justice : une magistrature contestée ». In J.-P. Chretien & M. Mukuri, *Burundi, la fracture identitaire. Logique de violences et certitudes*. Paris : Karthala, p. 468.
- Nindorera, L.M. 2018. « Key note speech. Gouvernance, Paix et Développement au Burundi, Anvers 5 et 6 juillet 2018. »
- Programme d'action d'Accra*. Accra. 2-4 septembre 2008.

Rapport du secrétaire général des Nations unies sur le Bureau des Nations unies au Burundi. 2014. S/2014/550.

Ridde, V. 2012. « Réflexions sur les *per diem* dans les projets de développement en Afrique ». *Bulletin de l'APAD* 34-36 : 1-22.

Uvin, P. 2009. *Life after Violence: a People's Story of Burundi*. New York : Zed books Ltd.

**L'ACCÈS À LA JUSTICE AU BURUNDI :  
AU-DELÀ DE LA QUALITÉ DE LA NORME,  
UN PROBLÈME DE CULTURE DE RESPECT DE LA LOI**

*Aimé-Parfait Niyonkuru*<sup>1</sup>

La loi. Oh loi, coupable éternelle, accusée incapable d'assurer ta propre défense, ne mérites-tu pas un procès équitable ? Puisque, précisément, cet article aborde le problème de la justice. Est-ce bien par ta faute que la justice soit si inaccessible ? D'après le réquisitoire à ta charge, c'est à cause de tes tares, et non à cause du peu de clairvoyance de tes auteurs ou du manque de sagesse de ceux qui t'appliquent – en te tordant délibérément le cou –, que la protection que les hommes attendent de ton prescrit vire, parfois, à l'illusion. Inique procès de la loi ! Bouc émissaire sacrifié pour blanchir le(s) vrai(s) coupable(s). Parfaite illustration de l'âne des *Animaux malades de la peste* ou de l'agneau du *Loup et l'Agneau* de Jean de La Fontaine.

Face à un problème juridique de réalisation d'un droit, comme celui d'accès au juge, il est trop facile d'incriminer le droit lui-même, en tant que norme : lacunes, incohérences, inadaptations, et que sais-je encore, sont épinglées comme étant les causes de l'ineffectivité de la justice. Le diagnostic étant un peu trop vite réalisé, le remède est, dans les mêmes conditions, prescrit. Il faut que la loi soit réformée, perfectionnée.

Et si ce n'était pas l'imperfection de la norme, la coupable ? Et si la crise de la justice burundaise n'était pas principalement la conséquence des imperfections normatives ? Et si le mal résidait davantage dans le mépris des lois, en particulier par ceux-là même dont la fonction est précisément de les faire respecter ? Alexander Yakovlev, connu pour être le principal architecte de la *perestroïka*, écrivait, à propos de la Russie, le propos restant valable, *mutatis mutandis*, au-delà du pays des tsars : « pendant mille ans, la Russie a été gouvernée par des hommes, et non par des lois<sup>2</sup> ». Dans ses *Mémoires d'espoir*, Charles de Gaulle écrivait que « ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin, ne vaut que par l'application » (de Gaulle 1970 : 43). Enfin, commentant le Code burundais des personnes et de la famille,

<sup>1</sup> Affilié à l'Université du Burundi.

<sup>2</sup> Cité dans Lesage (1988 : 2).