RCN JUSTICE & DÉMOCRATIE

ETUDE SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAÎNE PÉNALE AU BURUNDI

Recherche effectuée sous la responsabilité de Julien MORICEAU

Bujumbura - Février 2011

RCN Justice & Démocratie - Asbl

Avenue Brugmann, 78
1190 Bruxelles – Belgique
Tél. : (+32) (0) 23 47 02 70
Fax : (+32) (0) 23 47 77 99
Mail : info@rcn-ong.org

Q. Asiatique, Avenue Rumariza, Parcelle N° 6113A
B.P. 1340 - Bujumbura – Burundi
Tél. : (257) 22 24 37 25 / 22 24 90 83 / 22 24 90 84
Fax : (257) 22 24 37 02
Mail : accueil@rcn.bi

Nous tenons à remercier le Ministre de la Justice du Burundi pour avoir autorisé cette recherche et facilité toutes les autorisations nécessaires à sa réalisation.

Nous remercions également tous les services judiciaires centraux, notamment la Cour Suprême, le Parquet Général de la République, l'Inspection Générale de la Justice et la Direction Générale des affaires pénitentiaires.

Nous remercions également les Procureurs Généraux, Procureurs de la République et ¨Présidents de tous les TGI du pays pour nous avoir accueilli dans les juridictions et facilité le travail d'enquête.

Nos remerciements s'adressent aussi à tous les acteurs ou partenaires du secteur de la justice qui ont accepté de nous faire part de leurs expériences et leur point de vue.

Nous remercions enfin tous les membres de la population burundaise qui ont accepté de nous rencontrer et répondre à nos questions.

C'est pour mieux répondre à leurs demandes que cette recherche a été menée, et que les institutions judiciaires agissent.

Nous remercions enfin toute l'équipe de RCN Justice & Démocratie au Burundi pour nous avoir accordé leur concours tout au long de la recherche.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AONFI	:	Acte d'Ouverture et Notification de Fin d'Instruction
AOJ	:	Agent de l'ordre judiciaire
AP	:	Administration Pénitentiaire
APRODH	:	Association Burundaise pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues
ASF	:	Avocats Sans Frontières
DGAP	:	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
BINUB	:	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
C.A	:	Cour d'Appel
GAV	:	Garde à Vue
IGJ	:	Inspection Générale de la Justice
MAP	:	Mandat d'Arrêt Provisoire
MP	:	Ministère Public
OMD	:	Ordonnance de mise en détention
OPD	:	Ordonnance de prolongation de la détention
OPJ	:	Officier de Police Judiciaire (Officier ou Brigadier P.J.)
OMLP	:	Ordonnance de Mise en Liberté Provisoire
OMP	:	Officier du Ministère Public
PG	:	Procureur Général près la Cour d'Appel
PGR	:	Procureur Général de la République
PJ	:	Police Judiciaire
PNB	:	Police Nationale du Burundi
PR	:	Procureur de la République
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers du Ministère de la Justice
PV	:	Procès Verbal
PSI	:	Police de Sécurité Intérieure
ROI	:	Règlement d'Ordre Intérieur
TR	:	Tribunal de Résidence

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Sur financement du Royaume de Belgique et avec l'appui du Ministère de la Justice du Burundi, RCN justice & Démocratie publie une étude réalisée en 2010 sur le fonctionnement de la Chaîne Pénale au Burundi.

Il s'agit d'analyser le fonctionnement de la Justice Pénale sous l'angle de la coordination des acteurs intervenant dans son processus (la chaîne) et d'évaluer sa perception par la population.

L'objectif est d'approfondir la connaissance de la Procédure Pénale et des pratiques du droit et de permettre l'amélioration du fonctionnement du système de la Justice, afin de renforcer l'instauration de l'État de droit au Burundi.

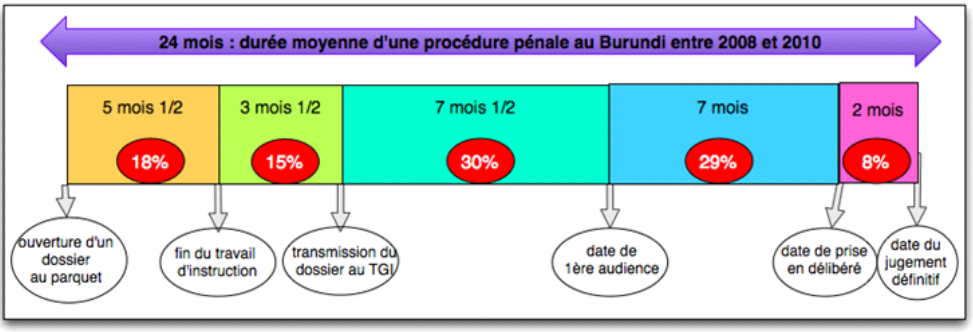
Dispositif d'enquête	
1. Recherche quantitative : Élaboration d'une base de données informatisée sur le fonctionnement de la chaîne pénale :	Relevé de l'ensemble des dossiers pénaux disponibles ouverts en 2008 sur tout le territoire, soit plus de 8600 cas au total. Informations relevées : dates marquantes de la procédure, enquête de police, détention préventive, instruction, audiences et dispositif de jugement.
2. Recherche qualitative : Une centaine d'entretiens réalisés	Avec les principaux responsables du Ministère de la Justice. Avec tous les présidents de TGI et procureurs du Burundi ou leurs collaborateurs. Avec des responsables et officiers de la Police Judiciaire et de l'administration pénitentiaire. Avec les principaux partenaires du Ministère (Bailleurs de fonds et ONGs). Avec 32 justiciables confrontés à la justice pénale.
3. Recherche documentaire	Le dispositif légal national & international et les études existantes

A. RÉSULTATS GÉNÉRAUX

La durée de la Procédure :

La durée de la procédure, de l'ouverture d'une instruction au jugement de première instance, est en moyenne de 24 mois (durée 1). Cette durée est de 17 mois si on retire les procédures anormalement longues, qui semblent « oubliées » (durée 2).

La durée de procédure par phase (durée 1) :



La durée de la procédure par Province :

On observe de grandes disparités entre les Provinces. Les disparités concernent la durée globale de la procédure, puisque dans la province la plus « rapide », la procédure dure en moyenne 10 mois, alors que dans la plus lente, elle dure 24,8 mois[1].

Les disparités se remarquent également sur la durée des différentes phases dans chacune des provinces, notamment lors de l'instruction.

Dysfonctionnements structurels

L'impulsion hiérarchique n'est pas suffisamment activée : la remontée d'information est partielle et peu exploitée, la direction et le contrôle hiérarchique souvent théorique et l'exercice du pouvoir de sanction inusité.
Il en résulte un manque d'homogénéité dans les pratiques des acteurs, une certaine autonomie de certains services, notamment des greffes et des secrétariats des parquets, ainsi qu'un positionnement inconfortable des autorités intermédiaires, comme les responsables de juridiction.
La Coordination des acteurs n'est pas suffisamment fluide. Tout d'abord, la direction professionnelle des OMP sur les OPJ n'est pas exercée.
Ensuite la pratique de la collaboration se limite souvent aux responsables de services ou de juridictions.
Enfin, la plupart des acteurs n'interviennent pas en dehors de la période au cours de laquelle ils ont le dossier sous leur responsabilité, alors que la loi prescrit à tous les organes d'intervenir tout au long de la procédure (exemple : absence de complément d'enquête ou commission rogatoire une fois le dossier transmis au parquet ou à la juridiction).
Des acteurs nous ont fait part d'un facteur lié à l'état des **mentalités des acteurs de la justice**. La loi n'est souvent pas utilisée dans toutes les possibilités qu'elle

[1] **Nous nous basons ici sur les dossiers pris en compte dans la «durée 2».**

offre pour régler au mieux une situation faisant l'objet d'une procédure (exemple de l'article 41 du CPP qui permet au procureur de transmettre un dossier au tribunal ou de proposer un classement sans suite sans procéder à une instruction).
Par ailleurs, un manque de vision de l'action de la justice et de conscience d'appartenir à un système qui dépasse le mandat particulier de chaque organe caractériserait l'action des acteurs judiciaires.
Au final, tout se passe comme si la chaîne pénale existait en théorie, mais n'était pas activée par les acteurs censés l'animer.

La Perception de la justice par les justiciables

Les justiciables ne semblent pas comprendre -ou comprennent mal- le fonctionnement de la justice, et donc les actes posés par les acteurs judiciaires.
L'accès à la justice est rendu plus difficile encore par **l'absence d'assistance judiciaire** « massive », c'est à dire accessible à l'ensemble des justiciables (des avocats sont présents dans seulement 2,7 % des affaires pénales).
Les témoins, sur lesquels repose souvent la décision puisque les preuves « matérielles » sont absentes dans la majeure partie des affaires, ont un rôle central dans la décision de condamnation. Le pouvoir qu'ils acquièrent ainsi, sans pouvoir bénéficier d'intermédiaire ou d'assistance, entraîne un comportement ambigu par rapport à l'accusé et aux Magistrats.
Sans assistance, il est quasi impossible pour les justiciables de faire valoir les droits qui leur sont garantis, comme **la constitution de partie civile** afin d'espérer une réparation ou **l'appel** de la décision rendue**.**
L'incarcération provisoire peut avoir des conséquences socio-économiques néfastes, coupant les revenus par le travail nécessaire à la survie d'une famille ou la possibilité pour l'auteur d'une infraction de réparer par le paiement de dommages et intérêts.

B. RÉSULTATS SUR LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE

L'enquête de police, l'instruction, la détention provisoire, la phase de jugement et l'exécution du jugement sont analysés : d'abord le cadre légal, puis la pratique des acteurs à l'aide des entretiens et des données quantitatives récoltées dans les dossiers.

Nous constatons notamment les manquements suivants :

Les pièces de **l'enquête policière** ne sont pas immédiatement et systématiquement transmises au procureur. La victime, le voisinage ou l'administration locale jouent un rôle important lors de la constatation des faits, de l'enquête et l'accomplissement de certains actes de Procédure.

L'instruction n'apporte que rarement de nouveaux éléments de preuve par rapport à l'enquête policière.

La grande majorité des preuves est constituée par des paroles rapportées : aveux ou témoignages. La réquisition écrite du ministère public se borne souvent à énoncer le maximum légal de peine ou l'article au sein duquel le comportement est incriminé.

La détention provisoire ne respecte pas les obligations légales. Ainsi l'ordonnance de prolongation de la détention, devant légalement être rédigée pour chaque mois de détention provisoire supplémentaire, est retrouvée dans seulement 4 % des affaires pour lesquelles une mise en détention provisoire a été effectuée.

La phase d'attente de la première audience est souvent très longue et les problèmes liés à la présence des prévenus lors des audiences occasionnent des reports successifs qui allongent la procédure et renforcent l'insécurité juridique. Plus de 30 % des dossiers ne respectent pas le délai légal maximum de 2 mois entre la dernière audience et le jugement définitif.

C. RECOMMANDATIONS

Des actions ont été entreprises depuis quelques années en réaction aux problèmes de surpopulation carcérale, des manquements au niveau de la détention et de l'engorgement des tribunaux.

Nous proposons ici d'agir en amont des problèmes constatés par des actions structurelles pour renforcer le système en profondeur et de manière durable.

<u>Afin d'activer l'impulsion hiérarchique :</u>

⇒ La remontée d'informations doit être améliorée et l'information doit être exploitée par les services du Ministère de la Justice et un service de statistiques judiciaires.

⇒ Le pouvoir de direction hiérarchique doit être activé par l'édiction et la diffusion d'instructions écrites portant sur les priorités de poursuite et l'harmonisation des pratiques judiciaires aux procureurs et OMP.
Le pouvoir de sanction doit être exercé à l'encontre des magistrats et agents défaillants.

⇒ Le pouvoir de direction effectif des responsables de juridictions et des magistrats sur les secrétariats des parquets et greffes doit être explicité dans le nouveau code de procédure pénale et les textes d'application.

⇒ Il faudrait intensifier la formation en management des juridictions.

Pour améliorer la coordination entre les acteurs :

⇒ Un OMP pourrait être affecté à chaque commune afin de mieux contrôler le travail des OPJ.

⇒ Des instructions sur la coordination entre ministère public, police, administration pénitentiaire et tribunaux doivent être élaborées et diffusées par le Parquet Général de la République et les cadres de dialogue devraient être renforcés.

⇒ La direction du ministère public sur les OPJ pourrait être clarifiée et renforcée dans le nouveau code de procédure pénale et les textes d'application.

⇒ La collaboration entre les greffes et les secrétariats des parquets doit être contrôlée par les responsables de juridiction et les magistrats.

Concernant le problème du manque de moyens matériels :

⇒ Un service de logistique du Ministère de la Justice dans chaque province pourrait être mis sur pied, chargé notamment de l'identification des besoins et de la maintenance.

Pour améliorer le travail des agents de l'ordre judiciaire :

⇒ Le statut et la carrière des agents de l'ordre judiciaire doivent être revalorisés.

⇒ La formation des agents de l'ordre judiciaire doit être approfondie.

Pour rapprocher la Justice des justiciables

⇒ Il n'existe pas de système d'assistance « de masse » au Burundi. On ne sait donc pas quel type d'assistance est susceptible d'avoir un impact significatif sur le bon fonctionnement du système pénal. Il est donc nécessaire d'expérimenter des systèmes d'assistance juridique et judiciaire « de masse » en matière pénale. Il est également nécessaire d'instaurer un système d'assistance légale, assuré par les avocats. Pour cela le Barreau a besoin d'appui technique.

⇒ La clarification des compétences relatives à l'exécution des jugements permettrait le paiement des amendes et des dommages et intérêts.

⇒ La réflexion sur l'institution d'un juge de la détention dans le processus d'élaboration du nouveau Code de Procédure Pénale pourrait être amorcée.

⇒ La durée légale de garde-à-vue doit être réduite spécialement pour les délits et les infractions flagrantes.

⇒ La compétence pour accorder une libération conditionnelle pourrait être transmise au niveau des Parquets Généraux près les Cours d'appel.

SOMMAIRE

SIGLES ETABREVIATIONS....3
RÉSUMÉ EXÉCUTIF....4
INTRODUCTION....11
I. ÉTAT DES LIEUX DE LA JUSTICE PENALE....11
II.UNE CHAINE PENALE QUI RESTE A ANIMER....12
III.OBJET, PROBLEMATIQUE, ET ENJEUX DE L'ETUDE....14
IV.METHODOLOGIE DE RECHERCHE....16
PARTIE I : ETAT DES LIEUX GENERAL....20
I. RÉSULTATS QUANTITATIFS : LA DURÉE DE LA PROCÉDURE ET LE CONTENU DES DOSSIERS PÉNAUX....20
A. La Durée de la Procédure Pénale....20
B. Manquements quant au contenu des dossiers pénaux....24
II.DYSFONCTIONNEMENTS DE L'INSTITUTION....25
A. Les phases « administratives » et les phases « de fond » de la procédure....25
B. La lenteur judiciaire, les lenteurs judiciaires....29
C. L'arriéré judiciaire et les dossiers abandonnés....31
III.UNE SITUATION EN PLEINE EVOLUTION....31
A. La formation des acteurs au service de l'application de la loi....31
B. Les actions de coordination pour animer le chaîne Pénale....32
C. Des descentes ponctuelles du Parquet Général de la République permettant de mettre fin aux manquements....32
PARTIE II : SOURCES DES DYSFONCTIONNEMENTS ET LEVIERS D'ACTION....33
I.CHANGEMENT DE MENTALITE DES ACTEURS JUDICIAIRES....34
A. Situation et perception : une chaîne à inventer....34
B. Changer les mentalités....35
II.LA COLLABORATION DES ACTEURS EN QUESTION....40
A. « Collaboration » Verticale : l'impulsion et le contrôle hiérarchique....41
B. Collaboration « horizontale » et « semi verticale » : la Coordination des actions....47
III.NECESSITE DE L'ASSISTANCE LEGALE POUR RAPPROCHER LA JUSTICE DES JUSTICIABLES....53
A. Situation et perceptions....54

B. Initier un système d'assistance légale « de masse »....58
PARTIE III : ANALYSE DETAILLEE DES DYSFONCTIONNEMENTS PAR ETAPE DE PROCEDURE....59
I.L'ENQUETE DE LA POLICE JUDICIAIRE....59
A. Synthèse....60
B. Etat des lieux....65
II.L'INSTRUCTION....77
A. Synthèse....78
B. Etat des lieux....84
III.LA DETENTION PREVENTIVE....96
IV.LA PROCEDURE DEVANT LE TRIBUNAL....106
A. Synthèse....106
B. « L'avant audience »....108
C. Les Audiences....111
D. Le Jugement....111
V.L'EXECUTION DES JUGEMENTS ET L'APPEL....111
A. Le cadre légal par acteur....112
B. Etat des lieux....114
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE....120
ANNEXES....124
ANNEXE 1 : SYNTHESE DES RESULTATS ET RECOMMANDATIONS....124
ANNEXE 2 : TABLE DES GRAPHES, SCHEMAS ET TABLEAUX....132
ANNEXE 3 : EVOLUTIONS LEGISLATIVES PROPOSEES....134
ANNEXE 4 : SYNTHESE DES ACTIVITES DE RECHERCHE....135
ANNEXE 5 : GRILLE DE RELEVE DES DOSSIERS PENAUX....138
ANNEXE 6 : GRILLE D'ENTRETIEN JURIDICTION....140
ANNEXE 7 : GRILLE D'ENTRETIEN PJ....143
ANNEXE 8 : GRILLE D'ENTRETIEN AP....145
ANNEXE 9 : GRILLE D'ENTRETIEN POPULATION....148
ANNEXE 10 : LISTE DES ACTEURS INTERVIEWES....149
ANNEXE 11 : DOSSIERS RELEVES....152

INTRODUCTION

Avril 2010, un décret présidentiel est largement commenté par les média : le président de la République du Burundi prend la décision de gracier toute une série de personnes condamnées à une peine d'emprisonnement.

La grâce est systématique pour les détenus répondant à certains critères liés à l'infraction commise (atteinte aux propriétés, etc.…) et aux caractéristiques du condamné (mineurs, etc.…).

I. ÉTAT DES LIEUX DE LA JUSTICE PENALE

Cette décision est destinée à améliorer une situation carcérale qui se dégrade : le taux d'occupation des prisons burundaises est de plus de 200%. En novembre 2009, une mutinerie éphémère éclate à la prison de Mpimba, alors que plusieurs hauts cadres du Ministère de la Justice se trouvent dans les murs de la prison.

Depuis 2008, il est régulièrement impossible de placer de nouveaux détenus à la prison de Ruyigi face au refus des détenus eux-mêmes d'accueillir de nouveaux prisonniers.

La question carcérale : un problème de fonctionnement de la justice pénale

Plus de 60% des personnes incarcérées sont des prévenus[2] : ils ne sont pas condamnés, mais ont été placés en détention provisoire dans l'attente d'un jugement. 30% de ces prévenus ne seront pas condamnés. La surpopulation n'est donc pas qu'un problème lié au parc pénitentiaire : c'est avant tout un problème du fonctionnement de la justice.

La lenteur judiciaire

La surpopulation carcérale est liée au problème de la lenteur judiciaire. En l'absence de statistiques précises à ce sujet, on sait qu'il est fréquent d'attendre plusieurs mois pour qu'une audience soit organisée ou qu'un dossier soit transmis du parquet au tribunal.

Un système judiciaire qui se cherche

Les institutions en charge de la justice pénale doivent relever un défi de taille : le Burundi a connu, depuis 1993, deux décennies au cours desquelles les violences faites aux personnes ont été nombreuses, quelquefois systématiques, disséminées sur tout le territoire et à tous les échelons de la société. Un bon nombre de ces

[2] ***Plan d'action de maîtrise de la surpopulation carcérale, 2009 2010,*** **Ministère de la Justice, Bujumbura, 2009.**

violences n'ont pas encore fait l'objet d'un traitement judiciaire.
Durant la crise qui a secoué le Burundi, les institutions publiques ont subi des interruptions de fonctionnement et une grave crise de légitimité. Les institutions judiciaires ont été particulièrement ébranlées durant cette période[3]. Avec « le retour à la constitutionnalité » depuis début des années 2000[4], les institutions judiciaires se reconstruisent. Les chantiers sont nombreux : la professionnalisation des acteurs de la justice, la mise en œuvre du partage politico-ethnique issu des accords d'Arusha, l'application des normes internationales ratifiées par le Burundi, etc.…
Avec l'adoption d'un nouveau code pénal le 22 avril 2009 et un projet de code de procédure pénale en passe d'être analysé par l'Assemblée Nationale, le Burundi s'est engagé dans la plus grande réforme législative de son histoire en matière pénale.

II.UNE CHAINE PENALE QUI RESTE A ANIMER

Qu'est ce que la chaîne pénale ?

La justice pénale fait appel à un grand nombre d'acteurs institutionnels (juges, officiers du ministère public (OMP), officiers de police judiciaire (OPJ), etc.) et non institutionnels (avocats, témoins, prévenus, etc.).

Ces différents acteurs agissent et interagissent au sein d'un cadre législatif strict, qui divise la procédure pénale en un certain nombre d'étapes délimitées au sein desquelles chaque acteur est appelé à jouer un rôle bien précis.

Le bon déroulement de ces étapes et le passage d'une étape à l'autre nécessitent une coordination - dans certains cas une subordination - entre les acteurs.

L'expression « chaîne pénale » induit une idée d'interdépendance : si un maillon de la chaîne est manquant, c'est le bon fonctionnement de l'ensemble du système qui est remis en cause.

On parle ainsi de chaîne pénale pour désigner la coordination des acteurs et le bon déroulement de chaque étape du processus de la justice pénale.

[3] **A ce sujet, voir Mukuri Melchior, «La Justice : Une Magistrature contestée», in *Burundi, la fracture identitaire*», Jean Pierre Chrétien, Karthala, Paris, 2002.**
[4] **Le «retour à la constitutionnalité» a été notamment annoncé par la ligue ITEKA, dans *«Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme. Edition 2006. Synthèse»*, Bujumbura, 2006, 34 P, p 2.**

Étapes et acteurs :

Les étapes et acteurs principaux de la chaîne pénale sont les suivants :

⇒ La constatation de l'infraction, généralement effectuée par la victime et des membres de la population.

⇒ L'enquête judiciaire, réalisée par la police judiciaire (PJ) sous le contrôle du ministère public.

⇒ L'instruction, menée par le ministère public qui interroge notamment le prévenu, peut le placer en détention sous contrôle du juge, et auditionne les témoins.

⇒ La phase de jugement, caractérisée par des audiences publiques à l'issue de laquelle le juge rend une décision.

⇒ L'exécution du jugement au cours de laquelle l'éventuel condamné paie une amende et/ou purge sa peine dans un établissement géré par l'administration pénitentiaire sous le contrôle du ministère public. C'est à cette phase qu'est organisée la réparation du préjudice subi par les victimes.

Trois Remarques :

1. Les acteurs énumérés n'interviennent pas à une seule « phase ». Ils sont appelés à jouer un rôle à chaque étape de la procédure.

2. Nous associons la population aux acteurs de la chaîne pénale, dans sa dimension générale ou particulière (témoin, prévenu, victime, autorités de base). La population dans son ensemble est la « destinataire » des normes pénales qui sont édictées. Le justiciable bénéficie notamment des garanties énoncées dans le droit de la procédure pénale. Des personnes particulières sont amenées à jouer un rôle central, notamment lors de la constatation de l'infraction ou la récolte des preuves nécessaires à la manifestation de la vérité.

3. L'avocat est un des acteurs importants de la chaîne pénale, mais en pratique au Burundi il n'a pas ou alors a trop peu d'impact sur son bon fonctionnement : Son intervention dans la justice pénale est résiduelle (environ 2,5 % des cas), limitée à certaines infractions, et souvent dépendante des programmes d'ONG qui soutiennent l'assistance légale.

Paradoxes et complexité de la chaîne

A l'écoute des doléances de chacun des acteurs de la chaîne pénale, on remarque un certain nombre de paradoxes difficiles à appréhender :

1. On accuse souvent le système et les acteurs institutionnels de favoriser l'impunité : dans le même temps, les prisons sont remplies au double de leurs capacités.
2. Le cadre juridique de la chaîne pénale est extrêmement complexe et n'est pas compréhensible pour les non juristes, voire les «non-spécialistes» de la procédure pénale. Or il n'existe pas d'information ou d'assistance « de masse », assurée par des avocats ou des para juristes, à même d'éclairer et d'assister les personnes confrontées à la justice.
3. On pointe souvent le manque de moyens matériels comme source du dysfonctionnement de la chaîne mais les améliorations après dotation en matériel sont difficiles à percevoir.

III.OBJET, PROBLEMATIQUE, ET ENJEUX DE L'ETUDE

Identifier les sources du dysfonctionnement

Ces paradoxes montrent que la situation est complexe, et qu'elle ne peut faire l'objet d'une explication unique ou simpliste.

Nous sommes face à un système qui produit des dysfonctionnements, déstabilisant et fragilisant l'ensemble du système et des acteurs.

L'objet de la présente étude est de relever les différents dysfonctionnements de la chaîne et d'en trouver les causes.

Pour ce faire, nous analyserons le rôle joué par les acteurs et les justiciables, ainsi que l'impact des contraintes matérielles ou contextuelles, puis nous nous intéresserons aux besoins d'adaptation du cadre légal existant.

Nous considérons que ceux qui subissent les dysfonctionnements du système sont les justiciables mais également - avec des conséquences différentes - les acteurs institutionnels eux-mêmes comme les agents de la police judiciaire et les magistrats.

« Inspirer la politique »

L'objectif premier de l'étude est, comme pour les études réalisées précédemment par RCN Justice & Démocratie, d'améliorer la connaissance de la pratique du droit au Burundi.

Elle a également pour objectif de proposer des pistes d'amélioration de la chaîne pénale aux différents acteurs du système.

Ces propositions visent des niveaux d'intervention différents :

⇒ Technique : opérationnalisation du processus de remontée d'information vers les centres de décisions, orientation de l'impulsion hiérarchique, information des justiciables, etc.…

⇒ Politique : processus de contrôle des juridictions, assistance des justiciables, orientation de la politique criminelle, etc.…

⇒ Législatif : inspirer les adaptations du nouveau code de procédure pénale en cours d'adoption.

Ces recommandations prennent en compte les différents programmes existants ou planifiés d'appui au secteur judiciaire et mis en œuvre par les différents partenaires avec les institutions burundaises.

Le plan d'opérationnalisation des recommandations figure à la fin du rapport.

Un enjeu national prioritaire

Le bon fonctionnement de la justice pénale influe sur les rapports du justiciable aux institutions publiques et sur l'ensemble de la cohésion sociale.

D'un côté elle met en jeu la sauvegarde des intérêts de la société, que la commission d'infractions met en péril.

D'un autre côté, elle touche la protection des droits fondamentaux de la personne humaine, à commencer par la liberté dont la jouissance est entravée par la détention des individus accusés ou condamnés.

Par la mise en œuvre des mécanismes légaux de poursuite et de sanction, l'Etat touche à la liberté des individus qu'il est par ailleurs censé garantir.

Le bon fonctionnement du système, et l'acceptation de celui-ci par les justiciables, passent par la recherche perpétuelle de l'équilibre entre ces deux intérêts - collectifs et individuels - qui se confrontent dans l'exercice de la justice pénale.

Dans un contexte de retour à la constitutionnalité, et donc de redéfinition du rapport entre institutions et population après une période troublée, la recherche de cet équilibre prend une importance cruciale.

Opportunités d'actions sur la chaîne pénale

La décision de grâce présidentielle d'avril 2010 montre que le pouvoir politique fait de la question pénale une priorité.

Cette décision, associée aux actions d'inspection organisées par le Parquet Général de la République depuis début 2010 apportent des réponses immédiates et ponctuelles à une situation d'urgence[5].

Cette étude se présente comme un volet complémentaire à ces actions : par une analyse en profondeur et systématique de la pratique et de la perception des acteurs de la justice, dont les justiciables, elle énonce des réflexions et propose des pistes de réforme structurelle du système pénal.
La mise en œuvre de ces réformes a pour objectif d'améliorer le service public de la justice pour que les situations d'urgences qui ont nécessité les mesures exceptionnelles ne se reproduisent plus.
La politique sectorielle du Ministère de la Justice 2006-2010 touche à sa fin. Nous espérons que notre étude pourra contribuer à la réflexion et définition d'une nouvelle politique sectorielle 2011 – 2015 ambitieuse et qui réponde aux réalités du terrain et aux attentes des justiciables.

IV.METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Deux enquêtes, une approche

L'analyse du fonctionnement de la justice pénale burundaise a été abordée à travers deux enquêtes[6] :

⇒ Une enquête juridique portant sur le dispositif légal et sur la pratique des acteurs judiciaires ;

⇒ Une enquête sociologique ayant pour objet de saisir les perceptions des justiciables et des acteurs judiciaires eux-mêmes.

Ces deux enquêtes sont analysées de manière pluridisciplinaire dans le présent rapport.

Dispositif de recherche

1. Recherche documentaire :

Pour cette recherche, ont été analysés les documents législatifs et réglementaires, les documents officiels d'orientation et de politique sectorielle, et les documents externes d'analyse du fonctionnement de la justice burundaise[7].

[5] **Les inspections ont été organisées avec l'appui du programme Gutwara Neza de l'Union Européenne et du BINUB.**
[6] **Cette approche avait été utilisée lors des études précédentes effectuées par RCN au Burundi depuis 2007.**

[7] **Pour le détail de la documentation, voir la bibliographie à la fin de l'étude.**

2. L'enquête judiciaire :

Relevé des dossiers judiciaires ouverts en 2008

Nous avons effectué un relevé d'informations portant sur tous les dossiers pénaux ouverts en 2008 au Burundi :

⇒ L'ensemble des dossiers pénaux inscrits dans tous les Tribunaux de Grande Instance (TGI) des 17 provinces du pays.

⇒ L'ensemble des dossiers pénaux inscrits au parquet dans les 17 provinces du pays et proposés au classement sans suite.

Nous avons relevé au total 6697 dossiers pénaux, soit plus de 70% des dossiers inscrits en 2008 sur l'ensemble du pays. Des problèmes liés à l'archivage et au classement des dossiers nous ont empêchés de relever les 2000 dossiers restants. Une équipe de 26 personnes, dont 20 juristes – enquêteurs burundais, ont réalisé ces relevés entre février et avril 2010.

L'année de relevé : pourquoi 2008 ?

Nous avons choisi de relever les dossiers inscrits en 2008 pour deux raisons :

- Afin de saisir la réalité actuelle de la justice pénale, il est nécessaire de choisir l'année la plus récente possible.
- Afin d'obtenir des informations sur toutes les étapes de la procédure, et notamment le jugement, il est nécessaire de choisir une année antérieure à 2010 et 2009[8].

Quel type de relevé ?

Le relevé nous permet de collecter des informations dans les domaines suivants :

- Informations générales sur le dossier : sexe du prévenu, présence d'un avocat, procédure d'ouverture de l'affaire.
- Les dates des différentes étapes de la procédure : fin de l'instruction, première audience, jugement définitif, etc.…
- La détention : procès verbal (PV) de garde-à-vue (GAV), mandat d'arrêt provisoire (MAP).

[8] Une procédure pénale durant en moyenne 13 à 24 mois, un relevé portant sur les dossiers ouverts en 2009 ou 2010 ne nous aurait pas permis de disposer d'informations sur le jugement. Parmi les dossiers relevés, 60% environ ont déjà fait l'objet d'un jugement définitif, et 40% portent sur des affaires « pendantes ».

- Les pièces du dossier judiciaire permettant la manifestation de la vérité : preuves matérielles, témoignages, expertises, etc.…
- Le dispositif de jugement.

Utilisation de la base de données

Les informations récoltées ont été saisies dans une base de données informatisée, utilisable avec différents logiciels (SPSS, CSPRO) ou tableurs (Excel, Access), permettant une analyse statistique précise et approfondie. Un statisticien professionnel a été engagé pour analyser les résultats. La base est trop importante pour figurer en annexe, mais RCN s'est engagé à la transmettre au Ministère de la Justice pour poursuivre le travail de collecte et d'analyse.

Les Entrées de la base de données

Pour les dossiers à prévenus multiples, les actes judiciaires posés ne sont pas les mêmes, ou n'interviennent pas au même moment pour tous les prévenus. Afin de faire apparaître ces différences, nous avons retenu comme critère « d'entrée » dans la base de donnée non pas le dossier, mais le prévenu. Il y a donc autant d'entrées dans la base qu'il y a de personnes poursuivies.

Pour un total de 6697 dossiers relevés, nous avons 8664 entrées dans la base.

Important : Présentation des résultats de l'étude

Afin de ne pas stigmatiser certaines juridictions ou certains acteurs, les résultats comparatifs apparaissent dans l'étude sans le nom des provinces correspondantes. Le nom des provinces apparaît dans la base de données qui sera transmise aux autorités.

Limites de l'utilisation de la base de données

La base ne permet pas d'obtenir d'informations sur les points suivants :

- La procédure d'appel des jugements pénaux devant la cour d'appel (CA).
- La réparation ou « volet civil » des décisions rendues, les frais de justice et le droit proportionnel.
- Les dossiers pénaux de la compétence des tribunaux de résidence (TR) qui n'ont pas fait l'objet d'appel devant le TGI.
- Les situations (notamment la détention) qui n'ont pas fait l'objet d'une pièce versée au dossier judiciaire
- Le dossier pénitentiaire des détenus.

Entretiens avec les acteurs judiciaires

Afin de compléter cette analyse « statistique », nous avons réalisé les entretiens individuels semi directifs suivants :

- Présidents de TGI, Vice Présidents ou juges dans 15 des 17 Provinces du pays.

- Procureur de la République (PR) ou substituts dans 14 des 17 Provinces.

- 5 OPJ et Chefs de poste dans les Provinces de Ruyigi et Bujumbura Rural.

- 2 Responsables des prisons de Ruyigi et Bujumbura.

- 7 Hauts fonctionnaires du Ministère de la Justice dont le Procureur Général de la République (PGR), la Présidente de la Cour suprême et l'Inspecteur Général de la Justice.

- 11 Représentants des partenaires techniques et financiers du Ministère, et acteurs non étatiques du secteur de la justice.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe 9 du présent rapport, et les grilles d'entretien en annexes 6 à 8.

3. Enquête auprès des justiciables :

Nous avons interrogé 32 personnes qui ont récemment eu un rôle à jouer dans une affaire pénale afin de saisir les perceptions de personnes qui ont été confrontées à la justice[9].

Les personnes ciblées ont été des victimes ou des membres de la famille de la victime, des condamnés, des prévenus, et des responsables administratifs locaux.

Sur les 32 personnes interrogées, nous trouvons :

- ✓ 12 accusés ou auteurs d'infractions pénales.
- ✓ 10 victimes ou famille de victime d'infractions.
- ✓ 7 témoins d'une infraction.
- ✓ 3 responsables collinaires ou communaux ayant eu affaire à une infraction.

[9] **Ces entretiens sont réunis dans un recueil disponible auprès de RCN.**

PARTIE I : ETAT DES LIEUX GENERAL

La diversité d'âge, de genre et de milieu socio-économique a été prise en compte. La grille d'entretien figure en annexe 9 du présent rapport.

I. RÉSULTATS QUANTITATIFS : LA DURÉE DE LA PROCÉDURE ET LE CONTENU DES DOSSIERS PÉNAUX

Les résultats quantitatifs concernent deux domaines: la durée moyenne de la Procédure Pénale (A) et le contenu des dossiers pénaux (B).

A. La Durée de la Procédure Pénale

« Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit entendue équitablement et à être jugée dans un délai raisonnable. », article 38 de la Constitution de la République du Burundi.

1. Durée moyenne de la Procédure Pénale au Burundi

Plus de 70 % des dossiers pénaux ouverts au TGI en 2008, ainsi que près 70 % des dossiers ouverts au parquet puis proposés au classement sans suite, ont été relevés, ce qui nous a permis de dégager la durée moyenne de la procédure pénale au Burundi pour les dossiers ouverts en 2008.

Nous trouvons deux durées moyennes différentes :

- ✓ La durée moyenne des dossiers déjà « clôturés », qui ont donc suivi régulièrement les différentes étapes de la procédure : c'est ce que nous appellerons ***la durée moyenne 1.***

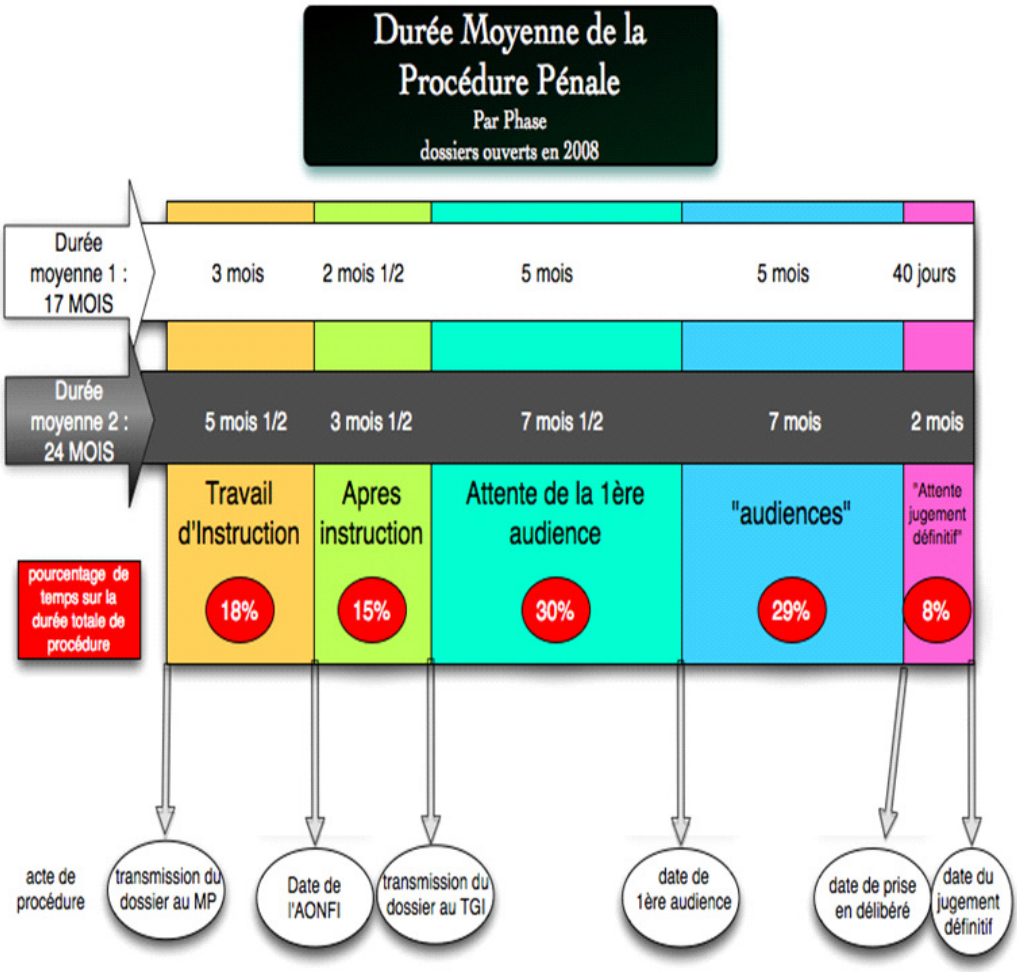
- ✓ La durée moyenne de l'ensemble des dossiers, prenant également en compte les dossiers qui ont été « bloqués »[10] à une certaine phase et qui n'ont pas encore connu d'issue judiciaire[11] : c'est ce que nous appellerons ***la durée moyenne 2***.

Nous présentons ces deux durées moyennes car chacune d'entre elles correspond à une réalité de la justice au Burundi.

[10] **Le cas des dossiers bloqués ou abandonnés fait l'objet de développements ultérieurs, voir infra «l'arriéré judiciaire et les dossiers abandonnés ».**

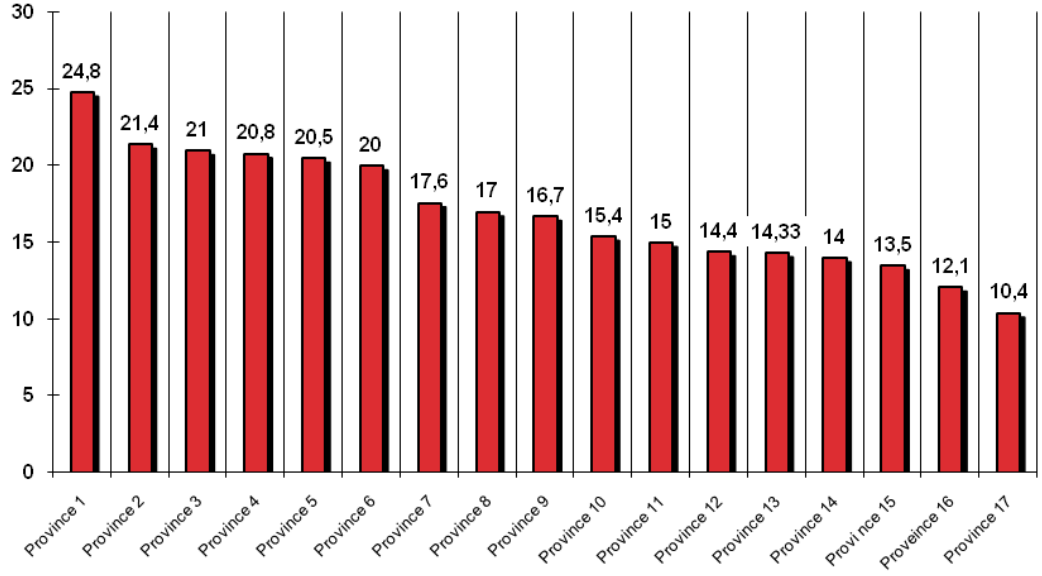
[11] **Les affaires du TGI n'ayant pas encore fait l'objet d'un jugement définitif ont passé entre 16 et 28 mois dans la phase de «jugement», durée qui dépasse largement le «délai raisonnable» dans lequel un justiciable doit être jugé.**

Graphe n°1 : La durée moyenne de la Procédure Pénale par phase, en totalité

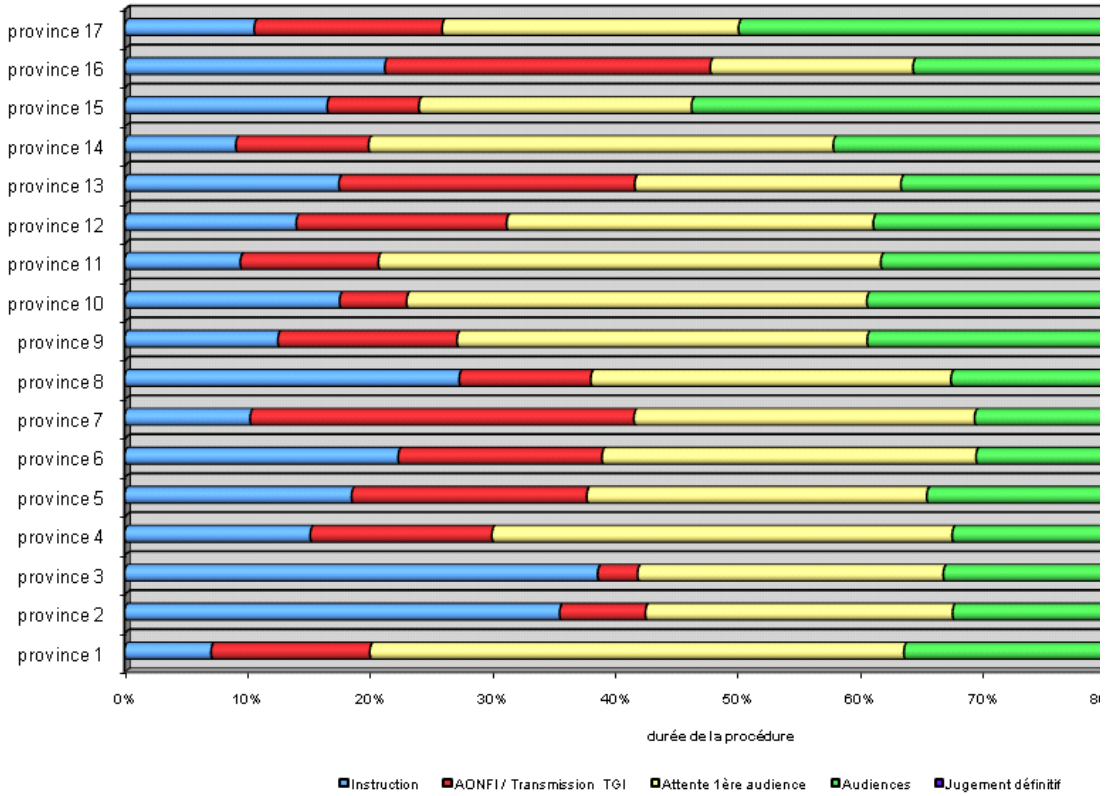


Durée moyenne de la Procédure Pénale par Province

Graphe n°2 : La durée de la Procédure Pénale par Province



Durée moyenne de la Procédure par phase et par Province



B. Manquements quant au contenu des dossiers pénaux

✓ Manque des pièces, notamment celles concernant la détention

Nous avons relevé une part importante de dossiers pénaux où des pièces manquent. Il s'agit souvent des actes liés à la régularité de la détention préventive, dont le défaut au dossier entraînerait une annulation de la procédure en cas d'action en nullité. Cette procédure n'est cependant quasiment jamais engagée[12].

✓ Pas de travail de réquisition d'une sanction individualisée

Alors que la loi prévoit que l'OMP effectue son réquisitoire par écrit à la fin de son instruction en tenant compte des circonstances et du profil du prévenu, ceux-ci sont le plus souvent rédigés « a minima » : l'article réprimant le comportement infractionnel est visé, mais aucune proposition d'individualisation de la peine n'est rédigée[13].

✓ La toute puissance des preuves par parole rapportée

Au Burundi, une écrasante majorité des preuves permettant la manifestation de la vérité sont des preuves par parole rapportée : témoignages, aveux, dénonciations.

Les preuves strictement matérielles sont [redacted]bsentes des dossiers : pas d'empreinte, pas de rapport balistiqu[redacted]lement l'arme du crime ou l'objet volé sont saisis[14].

Deux conséquences :

- Le risque d'instrumentalisation des moyens de preuve et d'influence des acteurs judiciaires ;
- La charge difficile qui incombe aux témoins : qu'ils soient témoins à charge ou à décharge, leur récit peut suffire à condamner un individu, ou au contraire à le disculper. Les pressions exercées sur les témoins sont fortes et une relation ambiguë s'installe entre les témoins et les prévenus, les victimes, la communauté et les institutions[15]. L'absence de preuve alternative au témoignage nourrit également le désir de vengeance de la part des condamnés : sans témoignage déterminant, pas de condamnation. La responsabilité de la condamnation peut ainsi s'incarner dans la personne du témoin à charge.

[12] Voir infra « la détention préventive ».
[13] Voir infra « l'instruction ».
[14] Voir infra, « l'enquête judiciaire ».
[15] Voir infra, « le rôle insoutenable des témoins ».

- ✓ **L'archivage des dossiers dans les Secrétariats des Parquets et les Greffes.**

Dans la majorité des tribunaux visités, il n'existait pas de classement systématique et fiable des dossiers « classés » ou en cours : pas d'indexation par année, et souvent mélange des dossiers civils et pénaux.

Il est très difficile dans ces conditions de contrôler le travail des agents de l'ordre judiciaire, et de faire remonter et circuler les informations pertinentes.

II.DYSFONCTIONNEMENTS DE L'INSTITUTION

A. Les phases « administratives » et les phases « de fond » de la procédure

Nous avons distingué 6 phases dans la chaîne pénale.

- ✓ « L'enquête policière » au cours de laquelle la police recherche l'infraction et les preuves (Phase 1).

- ✓ « L'instruction », au cours de laquelle le magistrat instructeur instruit à charge et à décharge le dossier, c'est-à-dire récolte et compile les éléments de culpabilité et/ou d'innocence. Elle prend fin après la rédaction de l'acte d'ouverture et de notification de fin d'instruction (AONFI) (Phase 2).

- ✓ « L'après instruction » au cours de laquelle le dossier est contrôlé par le Procureur de la République et dactylographié avant d'être classé sans suite ou transmis au TGI (Phase 3).

- ✓ « L'attente de la première audience » entre la transmission du dossier au TGI et la date de la première audience (Phase 4).

- ✓ « Les audiences », phase qui se situe entre la première audience et la prise en délibéré (Phase 5).

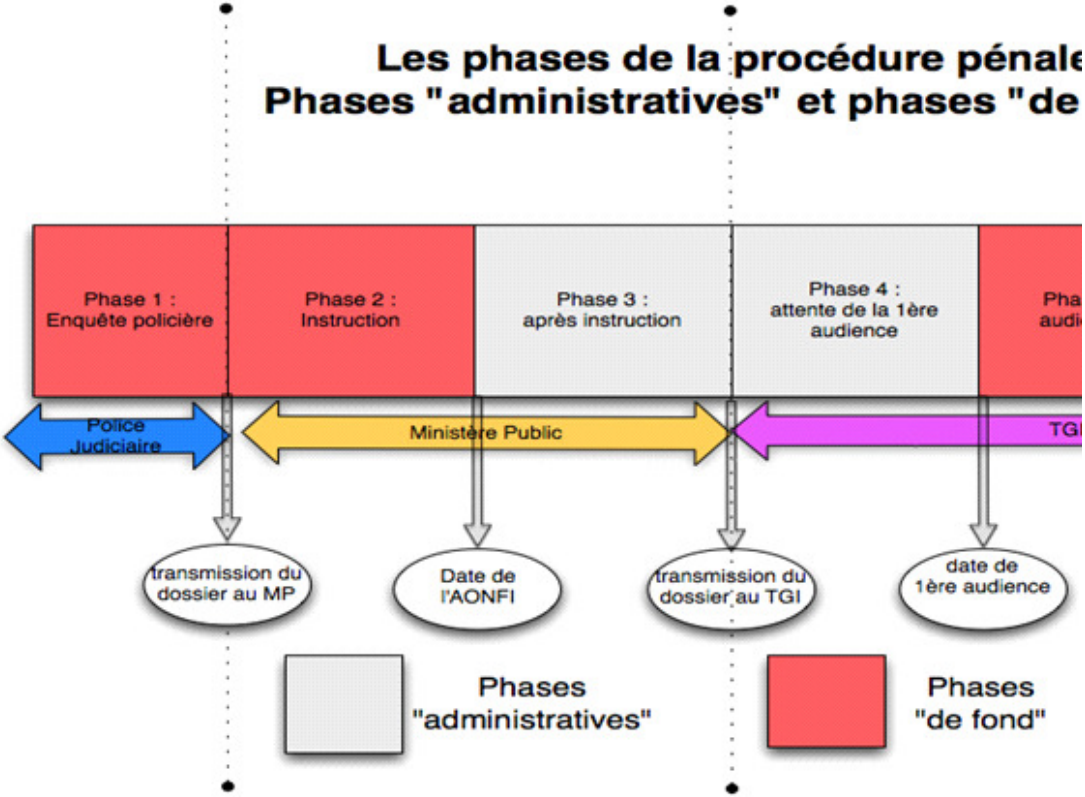
- ✓ « L'attente du jugement définitif » entre la date de prise en délibéré et la date du jugement définitif.

Ces différentes phases peuvent être regroupées en deux catégories :

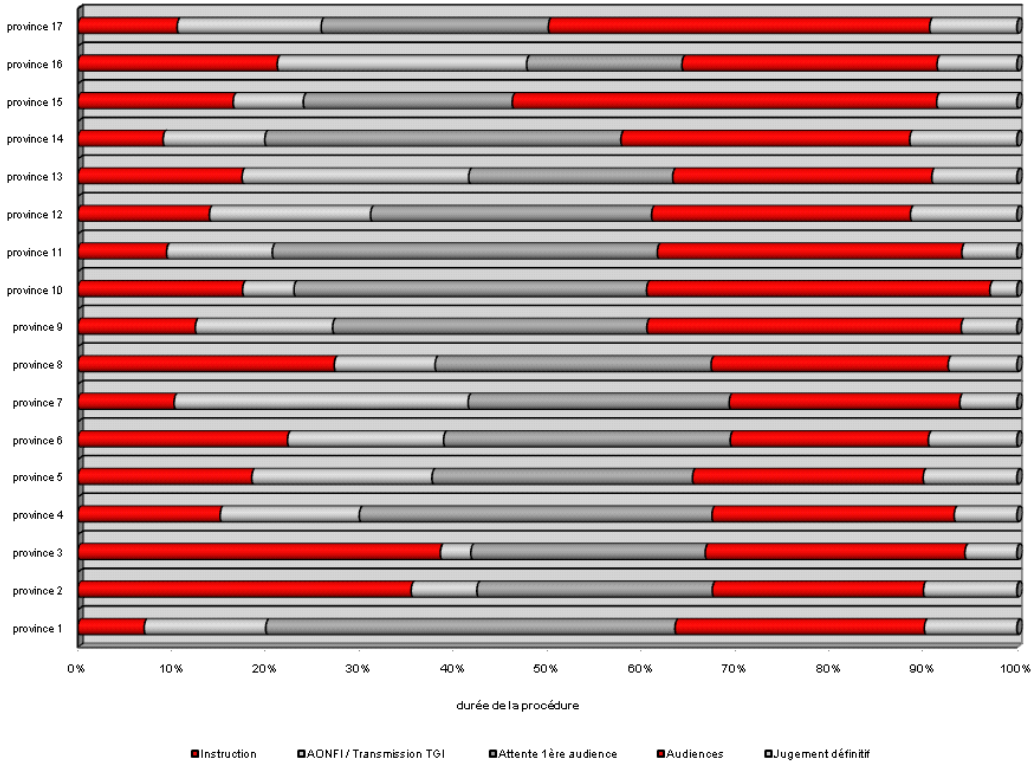
- ✓ Les phases « de fond » au cours desquelles un travail substantiel est fait pour permettre la manifestation de la vérité, qui est l'objectif de la procédure pénale. Il s'agit de l'enquête policière, de l'instruction, et des audiences (Phases 1, 2 et 5).

- ✓ Les phases « administratives » au cours desquelles le dossier fait l'objet d'un travail procédural de secrétariat, de contrôle ou de fixation d'audience. Au cours de ces phases, la recherche de la manifestation de la vérité est secondaire (Phases 3, 4 et 6).

Schéma n°1 : Les phases « de fond » et les phases « administratives » de la procédure pénale



Graphe n°4 : La durée de la procédure par province : phases « administratives » et phases « de fond »



À la vue du tableau, il apparaît que dans 10 provinces, les phases administratives (attente de transmission, attente de la première audience) sont plus longues que les phases où il y a un travail de fond sur le dossier. Ce constat permet de discerner plus précisément la problématique du « Rendement des Magistrats », qui est régulièrement mise à l'ordre du jour au Burundi[16]. L'idée est simple : pour tenter de réduire la lenteur et diminuer les arriérés judiciaires, il est demandé aux juges d'être plus efficaces donc de traiter un certain nombre de dossiers dans un temps limité.

Les juges, notamment les OMP, que nous avons rencontrés sont sensibilisés à la question de leur rendement.

[16] **«*Obtenir des rendements performants*« est le 4ème objectif global du plan d'action de politique sectorielle 2005- 2010 du Ministère de la Justice du Burundi.**

Cependant, dans les provinces où la lenteur a pour principale origine l'élasticité et le retard lors des phases « administratives », l'amélioration du rendement des magistrats ne pourra pas avoir d'impact significatif sans des actions parallèles menées en vue d'améliorer la gestion administrative des dossiers.

B. La lenteur judiciaire, les lenteurs judiciaires

La durée moyenne d'une affaire pénale qui a pu être mesurée au cours de l'étude souligne le problème de lenteur de l'appareil judiciaire, lenteur décriée par les justiciables et par les acteurs judiciaires eux-mêmes.

« On reçoit des doléances des membres de la communauté : le plus souvent, ils viennent pour se plaindre des dossiers qui n'avancent pas ». Procureur, mars 2010

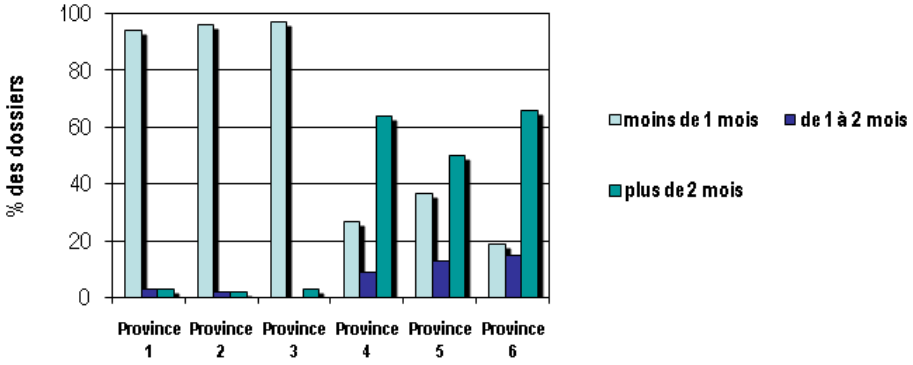
« La procédure judiciaire est taxée d'être longue. De ce fait la plupart des fois le règlement se fait à l'amiable ». Procureur, avril 2010

A la question de savoir quelle est l'origine de cette lenteur, il n'existe pas de réponse uniforme : elle a des origines différentes selon les lieux.

Prenons par exemple le délai qui court entre le moment de la fin de l'instruction effectuée par le magistrat instructeur et le moment de la transmission effective du dossier au TGI.

La durée moyenne de cette phase d' « après instruction » varie très fortementd'une province à l'autre.

Graphe N°5 : le délai d' « après instruction » comparé dans 6 provinces



Dans certaines Provinces la grande majorité de l' « après instruction » des dossiers est réglée en moins d'un mois. Pour d'autres, plus de 60% des dossiers sont réglés dans un délai supérieur à 2 mois. En moyenne dans les 6 Provinces, plus de 40 % des dossiers sont traités en plus de 2 mois.

Ce délai est d'autant plus étonnant que le dossier n'est pas traité « techniquement » à cette phase : c'est une phase administrative au cours de laquelle le dossier est contrôlé puis dactylographié.

Le manque de moyens matériels nécessaires à la dactylographie et de moyens humains au niveau du secrétariat peut être une des causes à l'origine de cet allongement de délai.

Les 17 Procureurs et Substituts rencontrés, nous ont fait part de la nécessité de dotation en matériel informatique pour pouvoir faciliter le travail du secrétariat. Pour mieux répondre aux besoins, il faudrait envisager un processus de dotation ciblé sur les besoins spécifiques de chaque tribunal qui, on le voit, ne sont pas les mêmes.

Ces différences de situation par province illustrent le fait que la lenteur judiciaire n'a pas pour origine le même dysfonctionnement : agir sur le système judiciaire avec pour objectif de réduire sa lenteur nécessite donc une bonne connaissance des réalités locales et un plan d'action individualisé en fonction des contraintes et dysfonctionnements propres à chaque situation.

Les différences entre les Provinces ne concernent pas seulement la durée de la procédure, mais l'ensemble des pratiques judiciaires. Prenons la Procédure de la citation directe par exemple, prévue aux articles 106 à 117 du Code de Procédure Pénale. Elles concernent tous types d'affaires, les infractions contre les propriétés (5,3 %) ainsi que les atteintes aux personnes (3%). Cette procédure n'est pas appliquée partout.

On trouve une Province dans laquelle on ne trouve aucun cas de citation directe, et dans une autre Province on en dénombre 123, soit plus de 25% des affaires fixées.

D'autres pratiques différenciées nous ont été rapportées au moment de la transmission du dossier de l'OPJ au PR.

Ainsi selon un Magistrat, en Province de Gitega, le ministère public refuse systématiquement d'accepter un dossier de la part d'un OPJ si le prévenu n'est pas concomitamment présenté au ministère public.

Toujours selon lui, dans d'autres Provinces, il arrive que le ministère public accepte des dossiers alors même que le prévenu est maintenu au cachot de la police.

C. L'arriéré judiciaire et les dossiers abandonnés

Des acteurs judiciaires évoquent « l'abandon » de certains dossiers au niveau des parquets et des juridictions.

Parmi les plus de 8500 dossiers relevés au cours de l'étude, nous en avons dénombré plus de 500 pour lesquels la procédure a commencé en 2005, ou auparavant. La durée de procédure de ces dossiers est supérieure à 3 ans entre le début de l'affaire et le prononcé du jugement.

D'autres études ont montré l'importance de l'arriéré judiciaire au Burundi et des actions sont en cours pour tenter d'y remédier[17].

Il est nécessaire de souligner ici l'existence de dossiers abandonnés dont certains sont en cours depuis 5, voire 8 ou 10 ans.
Des personnes sont ainsi en détention préventive depuis des années sans être jugées : dans notre enquête, nous avons relevé près de 300 cas pour lesquels au moins un acte de procédure avait été posé avant 2006.
Ces dossiers, qui représentent 3,5 % des dossiers ouverts au TGI en 2008, ont eu une durée de procédure minimum de 3 ans avant d'être clôturés

III.UNE SITUATION EN PLEINE EVOLUTION

La situation de la justice pénale au Burundi n'est pas statique : elle est en pleine évolution. De nombreuses actions sont aujourd'hui entreprises pour tenter d'améliorer le système.

A. La formation des acteurs au service de l'application de la loi

Depuis la mise sur pied des nouvelles institutions, les acteurs du secteur judiciaire bénéficient de nombreuses formations. Ces formations ont autant pour objectif le renforcement des connaissances dans les différents domaines juridiques[18] que l'acquisition de compétences transversales à mettre en œuvre dans l'action professionnelle des acteurs de la justice[19]. Parmi les 17 Présidents et Magistrats de TGI interrogés, trois ont constaté des améliorations des pratiques professionnelles suite aux formations.

---

[17] **Voir notamment BARANDAGIYE Pascal,**
***Analyse du fonctionnement des juridictions supérieures du Burundi*, Bujumbura,**
OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale), 2007

[18] **On peut citer notamment les formations juridiques organisées pour les juges des tribunaux de résidence depuis 2008 par le programme Gutwara Neza de l'Union Européenne ou les formations sur le nouveau code pénal organisées à l'intention des magistrats des juridictions supérieures.**

[19] **On peut citer notamment les formations en management des juridictions organisées par le BINUB depuis 2009.**

Selon un magistrat, *« les Magistrats sont sensibilisés sur la question des Droits de l'Homme. On a pris conscience de la nécessité et de l'obligation d'observer scrupuleusement les délais de procédure ; surtout en ce qui concerne la garde à vue et la détention préventive.»*[20]

Cette prise de conscience encore limitée constitue une avancée intéressante. Cependant, il est difficile de déterminer l'apport réel des formations dans le changement des pratiques professionnelles dans la mesure où aucune évaluation d'impact des formations n'a été réalisée. Au regard du nombre inquiétant de violations des délais de procédure encore observées dans la phase d'enquête, les efforts en termes de formation doivent être renforcés, et complétés par d'autres dispositifs[21].

B. Les actions de coordination pour animer le chaîne Pénale

Des réunions de coordination entre les différents acteurs de la chaîne pénale ont été mises en place avec l'appui des partenaires internationaux, en concertation avec le Ministère de la Justice, les juridictions, la PJ et de l'AP. RCN organise ainsi depuis 2007 des ateliers de coordination dans les trois provinces de Ruyigi, Bururi et Gitega.

Au cours des entretiens, un OPJ en province de Ruyigi nous a fait part des améliorations apportées dans le fonctionnement de la justice grâce à ces actions[22].

C. Des descentes ponctuelles du Parquet Général de la République permettant de mettre fin aux manquements

Depuis fin 2009, des descentes de terrain menées par le Parquet Général de la République, de la Cour suprême et du Ministère de la Justice ont été ponctuellement organisées. Ainsi les responsables du Parquet Général de la République se sont rendus dans les 17 parquets du pays entre le 22 mars et le 12 avril 2010.

Ces descentes ont permis de relever de nombreuses lacunes dans le fonctionnement des services, notamment en ce qui concerne le respect des délais et des actes de la détention préventive, et des recommandations à l'intention des différents responsables de juridictions ont été émises en mai 2010 lors d'un atelier de restitution des travaux d'inspection[23]. Ces actions répondent au problème urgent de surpopulation carcérale

[20] **Magistrat, membre du syndicat des magistrats burundais (SYMABU), avril 2010.**
[21] **7 présidents et magistrats de TGI considèrent le manque de formation comme un problème, et 5 autres demandent des améliorations dans le domaine de la formation continue.**
[22] **«Au niveau de la Police judiciaire, on peut affirmer que les délais de garde à vue sont globalement respectés et que la prolongation de la garde à vue est rarement nécessaire.**
Les OPJ sont désormais sensibilisés au respect des délais et font des efforts à ce niveau.» Arcade Niyongabo, Rapport d'évaluation d'impact du projet «appui à la chaîne pénale », Septembre 2010.
[23] **Rapport de l'atelier de restitution des travaux d'inspections faites par la Parquet Général de la République aux Parquets de base, document du programme «Gutwara Neza», mai 2010.**

et à la nécessité de mettre fin à des manquements constatés. Il est encore trop tôt pour constater des éventuelles améliorations à la suite de ces recommandations.

Afin de mettre fin à ces manquements, il est nécessaire de ne pas travailler uniquement en réaction mais d'agir en amont et de réformer le système en profondeur et de manière permanente.

PARTIE II : SOURCES DES DYSFONCTIONNEMENTS ET LEVIERS D'ACTION

Au cours de cette deuxième partie, nous allons étudier plus avant les 3 sources de dysfonctionnement identifiées et proposer des leviers d'action (le détail des actions proposées figure en annexe 1 du rapport).

Ces 3 dysfonctionnements majeurs concernent : la mentalité des acteurs judiciaires (I), les lacunes dans la « collaboration » des acteurs (II), et l'absence d'assistance légale (III).

Pour chaque développement, nous allons procéder à l'identification de la source et des caractères du dysfonctionnement, avant de proposer des leviers d'actions permettant d'améliorer la situation.

I.CHANGEMENT DE MENTALITE DES ACTEURS JUDICIAIRES

Synthèse sur le changement de mentalités		
Dysfonctionnements	Leviers d'action	Objectifs
Application de la loi « a minima »	Renforcer la formation initiale et continue des magistrats. Diffuser des analyses de jurisprudence et de doctrine.	Utiliser l'ensemble des possibilités qu'offre la loi au service du justiciable
Manque de vision dans l'action judiciaire	Diffuser des éléments de politique criminelle. Diffuser des analyses de jurisprudence et de doctrine. Donner au juge des outils d'analyse et d'interprétation de la loi.	Donner aux juges une vision de l'action judiciaire.
Manque de conscience des acteurs d'appartenir à un système	Renforcer les cadres de concertation entre acteurs	Intervention des acteurs tout au long de la procédure. Amélioration de la coordination.

A. Situation et perception : une chaîne à inventer

« Les partenaires de la chaîne pénale=ÿne répondent pas aux courriers… mais peut-on vraiment parler de chaîne ? »[24]

Cette assertion lapidaire d'un responsable du Ministère de la Justice permet un constat largement partagé par les acteurs de la justice : la chaîne pénale existe théoriquement au Burundi, mais elle n'est pas réellement activée en pratique. Pour un Président de TGI, la Chaîne Pénale n'est pas encore *« fonctionnelle »*[25].

Les chiffres présentés précédemment sur la durée moyenne de la procédure pour une affaire pénale confirment ces affirmations. Des procédures supérieures à 18 mois pour traiter d'un délit mineur mettent en lumière une absence de concertation entre les différents acteurs impliqués.

Or l'existence même de la chaîne dépend d'une bonne concertation et coordination entre les acteurs.

[24] **Haut fonctionnaire du Ministère de la Justice, mai 2010.**

[25] **Président de TGI, mars 2010.**

Un certain nombre d'actions sont menées depuis quelques années par les acteurs de la justice dans le sens du « renforcement » ou de « l'amélioration » du fonctionnement de la chaîne pénale : ateliers de concertation, descentes de terrain de la part des responsables du Ministère de la Justice, du Parquet Général de la République ou de la Cour suprême (CS), etc.… Or on va le voir, l'enjeu n'est pas d'améliorer la chaîne pénale, mais bel et bien de la créer, de l'animer.

B. Changer les mentalités

« Les propositions d'évolution et changement, d'institution ne doivent pas faire oublier qu'il y a des changements de pratiques, de mentalités sur lesquels on doit agir, que des institutions nouvelles ne vont pas améliorer » Haut fonctionnaire du Ministère de la Justice, juin 2010.

Afin d'améliorer le système, les acteurs rencontrés ont signalé qu'une évolution des mentalités était nécessaire. Qu'entendent-ils précisément par un changement de mentalités ?

- ✓ Les décisions sont prises en conformité avec la loi, mais doivent aussi explorer toutes les possibilités et marges de manœuvre qu'offre le cadre législatif et réglementaire. Il ne faut pas voir les règles de procédure comme uniquement contraignantes, mais aussi comme un espace de possibilités à saisir (1).
- ✓ Les acteurs doivent prendre conscience de la nécessité absolue d'animer la chaîne pénale en ayant une vision globale de l'action judiciaire (2).
- ✓ La justice pénale étant un « système » mettant en jeu plusieurs interlocuteurs, les actions doivent être concertées entre tous les acteurs et s'inscrire dans une certaine permanence (3).

1. Une utilisation fonctionnelle de la loi adaptée aux besoins.

« Le problème n'est pas tant un problème organisationnel, qu'un problème au niveau de la façon dont les magistrats lisent la loi et appliquent les peines. » Membre de l'unité Justice du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), mai 2010.

La loi pénale est d'application stricte[26]. Cela signifie que son application est impérative. Les acteurs judiciaires ne peuvent pas choisir entre appliquer une disposition ou ne pas l'appliquer : ils doivent l'appliquer.

26 Article 3 du code pénal de 2009.

Cependant la loi pénale laisse une certaine latitude aux agents chargés de l'appliquer.

Ainsi, l'article 41 du code de procédure pénale prévoit que le Procureur de la République puisse, lorsqu'un dossier lui est transmis par la police judiciaire :

- ✓ Soit classer sans suite ;
- ✓ Soit saisir directement le tribunal compétent ;
- ✓ Soit procéder à l'ouverture d'une instruction ;
- ✓ Soit ordonner aux OPJ de poursuivre l'enquête.

Parmi ces quatre possibilités, seule la troisième est utilisée par les PR[27]. La marge de manœuvre laissée par la loi aux PR, qui permettrait soit d'accélérer la procédure, soit d'approfondir l'enquête, n'est pas utilisée.

Au regard des excès constatés dans la durée des procédures judiciaires, il serait bénéfique que les possibilités d'accélération de la procédure prévues par la loi soient mieux utilisées.

2. La vision de l'action judiciaire

L'action de juger, en ce qu'il induit une possibilité de restriction à la liberté d'autrui, est un acte difficile. *« Le fait de juger est une responsabilité, et non un pouvoir »*[28] nous a résumé un responsable du Ministère de la Justice. La décision de prononcer ou non une peine peut être perçue de manière ambiguë par les destinataires de la sanction, le corps social et l'auteur de la décision lui-même.

Des experts en criminologie constatent que la peine judiciaire comporte en elle une part irréductible de contrainte et d'arbitraire. Fort de ce constat, l'enjeu actuel serait notamment *« de réduire l'inégalité engendrée par une trop grande liberté laissée aux juges dans le prononcé des peines »*[29]. Des réflexions qui font écho aux mises en garde de Nietzsche qui affirmait il y a plus d'un siècle déjà : *« Méfiez vous de tous ceux en qui l'instinct de punir est puissant ! »*.

Dans le contexte de reconstruction des institutions burundaises, la position des juges est fragile. Le risque de considérer la prérogative d'édiction de sanction comme un pouvoir de contrainte et non comme une responsabilité envers la société est réel.

[27] Voir infra, « l'instruction». Un responsable de l'unité justice du BINUB nous a indiqué en juillet 2010 qu'à la suite de formations octroyées aux magistrats, des cas d'utilisation des différentes modalités de l'article 41 par le ministère public ont été remarqués.
[28] Responsable de l'Inspection Générale de la Justice (IGJ), avril 2010.
[29] Pierrette Poncelat et Gui Casadamont, *Il n'y a pas de peine juste*, Odile Jacob, Paris, 2004, 279p.

Cette crainte est confirmée par un partenaire du Ministère de la Justice : *« La sévérité est perçue comme un sentiment de pouvoir, la clémence comme un sentiment de lâcheté »*[30].

Selon certains acteurs, cette vision biaisée de l'action de juger s'exprime également à travers la vision que les acteurs ont de la criminalité, et des auteurs d'infractions, à travers *« l'idée largement répandue que si une personne s'est fait condamner une fois, elle sera responsable des infractions commises près de chez elle toute sa vie »*[31].

Une voie d'amélioration nous a été suggérée par un responsable du Ministère : « *Il faut se mettre dans la peau du prévenu. Il faut une éthique nouvelle. Les acteurs doivent comprendre que nous devons le faire. »*[32]

3. L'appartenance à un « système »

L'idée de chaîne induit l'existence d'un « système » judiciaire pénal composé de l'ensemble des maillons de la chaîne pénale.

Son bon fonctionnement repose sur le postulat que les acteurs animant les maillons de la chaîne agissent dans le sens du bon fonctionnement du système : les actes posés par chaque acteur, dans son domaine d'action et de responsabilité, sont guidés par l'idée de fonctionnement général du système. Pour ce faire, les acteurs doivent avoir conscience de l'existence du système, et d'en faire partie.

Selon les personnes rencontrées, cette vision ne peut exister, dans la mesure où, par exemple *« aujourd'hui, le Ministère Public ou le juge n'a aucune idée de la situation globale : de la surpopulation carcérale, de l'attente de la population… »*[33].

Dès lors, les actes posés peuvent être contraires à l'objectif du bon fonctionnement du système pénal : *« Au moment de la décision de confirmation de la détention préventive, le Ministère Public n'a pas d'idée de la surpopulation carcérale »*[34].

Les retards constatés lors des phases « administratives » de la procédure confirment que les acteurs concentrent moins leurs efforts sur le bon fonctionnement du système que sur l'exercice de leur responsabilité particulière.

---

[30] **Assistant Technique de la Coopération Technique Belge (CTB) auprès du Ministère de la Justice, février 2010.**
[31] **Membre d'une organisation internationale intervenant dans le domaine de la justice au Burundi, décembre 2009.**
[32] **Responsable de l'IGJ, avril 2010.**
[33] **Haut fonctionnaire du Ministère de la Justice, avril 2010.**
[34] **Haut fonctionnaire du Ministère de la Justice, avril 2010.**

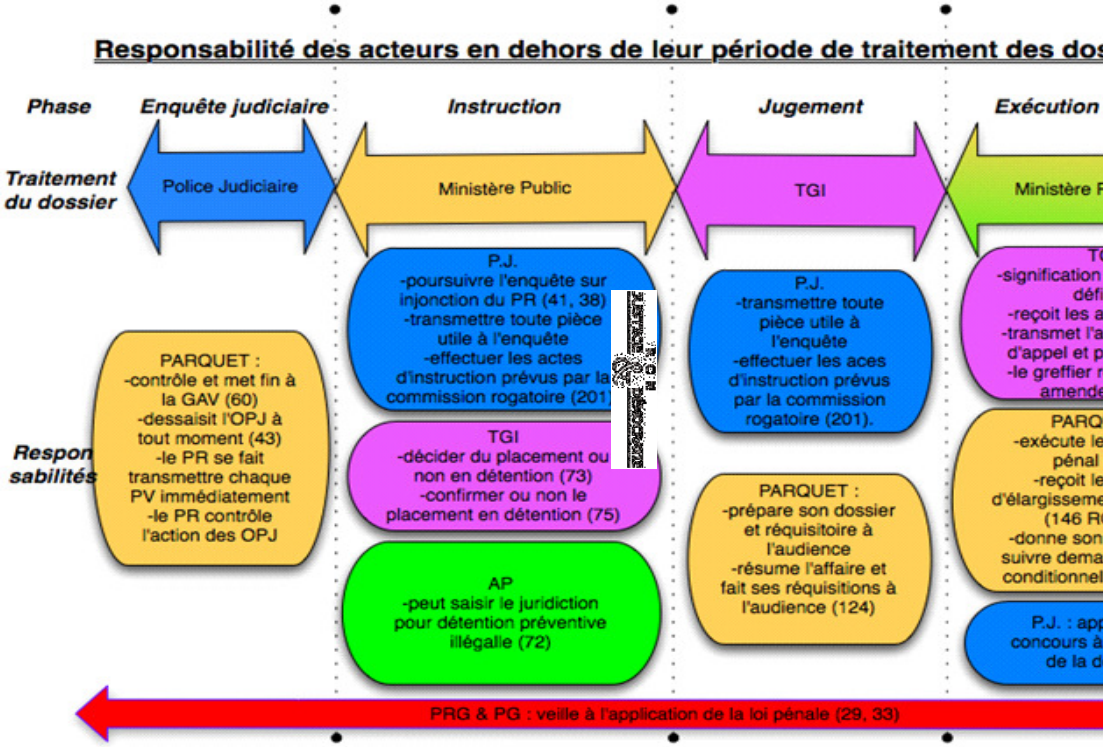
Plus encore, le bon fonctionnement du « système » repose sur le lien professionnel qui existe entre acteurs tout au long de la procédure. Il ne suffit pas pour un organe de poser des actes pendant la période au cours de laquelle cet organe est responsable de l'avancement du dossier.

Un exemple : le travail de la Police Judiciaire dans un dossier ne se termine pas avec la transmission du dossier au ministère public. Les OPJ sont tenus tout au long de la procédure :

- ✓ D'envoyer les compléments d'enquête et les preuves ultérieurement récoltées ;
- ✓ De participer aux commissions rogatoires diligentées par le magistrat ;
- ✓ De témoigner en audience le cas échéant.

Voici un schéma qui résume les principales responsabilités qui incombent aux différents acteurs en dehors du moment où ils sont chargés du traitement du dossier:

Schéma n° 2 : La Responsabilité des acteurs en dehors de leur période de traitement du dossier



Un constat apparaît, qui sera développé dans la partie III de l'étude : les différents acteurs de la chaîne pénale n'agissent pas au-delà de la période au cours de laquelle leur organe est chargé du traitement du dossier. Ils ne remplissent pas, ou alors insuffisamment, l'ensemble des responsabilités qu'ils doivent accomplir tout au long de la procédure.

4. L'activation des relations professionnelles

Comment agir « dans le sens du bon fonctionnement du système » ? Par une activation des relations professionnelles, selon un Haut Fonctionnaire :

« Il faut que chaque acteur comprenne qu'il est complémentaire aux autres acteurs de la chaîne : les responsables de services doivent arrêter de penser qu'ils n'ont pas de comptes à rendre aux responsables d'autres services »[35].

L'activation des relations professionnelles passe notamment par le renforcement de la collaboration entre les acteurs, que nous allons détailler à présent.

II. LA COLLABORATION DES ACTEURS EN QUESTION

Dans les milieux judiciaires, on évoque souvent la « collaboration entre les acteurs » de la chaîne pénale.

On a vu que l'activation des relations entre les acteurs faisait partie du « changement de mentalités » souhaité par de nombreux acteurs.

Sous le terme de « collaboration », se cache une réalité plurielle de liens, de responsabilités, de coopérations. La « collaboration » revêt principalement deux formes :

- ✓ Au sein d'un même organe, la « collaboration » relève d'une **direction hiérarchique** entre responsables et subordonnés, et ce à différents niveaux. Il s'agit d'une relation verticale.

- ✓ Entre les membres d'organes différents, la « collaboration » relève d'une **coordination des actions** entre ces différents organes. Il s'agit d'une relation horizontale ou d'une relation semi verticale.

[35] **Responsable de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires (DGAP), mai 2010.**

A. « Collaboration » Verticale : l'impulsion et le contrôle hiérarchique

«Les relations hiérarchiques ne sont pas activées : cela joue un rôle inhibant néfaste à tous les niveaux». Responsable de l'unité justice du BINUB, juillet 2010.

Synthèse sur la collaboration verticale		
)ysfonctionnements	Leviers d'action	Objectifs
Manque d'exploitation de information	- Élaboration de statistiques criminelles - Remontée d'informations sur le travail des AOJ	- Exploitation de l'information
Manque d'impulsion iérarchique	- Continuer les inspections du Parquet Général de la République et de la Cour suprême - Initier des inspections au niveau intermédiaire - Formation des magistrats et responsables de juridiction	- Activation de l'impulsion hiérarchique - Prise de responsabilité au niveau intermédiaire
Absence d'avertissements t de sanctions à l'encontre les magistrats et AOJ	- Appui à l'IGJ et au Ministère sur le pouvoir de sanction	- Édiction d'avertissements - Édiction de sanctions

1. Etat des lieux et perceptions

Dans les relations professionnelles au sein d'un même organe, les responsables hiérarchiques ont principalement deux types de responsabilités :

- ✓ L'obligation de donner des instructions et de contrôler le travail de chacun ;
- ✓ La possibilité d'édicter des sanctions si les instructions ou les règles ne sont pas respectées.

Pour le cas du MP, l'article 31 du code de procédure pénale énonce que : *« Le Procureur Général de la République a autorité sur tous les officiers du ministère public du territoire ».*

Les résultats de l'étude pointent les mêmes dysfonctionnements et des blocages similaires quelles que soient les institutions. Nous n'avons donc pas fait de distinctions entre la Magistrature assise et le Parquet.

a. Manque d'impulsion hiérarchique

Selon le plan d'action du Ministère de la Justice, pour *« concevoir les orientations d'une bonne administration de la justice »*, la stratégie doit passer par *« des directives et mots d'ordre réguliers »*[36].

Plusieurs manquements ont été signalés dans le devoir d'instruction au sein des institutions judiciaires :
Premièrement, nous n'avons pas pu trouver trace d'instructions écrites émanant du Parquet Général de la République à destination des parquets généraux, parquet de la République ou des magistrats instructeurs du pays. Si ces instructions existent, elles manquent de diffusion auprès de leurs destinataires. Comment exercer de manière effective un pouvoir d'autorité sur des magistrats disséminés dans toutes les provinces du pays sans que les instructions écrites soient largement diffusées et connues ?
Le manque de connaissance des instructions se remarque notamment dans l'absence d'uniformité de certaines pratiques, comme par exemple le fait pour le procureur de la République d'accepter ou non un dossier transmis par un OPJ dans le cas où la personne placée en garde à vue est maintenue au cachot.
Deuxièmement, des magistrats nous ont fait part d'une grande autonomie des agents de l'ordre judiciaire (Greffiers et Secrétaires des parquets), notamment au moment de l'avancement des dossiers lors des phases administratives[37], ainsi que d'un manque de contrôle effectif de ces services de la part des responsables de juridiction ou des procureurs. Se pose ainsi la question de leur responsabilité :

« Ce sont souvent les greffiers en chef qui dressent le rôle, tant civil que pénal. Ils sont là souvent de manière permanente, au contraire des magistrats qui bougent souvent de juridiction. Souvent les greffiers n'ont pas l'expérience, la formation requise, ou la motivation pour s'acquitter de cette responsabilité »[38]. Magistrat du siège, mars 2010.

Troisièmement, les abus constatés lors des descentes de terrain effectuées par le Parquet Général de la République montrent que les procureurs de la République et procureurs généraux ne parviennent pas à mettre fin aux abus et manquements observés dans leur juridiction.

Le procureur général est pourtant chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la Cour d'Appel[39]. Ce dernier et le procureur de la République ont autorité sur tous les OMP de leur ressort[40].

b. Un contrôle sans sanctions ?

Quand un abus est constaté - par exemple lorsqu'un magistrat instructeur est à l'origine d'un placement en détention illégale - la loi permet à l'autorité de frapper le contrevenant d'une sanction.

---

[36] ***Plan d'Action du Ministère de la Justice 2006-2010*, Ministère de la Justice, Bujumbura, 2006.**
[37] **Par exemple la fixation des dossiers en audience publique.**
[38] **Magistrat du siège, mars 2010.**
[39] **Article 33 du CPP.**
[40] **Article 34 et 38 du CPP.**

Cela relève des prérogatives générales du pouvoir hiérarchique qui est défini dans la loi. Ainsi, dans le cas de la détention préventive illégale :

« Passé le délai [de présentation d'un détenu provisoire devant le juge statuant sur la détention], l'inculpé ainsi que le responsable de l'établissement pénitentiaire sont admis à saisir par voie de requête la juridiction compétente pour statuer sur la détention préventive, le tout ***sans préjudice de sanctions disciplinaires à l'encontre du Magistrat instructeur défaillant****. »* Article 72 CPP.

« A l'expiration du délai [de présentation du détenu préventif devant le juge statuant sur la prolongation de la détention préventive[41]] l'autorité hiérarchique du magistrat qui a le dossier en charge ordonne la liberté provisoire à la diligence soit de l'intéressé soit du responsable de l'établissement pénitentiaire.

*Lorsque, sans excuses valables, le magistrat instructeur omet de présenter un inculpé devant le juge de la détention préventive****, il s'expose à des sanctions disciplinaires et éventuellement pénales. »*** Article 75 du CPP.

L'édiction de sanctions à l'encontre d'un magistrat responsable d'une détention illégale fait d'ailleurs partie des priorités d'action stratégique du Ministère de la Justice[42].

En pratique, ce te type d'abus existe-il, et est-il sanctionné?

Sur les 2401 ordonnances de mise en détention (OMD) que nous avons relevées au cours de l'enquête, nous n'avons trouvé que 82 Ordonnances de Prolongation de la Détention (OPD), soit 3,4% des cas[43].

L'édiction d'une OPD est pourtant obligatoire après chaque mois de maintien en détention provisoire.

Cependant, au cours de notre enquête ni dans les rapports d'activité de RCN, nous n'avons trouvé aucune trace d'un cas de magistrat sanctionné pour un placement en détention arbitraire[44].

---

[41] Ce délai est de trente jours, toujours selon l'article 75 du code de procédure pénale.

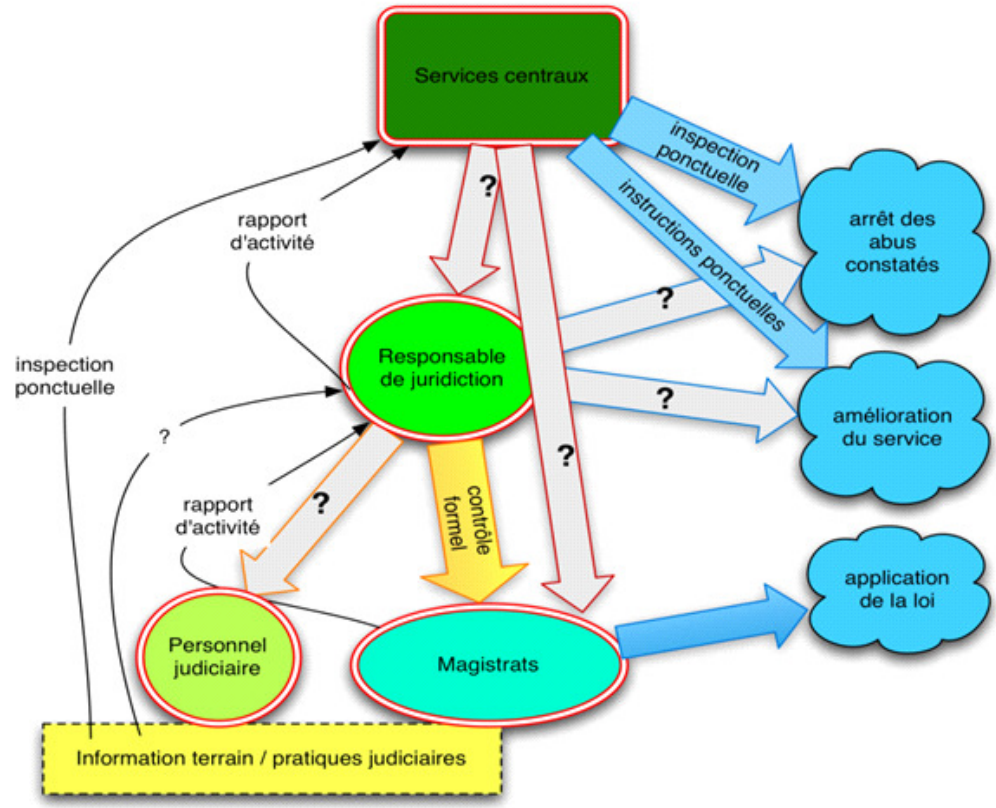
[42] Plan d'action de politique sectorielle du Ministère de la Justice du Burundi, 2006 2010. Action à mener, 2ème objectif spécifique *«Encadrement du système judiciaire et impulsion d'une justice équitable, impartiale et performante»*, Action 2.4, p 10.

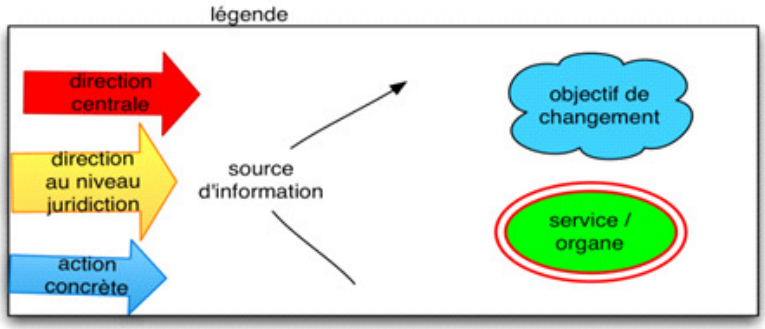
[43] Le nombre d'ordonnances de mise en liberté provisoire relevées est de 1171. Il concerne les cas où une OMD a déjà été prise et les cas où le mandat d'arrêt provisoire n'a jamais fait l'objet d'une OMD. Ainsi la majorité des OMD ne fait pas l'objet d'une mise en liberté provisoire. Elles devraient donc faire l'objet d'ordonnances de prolongation, ce qui n'est pas le cas. Un nombre important de détentions provisoires sont donc illégales.

[44] «J'ai proposé comme recommandation que les chefs de service prennent des sanctions contre les magistrats et OPJ défaillants pour éviter que la situation ne se dégrade encore une fois et pour qu'ils aient conscience qu'ils doivent travailler dans le respect de la loi sous peine de sanction , mais cela n'a pas du tout été apprécié, à mon grand étonnement. Ils étaient tous d'avis qu'il y a des améliorations, que donc il n' y a pas lieu de parler de sanction.», Rapport interne d'un cadre de RCN présent à l'atelier de restitution des travaux d'inspection effectués dans tous les parquets du pays du 20 septembre au 15 octobre 2010, Gitega, du 3 au4 novembre 2010.

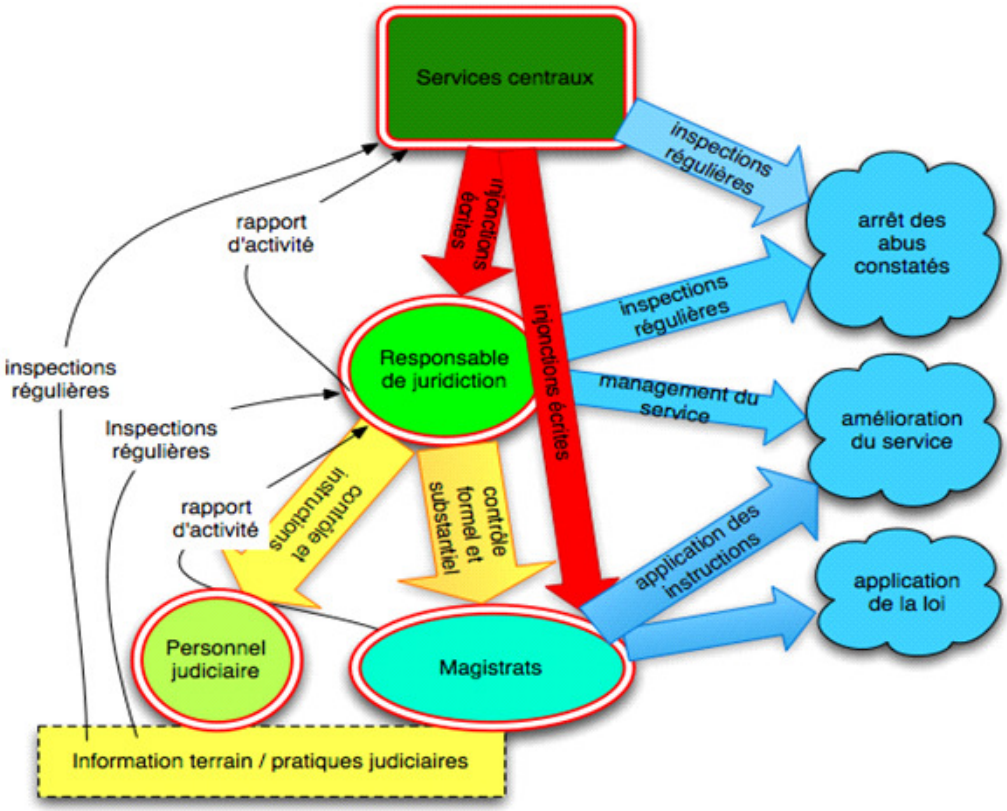
Schéma N° 3 : La collaboration verticale.

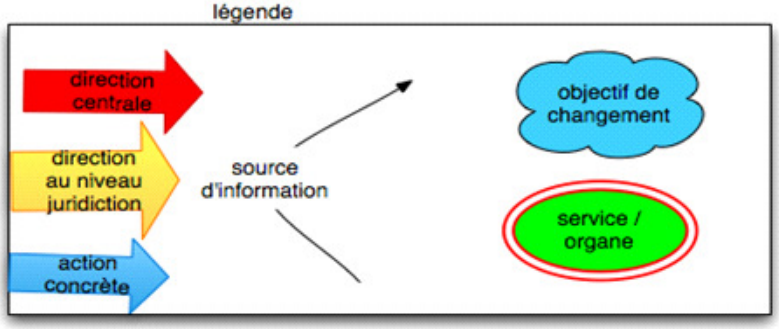
Etat des lieux de la collaboration verticale





Objectifs de la collaboration verticale





2. Une impulsion hiérarchique pour animer la chaîne

« Il faut qu'il y ait un suivi, une supervision, une inspection du travail, des manquements et lacunes existantes pour voir si on applique la loi. » Magistrat du siège, mars 2010

a. Information

Il est nécessaire que les informations puissent remonter de la base ou des niveaux intermédiaires vers les niveaux supérieurs :

- ✓ Par le biais de rapports d'activités des magistrats mais aussi du personnel judiciaire vers les responsables de juridiction ;
- ✓ Par des inspections régulières des responsables de juridiction vers le travail de terrain des magistrats et du personnel judiciaire ;
- ✓ Par l'exploitation effective des rapports mensuels et annuels des parquets et des juridictions par le Parquet Général de la République et la Cour suprême.

b. Direction, contrôle et sanction

- ✓ Le pouvoir de direction doit être activé, notamment par la diffusion des instructions écrites émanant de l'IGJ et du Parquet Général de la République vers les organes judiciaires provinciaux, puis des responsables des juridictions vers les magistrats.
- ✓ Conformément à la loi et aux priorités stratégiques du Plan d'Action 2006-2010, des avertissements puis des sanctions devraient être édictées à l'encontre des magistrats contrevenants par l'IGJ.

Afin de favoriser l'élaboration et la diffusion des instructions hiérarchiques, il pourrait être créé au sein du Parquet Général de la République et de la Cour suprême un service chargé de ces deux tâches.

Un appui technique et matériel permettant son bon fonctionnement pourrait être apporté par les partenaires techniques et financiers du Ministère de la Justice.

Des partenaires du Ministère nous ont suggéré qu'un partenariat technique avec un parquet ou une Cour suprême étrangère pourrait être envisagé pour compléter cet appui.

c. Prise de responsabilité au niveau intermédiaire

La direction nécessite une prise de responsabilité des agents de l'Etat assumant les postes de direction. Le fonctionnement hiérarchique de l'institution judiciaire a pour objectif d'assurer un contrôle central des décisions particulières qui sont prises localement, d'unifier les décisions et les pratiques.

Ce système ne peut fonctionner que si chacun exerce sa responsabilité en prenant des initiatives, dans le cadre de ses attributions, afin d'éprouver les limites de son pouvoir et d'influencer l'ensemble du système.

Le faible nombre de saisines de la juridiction administrative et constitutionnelle montre une certaine frilosité des autorités intermédiaires à mettre en jeu leur pouvoir de décision. Dans le fonctionnement de la magistrature, tout se passe comme si les responsables intermédiaires n'exerçaient pas pleinement leur domaine de responsabilité, ne souhaitant pas se faire censurer ou « casser » par l'échelon supérieur.

Afin de permettre au système judiciaire de s'ajuster aux réalités et de s'harmoniser, il est cependant nécessaire de mettre à l'épreuve les limites du domaine d'action de chacun.

B. Collaboration « horizontale » et « semi verticale » : la Coordination des actions

Synthèse sur la collaboration « horizontale » et « semi verticale » : la Coordination des actions		
/sfonctionnements	Leviers d'actions	Objectifs
ıs de direction des OMP sur les ᵖJ	- Présence des OMP et procureurs dans les communes - Activation des pouvoirs de direction - Augmentation des moyens matériels en vue d'exercer le contrôle	Direction effective de tous les OMP sur tous les OPJ
ollaboration formelle entre sponsables de juridiction	- Renforcement des cadres de concertation - Instructions hiérarchiques	Coordination sur le fond entre les responsables de juridictions et entre les magistrats.
anque de contrôle de la llaboration secrétariat des rquets, Greffe	- Revalorisation du statut des AOJ - Instructions hiérarchiques - Augmentation des moyens matériels d'exercer le contrôle	Contrôle par les responsables des juridictions des relations professionnelles entre secrétariats des parquets et greffe.

Il existe deux types de relations entre organes différents :

- ✓ les relations entre organes « indépendants » les uns des autres, comme le ministère public et le TGI par exemple. Il s'agit de relations « horizontales ».
- ✓ les relations d'organes entre lesquels il existe un pouvoir de direction et de contrôle. C'est le cas du ministère public et de la PJ par exemple. Il s'agit de relations « semi verticales ».

1. État des lieux et perceptions

a. Collaboration officielle « par le haut »

Les 5 OPJ que nous avons interrogés nous ont cité le procureur de la République comme leur interlocuteur direct au sein du ministère public. Deux d'entre eux seulement citent également les autres OMP.

Or la loi prévoit que l'ensemble des OMP exercent directement leur autorité sur les OPJ : « Les OMP= peuvent charger les officiers de police judiciaire d'effectuer, en se conformant à la loi, tous actes de leur compétence prévus au chapitre précédent qu'ils déterminent. » Article 26 du code de procédure pénale.

De la même manière, trois magistrats interrogés nous ont indiqué que la collaboration avec l'administration locale au sein de la juridiction était assurée entre le responsable de la juridiction et l'Administrateur communal, dans le cadre des réunions hebdomadaires de sécurité.

Tout se passe comme si la coordination entre organes était perçue comme une affaire « des chefs », des responsables. Le fonctionnement hiérarchique impose évidemment que la coordination entre organes soit dirigée et contrôlée par les responsables des différents organes.

Mais le bon fonctionnement de la chaîne nécessite une coordination des actions au niveau des acteurs eux mêmes, et pas seulement des responsables. Cette coordination inter acteurs est même expressément prévue par la loi, pour le cas des instructions données par les OMP aux OPJ.

b. Collaboration pratique « par le bas »

L'avancement des dossiers, et notamment leur transmission d'un organe à un autre, ne peut s'effectuer par la seule Coordination entre Responsables de juridictions.

Plusieurs Magistrats nous ont fait part de la collaboration existante entre le secrétariat des parquets et le greffe du TGI lors de la fixation des dossiers.

« On a une collaboration entre le secrétariat du parquet et le greffe du tribunal en ce qui concerne la fixation et la signification des jugements ». Substitut du procureur, avril 2010

Dans une situation où les greffes et secrétariats des parquets sont peu contrôlés par les responsables des juridictions et procureurs, et où les agents de l'ordre judiciaire souffrent d'un manque de reconnaissance et de formation, les risques de dérives sont élevés.

La durée très longue des phases « administratives » de la procédure, confirme que cette coordination quasi autonome « par le bas » n'est pas satisfaisante pour le bon fonctionnement de la chaîne pénale.

Schéma n°4 : La collaboration horizontale telle que prévue par la loi.

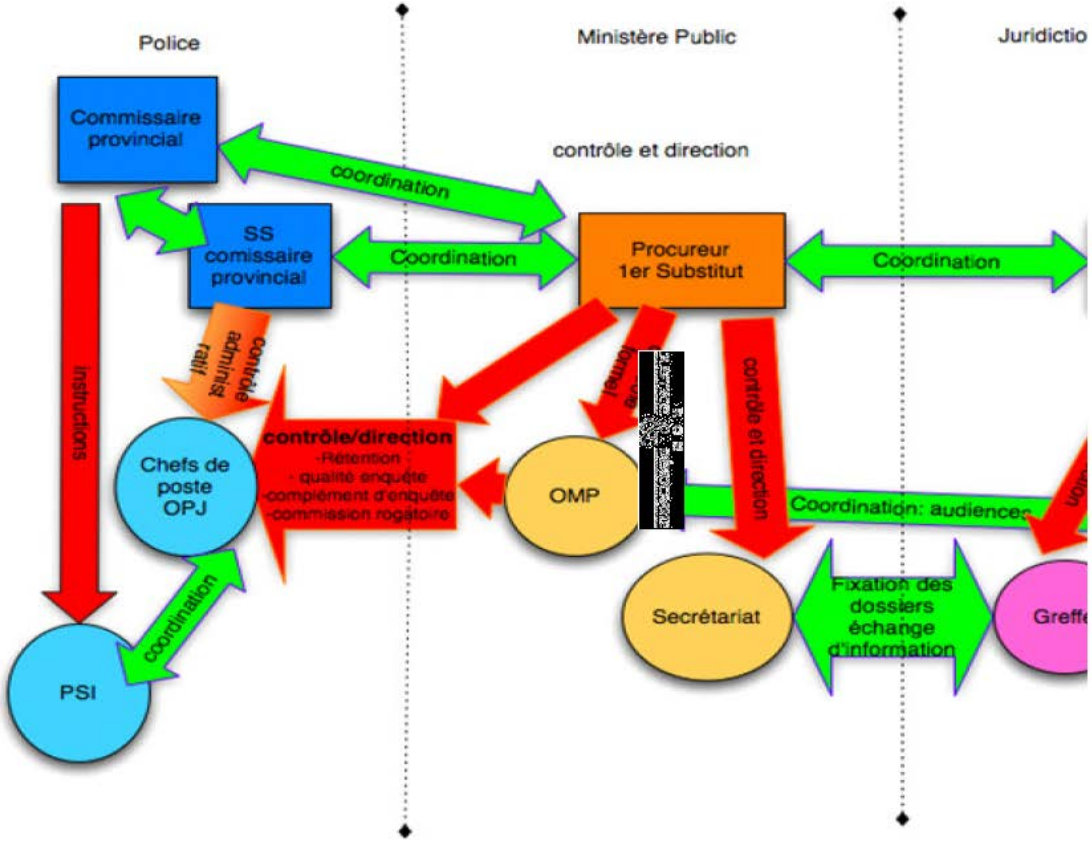
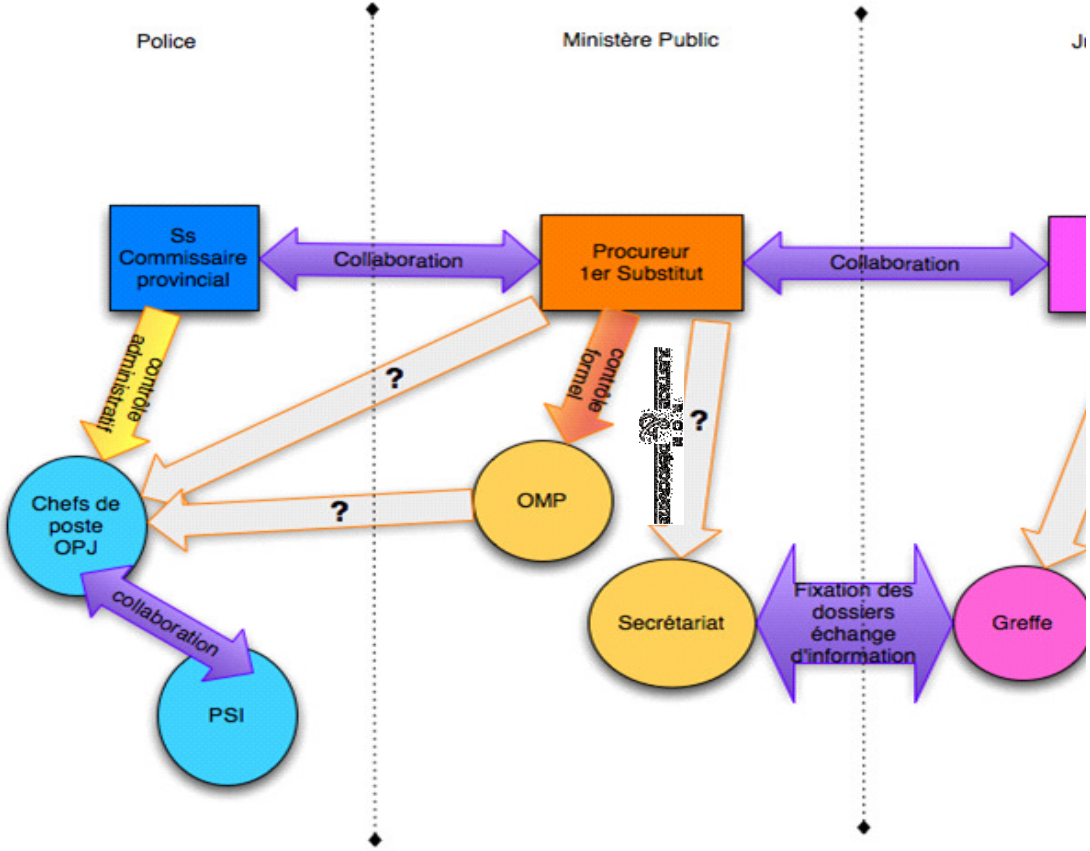


Schéma n°5 : La collaboration horizontale en pratique.



2. Les Procédures de collaboration pour animer la chaîne

a. Coordination entre les institutions à tous les niveaux

- ✓ Les relations professionnelles entre les greffes et les secrétariats des parquets devraient être dirigées et contrôlées par les présidents des TGI et les procureurs de la République, mais aussi par les magistrats et les OMP.

- ✓ La coordination entre les responsables des juridictions devrait être régulière et porter tant sur le fond que sur les dysfonctionnements pratiques dans les phases administratives de la procédure et sur les moyens pratiques à mettre en œuvre pour les limiter.

- ✓ La communication entre les OMP et les magistrats du siège devrait être renforcée, notamment à travers les ateliers de coordination des acteurs de la chaîne pénale.

b. Contrôle et direction des OMP sur les OPJ

« Il faut que les OMP nous visitent » OPJ en province de Ruyigi, mars 2010

« Les OMP se plaignent souvent de la qualité de l'enquête effectuée par les OPJ » Substitut du procureur, avril 2010.

Le Procureur de la République ne peut diriger seul l'action des OPJ du ressort de sa juridiction. Il est nécessaire que des instructions soient données aux OMP pour leur permettre d'exercer de manière effective leur pouvoir de direction et de contrôle sur les OPJ.

Nous suggérons ici 2 mesures qui pourraient être prises :

1. Un OMP pourrait être nommé « point focal » pour chaque commune du ressort de son parquet. Il serait spécifiquement chargé de superviser l'action des OPJ dans cette commune, se rendre sur place au moins une fois par semaine, et fournir des rapports réguliers au procureur de la République.

2. Il est absolument nécessaire que les OPJ aient la possibilité de contacter le ministère public immédiatement après la commission des faits constitutifs d'une infraction. Pour rendre possible cette direction instantanée, il est nécessaire d'instaurer une permanence pénale tournante au sein des parquets la nuit, les week end et les jours fériés. L'effectivité de cette mesure nécessite également la fourniture de moyens de communication aux OPJ.

III.NECESSITE DE L'ASSISTANCE LEGALE POUR RAPPROCHER LA JUSTICE DES JUSTICIABLES

Le constat général des 32 entretiens réalisés avec des membres de la population confrontés à la justice pénale est une double et large incompréhension :

- ✓ Incompréhension du fonctionnement de la justice par la population ;
- ✓ Incompréhension des attentes de la population par les membres de l'institution.

Ces perceptions peuvent être mises en perspective avec le fait que, selon notre enquête, un avocat était présent dans environ 2,5% des affaires pénales ouvertes en 2008.

En l'absence de système d'assistance généralisé, les justiciables n'ont pas d'intermédiaire dans leur rapport avec le système.

Dans de nombreux cas, la population a du mal à accepter des décisions judiciaires qu'elle ne comprend pas.

« Rétablir la confiance de la population dans la justice en rapprochant la justice des justiciables» est l'objectif global n°5 du Plan d'Action du Ministère de la Justice.

Nous allons voir ici quels sont les aspects de ce manque de confiance, avant d'énoncer la nécessité de mettre sur pied une assistance légale aux justiciables.

Synthèse sur l'assistance légale aux justiciables		
Dysfonctionnements	Leviers d'actions	Objectifs
Non compréhension et « mal » compréhension du système judiciaire Rôle ambigu des témoins	Initier un système d'assistance « de masse » pour les justiciables confrontés à la justice pénale	Le justiciable est informé et assisté Le rapport entre témoins, victimes et prévenus est normalisé
Absence de réparation Troubles sociaux provoqués par l'incarcération	Instructions et directives données aux magistrats	Les justiciables font valoir leurs droits à la réparation Le taux de détention provisoire est réduit
Rôle de la victime dans la recherche des preuves et des auteurs	Contrôle des OMP sur l'action des OPJ Amélioration des moyens d'action des OPJ	La PJ effectue elle-même les actes d'enquête

A. Situation et perceptions

1. Un étranger dans le monde de la justice

« Dans mon affaire non, je n'ai pas vu l'utilité de la justice. En général peut être… Je ne sais pas. » Entretien Population n°28

a. Légitimité de l'institution

Des études précédentes l'ont déjà mis en évidence[45], nos entretiens le confirment : les institutions judiciaires jouissent d'une certaine légitimité *a priori* de la part de la population qui ne remet pas en cause ni leur existence, ni leur mandat. Cependant, leur fonctionnement ne répond pas aux attentes de cette même population.

b. « Non compréhension » du système

« Moi je me suis demandé : est ce que je vais être emprisonné sans savoir ce que j'ai fait ? » Entretien population n°38

La population ne comprend pas le fonctionnement du système pénal. Sur les 32 personnes interrogées et ayant eu affaire avec la justice pénale, 15 nous ont indiqué qu'elles « attendaient », sans savoir quelle allait être la prochaine étape de la procédure.

Les acteurs judiciaires eux-mêmes nous ont fait part de la méconnaissance des lois pénales et de la procédure par la population :

« La procédure d'appel n'est pas adaptée car les justiciables ne connaissent pas la procédure pénale ». Substitut du procureur, avril 2010

« Les doléances les plus fréquentes sont celles de savoir comment porter plainte lors d'une infraction ». Procureur, mars 2010

Les conséquences de cette ignorance de la loi pénale sont multiples :

Les personnes poursuivies ne comprennent pas les étapes temporelles de la procédure. Ainsi elles ne comprennent pas le sens des actions des institutions judiciaires :

«Je n'ai aucune perception des institutions judiciaires puisque je n'ai aucun contact avec eux. Depuis que je suis ici, je n'ai jamais comparu.» Entretien Population n°20

Ces incompréhensions prennent un tour particulièrement déroutant lorsque la durée de la procédure s'allonge, comme c'est fréquemment le cas.

[45] **Voir notamment Dominik Kohlhagen, *le tribunal face au terrain*, RCN, Bujumbura, 2008 et Programme Gutwara Neza, *Perception de la justice de proximité au Burundi*, Bujumbura, 2008.**

«*Je suis venu ici en prison et depuis cette date en novembre 2007, je n'ai jamais comparu. J'ai attendu qu'on me convoque mais en vain. J'ai passé l'an 2008 en écrivant des lettres adressées au procureur de la Mairie, espérant qu'il allait me convoquer mais en vain. L'an 2009 aussi s'est terminé comme ça.*

Et bien je suis là, je ne comparais plus et je ne sais même pas où est l'affaire. » Entretien Population n° 33

De leur côté, les victimes et les parties civiles ne comprennent pas non plus les décisions des autorités, notamment les libérations provisoires des personnes poursuivies.

« Comme on m'avait dit que l'affaire avait quitté la police et qu'elle avait été transférée au parquet, on aurait dû me convoquer pour que je m'explique, moi aussi.

Mais voilà que; l'auteur présumé est libéré : la justice n'a pas fait son travail. » Entretien population n°17

La colère suscitée par la libération de personnes poursuivies est notamment due à la peur des représailles de la part de ces dernières. Lors d'un entretien, une jeune femme nous a fait part de ses craintes que son père, accusé de complicité du meurtre de sa femme, ne s'en prenne à elle s'il était libéré car elle avait témoigné contre lui :

« On ne voudrait surtout pas que notre père incarcéré soit relâché : on a peur qu'il vienne nous tuer. » Entretien population n°16

Cette incompréhension peut être mise en relation avec le phénomène du « lynchage » ou « justice privée » ou « populaire » qui existe au Burundi.

Selon l'ONG Human Rights Watch, 74 personnes auraient été tuées suite à des actions de « justice populaire » au Burundi en 2009[46].

De manière générale, les personnes impliquées ne savent pas prendre part et faire valoir leurs intérêts dans la procédure judiciaire :

1. Les condamnés n'ont pas la capacité de faire appel : *« Souvent les délais d'appel prennent fin sans que le justiciable en ait eu connaissance »* Procureur, avril 2010
2. Les plaignants ne savent pas où s'adresser, et auprès de qui déposer une plainte : *« On doit orienter la population. Des fois, ils ne savent pas où s'adresser quand il s'agit de matière civile ou pénale ».* Procureur, avril 2010
3. Les victimes ne connaissent souvent pas la procédure de constitution de partie civile, ce qui les empêche de faire valoir leurs intérêts, et d'obtenir réparation du préjudice subi.

[46] Human Rights Watch, *Mob Justice in Burundi, Official complicity and impunity*, rapport Human Right watch, Mars 2010, 93 pages.

c. « Mal compréhension » du système

Parallèlement à l'ignorance du système, il existe également une compréhension erronée de son fonctionnement, comme par exemple la confusion communément opérée par la population entre un prévenu (personne arrêtée car soupçonnée d'avoir commis une infraction) et un coupable (auteur de l'infraction condamné).

« Les administratifs trouvaient que l'on pouvait régler cela à l'amiable, mais la population m'a condamné en me conduisant à la police. Je n'ai pas encore été jugé. » Entretien population n°23

Pour la population, une fois qu'une personne soupçonnée est conduite à la police, elle la considère comme « déjà condamnée ». Cet amalgame pourrait expliquer en partie les réactions virulentes de la communauté en cas de libération provisoire de personnes poursuivies.

d. Un sentiment d'abandon dans la recherche de la manifestation de la vérité

Il est fréquent que les plaignants soient mis à contribution dans la collecte des preuves ou dans la recherche des auteurs de l'infraction.

Dans ces cas, la police judiciaire demande aux victimes ou aux plaignants de financer la collecte des preuves, voire d'effectuer eux-mêmes les actes de l'enquête.

« Dans mon affaire, je n'ai pas vu son utilité car c'est à moi qu'on donnait des mandats d'arrêt de ces personnes pour que je les amène moi-même (à la police).» Entretien population n°17.

La Police invoque le manque de moyens matériels pour expliquer cette pratique. Le manque de moyens, notamment de déplacement, est réel à la police judiciaire. Ce manque n'explique pourtant pas cette pratique qui consiste à refuser d'assurer une obligation professionnelle.

2. L'institution judiciaire, source de dissension sociale ?

a. Les troubles sociaux créés par l'incarcération

« Les conséquences (de mon placement en détention préventive) sont nombreuses, je ne peux pas les énumérer toutes. Premièrement je suis devenu handicapé, je ne peux plus soutenir la famille. Les enfants ont abandonné l'école car leur mère ne peut pas les nourrir. Ma femme aussi ne vit pas bien. Même le pays perd beaucoup

car je ne produis plus. La vie est très mauvaise. Je ne dors pas bien, je ne mange pas bien. Quand je vois le jour se terminer, je chante. » Entretien population n°33

L'incarcération, notamment la détention préventive, a des effets dévastateurs sur le lien social.

- ✓ Les victimes ou témoins sont souvent l'objet de menaces sérieuses de la part des personnes incarcérées ;
- ✓ L'incarcération d'un membre de la famille en capacité de travailler pose généralement de graves problèmes économiques à l'ensemble de la famille ;
- ✓ Le tissu social communautaire et les relations de voisinage se détériorent :

« Pour les enfants qui ont témoigné, c'est évident qu'ils ne sont plus en bons termes avec les femmes des détenus alors qu'ils étaient des voisins. » Entretien population n°13

« Comme on ne peut rien faire contre la famille qui nous a fait incarcérée, on se retient. » Entretien population n°14 (même affaire que l'entretien précédent).

b. Le rôle insoutenable donné aux témoins

À charge ou à décharge, le récit des témoins peut suffire à condamner un individu, ou à le faire échapper à la condamnation. Les pressions exercées sur les témoins sont fortes et une relation ambiguë avec les prévenus, les victimes, la communauté et les institutions a tendance à s'installer.

Voilà le récit d'un prévenu incarcéré pour coups et blessures à propos de la victime présumée qui a témoigné contre lui :

« Ce qui me pose le plus de problème ? C'est Alain qui me propose toujours d'échanger ma libération contre ma propriété foncière.» Entretien population n°23

L'absence de preuve alternative au témoignage nourrit également le désir de vengeance de la part des condamnés : sans le témoignage déterminant, pas de condamnation. La responsabilité de la condamnation peut ainsi s'incarner dans la seule personne du témoin à charge.

c. L'absence de réparation

La réparation effective du préjudice subi est difficile à exécuter et le plus souvent virtuelle :

- ✓ Les condamnés sont rarement solvables ;

- ✓ Le taux d'exécution des jugements au Burundi[47] est encore insuffisant[48] ;
- ✓ L'absence d'assistance légale compromet la possibilité pour les victimes de pouvoir se porter partie civile.

B. Initier un système d'assistance légale « de masse »

Pour améliorer le rapport de la population à l'institution de la justice, il est nécessaire d'organiser un système d'assistance légale des justiciables. Ce système permettrait aux justiciables :

- ✓ De faire valoir leurs droits, notamment le droit à réparation du préjudice subi ;
- ✓ De mieux accomplir leurs démarches auprès des institutions ;
- ✓ D'être informés sur les étapes et le fonctionnement de la justice ;
- ✓ De recourir à une sorte de « médiateur » lorsqu'une affaire pénale détériore la cohésion de la communauté ;
- ✓ De soulever les vices de procédure, notamment sur la régularité de la détention.

De nombreux acteurs interviennent au Burundi dans le champ de l'assistance juridique[49]. Cependant, il s'agit de programmes limités dans le temps, l'espace et le domaine d'action. Pour rappel, au cours de l'enquête, nous n'avons relevé que 2,5% d'affaires suivies par un avocat. Afin que les programmes d'assistance légale contribuent à faire évoluer positivement la pratique de la justice et la perception que la population en a, il est nécessaire que l'ensemble des justiciables puissent y avoir accès. C'est ce que nous appelons l'assistance judiciaire« de masse ». Au regard des capacités d'action limitées du Barreau[50]et de l'inexistence à ce jour de programme d'assistance « de masse », il pourrait être envisagé d'expérimenter des programmes pilotes d'assistance dans des communes ciblées. Les résultats de ces expérimentations permettraient de dégager les programmes les plus efficaces qui pourraient être reproduits à plus grande échelle.

[47] Les insuffisances et les lenteurs en matière d'exécution des jugements ont été notamment analysées par Dominik Kohlhagen, « *Le tribunal face au terrain...,* » op. cCit., p 24 et suivantes.

[48] L'amélioration du taux d'exécution fait partie des priorités du Plan d'Action du Ministère de la Justice 2006 / 2010.

[49] Avocats Sans Frontières (ASF), Ligue Iteka, Association Burundaise pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues (APRODH), etc...

[50] Le Burundi compte moins de 200 avocats pour une population de plus de 8 millions d'habitants, la plupart concentrés à Bujumbura.

PARTIE III : ANALYSE DETAILLEE DES DYSFONCTIONNEMENTS PAR ETAPE DE PROCEDURE

Après avoir analysé les dysfonctionnements généraux de la chaîne pénale, nous allons à présent nous y intéresser de manière chronologique à travers les différentes étapes de la procédure.

La majorité des procédures sont ouvertes par une enquête de police judiciaire (I). Ensuite le ministère public procède à l'instruction (II) au cours de laquelle il est procédé ou non au placement en détention préventive du prévenu (III).

À l'issue de l'instruction, le dossier est éventuellement transmis au TGI qui prononce un jugement (IV). Ensuite le jugement est exécuté par le ministère public et éventuellement l'administration pénitentiaire (V).

Pour chacune de ces étapes nous procéderons à l'exposé synthétique du cadre légal des acteurs (A) avant de présenter en détail l'état des lieux observé lors de notre enquête (B).

I.L'ENQUETE DE LA POLICE JUDICIAIRE

« L'étape la plus importante de la chaîne pénale, c'est l'enquête judiciaire : si l'enquête est mal faite, cela peut fausser les pistes pour la suite. » Juge du siège, mars 2010

L'enquête judiciaire est la première phase de traitement d'une affaire pénale. Elle est effectuée par la police judiciaire, placée sous le contrôle du ministère public.

L'enquête est d'une importance déterminante pour la suite de la procédure à 3 points de vue:

- ✓ C'est à cette phase que commence la procédure judiciaire pour la grande majorité des affaires pénales : c'est le cas pour 79,6 % des affaires ouvertes en 2008[51] ;
- ✓ Au cours de l'enquête, un grand nombre de personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction sont privées de liberté et placées en garde à vue par l'OPJ ;
- ✓ La récolte des preuves au moment de l'enquête a un impact déterminant sur la manifestation de la vérité.

[51] Les cas d'affaires ouvertes par une enquête de police judiciaire sont au nombre de 6858, sur 8664 cas relevés.

A. Synthèse

Schéma N° 6 : L'enquête judiciaire telle que prévue par la loi

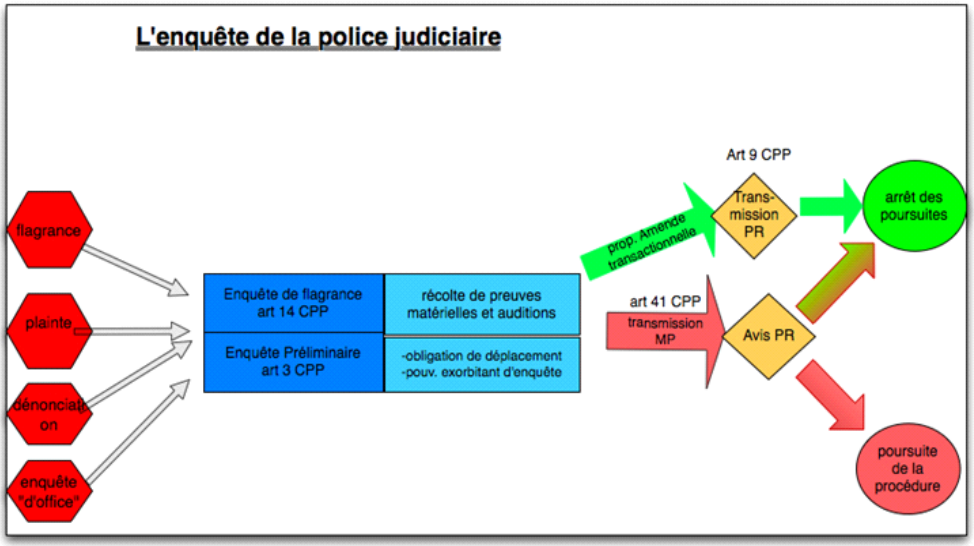
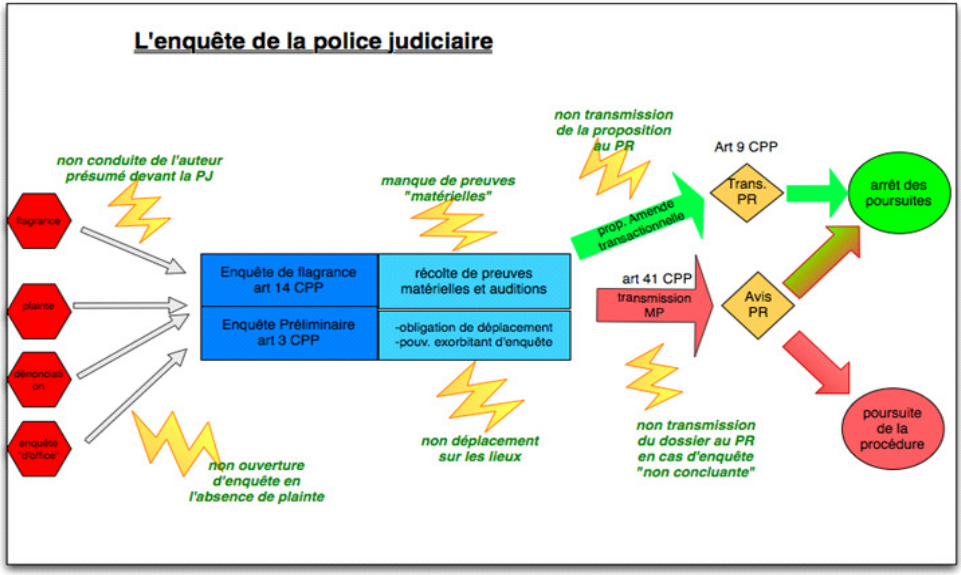


Schéma N° 7 : Les dysfonctionnements lors de l'enquête judiciaire



1. Objectifs, Principes et enjeux

L'enquête consiste pour la police judiciaire à rechercher les infractions commises sur le territoire, et de réunir tous les éléments de preuve nécessaires à la manifestation de la vérité en vue du traitement futur de l'affaire par les institutions judiciaires. Dans le cadre de l'enquête, les OPJ *« constatent les infractions qu'ils ont mission de rechercher ; ils reçoivent les dénonciations, plaintes et rapports relatifs à ces infractions »*[52].

Afin d'accomplir cette mission, les OPJ disposent d'un certain nombre de prérogatives qui sont différentes selon qu'il s'agit d'une enquête préliminaire ou d'une enquête de flagrance.

2. Le cadre légal par acteurs

a. L'OPJ

L'OPJ dispose de prérogatives différentes selon qu'il s'agit d'une enquête préliminaire ou d'une enquête de flagrance.

L'enquête préliminaire

L'enquête préliminaire est une enquête effectuée par la police judiciaire à la suite de la constatation d'une infraction. Elle désigne l'enquête effectuée hors cas de flagrance.

L'OPJ dispose des prérogatives suivantes :

1. Il reçoit les dénonciations, plaintes et rapports relatifs aux infractions (art 3 du CPP) ;
2. Il consigne les PV sur la nature et les circonstances des infractions (art 3 du CPP) ;
3. Il récolte les preuves et indices à charge et à décharge (art 3 du CPP) ;
4. Il auditionne les témoins et auteurs (art 3 du CPP) ;
5. Il procède à des saisies (art 6 du CPP) ;
6. Il convoque toute personne utile à l'enquête. La convocation doit être écrite et préciser le motif, le nom, le lieu et l'heure de la convocation (art 7 du CPP) ;
7. Il peut placer une personne soupçonnée en garde à vue (GAV) (art 58 du CPP) ;
8. Il conduit immédiatement l'auteur présumé devant l'autorité judiciaire si l'infraction est punissable de plus d'un an d'emprisonnement ou s'il existe des craintes de fuite (art. 8 du CPP) ;

[52] **Article 3, al 1 du CPP.**

9. Il propose le paiement d'une amende transactionnelle pour la commission d'une infraction punissable de moins d'un un (art 9 du CPP).

L'enquête de flagrance

L'enquête de flagrance porte sur une infraction « *qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre* », ou lorsqu' « *une personne est poursuivie par la clameur publique ou lorsqu'elle est trouvée porteuse d'effets, d'armes, d'instruments, de papiers faisant présumer qu'elle est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans un temps voisin de l'infraction* »[53].

Dans le cadre d'une enquête de flagrance, l'OPJ dispose des prérogatives exorbitantes suivantes :

1. Astreindre les personnes utiles (art. 17 du CPP) ;
2. Faire défense sans contrainte à toute personne de s'éloigner des lieux de commission pendant 48h (art 17 du CPP) ;
3. Placer en GAV ou rétention de sûreté les personnes soupçonnées d'être auteur de l'infraction (art 17 du CPP) ;
4. Requérir tout interprète, traducteur, médecin ou expert utile à l'enquête (art 18 du CPP) ;
5. Poursuivre l'auteur dans le ressort du TGI, et l'obliger à comparaître avec ou sans contrainte (art 19 du CPP) ;

Effectuer des perquisitions, muni d'un mandat (art 20 du CPP).

Les obligations de l'OPJ

Dans le cadre de l'enquête, qu'elle soit préliminaire ou de flagrance, l'OPJ est soumis aux obligations suivantes :

1. Dresser un PV pour les constatations, auditions et interrogatoires dans les formes de l'article 4 du CPP et pour les saisies (art 6 du CPP) ;
2. Transmettre sans délai au procureur de la République l'invitation au paiement d'une amende transactionnelle (art 11 du CPP) ;
3. Se munir d'un mandat pour toute perquisition (art 20 du CPP) ;
4. Assumer la responsabilité des GAV (art 58 du CPP).

Au titre de la direction des OPJ par le ministère public, l'OPJ est en outre tenu de :

[53] **Article 14 du CPP.**

1. Transmettre directement les PV au procureur de la République (art 5 du CPP) ;
2. Transmettre sans délai au procureur de la République l'invitation au paiement d'une amende transactionnelle (art 11 du CPP) ;
3. Enquêter sur les affaires qui lui sont enjoints par le procureur de la République (art 38 du CPP) et par le procureur général (art 35 du CPP) ;
4. Exercer son activité sous la direction et le contrôle du procureur de la République (art 40 du CPP) ;
5. Se dessaisir de l'affaire à l'arrivée du Procureur de la République sur les lieux (art 43 du CPP) ; Informer le procureur de la République de la découverte d'un cadavre, si possible avant de se rendre sur place (art 46 du CPP).

b. Le Procureur de la République

L'enquête est effectuée sous la direction du ministère public. Le ministère public *«dirige et contrôle les activités de la police judiciaire, des agents publics ayant la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire»*[54].

Cette direction s'exprime essentiellement à travers 4 dispositions :

- ✓ Le Procureur de la République peut enjoindre un OPJ d'enquêter sur une affaire ;
- ✓ Le Procureur de la République dessaisit l'OPJ par son arrivée sur les lieux ;
- ✓ Le Procureur de la République reçoit sans délai les P.V. dressés par les OPJ ;
- ✓ Le Procureur de la République reçoit les dossiers constitués par les OPJ sur *toutes les enquêtes menées* (combinaison des articles 5 et 41 du CPP).

c. La Population :

Droits de la personne soupçonnée :

- Ne pas signer le PV de garde à vue ;
- Ne pas déposer sous serment devant l'OPJ (art 17 du CPP).

Obligations de toute la population :

- Déférer aux convocations des OPJ (art 7 du CPP) ;
- Déposer sous serment devant l'OPJ en cas d'infraction flagrante (art 17 du CPP).

[54] **Article 22 du CPP.**

3. La Pratique

Dans la pratique, on peut noter les dysfonctionnements suivants :

- ✓ Existence de nombreuses infractions qui ne sont pas portées à la connaissance des OPJ, et qui ne font l'objet d'aucune procédure ;
- ✓ Le rôle quelquefois important que le voisinage et l'administration locale sont amenés à jouer dans la constatation des infractions et la collecte des preuves ;
- ✓ L'accent mis par les OPJ sur les preuves testimoniales au détriment des preuves matérielles ;
- ✓ L'absence de transmission immédiate et systématique des enquêtes au MP, notamment pour les enquêtes « non concluantes » et celles qui ont fait l'objet d'une proposition d'amende transactionnelle.

4. Contraintes et enjeux

Quadrillage judiciaire du pays

En principe, il est prévu que chaque commune du Burundi soit dotée d'un poste de police avec au moins un OPJ. Or ce n'est pas le cas actuellement, et plusieurs communes ne disposent pas d'OPJ. Des nominations devraient intervenir en 2011 permettant d'atteindre cet objectif.

Ces lacunes dans le quadrillage du pays ne permettent pas à la police judiciaire d'exercer la contrainte nécessaire pour sécuriser les lieux de commission d'une infraction ou pour appréhender une personne soupçonnée. La PJ doit alors faire appel à des agents et officiers de la police de sécurité intérieure[55].

Enjeux de la qualité de l'enquête

Impact sur la suite de la procédure :

De l'avis de nombreux acteurs, si l'enquête préliminaire est mauvaise ou insuffisante, la suite de la procédure est compromise. La manifestation de la vérité induit souvent la présence de preuves dont la collecte nécessite une intervention rapide, qui ne peut donc qu'être effectuée pendant l'enquête de police.

La Police judiciaire : vitrine des institutions judiciaires

La police judiciaire est la seule institution pénale présente au niveau communal. C'est la première institution à intervenir, la plus proche et quelquefois le seul interlocuteur institutionnel de la population.

[55] **Cette pratique nous été mentionnée lors des 3 entretiens réalisés avec des OPJ.**

Vers une professionnalisation des OPJ ?

Les lacunes professionnelles des OPJ sont régulièrement soulignées par les acteurs de la chaîne pénale et les observateurs.

Afin de pallier à cette difficulté, des actions visant le renforcement de leurs capacités professionnelles sont actuellement en cours, sous la coordination du commissariat à la formation de la PNB. Ainsi, un programme de formation continue complet concernant 370 officiers et brigadiers de la police judiciaire est en cours depuis début 2009[56]. Une certaine amélioration dans la qualité de leurs prestations et le respect de la légalité est soulignée par quelques acteurs interviewés.

B. Etat des lieux

1. Ouverture de l'enquête

a. Découverte de l'infraction et saisine de la police

La criminalité non traitée par la police :

Les infractions ne font pas toutes l'objet d'une procédure judiciaire. Une partie de la criminalité dite «non visible» ne parvient pas à la police judiciaire.

Les OPJ rencontrés nous ont fait part de l'existence d'infractions connues de la population mais qui ne sont jamais portées à leur connaissance.

« On devrait dispenser [des formations en droit] aux chefs collinaires qui se saisissent parfois des affaires qui ne sont pas de leur compétence. » Entretien PJ 2

Soit ces affaires ne sont jamais connues des services de police, soit elles le sont après un certain temps, ce qui compromet le résultat de l'enquête :

« Il y a des gens qui continuent à s'adresser aux chefs collinaires pour les affaires pénales. Ces chefs estiment d'ailleurs que ne pas s'adresser d'abord à eux pour ces affaires serait « mésestimer » leur importance. Ces chefs finissent finalement par nous envoyer l'affaire, mais il est souvent trop tard. » Entretien PJ 3

Une partie non négligeable des infractions échappe donc à la connaissance rapide des institutions chargées de leur traitement.

[56] **Ce programme de 500 h de formation est piloté par la CTB et le commissariat à la formation de la PNB. Il comporte un volet «juridique» et un volet «techniques d'enquêtes». Le volet juridique a été exécuté en 2009 par l'Université de Ngozi.**

« L'écueil reste au niveau des autorités de base qui veulent régler les affaires pénales en les arrangeant à l'amiable. Mais heureusement qu'ils commencent à comprendre qu'ils n'ont pas cette compétence. » Entretien PJ 4

Au regard des difficultés de la justice pénale et du manque de compréhension du système pénal par la population, la pratique consistant à « régler » les affaires en dehors du système pénal officiel n'est pas surprenante. Ces pratiques, qui ne font pas l'objet d'un traitement officiel, sont dès lors impossibles à quantifier et faussent inévitablement la mesure de la criminalité réelle, et plus généralement du volume des affaires pénales au Burundi.

Déplacement de l'OPJ sur les lieux de l'infraction

Les OPJ ont l'obligation légale de se transporter sur les lieux de commission de l'infraction.

En pratique, on remarque des manquements à cette obligation.

« Sans mentir vraiment, on [n'effectue pas de descente sur le terrain]. On n'a pas de moyens de déplacement pour y arriver. On se contente plutôt des rapports des chefs collinaires pour connaître la situation de leurs localités. Si on a besoin d'une information quelconque, on convoque le Chef collinaire pour s'enquérir de la situation. » Entretien PJ 2

Les difficultés matérielles liées au déplacement sont de première importance[57].

Les OPJ ne sont pas véhiculés et dépendent souvent du déplacement d'une autorité administrative pour se rendre sur le terrain. Cependant, la présence sur les lieux est une obligation légale, et est indispensable à la réalisation d'une bonne enquête (récolte des preuves, consignation des circonstances de l'infraction). La présence sur les lieux ne peut pas être conditionnée à la disponibilité d'un moyen de déplacement motorisé.

b. Intervention du voisinage et rôle des autorités de base lors de l'enquête judiciaire

Du fait de l'éloignement de l'OPJ du lieu de l'infraction, deux acteurs sont souvent amenés à jouer un rôle décisif lors de la constatation de l'infraction :

[57] Les 5 OPJ rencontrés nous ont tous fait part des difficultés relatives à leur déplacement.

- ✓ Le voisinage[58] ;
- ✓ Les autorités administratives au niveau local (zone, colline).

Selon les OPJ interrogés, l'aide des administratifs dans la constatation des infractions est essentielle à plusieurs niveaux : information, prêt de véhicule, appréhension des individus.

« [Les autorités de base jouent] un très grand rôle. Si on ne collabore pas avec surtout les autorités de base, on ne peut rien savoir sur la réalité de terrain. » Entretien PJ 2

« Elles nous aident beaucoup à appréhender les malfaiteurs. Encore plus les chefs collinaires peuvent venir nous demander des mandats d'amener pour appréhender les malfaiteurs pour nous les faire parvenir juste après. Ou bien elles peuvent nous informer sur tout ce qui se passe, ou bien aussi nous communiquer par téléphone en demandant de l'aide après avoir attrapé un voleur. » Entretien PJ 3

Face à ces pratiques, n'y a-t-il pas lieu de s'inquiéter du risque d'ingérence de la part de la population ou des autorités administratives ?

Si la contribution de la population et des autorités est évidente (présence sur les lieux de l'infraction, moyens de déplacement,…) elle pose également des questions.

En effet, l'intervention de ces « acteurs informels » comporte des risques pour le respect de la procédure et de la loi pénale.

Les OPJ tirent leurs responsabilités en matière pénale d'un certain nombre de caractéristiques censées garantir leur neutralité :

- ✓ Ils sont formés aux principes juridiques et aux techniques d'enquête, ce qui devrait permettre le respect des procédures pénales qui leur sont destinées ;

Leur action est encadrée par le procureur, garant de l'application de la loi pénale,ce qui leur donne la légitimité institutionnelle d'exercer un pouvoir de contrainte (rétention, convocation, perquisition…).

L'intervention des autorités de base ne peut présenter les mêmes garanties, et risque dans certains cas de remettre en question l'impératif de neutralité qui incombe aux OPJ.

[58] Huit personnes rencontrées nous ont fait part de l'aide que leur a apporté la population.

« Il arrive que l'enquête soit orientée c'est à dire que les autorités vous donnent l'injonction de suivre un cas qui s'est passé dans la commune. » Entretien PJ

Il semble que les tentatives d'influence, fragilisant la position et l'action des OPJ ne sont pas que le fait des autorités. Elles peuvent être également le fait de voisins, de membres de la famille, de tiers. L'impartialité devient alors en enjeu majeur :

« [L'enjeu] c'est de rester indépendant dans son boulot, éviter les influences quelconques qui peuvent nous rendre partiaux dans une affaire. » Entretien PJ 3

Un besoin de médiation ?

Les OPJ disposent de peu de marge de manœuvre dans leur action : ils exercent un pouvoir de contrainte, et leur intervention met automatiquement en marche la machine judiciaire, par la transmission des PV d'enquête au Procureur de la République qui exerce l'action publique.

La lenteur de la population à saisir immédiatement l'OPJ, et l'intervention des autorités de base illustrent également la réticence de la population à voir les affaires traitées par la justice. L'intervention des autorités est plus flexible et met l'accent sur la conciliation des protagonistes.

Dans certains cas les OPJ procèdent eux-mêmes à des conciliations :

« Si nous envoyons [les protagonistes d'une affaire] au tribunal, ils nous disent qu'ils préfèrent chez nous car c'est plus rapide car au tribunal ça peut passer une année sans jugement. A vrai dire, nous traitons aussi les cas à l'amiable. » Entretien PJ 2

Parallèlement au renforcement des capacités et de la situation des OPJ, il serait intéressant d'instaurer des modes alternatifs de résolution d'affaires pénales « mineures » qui soient plus satisfaisants pour la population et qui ne contreviendraient pas à la loi pénale.

2. La garde à vue

« La garde à vue est le fait de retenir, pour une cause et pendant une durée déterminée, une personne sur le lieu même de son interpellation, ou dans un local de police ou de sûreté, pour les besoins d'une mission de police judiciaire ou de justice.

La garde à vue ne peut être effectuée que par OPJ dénommé qui en assure le contrôle et en assume la responsabilité.» [59]

[59] Article 58 du CPP.

a. Le placement en GAV

Tout placement en GAV doit faire l'objet d'un PV dressé par l'OPJ responsable. Il doit être transmis immédiatement au Procureur de la République, comme tous les PV relatifs à une enquête. Un double est conservé sur place.

Il apparaît qu'en pratique, le Procureur est informé du placement en GAV à l'issue du délai de la GAV, voire au moment de la transmission du rapport au ministère public. Cette pratique, en plus de violer une règle de procédure impérative, ne permet pas au Procureur d'exercer son pouvoir de mettre fin à tout moment à la GAV[60], et de contrôler le pouvoir de contrainte de l'OPJ.

L'effet de cette absence de contrôle sur le placement est important : dans 34 % des cas de placement en GAV relevés, l'individu n'est finalement pas condamné à une peine d'emprisonnement ou est condamné à une peine inférieure à un an de servitude pénale. Pour les affaires ouvertes en 2008, 1251 personnes placées en garde à vue n'ont finalement pas été condamnées.

Nombre de GAV sans condamnation à une peine de prison

	Total GAV	GAV – Classement sans suite	GAV – absence de condamnation à une peine de prison	GAV – condamnation inférieure ou égale à 1 an de prison	Total GAV – absence condamnation à plus de 1 an prison
Nombre	4567	782	469	312	1563
Pourcentage	100%	17%	10%	7%	34%

Ces chiffres ne prennent pas en compte les cas de GAV qui n'ont pas fait l'objet d'un PV dont un exemplaire est gardé dans le dossier judiciaire. Le chiffre réel de rétentions pour lesquelles le gardé à vue n'a finalement pas été condamné peut donc être considéré comme supérieur au chiffre énoncé plus haut.

a. La vie en GAV

Tous les acteurs de la justice s'accordent à dire que les conditions matérielles de rétention en GAV dans les cachots de police sont extrêmement difficiles. Certains de ces cachots sont des « containers » en métal, dont la température en pleine journée est insupportable.

[60] **Article 60 du CPP.**

Les personnes placées en GAV ne disposent pas des prestations minimales accordées aux détenus. Elles ne reçoivent ni nourriture, ni savons. Les intervenants extérieurs apportant une aide aux détenus sont beaucoup plus rares qu'en prison, voire inexistants.

b. Le contrôle du ministère public / prolongation et fin de la GAV

Le Contrôle du Ministère public

La garde-à-vue ne peut excéder 7 jours[61]. Sur décision du MP, ce délai peut être prorogé de 7 jours. Cette décision semble difficile à obtenir :

« Si un OPJ appréhende un criminel dans une commune éloignée, il lui sera difficile de demander la prolongation de la GAV au procureur car se pose le problème du moyen de déplacement pour se rendre à la Province. » Procureur, avril 2010

S'il est déjà difficile pour l'OPJ de se rendre sur le lieu de commission d'une infraction, il peut l'être encore davantage de se déplacer au chef-lieu de province pour obtenir la prolongation de la GAV.

Or dans la majorité des cas, la GAV est bien supérieure à sept jours. Ce manque de contrôle de la GAV pose deux problèmes légaux immédiats :

- ✓ L'obligation de contrôle de légalité de la rétention judiciaire par le ministère public n'est pas effective ;
- ✓ L'obligation de décision du ministère public pour la prolongation de la GAV ne peut être exécutée.

L'obligation de contrôle n'est pas qu'une règle formelle : elle a une finalité substantielle qui consiste à limiter les rétentions abusives et non justifiées. La latitude laissée à l'OPJ dans le choix du placement en GAV est importante : les critères sont beaucoup plus souples que pour le choix du placement en détention préventive, d'où la nécessité d'un contrôle par le Procureur.

Ce manque de contrôle s'accompagne de deux autres manquements fréquemment constatés :

- ✓ L'absence de PV de prolongation de la GAV

Le PV de prolongation de GAV est le plus souvent absent du dossier judiciaire : sur

[61] **Article 60 du CPP.**

2317 cas de GAV supérieure à sept jours, nous n'avons trouvé que 78 PV de prolongation dans les dossiers (soit environ 4% des cas).

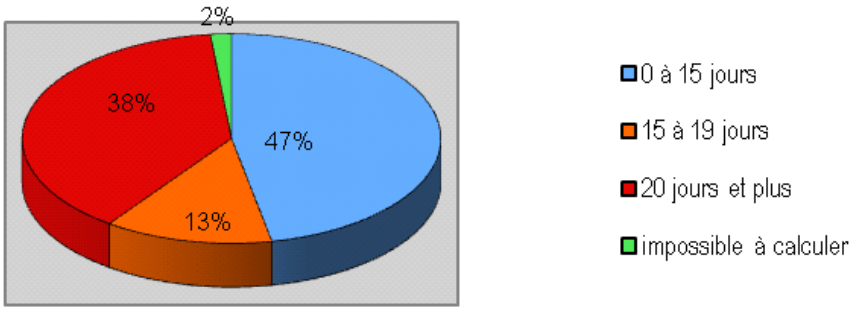
✓ Le dépassement du délai maximum légal de GAV.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, plus de la moitié des GAV dépassent la durée légale maximale, qui est de 14 jours.

Délais de GAV

	Total	Moins de 15 jours	De 15 à 19 jours	20 jours et plus	Total de GAV illégales	Erreur
Nombre	4197	1969	545	1615	2160	68
Pourcentage	100%	47%	13%	38%	51%	2%

Graphe N° 6 : Durée de la GAV



3. L'enquête judiciaire

a. La recherche des preuves

Après avoir constaté l'infraction, le principal travail de l'OPJ consiste à rechercher les preuves nécessaires à la manifestation de la vérité.

On distingue principalement 2 types de preuves : les preuves testimoniales (aveux, témoignages…) et les preuves matérielles (photos, empreintes, arme saisie, etc.…).

Le rôle des victimes dans la recherche des preuves.

Il arrive que les OPJ délèguent aux « victimes » la recherche des preuves et la poursuite de l'auteur présumé : *« Dans mon affaire, je n'ai pas vu l'utilité de la Police car c'est à moi qu'on donnait les mandats d'arrêt de ces personnes pour que je les amène moi-même. »* Entretien population n°17

Ici aussi, le manque de moyens est invoqué par les OPJ comme motif de cette dérive.

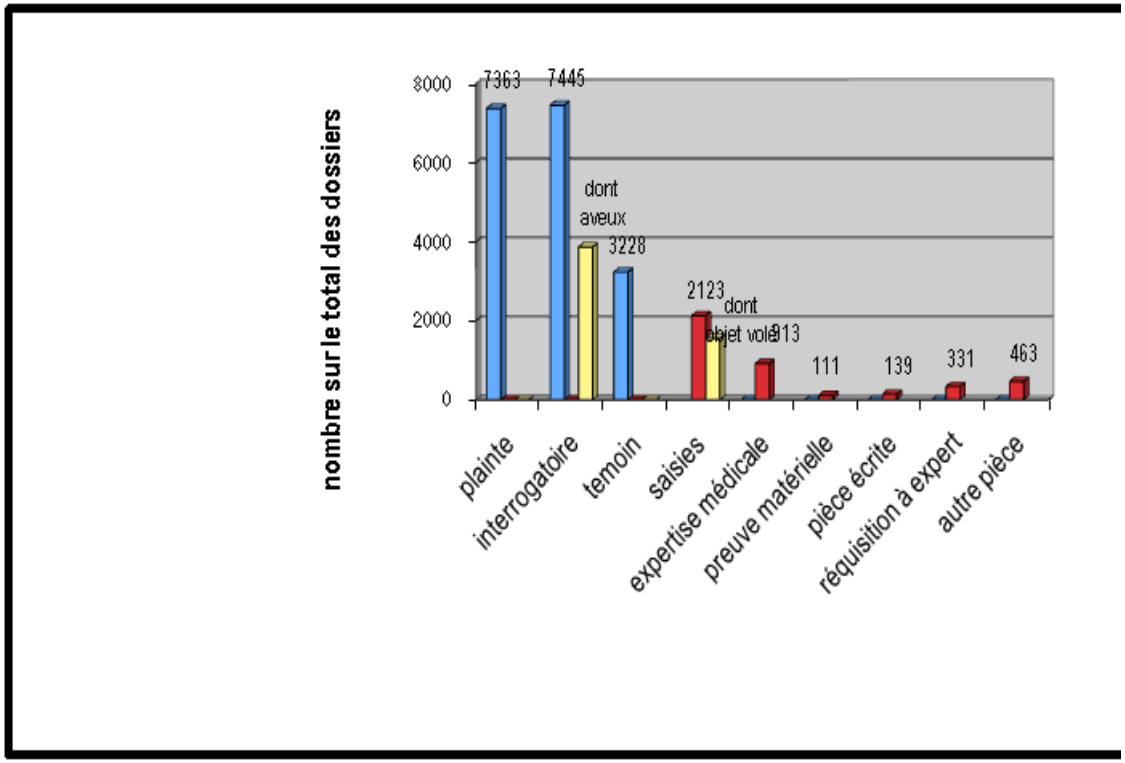
Or elle contribue à alimenter l'idée selon la [redacted] judiciaires ne traiteront pas le dossier si les parties ou la population ne se mobilisent pas.

« On nous a dit que si nous ne suivions pas l'affaire nous-mêmes, les autorités judiciaires ne feront rien. » Entretien population n°29

La priorité donnée aux paroles rapportées.

Au cours de l'étude, nous avons pu inventorier la nature des pièces dressées par l'OPJ et présentes dans les dossiers pénaux :

Graphe N°7 Les pièces du dossier au niveau de la police judiciaire



Il ressort de ce graphe que la majorité des pièces sont des paroles rapportées : plaintes (7363 soit 85%), interrogatoires (7445 soit 86%, dont 3861 aveux soit 45%), témoignages (3228, soit 37%).

Les preuves écrites et matérielles sont plus rares : saisies (2123 soit 25%, dont 1553 objets volés soit 18%), expertises médicales (913 soit 11%), preuves matérielles (photos, empreintes, etc. : 111 soit 1,3%), réquisition à expert (331 soit 4%), pièces écrites (titre, contrat, etc. : 139 soit 1,5%) et autres pièces (463 soit 5,4%).

L'importance des preuves testimoniales n'est pas à remettre en cause, et les preuves matérielles sont parfois propres à certains types d'infractions.

Cependant, l'écart entre les différents types de preuves est important : dans de nombreuses enquêtes, la recherche des preuves se limite à la consignation d'une plainte, à un interrogatoire et à la déposition de témoignages. Cette tendance est exprimée par les acteurs eux mêmes :

« Tout d'abord, on écoute les parties au conflit, puis on écoute aussi les témoignages. Ensuite on synthétise, on clôture le dossier pour l'envoyer au parquet. Le parquet l'envoie après analyse au TGI. » Entretien PJ 1

Certains risques inhérents à cette pratique doivent être analysés :

<u>La difficulté de récolter les témoignages</u>

Les témoins peuvent être réticents à venir témoigner :

« Dès que nous nous saisissons du dossier, les témoignages nous sont souvent difficiles à réunir car tout le monde privilégie ses activités quotidiennes pour la survie. » Entretien PJ n°1

« Les gens d'ici ont une manie de ne venir répondre à une convocation que les jours impairs du marché. Je peux le convoquer par exemple demain mardi et il me répond qu'il va répondre à ma convocation mercredi le jour du marché, ce qui retarde mon travail. Il est vrai que le justiciable doit descendre et remonter plusieurs hautes collines d'autant plus que notre commune est très vaste. » Entretien PJ n°2

De plus, dans un dossier basé essentiellement sur des témoignages, le témoin est amené à renouveler sa déposition auprès du ministère public, puis lors des audiences publiques. Si le témoin est réticent à venir témoigner devant un OPJ situé sur sa commune, le risque de défaut de comparution aux convocations du ministère public ou du juge est important.

L'élément central permettant la manifestation de la vérité ne peut alors plus être vérifié : le système se retrouve confronté à un risque d'allongement de la procédure pour cause de report d'audience et à un risque d'arbitraire dans la décision judiciaire.

La place de la preuve « par commune renommée »

Le droit pénal distingue deux catégories de preuves par paroles rapportées :

- **La preuve testimoniale « directe »** est une déclaration faite par une personne sur des faits dont elle a eu connaissance par elle-même.
- **La preuve par commune renommée** est une déclaration faite par une personne qui rapporte non des faits qu'elle a constatés elle-même mais des faits dont elle a ouï dire. Compte tenu de son caractère dangereux et imprécis, cette dernière catégorie ne doit être admise qu'à titre exceptionnel : seul le témoignage direct peut être discuté et contrôlé.

Il n'est pas possible de donner des informations chiffrées sur la place exacte de la preuve par commune renommée au Burundi. Mais on peut affirmer qu'elle est régulièrement utilisée comme preuve par les OPJ.

Patrick, cité comme témoin dans une affaire de vol et recel de chèvre dans la province Ruyigi en 2009, raconte :

« Je ne sais pas grand chose de l'affaire sauf les propos que j'ai entendus ce jour là. […]. Je n'ai aucune implication dans cette affaire, moi aussi j'ai été étonné d'avoir une convocation qui me demande de répondre pour une affaire que je ne connais pas. » Entretien population n°7

La volatilité des témoignages et le risque d'impartialité

Limiter la preuve au témoignage fait peser une lourde responsabilité sur les témoins.

Si leur déposition constitue l'unique élément à charge du prévenu, la condamnation ou l'acquittement dépend de ce qu'ils vont dire aux différentes autorités, et à l'audience.

Dès lors, le risque de partialité des témoins est grand et ils peuvent être tentés d'exercer des pressions, intimidations ou chantages sur les personnes poursuivies. Un sentiment de redevabilité peut naître entre le témoin et la victime ou le prévenu, comme l'exprime toujours Patrick :

« J'ai perdu mon temps, j'ai même dit au procureur que si je voyais celui qui a fait que je sois convoqué, j'allais lui demander de m'indemniser. » Entretien Population N°7

b. La proposition de paiement d'une amende transactionnelle

Le code de procédure pénale permet à l'OPJ de proposer à l'auteur présumé d'une infraction passible de moins d'un an de servitude pénale le paiement d'une amende transactionnelle s'*»il estime qu'en raison des circonstances la juridiction de jugement se bornerait à prononcer une amende et éventuellement une confiscation»*[62]. Le paiement de l'amende éteint l'action publique.

La loi prévoit que l'OPJ *«fait connaître, sans délais, à l'OMP auquel il transmet le PV relatif à l'infraction, les invitations […] faites à l'auteur de l'infraction»*[63].

Il semble que la transmission du PV en cas de proposition de paiement d'une amende transactionnelle ne soit pas systématique. En l'absence de contrôle sur le terrain du travail des OPJ par le MP, les conditions ne sont pas réunies pour permettre l'imposition du respect de cette pratique aux OPJ.

c. La transmission du dossier judiciaire

Les dossiers transmis au ministère public par les OPJ sont généralement les dossiers considérés comme « concluants », c'est à dire qui comportent les éléments de preuve suffisants pour envisager une condamnation. Il semble que les dossiers « non concluants » ne sont jamais transmis au MP, alors que la loi l'exige :

« [Certains OPJ] ne veulent pas confectionner des dossiers, ils veulent régler tout à l'amiable. Dans ce cas, on peut trouver une partie lésée qui veut poursuivre l'affaire alors que l'OPJ n'a confectionné aucun dossier. Quand un supérieur hiérarchique vous demande de quoi il s'agit, vous êtes coincés car vous ne lui avez rien transmis. » Entretien PJ 2

Ces cas sont à rapprocher des affaires réglées « à l'amiable » par les OPJ, dont le ministère public n'a jamais connaissance et dont l'étendue en pratique est difficile à évaluer.

[62] **Article 9 du CPP.**
[63] **Article 11 du CPP.**

4. L'enquête après la transmission du dossier au Ministère Public

Dans la pratique policière, il est habituel qu'une fois le dossier transmis au ministère public, la PJ soit amenée à constater ou relever des moyens de preuve pouvant favoriser la manifestation de la vérité : Nouveau témoignage, saisie, etc...

Dans cette éventualité, l'officier doit transmettre ces compléments d'enquête au ministère public qui décidera de les ajouter au dossier.

D'après les entretiens réalisés avec les membres de la police judiciaire, il semble que cette pratique ne soit pas courante au Burundi.

Il est nécessaire que les OPJ systématisent la pratique de transmission des compléments d'enquête.

II.L'INSTRUCTION

L'instruction est la phase qui suit l'enquête judiciaire. Elle est dirigée par le ministère public. Au cours de cette phase il est décidé si l'affaire va être jugée ou classée sans suite. Elle est régie par les articles 22 à 101 du code de procédure pénale.

A. Synthèse

Schéma N° 8 : La phase d'instruction selon la loi

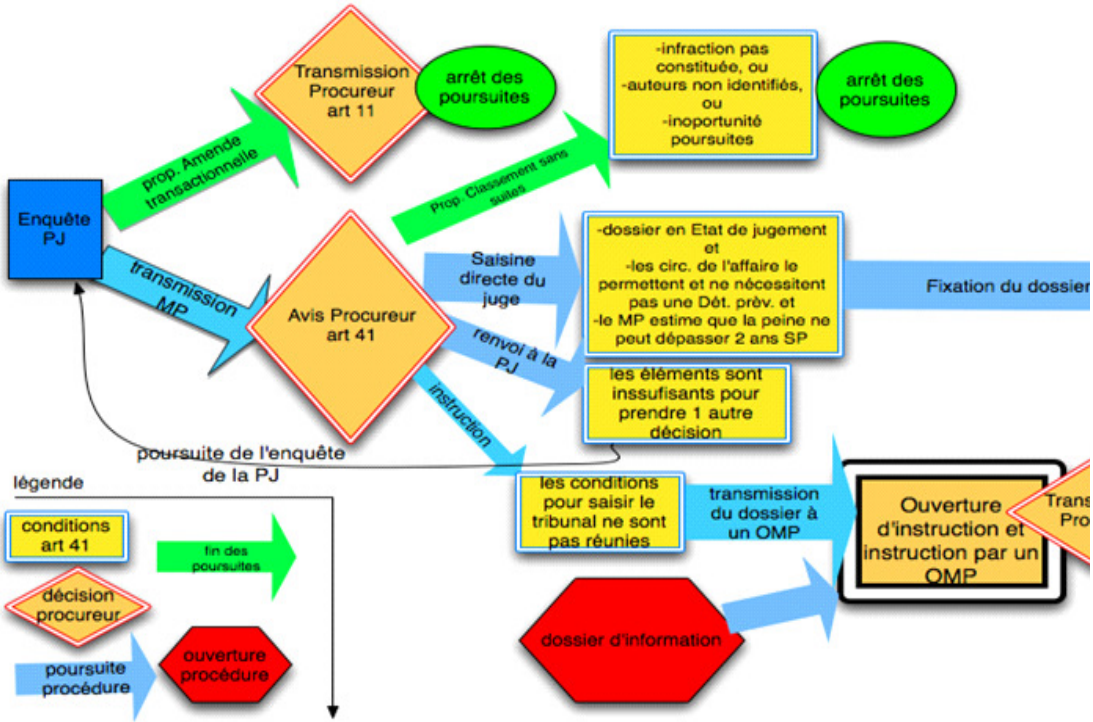
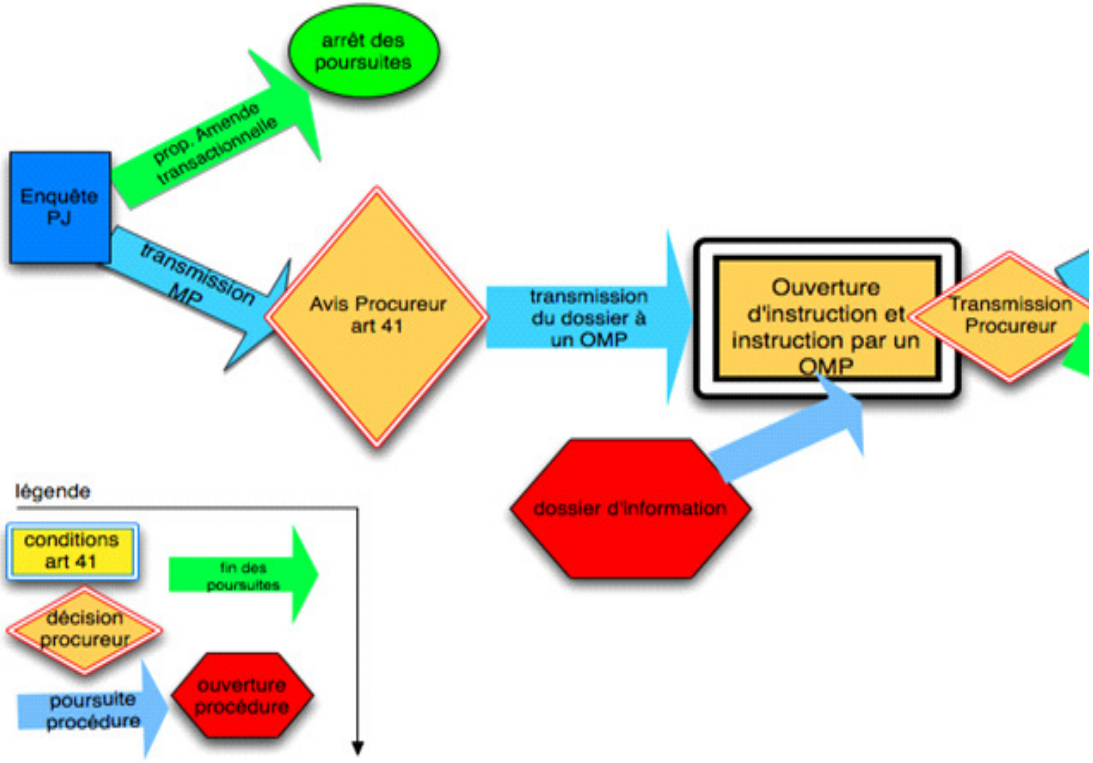


Schéma N° 9 : La phase d'instruction dans la pratique



1. Objectifs / Principes

La phase d'instruction a deux objectifs principaux :

- ✓ Rassembler les preuves sur la commission d'une infraction ;
- ✓ Décider du renvoi ou non des personnes contre lesquelles il existe des charges devant la juridiction de jugement.

La phase d'instruction est marquée par trois caractéristiques :

- ✓ Le travail d'investigation de l'OMP ;
- ✓ Le large pouvoir d'appréciation du Procureur quant à la suite à réserver à l'affaire ;
- ✓ L'éventuel placement en détention préventive.

2. Le Cadre légal par acteurs

a. L'Officier du Ministère Public (OMP)

Pouvoirs :

1. Il a sous ses ordres les OPJ (art. 3[redacted]) ;
2. Il effectue des perquisitions et des saisies (art. 52 du CPP) ;
3. Il fait citer devant lui toute personne dès qu'il l'estime nécessaire. (Art. 47 du CPP).
4. Il peut délivrer un mandat d'amener contre un témoin défaillant ;
5. Il effectue des fouilles corporelles en cas de flagrance ou en vertu d'une ordonnance motivée (art. 56 du CPP).

Obligations :

1. Il fait prêter serment aux personnes interrogées (art. 48 du CPP) ;
2. Il est contrôlé et dirigé par le procureur de la République (art. 37 du CPP), par le procureur général (art. 35 du CPP), par le procureur général de la République (art. 31 du CPP) ;
3. Il enquête sur les affaires qui lui sont enjointes par ces trois autorités (art. 31, 35, 38 du CPP).

b. Le Procureur de la République

Missions :

1. Il représente le ministère public auprès du TGI du ressort du parquet (art. 37 du CPP) ;
2. Il peut représenter le ministère public ou se faire représenter par un substitut auprès du Tribunal de Résidence (TR) ;
3. Il a l'autorité sur les OMP du ressort du parquet (art. 38 du CPP).

Pouvoirs / prérogatives :

1. Il reçoit les plaintes et apprécie la suite à leur donner notamment au regard de l'opportunité des poursuites (art. 39 du CPP) ;
2. Il recherche les infractions (art. 40 du CPP) ;
3. Il procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions ;
4. Il décide du classement sans suite, de l'ouverture de l'instruction, des compléments d'enquête ou de la transmission au TGI (art 39 et 41 du CPP).
5. Il peut se déplacer dans les provinces limitrophes pour les besoins de l'instruction ;
6. Il peut accomplir des actes de PJ (art 43 du CPP) ;
7. Il fait représenter le ministère public devant le TR (art. 37 du CPP).

- *Sur les OPJ :*
  - Il surveille, contrôle et dirige l'action des agents et officiers de la PJ (art. 40 du CPP) et leur enjoint d'enquêter sur des affaires (art. 38 du CPP) ;
  - Il dessaisit les OPJ par son arrivée sur les lieux de commission de l'infraction (art 43 du CPP) ;
  - Il ordonne de poursuivre les opérations d'enquête après arrivée sur les lieux (art. 43) ou transmission du dossier (art. 41 du CPP) ;
  - Il se fait informer par l'OPJ de la découverte d'un cadavre (art. 46 du CPP).
- *Sur la population :*
  - Il peut se faire amener toute personne soupçonnée de commission d'une infraction (art. 45 du CPP) en prenant un mandat d'amener.

Obligations :

1. Il doit diriger les OMP et les OPJ du ressort du parquet (art. 38 du CPP) ;
2. Il doit procéder aux actes d'instruction nécessaires (art. 42 du CPP) ;
3. Il doit donner citation au prévenu et au civilement responsable des affaires transmises à la juridiction de jugement (art. 106 du CPP) ;
4. Il doit adresser chaque mois un état des affaires de son ressort au Procureur Général (art. 33 du CPP) ;
5. Il informe du classement sans suite la victime, le plaignant ou les deux (art 39 du CPP) ;
6. Il cite le prévenu et le civilement responsable en audience publique.

c. Le Procureur Général près la Cour d'appel

Missions :

1. Il représente le ministère public à la Cour d'appel (art 33 du CPP) ;
2. Il veille à l'application de la loi pénale dans le ressort de sa juridiction (art. 33 du CPP) ;
3. Il a autorité sur les OMP de son ressort (art 35 du CPP).

Prérogatives et obligations

- *Sur les OPJ :*

Il surveille les OPJ et peut leur enjoindre de mener des enquêtes sur une affaire (art 35 du CPP).

- *Sur les OMP :*

Il a autorité sur les OMP de son ressort (art 35 du CPP) ;

Il peut les enjoindre de mener des enquêtes sur une affaire (art 34 du CPP).

- *Sur le Procureur de la République:*

Il reçoit chaque mois un état des affaires de son ressort du Procureur de la République (art. 33 du CPP).

Obligations par rapport au Procureur Général de la République :

- Il adresse au Procureur Général de la République tous les 3 mois un état des affaires de son ressort (art. 29 du CPP) ;
- Il enquête sur les affaires qui lui sont demandées par le procureur général de la République.

d. Le Procureur Général de la République

1. Il représente le ministère public devant la Cour Suprême (art. 29 du CPP) ;
2. Il veille à l'application de la loi pénale dans tout le pays (art. 29 du CPP) ;
3. Il a autorité sur tous les OMP du pays (art. 31 du CPP) ;
4. Il surveille les OPJ du pays et les enjoint de mener des enquêtes (art. 31 du CPP) ;
5. Le Procureur Général lui adresse, tous les 3 mois, un état des affaires de son ressort ;
6. Il a autorité sur tous les OMP du pays (art. 31 du CPP) ;
7. Il peut contraindre les OMP à poursuivre une affaire (art. 31 du CPP).

e. La Population

Obligations

1. Se rendre au ministère public si la personne fait l'objet d'un mandat d'amener (art. 45 du CPP) ;
2. Se rendre à la citation de l'OMP (art. 47 et 49 du CPP) ;
3. Prêter serment avant de déposer devant l'OMP (art. 48 du CPP) ;
4. Favoriser les saisies et perquisition des OMP et OPJ (art. 52 à 54 du CPP).

3. La Pratique

- ✓ Tout dossier arrivant de la PJ passe systématiquement par l'instruction d'un OMP. Les autres possibilités (renvoi à la PJ, classement sans suite, transmission directe au tribunal) prévues par l'article 41 du CPP ne sont quasiment jamais utilisées ;
- ✓ Pour diverses raisons, le travail d'enquête des OMP n'apporte que rarement des éléments de preuve supplémentaires par rapport à l'enquête menée par la PJ ;

- ✓ La réquisition proposée par le ministère public retranscrit généralement le maximum de la peine énoncée dans la loi ;
- ✓ Dans certaines provinces, le traitement administratif du dossier, suite à l'enquête du magistrat instructeur, prend plus de 2 mois, ce qui accentue la lenteur judiciaire.

4. Contraintes et enjeux

Une phase cruciale

L'instruction du dossier par le ministère public est une phase fondamentale de la chaîne pénale, voire la plus importante selon de nombreux procureurs et OMP.

C'est à cette phase que se joue la suite apportée à l'affaire : elle sera fixé et jugée devant un tribunal ou classée sans suite.

C'est également à cette phase que sont collectées toutes les pièces nécessaires à la manifestation de la vérité et qui seront présentées au tribunal.

Le Procureur de la République joue un rôle central : C'est lui qui dirige les OMP et les OPJ, et qui prend la responsabilité de la suite à réserver au dossier (art. 41 du CPP).

Une capacité d'action limitée

Il existe un ministère public dans chaque chef-lieu de province, et les OMP exercent leur activité professionnelle principale dans le ressort de ce chef-lieu. Pour cette raison, il est parfois difficile de « quadriller » tout le pays, que ce soit pour l'enquête ou pour contrôler le travail des OPJ.

Jusqu'à récemment, les parquets ne disposaient pas de moyens de déplacements propres. Ils en sont maintenant dotés, mais des problèmes liés aux déplacements continuent d'être invoqués (disponibilité, carburant, entretien,…).

B. Etat des lieux

1. La saisine du MP

La transmission du dossier et le transport du prévenu

La loi prévoit qu'à l'issue de l'enquête, lorsqu'un dossier est transmis par la PJ, la personne placée en garde à vue doit être entendue par un OMP qui décide de la placer ou non sous mandat d'arrêt provisoire (MAP).

Si tel est le cas, elle est incarcérée dans la prison du ressort du parquet.

Un problème se pose dans les cas où le dossier est transmis par un OPJ, sans que le prévenu soit de manière concomitante présenté au parquet. Il n'est alors pas possible d'auditionner le prévenu, étape nécessaire à la décision de son placement en détention préventive.

Le prévenu, maintenu de fait en GAV, fait dès lors l'objet d'une détention illégale.

Face à cette difficulté, les pratiques du ministère public varient d'une province à l'autre :

- ✓ Deux procureurs ou substituts nous ont indiqué que le ministère public exige la présence du gardé à vue pour « accepter » son dossier ;
- ✓ Un autre procureur nous a indiqué qu'il trouve le moyen de se saisir de la personne placée en GAV ;
- ✓ Un autre reconnaît procéder tout de même à l'analyse du dossier ;
- ✓ Deux autres indiquent prendre un mandat d'amener ;
- ✓ Et quatre autres ont fait remarquer que ces cas étaient rares ou inexistants.

Le problème se pose avec plus d'acuité dans les provinces dépourvues de prisons, comme en témoigne ce substitut d'une province qui accueille des prévenus dont les dossiers sont traités dans un autre parquet :

« Les détenus qui sont dans d'autres prisons que celle de Gitega ne nous parviennent pas au même moment que les dossiers transmis des autres parquets ». Substitut du procureur, mars 2010

La diversité des solutions apportées à un problème aussi sérieux témoigne des lacunes dans le contrôle et la direction des parquets. Une impulsion renforçant l'effectivité du contrôle permettrait de réduire les irrégularités de la détention et d'harmoniser les pratiques.

Les 4 possibilités du procureur de la République (article 41 du CPP)

Les pièces transmises au ministère public par la PJ sont analysées par le procureur de la République qui dispose alors de quatre options énoncées à l'article 41 du code de procédure pénale :

« Lorsqu'il reçoit les renseignements, procès-verbaux, actes et pièces relatifs à une infraction, le procureur de la République peut :

- ***a) soit classer sans suite** si l'infraction n'est pas constituée ou si ses auteurs n'ont pas été identifiés, ou parce qu'il estime la poursuite inopportune ; le classement sans suite est une mesure administrative qui n'interdit pas la reprise de l'enquête ou de la poursuite ;*
- ***b) soit saisir directement le tribunal** compétent si le dossier est en état d'être jugé et si les circonstances de l'affaire ne permettent ou ne justifient pas une mesure de placement en détention préventive ; Le ministère public ne peut utiliser cette procédure que s'il estime que la peine à prononcer ne peut dépasser 2 ans de servitude pénale*
- *c) soit, dans le cas contraire, procéder à **l'ouverture d'une instruction**.*

*S'il estime que les éléments du dossier transmis sont insuffisants pour prendre l'une des décisions prévues à l'alinéa précédent, il **peut ordonner aux officiers de police judiciaire de poursuivre l'enquête** ou d'effectuer telles opérations qu'il prescrit. »*

En pratique, seule une procédure est largement suivie : l'ouverture d'une instruction.

Tous les Procureurs, OMP, présidents et magistrats de TGI nous ont indiqué que la procédure pénale « normale » d'un dossier pénal était « une enquête de la PJ, une instruction par le ministère public puis un jugement par le tribunal ».

La possibilité pour le ministère public de fixer directement un dossier au tribunal sans procéder à l'instruction n'est jamais évoquée comme une possibilité offerte par la loi.

De l'avis même des acteurs concernés, un procureur ne décide pas du classement sans suite ou de la fixation au tribunal sans avoir ouvert l'instruction et confié celle-ci à un OMP.

Sur l'ensemble du pays nous avons relevé 231 personnes placées en détention préventive qui ont vu par la suite leur dossier proposé au classement sans suite.

La durée moyenne d'une procédure pour un dossier proposé au classement sans suite est de onze mois.

Tous ces dossiers ont fait l'objet d'une ouverture d'instruction et d'une instruction par un OMP.

En proposant le classement sans suite avant instruction (article 41 du CPP), le procureur de la République pourrait diminuer le nombre de personnes placées en détention préventive et qui ne seront jamais jugées.

Alors, pourquoi cette procédure n'est-elle pas plus utilisée ? Plusieurs raisons sont avancées :

- ✓ Le manque de temps du procureur pour analyser chaque dossier à leur arrivée au parquet,
- ✓ La responsabilité qu'engage le procureur de la République lorsqu'il propose au parquet près la Cour d'appel un classement sans suite
- ✓ Le manque de confiance du ministère public dans la qualité de l'enquête policière...

De cet argumentaire ressort l'idée selon laquelle seule l'instruction de l'OMP peut permettre de décider de la suite à réserver à une procédure judiciaire.

Nous verrons dans quelle mesure l'instruction du parquet permet d'apporter les éléments nécessaires pour classer sans suite ou au contraire de fixer l'affaire au tribunal.

2. Le travail d'instruction de l'OMP

Tous les dossiers transmis au Procureur de la République sont donc en pratique ouverts et confiés pour instruction à un OMP. Quelles sont dès lors les activités menées par l'OMP ?

a. Les saisies

La recherche des choses pouvant faire l'objet de saisies

Les saisies sont effectuées par l'OPJ ou l'OMP. Elles portent principalement sur l'objet volé, sur l'arme utilisée pour commettre l'infraction ou sur toute autre preuve.

Saisies effectuées pour l'année 2008

	Total	Objet volé	Arme	Autre preuve	Non identifié
Nombre	2123	1553	217	285	17
% sur total de saisies	100%	75%	11%	13%	1%
% sur total des affaires	25%	18%	3%	3%	0.2%

Les objets volés sont logiquement saisis le plus souvent pour les cas de vol (1138) et les autres atteintes aux propriétés (231).

Dans 34% des affaires de vol, l'objet ou un des objets volés est saisi.

Dans 24% des autres atteintes aux propriétés, un objet volé est saisi.

La recherche d'objet à saisir est donc une pratique très courante pour les OPJ et OMP, mais deux problèmes se posent quant à la gestion des saisies :

Le stockage et le transport des objets saisis du lieu de la PJ vers le parquet

Un procureur de l'est du pays nous a confirmé que :

« [On rencontre] des problèmes liés au transfert des objets saisis car la police se trouve parfois très éloignée du parquet. » Procureur, mars 2010

À Bujumbura Mairie notamment, le stockage des biens saisis pose problème : on peut trouver des véhicules, des armes qu'il est difficile de stocker.

Une amélioration des conditions matérielles et surtout une bonne coordination de l'action de la PJ et du parquet pourraient améliorer la situation. Il semble réaliste d'envisager une collecte des saisies « encombrantes » lors des visites du procureur aux postes de police.

La gestion et la réalisation des biens saisis.

Selon certains acteurs judiciaires : *« des saisies sont oubliées ».* Dans ce cas, les objets ne peuvent plus servir de preuves, ni être réalisés. *« Il est rare de rester au même poste pendant 5 ans. Comme les magistrats bougent régulièrement de poste, on ne réalise jamais les biens saisis. »* Procureur, avril 2010.

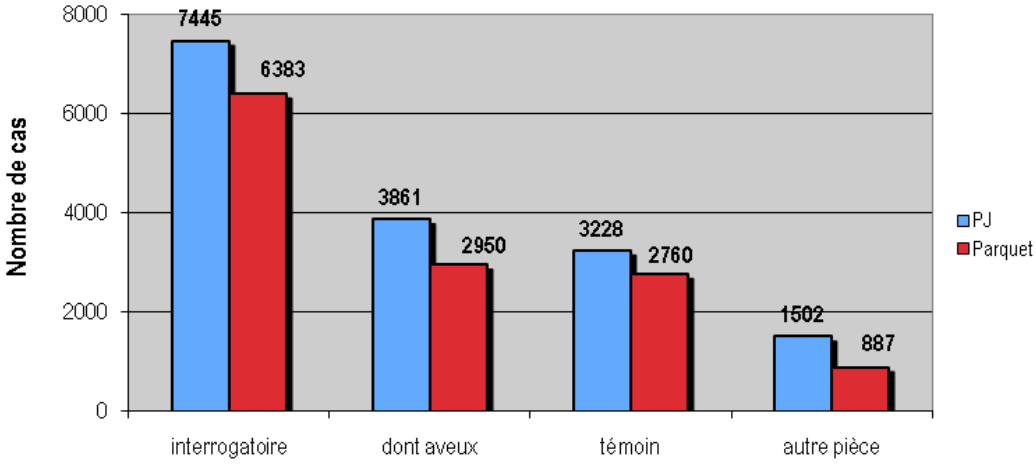
Ce problème pose la question de la gestion du bien saisi : qui est en charge de cette gestion ? Il semble que des solutions vont être proposées dans la nouvelle version des ROI des parquets en cours d'adoption pour répondre à ce problème.

b. La recherche des preuves

Les preuves par paroles rapportées

Même s'ils sont moins nombreux qu'au cours de la phase d'enquête policière, l'OMP procède également aux interrogatoires et recueils de témoignages.

Graphe N° 8 : Pièces du dossier de la PJ et du parquet



L'éloignement géographique, déjà identifié comme une difficulté pour les OPJ, peut expliquer que l'OMP procède à moins d'interrogatoires et de recueils de témoignages que l'OPJ, puisque l'OMP est basé non pas à la commune mais au chef-lieu de Province.

« [L'éloignement] peut avoir pour conséquence le mauvais déroulement de la procédure. Imaginez-vous un justiciable qui vit à Cankuzo, plus précisément à Cendajuru, pour être témoin à Ruyigi. » Entretien PJ 3

Les autres moyens de preuve

L'existence de preuves autres que les paroles rapportées sont rares dans les dossiers pénaux : on en a trouvé dans 887 dossiers, soit 10 % de l'ensemble des dossiers analysés.

L'apport de l'instruction est donc limité, ce qui pousse un président de TGI à estimer qu'*« il faudrait permettre à l'OPJ de pouvoir fixer directement le dossier au TGI ».* Cette possibilité offerte par la loi (selon l'article 41 du CPP sur décision du procureur de la République et non de l'OPJ), n'est cependant pas appliquée.

c. La requalification

La collecte de preuves conduit l'OMP à qualifier l'infraction. La qualification fait partie des mentions à indiquer dans l'AONFI, la synthèse écrite par l'OMP à l'issue de son instruction. Comme l'OPJ a déjà qualifié les actes, il s'agit d'un pouvoir de « requalification » de l'OMP.

En pratique, la qualification du ministère public ne diffère généralement pas de celle retenue par l'OPJ.

d. La demande d'antécédents judiciaires et la réquisition

La demande d'antécédents judiciaires

· *Justification*

Au cours de la phase d'instruction, l'OMP peut se renseigner sur le passé pénal de la personne poursuivie. Cette demande peut se faire dans deux optiques :

- ✓ Proposer un classement sans suite du dossier, conditionné au fait que le délinquant présumé n'a pas commis d'autres infractions précédemment[64].
- ✓ Adapter la réquisition au « profil pénal » du prévenu : la commission d'une infraction pénale ne comporte pas les mêmes risques pour la société si elle est commise par un récidiviste ou non

· *Procédure de demande*

Afin de connaître le passé pénal d'une personne poursuivie, l'OMP fait une demande d'antécédents judiciaires à la PJ. La demande est envoyée au commissariat central de la PJ où sont archivées les informations relatives au casier judiciaire du pays.

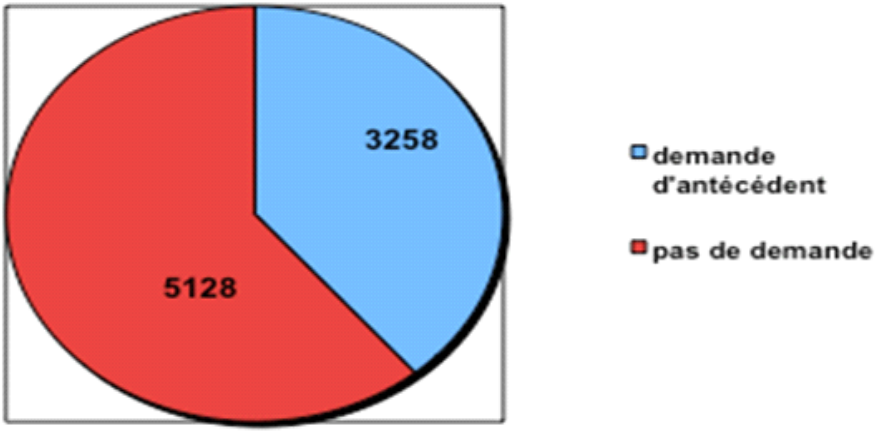
La demande d'antécédents judiciaires est remplie puis stockée au commissariat central en attente d'être récupérée par le ministère public.

[64] **La «non commission» d'une autre infraction n'est nullement une condition légale pour classer un dossier sans suites. Cette condition est cependant appliquée dans certains Parquets comme le montre l'absence de classement sans suite dans certaines provinces depuis 2008 pour cause d'absence de réponse à la demande d'antécédents judiciaires.**

· *Fréquence des demandes*

Sur les 8647 cas relevés lors de l'enquête judiciaire, nous avons relevé 3258 demandes, soit dans 37, 7% des cas. Donc dans 63% des dossiers pénaux, il n'y a pas de demandes sur le passé pénal du prévenu.

Graphe N° 9 : Fréquence des demandes d'antécédents judiciaires



La Réponse à la demande d'antécédents judiciaires

Des problèmes existent dans la procédure de réponse :

Des réponses portant sur les poursuites et non la condamnation

Le commissariat central de la PJ dispose d'informations sur les poursuites engagées, mais plus rarement sur les condamnations prononcées (les significations de jugement sont moins régulièrement transmises).

La réponse à la demande d'antécédents judiciaires concerne donc souvent les éventuelles poursuites engagées et non pas la condamnation, ce qui ne permet pas au ministère public de connaître avec précision le passé pénal du prévenu, puisqu'il a pu être poursuivi puis acquitté.

Dans ce cas, la réponse indiquée à la demande se limite au numéro du dossier, à

charge pour le magistrat instructeur de se renseigner auprès du tribunal sur la suite de l'affaire. Cette procédure est très rarement menée à bout par le magistrat instructeur.

Des demandes effectives ?

Des agents du ministère public nous ont rapporté que dans certains cas, l'OMP pouvait verser la demande d'antécédents judiciaires dans le dossier, alors même que la demande n'était pas réellement envoyée à la PJ.

La raison invoquée à cette pratique est que les réponses aux demandes ne seraient pas fréquentes. Ainsi, envoyer effectivement une demande d'antécédents à la PJ serait « inutile », dans la mesure où les réponses à ces demandes sont rares.

Des réponses n'arrivant jamais au parquet

La réponse à la demande des antécédents judiciaires reste parfois bloquée dans les locaux de la PJ.

Lors de notre visite en mars 2010, des réponses, groupées par province d'origine, n'avaient pas été relevées depuis plusieurs mois, ce qui est confirmé par les OMP qui déclarent ne jamais recevoir de réponse à leurs demandes.

Il est primordial de réformer le système du casier judiciaire afin de faciliter l'accès du ministère public à ces informations.

La Réquisition du ministère public

En plus de la collecte des preuves, le ministère public est chargé de rédiger des conclusions à l'intention du juge et d'indiquer la sanction qu'il lui demande de prononcer : la réquisition.

Le moment de la réquisition

L'OMP doit en principe faire sa réquisition à l'audience publique[65], par écrit et conformément aux instructions qui lui sont données par le Procureur Général de la République, le Procureur Général et le Procureur de la République.

Or en pratique celles-ci sont généralement effectuées au moment de l'instruction, dans le document que l'OMP produit à l'issue du travail d'instruction, l'AONFI.
La réquisition prend en compte les circonstances de l'infraction et, lorsque cela est possible, le passé pénal de la personne poursuivie afin de proposer la sanction la plus adaptée.

[65] ***« Le ministère public résume l'affaire et fait ses réquisitions»*,article 124 du CPP.**

Contenu de la réquisition

Dans près de 50 % des cas, la réquisition réclame la peine maximale prévue par la loi, sans même chercher à connaître le passé pénal de l'auteur présumé (pour rappel, 63 % des dossiers pénaux en 2008 n'ont pas fait l'objet d'une demande d'antécédents judiciaires).
Le code pénal burundais de 2009 est une loi répressive à l'encontre des infractions contre les propriétés. Mais il y a lieu de se demander si 50 % des auteurs d'infraction « méritent » réellement la peine maximale, surtout lorsqu'il s'agit d'un premier délit. A titre d'exemple, un jeune de dix-huit ans qui vole une chèvre pendant la nuit peut être condamné jusqu'à dix ans de servitude pénale[66].

Source d'inspiration de la fixation de la réquisition ?

Le code de procédure pénale offre une piste de réflexion en indiquant que les OMP prennent des réquisitions *« conformes aux instructions qui lui sont données »* par le procureur général de la République, le procureur général et le procureur de la République. Elles sont donc fixées, ou tout du moins orientées, en fonction des « instructions » données par les autorités supérieures du ministère public.
Nous n'avons pas pu avoir accès à ces instructions, et les responsables du Ministère de la Justice semblent ignorer l'existence de telles instructions.
Ainsi, en l'absence d'instruction, force est de constater que les OMP se bornent à requérir la peine maximale. Et dans près de 30 % des réquisitions analysées, le magistrat n'indique pas la peine requise et se limite à indiquer le numéro de l'article du code pénal correspondant.
Cette pratique illustre les propos d'un responsable de l'unité justice du BINUB: *« Si le magistrat du parquet n'a pas de boussole, il ne peut pas utiliser les outils à sa disposition».*

e. Commission rogatoire et réquisition d'information ?

- ✓ *La réquisition d'information* est une procédure permettant à un magistrat du parquet de recueillir des informations sur un dossier en cours auprès d'un OPJ (art. 200 du CPP).

- ✓ *La commission rogatoire* est une procédure permettant à un magistrat -on ne précise pas s'il s'agit d'un magistrat du siège ou du parquet- de déléguer ses pouvoirs à un autre magistrat ou à un OPJ pour qu'il exécute à sa place un acte d'instruction (art. 201 du CPP).

Ces deux procédures permettent notamment au magistrat instructeur de demander à un OPJ de poursuivre son enquête (récolte de preuves, etc…) après que ce dernier ait transmis son dossier au ministère public.

[66] **Article 262 du code pénal de 2009.**

Au regard des difficultés pour les OMP de se déplacer en dehors du chef-lieu de la province, il est aisé d'imaginer l'importance que pourraient revêtir ces procédures en pratique.

Or, selon les procureurs et OMP interrogés, elles ne sont pas ou très peu utilisées. Les OPJ n'interviennent plus après avoir transmis le dossier au MP (ni pour des compléments d'enquête, ni pour des réquisitions d'information ou des commissions rogatoires).

De l'avis de certains membres du MP, cette absence d'intervention révèle le manque de confiance des OMP dans les qualités professionnelles des OPJ : utiles dans les quatorze premiers jours de l'enquête, ils seraient inefficaces par la suite.

Aussi fondées que puissent être ces inquiétudes, le non recours aux acteurs chargés de constater les infractions, une fois le dossier transmis au parquet, ne peut qu'affaiblir la recherche de la vérité qui est pourtant l'objectif principal de l'instruction.

f. La valeur ajoutée de l'instruction ?

Selon un procureur, *« normalement, le parquet renforce l'enquête de la PJ. »* En pratique, ce renforcement semble limité :

- ✓ Les preuves collectées ne sont pas très importantes ;
- ✓ Le travail de requalification ne concerne que quelques cas ;
- ✓ L'absence d'information sur le casier judiciaire et l'absence d'instruction écrite ne permet pas une réquisition individualisée et adaptée ;
- ✓ Les procédures permettant un complément d'enquête ne sont pas utilisées.

Dans bien des cas, notamment pour les crimes, les OMP ne peuvent se rendre sur place :

« Pour les infractions comme le meurtre, on devrait se rendre sur les lieux du crime, et souvent ce n'est pas le cas ». Procureur, avril 2010

Des observateurs se posent alors la question de la valeur ajoutée de l'instruction : *« En principe, le parquet a un pouvoir de (re)qualification. Mais en pratique non… Mais alors quel est le rôle, l'influence réels du parquet ? Sur les crimes, sur la société ? »* Responsable de l'unité justice du BINUB, juillet 2010

Dans de nombreux dossiers, l'apport *substantiel* du ministère public est peu visible, et donc difficilement vérifiable. Ce que reconnaît un procureur : *« Il faudrait disponibiliser*

des moyens pour que l'OMP puisse vérifier exactement les données qu'il fournit devant les juridictions ».

L'apport du ministère public est pourtant essentiel à deux points de vue :

- ✓ Dans le contrôle *qualitatif* des pièces du dossier judiciaire ;
- ✓ Dans la suite à donner au dossier, à savoir la fixation devant le tribunal ou le classement sans suite.

3. « L'après instruction »

L' « après instruction » est la période entre la fin du travail de l'OMP et la transmission du dossier :

- ✓ Soit au tribunal pour jugement de l'affaire ;
- ✓ Soit au Parquet Général de la République pour classement sans suite.

a. L'attente de fixation du dossier devant le tribunal

L' « après instruction » correspond à la phase durant laquelle le dossier est contrôlé par le Procureur de la République, qui valide la proposition de classement sans suite ou la proposition de fixation du dossier, puis dactylographié par le secrétariat du parquet avant d'être transmis à la juridiction de jugement.

Le CPP indique seulement que *« Lorsque le ministère public décide d'exercer l'action publique, il communique les pièces au juge compétent pour en connaître. Celui-ci fixe le jour où l'affaire sera appelée»*[67].

Un problème majeur de lenteur au niveau de l'attente de fixation dans certaines provinces

La durée moyenne de la phase d' « après instruction » varie très fortement d'une province à l'autre, et pour certaines provinces, ce délai est très important[68].
Le manque de moyens matériels nécessaires à la dactylographie et humains au niveau du secrétariat peut être à l'origine de cet allongement de délai.
Pour mieux répondre aux besoins, il faut envisager des dotations ciblées en fonction des besoins spécifiques de chaque tribunal.

[67] **Article 102 du code de procédure pénale.**
[68] **Voir supra, «la lenteur judiciaire, les lenteurs judiciaires».**

III.LA DETENTION PREVENTIVE

1. Cadre légal

C'est au moment de l'instruction qu'il est décidé si la personne poursuivie sera placée ou non en détention provisoire. Cette décision se fait en deux temps :

- ✓ Lors du transfert du détenu de la PJ au parquet, l'OMP décide de son placement provisoire en détention préventive ou non. S'il retient le placement en détention il prend un mandat d'arrêt provisoire (MAP) à l'encontre du prévenu. Ce titre est nécessaire pour admettre le prévenu dans la maison de détention (art. 72 du CPP).
- ✓ Dans un délai de 15 jours maximum suivant la date du MAP, la juridiction de jugement réunie en chambre de conseil doit statuer sur la détention : la chambre peut ordonner la libération du prévenu ou confirmer la détention préventive par une ordonnance de mise en détention (OMD) (art. 75 du CPP).

Une fois la décision prise, elle doit être confirmée chaque mois, toujours en chambre de conseil. Il doit y avoir autant d'ordonnances de prolongation de la détention (OPD) que de mois passés en détention préventive (art. 75 du CPP).

Conditions de fond du placement en détention préventive (art. 71 du CPP) :

- ✓ Il doit exister des charges suffisantes de culpabilité ;
- ✓ L'infraction reprochée doit être punissable d'au moins un an de servitude pénale ;
- ✓ Si le placement en détention préventive est l'unique moyen de satisfaire :
  - La conservation des preuves ou indices,
  - Ou la préservation de l'ordre public suite au trouble causé par l'infraction,
  - Ou protéger l'inculpé,
  - Ou mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement,
  - Ou garantir le maintien de l'inculpé à la disposition de la justice.

Conditions de forme du placement en détention (art. 72 du CPP) :

- ✓ Le ministère public doit interroger l'inculpé ;
- ✓ Le ministère public doit dresser un MAP ;
- ✓ Le ministère public doit faire comparaître l'inculpé devant le juge dans les quinze jours suivants le MAP.

Schéma N°10 : Le Régime de la GAV et la détention préventive

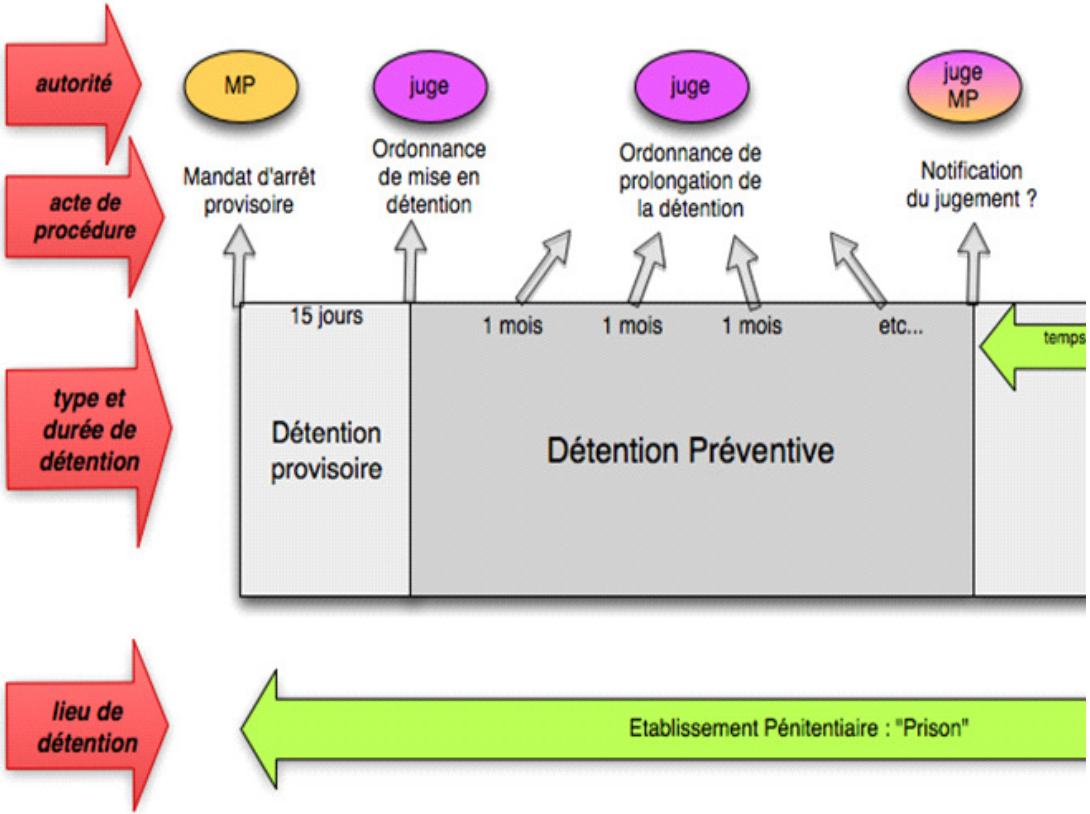
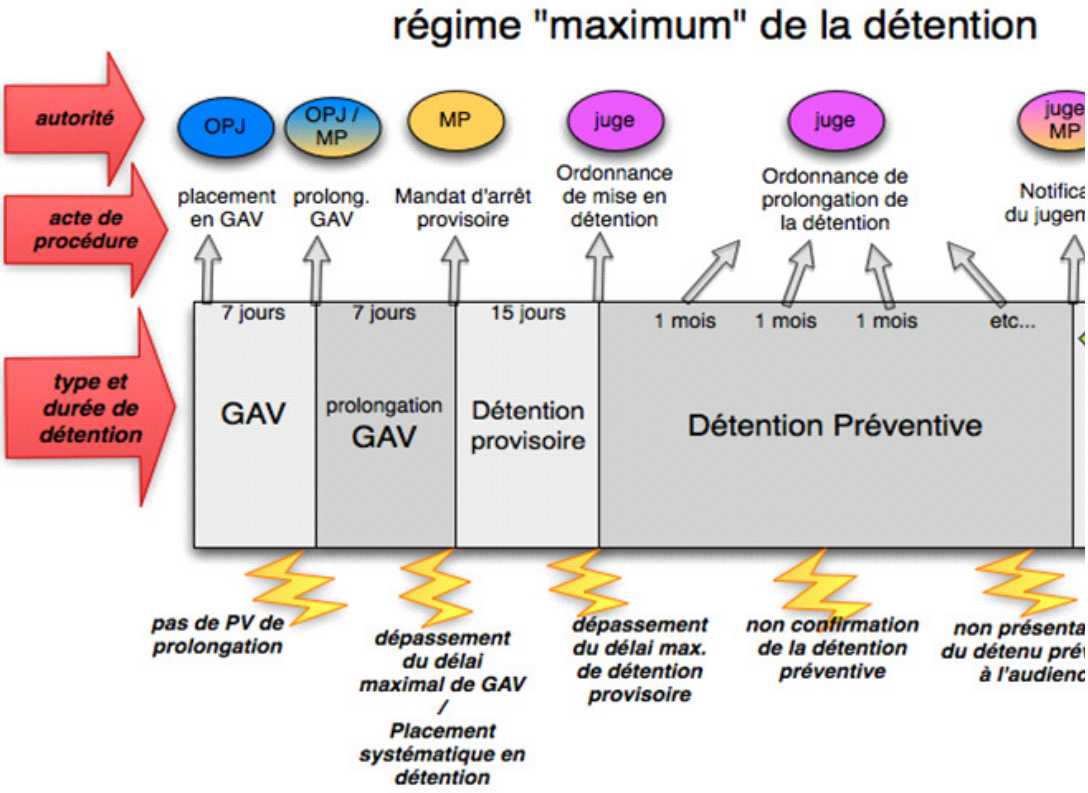


Schéma N° 11: les dysfonctionnements de la détention



2. Etat des Lieux

a. Absence de données sur le taux de détention préventive

Il n'est pas possible d'établir le taux de détention préventive pour les dossiers que nous avons relevés.

Les informations dont nous disposions proviennent des pièces que nous avons trouvées dans les dossiers judiciaires.

Or en l'absence de PV de garde à vue dans le dossier, il est impossible d'affirmer que la personne a été laissée en liberté : elle peut aussi avoir été placée en détention sans que le PV n'ait été établi ou versé au dossier. Il en va de même en ce qui concerne la présence d'un MAP dans le dossier. D'après les informations relevées, nous avons trouvé :

Nombre et pourcentage des pièces de la détention préventive

	Nombre	% sur le total de cas	% sur le total de GAV
PV GAV	4567	53%	/
MAP	3402	39%	74%
OMD	2401	28%	52,6%
OPD	82	1%	2%
OMLP[69]	1171	13,5%	25,6%

Il apparaît clairement que ces relevés ne représentent pas tous les cas de GAV et de détention provisoire.

En effet, lorsqu'une OMD est prise, elle doit nécessairement faire l'objet après un mois soit d'une OPD soit d'une OMLP. Or le total des OPD ou OMLP relevées s'élève à 1253 cas.

Ce chiffre est bien inférieur aux 2401 cas qui ont fait l'objet d'une OMD. Les titres de détention ne figurent donc pas toujours dans le dossier judiciaire.

Il est donc impossible de mesurer le taux de placement en GAV et en détention provisoire. On peut simplement affirmer que le taux de GAV est supérieur à 53% et le taux de détention provisoire est supérieur à 39%.

[69] Ordonnance de mise en liberté provisoire.

b. Un respect «non systématique» des règles de la détention

Manquements relatifs aux actes de détention

Comme on vient de le signaler, les actes nécessaires à la détention ne figurent pas toujours dans le dossier pénal. Un autre exemple mérite d'être signalé. Alors que 2401 dossiers comportent des OMD, seuls 82 dossiers comportent des OPD.

Cette tendance est générale dans tout le pays. Dans 7 provinces, aucune OPD n'a pu être trouvée, alors même que la présence d'un acte de détention valable et actuel est une condition à la légalité de la détention.

Il est donc possible de considérer que l'écrasante majorité des détentions préventives est illégale.

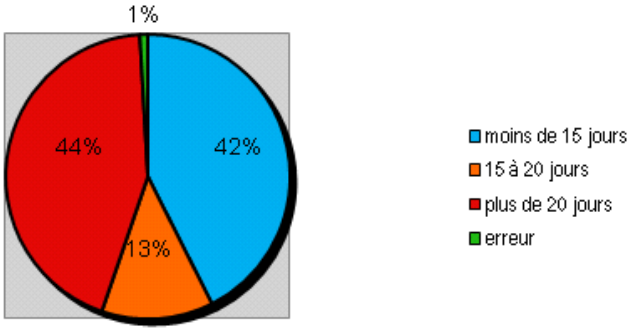
En cas d'illégalité de la détention préventive, la loi prévoit non seulement la libération immédiate mais aussi des sanctions disciplinaires et éventuellement pénales à l'encontre du magistrat instructeur défaillant.

L'édiction de sanctions à l'encontre d'un magistrat responsable d'une détention illégale fait d'ailleurs partie des priorités d'action stratégique du Ministère de la Justice[70]. Cependant, les sanctions prononcées semblent rares.

Manquement dans les délais de détention
La loi impose un délai maximum de quinze jours entre le MAP et l'OMD. Au regard des dossiers analysés, on remarque également des irrégularités à ce niveau :

[70] **Plan D'Action de Politique sectorielle du Ministère de la Justice du Burundi, 2006 2010. Action à mener, 2ème objectif spécifique *«Encadrement du système judiciaire et impulsion d'une justice équitable, impartiale et performante»*, Action 2.4, P 10.**

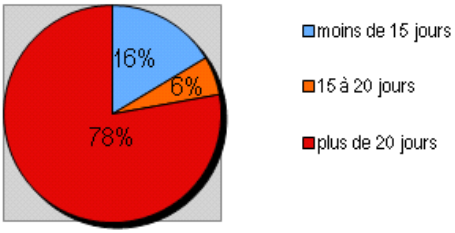
Graphe N° 10 : Délais MAP – OMD (total : 2307 cas)



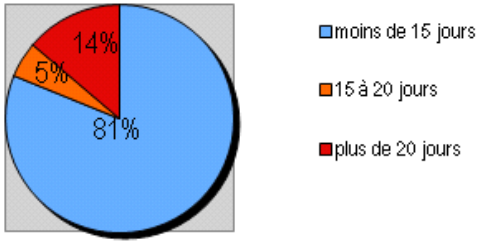
Et l'on constate des différences importantes selon les Provinces :

Graphe N° 11 : Comparaison du délai MAP - OMD entre 2 Provinces

Province A (Total : 226 cas)



Province B (Total : 142 cas)



Les délais sont-ils trop courts pour être respectés par les acteurs judiciaires ? Les responsables de juridictions répondent par la négative estimant que ces délais légaux sont « raisonnables ».

Selon un vice président de TGI, ils pourraient être respectés par une prise de conscience des acteurs eux-mêmes :

« Les délais de la procédure pénale sont raisonnables, c'est plutôt le respect de ces délais qui devraient être la préoccupation de tout un chacun ». Vice président de TGI, mars 2010

En l'absence d'un respect « spontané » au niveau des juridictions, on pourrait envisager la diffusion d'instructions et un contrôle systématique de la part des services du Ministère de la Justice, voire l'application des sanctions disciplinaires ou pénales prévues par la loi.

Manquements dans l'application des décisions relatives à la détention

Un magistrat du nord du pays nous a fait part de manquement dans l'exécution des décisions relatives à la détention : *« On a un problème au niveau du respect de la loi dans les chambres de conseil, il y a un problème de collaboration entre la juridiction et le parquet car ce dernier n'exécute pas dans les 48h les décisions prises en chambre de conseil. »* Magistrat du siège, avril 2010

c. Un placement systématique en détention ?

- **La liberté est la règle, la détention l'exception**

Les conditions du placement en détention préventive sont strictement encadrées par la loi : la liberté est la règle, la détention l'exception.

Avant tout jugement, la personne est présumée innocente : elle doit donc pouvoir jouir de sa liberté, et la détention préventive doit impérativement être justifiée.

Ces principes sont garantis par la Constitution du Burundi[71] :

> *Article 39*
> *Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est conformément à la loi.*
> *Nul ne peut être inculpé, arrêté, détenu ou jugé que dans les cas déterminés par la loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés.*
> *[…]*
> *Article 40*
> *Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées.*

[71] **Constitution du Burundi du 18 avril 2005**

- **Un parc carcéral ne pouvant accueillir autant de détenus préventifs.**

La surpopulation carcérale est un problème majeur au Burundi. On a dit en introduction que les autorités judiciaires et politiques s'étaient saisies de cette question et y apportaient des réponses immédiates[72].

Des études récentes ont montré que plus de 60% des détenus étaient en attente de jugement (soit plus de 6.000 personnes) alors même que les capacités d'accueil des prisons sont très largement dépassées.

Alors pourquoi recourir si largement à la détention provisoire ?

- **Les obstacles au maintien en liberté**

Il apparaît en pratique que les acteurs judiciaires invoquent 3 obstacles au respect du principe de liberté.

✓ La pression populaire pour le placement en détention préventive

La première raison invoquée est la pression exercée par la population pour placer les personnes poursuivies en détention préventive.

Un partenaire du secteur de la justice note que *« Au Burundi on dit que les magistrats du parquet sont trop laxistes, qu'ils libèrent les gens ».*

Deux responsables de juridictions nous ont confirmé que les doléances de la population à leur endroit portaient régulièrement sur la mise en détention de prévenus libres. Cette pression serait notamment due au fait que la majorité de la population ne fait pas la différence entre détention pour peine et détention préventive :

« Qu'est ce que [la population] attend de la police et du parquet? La poursuite ou une sanction ? La détention préventive c'est déjà une sanction.» Responsable d'une organisation internationale, décembre 2009

Cette préoccupation est présente dans la population :

[72] On peut citer l'ordonnance de grâce de début 2010 et les inspections ponctuelles du parquet général de la République. L'amélioration des conditions carcérales est également avancée comme une des priorités de la nouvelle politique sectorielle 2011-2015 du Ministère de la Justice ; voir The Law & Development Partnership, Le Gouvernement du Burundi, Elaboration d'une Politique Sectorielle de la Justice 2011-2015, Octobre 2010.

«Comme on m'avait dit que l'affaire avait quitté la police et qu'elle avait été transférée au parquet, on devrait me convoquer pour que je m'explique moi aussi mais voilà que [l'auteur présumé] est libéré : la justice n'a pas fait son travail» Entretien Population n°17

✓ Le risque de représailles et de justice privée et populaire

Le corollaire de cette conception « erronée » serait que les personnes poursuivies qui restent en liberté courent un risque pour leur sécurité. Le phénomène de la « justice privée » et les pratiques de « lynchages » populaires ont d'ailleurs été mis en évidence au Burundi dans un récent rapport sur la « justice populaire »[73].

Ce risque concernerait plus particulièrement les personnes marginalisées et vulnérables, et il serait lié à certaines croyances populaires :

« Il y a des personnes ici qui sont accusées de sorcellerie. Lorsqu'on les emmène, on nous prévient automatiquement que si on les relâche, ils vont être lynchés dès leur retour par vengeance. Donc, on les garde temporairement en attendant que les esprits soient apaisés. » Entretien PJ n°2

✓ La « disparition » des prévenus libres

Un dernier obstacle au maintien en liberté a été évoqué par un grand nombre d'acteurs judiciaires : la disparition des prévenus « libres ». La « disparition » se manifeste de deux manières :

1. Si un prévenu est maintenu en liberté, il ne se présente pas aux audiences publiques. Cela retarde le processus judiciaire et ne permet pas de juger dans de bonnes conditions ;

2. Si un prévenu libre est condamné à une peine de servitude pénale, on ne peut se saisir de sa personne car celui-ci demeure introuvable. On ne peut alors pas exécuter la sanction.

Ces dysfonctionnements sont là encore source de friction et d'incompréhension entre les institutions et la population.

Deux présidents de TGI nous confirment que *« Les prévenus libres ne comparaissent pas régulièrement »* et que *« La population se plaint lorsqu'il y a des prévenus libres car ceux-ci ne comparaissent pas ».*

[73] **Human Rights Watch,**
***Mob Justice in Burundi, Official complicity and impunity*, rapport Human Right watch, Mars 2010, 93 pages.**

Un Procureur énonce que *« Pour un condamné libre, il est très difficile d'exécuter un jugement. Pour le justiciable, il n'est pas concevable qu'une personne soit condamnée alors qu'elle était libre ».*

- **Surmonter les obstacles : procédures institutionnelles et changement des mentalités**

Dans la mesure où des affaires avec prévenus libres tardent à être jugées et où des jugements ne sont pas exécutés, il est compréhensible que les victimes n'acceptent pas la libération provisoire des auteurs présumés d'infractions.

Comment est-il possible d'améliorer cette situation ?

D'un côté il existe des procédures légales permettant aux acteurs judiciaires de se saisir des prévenus libres. Ainsi, le mandat de dépôt, visé à l'article 194 du CPP, permet par exemple à un OMP de retenir pendant 8 jours un prévenu libre qui pourrait *«pour des raisons diverses, refuser de comparaître, ou préférer la fuite à la comparution»*.

Mais si les mentalités n'évoluent pas, il y a peu de chances que les mesures de maintien en liberté provisoire soient comprises par le justiciable et que l'expérimentation de ces procédures soit efficace.

D'un autre côté on pourrait « sensibiliser » les justiciables au principe de maintien en liberté et aux mécanismes complexes de la procédure pénale. Mais si la comparution des prévenus libres et l'exécution des décisions prises à leur encontre ne sont pas parallèlement améliorées, cette sensibilisation ne pourra être efficace.

Il n'y aura donc pas de solution sans une action coordonnée à long terme visant les justiciables et des acteurs institutionnels. Selon un responsable de service au Ministère de la Justice, seul le Ministère aurait les moyens de mettre en œuvre ces actions :

« Les magistrats du parquet disent que quand ils accordent la liberté [provisoire], ils vont subir des pressions par la population qui souhaite le maintien en détention. Alors, c'est au Ministère de prendre la décision et d'éduquer la population. »

- **L'incarcération de personnes non condamnées à des peines d'emprisonnement**

Le caractère systématique du recours à la détention préventive s'illustre d'une autre manière : le nombre et le pourcentage de dossiers dans lesquels la personne placée en détention préventive n'a finalement pas été condamnée à une peine de servitude pénale (cela concerne 758 cas, soit plus de 30 % des personnes placées en détention provisoire).

Pour connaître le nombre de personnes « non condamnées à une peine de servitude pénale » nous avons additionné les cas suivants :

- ✓ Les dossiers classés sans suite ;
- ✓ Les dossiers qui ont abouti un à acquittement ;
- ✓ Les dossiers qui ont abouti à une peine d'amende.

Taux de détention provisoire sans condamnation à une peine d'emprisonnement

	Total	Cas classés sans suite	Cas jugés sans peine d'emprisonnement	Total des cas : « absence de servitude pénale »
Nombre de MAP	2479	231	527	758
Pourcentage	100%	9,3%	21,3%	30,5%

NB : le nombre total de MAP est de 2479, car nous n'avons pas pris en compte les cas pour lesquels le jugement définitif n'a pas encore été rendu.

IV.LA PROCEDURE DEVANT LE TRIBUNAL

A. Synthèse

1. Objectifs / Déroulement

L'objectif de la procédure de jugement est de prendre une décision définitive quant à l'affaire en cours. Cette décision comporte l'éventuelle condamnation, la réparation en termes de dommages et intérêts (DI) et les frais de justice. Cette procédure se déroule en plusieurs phases :

- ✓ La saisine de la juridiction par la transmission des pièces par le ministère public et la citation du prévenu ; ou la citation directe devant la juridiction ;

- ✓ Les mesures préalables au jugement que peut prendre le juge avant l'audience ;
- ✓ La ou les audiences publiques ;
- ✓ De la clôture des débats au jugement définitif prononcé par le juge.

2. Le cadre légal par acteurs

a. Le juge :

1. Il fixe le jour où l'affaire est appelée en audience publique (art. 102 du CPP) ;
2. Avant l'audience, il peut estimer les dommages, dresser ou faire dresser des PV, faire ou ordonner tout acte requérant célérité (art. 118 du CPP) ;
3. Il peut ordonner qu'un témoin soit contraint de venir témoigner (art. 128 du CPP) ;
4. Il apprécie les pièces et preuves versées au dossier (art. 125 du CPP) ;
5. Il prononce le jugement définitif et le signe dans un délai maximum de 2 mois suivant la clôture des débats (art. 130 du CPP) ;
6. Il se prononce et régularise la détention préventive (art. 73 et 74 du CPP).

b. Le greffier :

1. Il cite les personnes que le prévenu souhaite voir intervenir à l'audience (art. 106 du CPP) ;
2. Il peut signifier la citation (art. 108 du CPP) ;
3. Il reçoit la consignation pour constitution de partie civile (art. 120 du CPP) ;
4. Il tient note de la procédure à l'audience (art. 129 du CPP) ;
5. Il signe les jugements définitifs (art. 138 du CPP).

c. Le ministère public :

1. Il transmet les pièces du dossier au juge (art. 102 du CPP) ;
2. Il transmet la requête de citation du prévenu (art. 102 du CPP) ;
3. Il peut déferrer le prévenu pris en flagrant délit à la prochaine audience par simple avis verbal (sans citation) (art. 105 du CPP) ;

4. Il cite le prévenu, le civilement responsable et toute autre personne utile à l'audience (art. 106 du CPP) ;
5. Il peut signifier la citation (art. 108 du CPP)
6. Il doit prendre les constitutions de partie civile (art. 109 du CPP) ;
7. En audience, il résume l'affaire et donne ses réquisitions (art. 124 du CPP).

d. Les parties :

1. Le prévenu doit comparaître à l'audience (art. 121 du CPP) ;
2. Pour une infraction punissable de moins de 2 ans, il peut se faire représenter (art. 121 du CPP) ;
3. Une partie civile peut se constituer à tout moment après saisine du tribunal devant le greffe, l'OMP ou à l'audience (art. 119 du CPP) ;
4. Les témoins régulièrement cités doivent comparaître à l'audience (art. 128 du CPP).

e. La police :

1. Le juge peut requérir la force publique pendant la phase de jugement.

3. La Pratique

En pratique, on relève :

- ✓ Un certain flou au niveau de la procédure de citation directe ;
- ✓ Des problèmes dans la citation des prévenus incarcérés ;
- ✓ Des délais très longs avant la première audience et après la prise en délibéré ;
- ✓ Des affaires pour lesquelles on organise un très grand nombre d'audiences.

B. « L'avant audience »

1. La citation directe

L'article 103 du CPP énonce que *« La juridiction de jugement est saisie par la citation donnée au prévenu, et éventuellement à la personne civilement responsable, à la requête de l'officier du ministère public ou de la partie lésée »*.

En pratique, il arrive qu'une affaire pénale soit fixée en audience publique sur citation de la partie lésée : c'est la procédure dite de « citation directe ». Dans cette procédure,

l'action publique n'est pas engagée par le ministère public. Il ne connaît pas de l'affaire avant l'audience.

Des acteurs nous ont indiqué que lors de telles audiences, le ministère public est présent mais ne prend pas la parole. Il ne peut pas faire ses réquisitions. Le rôle du ministère public semble réduit à celui d'observateur, ce qui pose question quand on sait que c'est lui qui est titulaire de l'action publique et représente les intérêts de la société.

Nous avons relevé 428 cas de citation directe, soit en moyenne 7,1% du total des affaires pénales fixées au Tribunal.

La procédure pénale classique veut que le ministère public instruise l'affaire avant qu'elle ne soit portée devant les tribunaux. Quelles sont donc ces affaires dont la procédure commence à la phase de jugement ? Elles peuvent être de tous types, et concernent aussi bien des infractions contre les propriétés (5,3 %) que des atteintes aux personnes (3%).

Par contre cette procédure n'est pas appliquée partout. Dans une province, on ne trouve aucun cas de citation directe, tandis que dans une autre on en a répertorié123, soit plus de 25% des affaires fixées.

2. La fixation de l'audience et l'attente de la première audience

Les délais d'attente de la première audience

Le délai moyen entre la transmission du dossier au TGI et le jour de la première audience est de 215 jours, soit plus de sept mois.

Délais d'attente de la première audience

	Moins de 1 mois	De 1 à 6 mois	De 6 mois à 1 an	Plus de 1 an
Nombre	218	1839	1111	637
Pourcentage	6%	48%	29%	17%

NB : les dates de transmission et de 1ère audience étaient disponibles dans 3808 dossiers.

La durée moyenne d'une procédure pénale au Burundi est de 17 à 21 mois, 7 mois concernant l'attente de la première audience (soit près de 30% de la durée totale de la procédure).

Il est important de souligner que cette attente correspond à une phase « administrative » au cours de laquelle aucun travail de fond n'est effectué et où la recherche de la vérité n'avance pas.

L'absence de prison dans toutes les provinces est évoquée comme explication des retards :

« Quand une affaire est fixée, on ne peut pas indiquer la date de la première audience ni celle de la remise, car les détenus préventifs sont incarcérés dans une autre province. A cause de cela, les procédures deviennent très longues». Procureur de la République, mars 2010.

Pourtant, les délais ne sont pas plus importants dans les Provinces dépourvues de prison.

Le rôle du greffe

Au cours de cette phase, le rôle du greffe est important : il fixe le jour de l'audience et signifie la citation. Ce sont les greffes *« [redacted], tant civil que pénal »*[74].

Pour ce faire, le greffe collabore directement avec le secrétariat du parquet :

«On a une collaboration entre le secrétariat du parquet et le greffe du tribunal en ce qui concerne la fixation et la signification des jugements.» Procureur, mars 2010

Et la surcharge de travail des greffes est évoquée : *« Les greffiers sont également surchargés : ils doivent rédiger les actes de procédure, les jugements ou arrêts, rédiger tous les ordres de mise en détention, de mise en liberté, analysent les requêtes, fixent les dossiers… »*.Magistrat du siège, avril 2010

3. La fixation en urgence en procédure de flagrance

Des solutions légales existent pour améliorer cette situation, comme dans le cas des affaires de flagrance où la comparution rapide est autorisée.

L'article 104 du CPP prévoit qu'*« en cas d'infraction flagrante au sens de l'article 14, le prévenu après avoir comparu devant l'officier du ministère public peut être déféré à la plus prochaine audience de la juridiction de jugement sans citation, sur simple avis verbal. »*

[74] **Entretien avec un magistrat du siège, 26 avril 2010.**

Mais ces procédures sont parfois mal connues des Magistrats. Un Président de TGI regrette qu'«*en cas de flagrance, le législateur n'a pas précisé de procédure appropriée*».

C. Les Audiences

Pour les audiences publiques, comme lors de l'enquête policière et de l'instruction pré juridictionnelle le problème de la présence et de la disponibilité des témoins et des prévenus libres se pose. Cet état de fait est invoqué pour expliquer le report des audiences, et donc la lenteur de la procédure.

«Les dossiers à prévenus libres traînent beaucoup car ces derniers ne comparaissent pas souvent. Les témoins ne répondent pas aux convocations par manque de moyens.» Magistrat du siège, avril 2010

Il arrive également que *« les témoins à décharge ne sont cités qu'en audience publique alors que ceux qui sont à charge sont cités lors de l'instruction pré juridictionnelle »*[75].

D. Le Jugement

L'article 130 du CPP prévoit un délai maximum de 2 mois entre la fin des audiences et le prononcé du jugement définitif. Là aussi, il s'agit d'une phase administrative durant laquelle aucun acte destiné à la manifestation de la vérité n'est posé.

Sur les 2867 dossiers que nous avons étudiés, 882 ont dépassé ce délai légal, soit plus de 30%.

Ces irrégularités sont d'autant plus difficiles à admettre dans les cas où le jugement ne prononce pas de condamnation : 225 cas ont été relevés pour lesquels le délai de rédaction du jugement a été supérieur à 2 mois alors qu'aucune servitude pénale n'avait été prononcée par le juge, soit près de 30 % des cas où le jugement ne comporte pas de peine.

V. L'EXECUTION DES JUGEMENTS ET L'APPEL

La chaîne pénale ne s'arrête pas au prononcé du jugement définitif :

- ✓ En cas de condamnation à une peine de servitude pénale et/ou amende, les institutions judiciaires doivent assurer ***l'exécution du jugement*** ;
- ✓ En cas d'appel contre la décision par l'une des parties (condamné, ministère public et éventuellement partie civile) ***la procédure d'appel*** doit être mise en œuvre.

L'enquête quantitative réalisée n'a pas pris en compte cette phase « d'après jugement ». Les développements qui suivent s'appuient sur des entretiens et sur le dispositif légal burundais.

[75] Entretien avec un président de TGI, mars 2010.

A. Le cadre légal par acteur

Comme dans les phases précédentes, divers acteurs interviennent dans la phase d'après jugement :

1. L'exécution du jugement et l'appel

L'exécution du jugement prononcé est assurée par le ministère public :

« L'exécution est poursuivie par le ministère public en ce qui concerne les condamnations pénales, les dommages et intérêts prononcés d'office et la contrainte par corps ; à la diligence de la partie civile, en ce qui concerne les condamnations prononcées à sa requête ; par le greffier, en ce qui concerne le recouvrement des amendes, des frais et du droit proportionnel. » Article 160 du CPP.

La personne condamnée doit se soumettre au dispositif du jugement, principalement la privation de liberté et/ou le paiement d'amende et de dommages et intérêts. En cas de jugement à une peine de servitude pénale, la garde est assurée par l'administration pénitentiaire.

L'appel du jugement peut être fait par le prévenu, la personne civilement responsable, le ministère public ou la partie civile[76].

2. La procédure de libération conditionnelle

La libération conditionnelle est une procédure légale qui permet de favoriser la réinsertion des détenus en proposant une libération anticipée sous certaines conditions.

a. Conditions pour faire une demande de libération conditionnelle (articles 127 à 129 du code pénal)

Pour qu'un condamné bénéficie d'une mesure de libération conditionnelle, les conditions suivantes doivent être réunies :

- ✓ Il doit avoir accompli au moins un quart de sa peine (pour un condamné à perpétuité, le délai est de dix ans) ;
- ✓ La durée de l'incarcération subie doit dépasser trois mois ;
- ✓ Le condamné doit avoir réparé les dommages et intérêts causés par l'infraction.

Les deux premières conditions ne sont pas requises si le condamné est âgé de soixante-dix ans ou plus, ou si l'incarcération peut mettre en péril la vie du condamné. Il faut alors l'avis de trois experts du Ministère de la Justice[77].

En principe, toute personne condamnée répondant aux critères peut faire une demande

[76] **Article 147 du CPP.**
[77] **Article 127 du code pénal.**

de libération conditionnelle. La direction de l'établissement pénitentiaire est chargée de transmettre la demande au ministère public et d'émettre son avis sur la demande[78].Les condamnés dont la requête de libération conditionnelle est rejetée peuvent la réintroduire après un délai de six mois suivant la réception de l'ordonnance de rejet[79]

b. La procédure de libération conditionnelle (articles. 131 et 134 du code pénal)

« La mise en liberté conditionnelle est ordonnée par le Ministre ayant la justice dans ses attributions après avis du ministère public et du directeur de prison. » Art. 131 du code pénal.

La demande est préparée par le service juridique de la prison sur requête du détenu ou du directeur de la prison.

Le Directeur établit mensuellement la liste des condamnés qui remplissent les conditions d'obtention de la libération conditionnelle, puis la transmet au Directeur Général de l'administration pénitentiaire, ainsi qu'au Procureur de la République, à l'Auditeur Militaire ou au Procureur Général[80] du ressort de la juridiction qui a pris le jugement[81].

Le parquet dispose d'un mois pour émettre son avis (positif ou négatif) et transmettre le dossier directement au Ministre de la Justice[82]. Il en informe ses supérieurs et la direction générale des affaires pénitentiaires (DGAP).

Le Ministre de la Justice accorde ou rejette la demande par le biais d'une ordonnance, qui sera établie en 5 exemplaires (pour les archives du Ministère, pour l'autorité judiciaire concernée, pour la DGAP, pour le dossier pénitentiaire du détenu se trouvant dans la prison, et pour le condamné lui-même[83]).
Le Ministre de la Justice détermine la forme des permis de libération, les conditions auxquelles la libération peut être soumise et le mode de surveillance des libérés conditionnels[84]. Effets de la libération conditionnelle. En cas d'accord du Ministre de la Justice, le détenu bénéficie d'une libération qui peut être assortie de conditions et d'obligations pour le condamné. La mise en liberté peut cependant être révoquée pour cause d'inconduite ou d'infraction aux conditions énoncées dans l'ordonnance de libération.
Elle est révoquée par le Ministre de la Justice à la diligence du ministère public. La ré arrestation provisoire du libéré conditionnel peut être ordonnée par le Procureur Général

[78] ***« Les propositions de libération conditionnelle sont établies mensuellement sur l'initiative du directeur de l'établissement ou à la demande des condamnés ».*** **Art 140 du Règlement d'Ordre Intérieur (ROI) des établissements pénitentiaires.**
[79] **Article 144 du ROI des établissements pénitentiaires.**
[80] **Article 140 du ROI des établissements pénitentiaires.**
[81] **Article 141 du ROI des établissements pénitentiaires.**
[82] **Article 142 du ROI des établissements pénitentiaires.**
[83] **Article 143 du ROI des établissements pénitentiaires.**
[84] **Article 134 du code pénal.**

de la République ou l'un de ses substituts généraux à la charge d'en donner immédiatement avis au Ministre de la justice.
La réintégration en détention a lieu pour l'achèvement du terme d'incarcération que l'exécution de la peine comportait encore à la date de la libération.

c. Acquisition de la liberté définitive

« La libération définitive est acquise au condamné si la révocation n'est pas intervenue avant l'expiration d'un délai égal au double du terme d'incarcération que celui-ci avait encore à subir à la date à laquelle la mise en liberté a été ordonnée en sa faveur. » Article 130 du code pénal

B. Etat des lieux

1. Exécution des jugements

a. L'illusion de la réparation des préjudices subis

« Les victimes ne reçoivent presque jamais les dommages et intérêts que le détenu a été condamné à payer par le Tribunal ». Procureur, Avril 2010

Le paiement effectif des dommages et intérêts pose problème alors que la réparation est souvent une attente primordiale pour les victimes :

« Les justiciables eux se soucient surtout d'être indemnisés. » Entretien PJ n°1, mars 2010

« L'affaire n'est pas traitée, je t'ai dit que nous voulons que l'auteur rembourse la somme payée pour la facture des soins. » Entretien population n°24, Avril 2010

Pour les justiciables, l'objectif de réparation devance souvent celui de la répression : *« Je veux que l'on libère Robert pour qu'il me paie la poule qu'il a volée. »* Entretien population n°19, Avril 2010

Quelles sont les raisons de ce manquement ?

- Le non solvabilité des auteurs

Nombre d'auteurs condamnés pour des infractions ne sont pas solvables :
« Pour les prévenus libres, on arrête les condamnés, mais souvent ils ne paient pas les amendes et les dommages et intérêts» - Procureur, mai 2010

- Le manque de recouvrement effectif des amendes et dommages et intérêts

Selon l'article 160 du CPP, le ministère public est chargé du recouvrement des dommages et intérêts, et le greffier est chargé du recouvrement des amendes. La responsabilité des greffes en la matière nous a été confirmée par les acteurs :

«Quand il s'agit de l'exécution des condamnations à paiement d'une amende, c'est le greffe qui s'en charge ». Président de TGI, avril 2010

Il est cependant légitime de se demander si le greffe dispose des compétences et des moyens d'actions nécessaires au recouvrement des amendes. De plus, le fait que l'exécution des amendes et des dommages et intérêts soit confiés à deux organes différents ne facilite pas le recouvrement et jette un flou sur la responsabilité du recouvrement.

« Le rôle du parquet est d'exécuter les jugements rendus. Maintenant on sait que le paiement des dommages et intérêts et amendes relève du TGI : c'est ce dernier qui les perçoit. » Procureur, mai 2010

Il serait intéressant que le nouveau code de procédure pénale propose une harmonisation au niveau de la compétence de recouvrement des dommages et intérêts et des amendes.

b. Difficulté d'appréhender les personnes condamnées à une peine de prison

Deux cas se distinguent :

- ✓ Les condamnés qui sont en liberté au moment d'exécuter la peine de servitude pénale (prévenus libres) ;
- ✓ Les condamnés qui sont déjà en détention (prévenus incarcérés).

Il est parfois difficile d'appréhender des détenus libres, qui « disparaissent » afin de se soustraire à l'emprisonnement...

Pourquoi le Ministère public ne parvient-il pas à appréhender ces prévenus libres ?

Le délai d'appréhension

Selon l'article 161 du CPP, le condamné qui n'a pas fait l'objet d'une arrestation immédiate doit se mettre à la disposition du ministère public dans les 8 jours suivant la signification du jugement.

Dans certaines provinces, il semble que le ministère public attende que le délai d'appel soit épuisé pour appréhender le condamné libre, soit 30 jours. L'allongement du délai ne facilite certainement pas le succès de la procédure d'appréhension :

« Pour les condamnés libres, le ministère public attend que le délai d'appel s'épuise

et il est appréhendé. Est- ce vraiment obligatoire ? » Substitut du procureur, mars 2010

Le concours de la police dans la procédure d'appréhension

Une autre explication peut être avancée : la coordination entre le ministère public et les forces de police chargées d'appréhender physiquement le condamné n'est pas toujours optimale. Pour obtenir le concours de la police, le ministère public prend un *mandat de prise de corps,* qui doit être exécuté par la police. Il arrive que le mandat ne soit pas exécuté avec diligence.

Dans certains cas, la police judiciaire confie l'exécution du mandat à la police de sécurité intérieure (PSI). L'absence de lien hiérarchique entre le ministère public et la PSI, et le manque de coordination entre les deux institutions, ne facilite pas l'exécution du mandat.

c. Répression ou réparation ? Paradoxes quant à la finalité du jugement pénal

« Les condamnés libres sont introuvables. Les condamnés en détention préventive sont insolvables et ne peuvent payer les dommages et intérêts. » Procureur, avril 2010.

La mise en perspective de ces deux éléments, la servitude pénale et la réparation du préjudice, soulève le grand dilemme de l'exécution des jugements au Burundi. Il peut se résumer dans un double constat :

1. Pour un prévenu libre, il est très difficile d'exécuter la peine de servitude pénale.
2. Pour un prévenu incarcéré, il est presque impossible de recouvrer l'amende et les dommages et intérêts :

« Pour les condamnés en détention préventive, c'est toujours le paiement des amendes et dommages et intérêts qui causent un problème, vu que la personne détenue ne produit rien. Ils avancent des raisons selon lesquelles ils n'ont pas de ressources financières pour payer ». Procureur, mai 2010.

La réponse à ce dilemme n'est pas aisée, car deux enjeux de société sont ici en balance. D'une part, la réparation renvoie à la capacité de l'État à garantir aux victimes d'infractions la possibilité de faire valoir leurs droits et retrouver leur dignité. D'autre part, la répression renvoie à la capacité et légitimité de l'État dans la lutte contre la criminalité et l'application de la loi pénale sur tout le territoire.

Au final, c'est la confiance de la population dans la justice pénale, et la capacité de

l'État à répondre aux attentes de la population en matière de justice qui sont en jeu. Face à de double impératif, il est parfois difficile pour le juge de trouver la réponse adaptée.

La question est donc tournée vers l'avenir : de quelle justice le Burundi entend-il se doter ? Faut-il privilégier la réparation ou la répression ? Dans quels cas ?

Cette question devrait être débattue lors de l'élaboration de la politique pénale du Burundi.

Des orientations pourraient être retenues, qui feraient l'objet d'instructions et orientations écrites claires auprès des juridictions. Les problèmes liés au manque de confiance de la population dans son système de justice, et le fait que ce manque de confiance est largement dû aux lacunes dans la réparation sont des éléments clés de la réflexion à mener.

2. L'appel

Selon l'article 135 du CPP, tout condamné détenu dont la durée de la condamnation aura été accomplie au cours de la détention préventive devra être aussitôt mis en liberté malgré l'appel du ministère public ou de la partie lésée ayant agi par voie de citation directe.

Il n'existe pas de statistiques officielles sur le pourcentage de décisions pénales faisant l'objet d'un appel, mais selon les acteurs judiciaires interrogés, les appels ne sont pas nombreux.

Cela permet-il d'affirmer que les justiciables sont satisfaits des jugements rendus ? Les entretiens réalisés avec la population, ainsi que l'analyse des précédents rapports et analyses portant sur la justice burundaise nous permettent d'en douter. Deux éléments expliquent le faible recours à la procédure d'appel :

a. Méconnaissance de la procédure d'appel

Selon un Substitut du procureur, la procédure d'appel est facilement utilisable pour le ministère public, mais est en revanche plus difficile pour les justiciables, qu'ils soient condamnés ou partie civile :

« La procédure d'appel est adaptée à la situation car le principal appelant est le MP, et il est formé. La procédure d'appel n'est en revanche pas adaptée pour les justiciables car ils ne connaissent pas la procédure pénale ». Substitut du procureur, avril 2010

« Les gens ne connaissent pas la procédure d'appel ou ignorent même qu'ils peuvent faire appel. » Procureur, mai 2010

L'appel fait pourtant partie des droits fondamentaux des citoyens garantis par le droit

international :

« Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. » Pacte International relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, ratifié par le Burundi.

b. Problèmes de délais et de coordination des acteurs

D'autres obstacles que la méconnaissance de la procédure par les justiciables existent pour interjeter appel. En effet il arrive que le délai d'appel soit dépassé avant même que la personne condamnée n'ait eu connaissance du jugement :

« Souvent les délais d'appel prennent fin sans que le justiciable en ait eu connaissance » Procureur, avril 2010

« Quelquefois les greffiers ont beaucoup de travail et ils ne dactylographient pas le jugement à temps pour que le justiciable puisse faire appel en ayant sa propre copie. » Juge de TGI, mars 2010.

Il arrive également que les organes judiciaires ne soient pas informés de l'ouverture d'une procédure d'appel :

« Lorsque le condamné fait appel, je ne suis pas;ÿtoujours=ÿmis au courant. » Substitut du procureur, mars 2010

c. Durée de la procédure / durée de condamnation

Une autre difficulté fait obstacle à l'exercice du droit d'appel : la durée des procédures qui décourage souvent le condamné.

S'il faut compter un an de procédure d'appel en supplément des deux années déjà écoulées pour la procédure initiale, on comprend que la majorité des justiciables ne fassent pas appel des décisions de première instance.

3. La liberté conditionnelle et la fin de la détention

a. La Procédure de libération conditionnelle

Deux dysfonctionnements ont été relevés concernant la libération conditionnelle :

Les difficultés liées à l'établissement de la demande.

- Les détenus condamnés pouvant bénéficier d'une libération conditionnelle ne sont pas tous au courant de la procédure :

« La Procédure pourrait être améliorée en informant les justiciables des conditions

de mise en liberté conditionnelle. » Substitut du procureur, avril 2010

- Le manque de suivi social des détenus et d'activités en détention rend très « théorique » l'évaluation des détenus qui doit être consignée dans la demande de libération conditionnelle :

« Les mentions du formulaire de demande de libération conditionnelle ne collent plus avec la situation actuelle. On ne peut pas évaluer le comportement du détenu, puisqu'il reste en cellule tout le temps. Il n'y a pas d'activités : on ne peut vraiment pas évaluer le comportement. » Responsable de la DGAP, mai 2010

Le formulaire de demande de libération conditionnelle se présente sous forme d'un document dactylographié de 4 pages[85].

Dysfonctionnements dans la procédure de demande et de réponse

- Des acteurs nous ont fait part du fait que de nombreuses demandes de mise en liberté conditionnelle ne reçoivent pas de réponse :

« Il y a très peu de réponses de la part du ministère public [aux demandes de libération conditionnelle]. On ne sait même pas quand la demande arrive au Ministère. » Responsable de la DGAP, mai 2010

« Souvent le Ministre ne réagit pas à ce genre de demande. Que la réponse soit négative ou positive, il faut qu'elle tombe, que le détenu puisse avoir une réponse à sa demande. » Président de TGI, mars 2010

Certains OMP pensent en effet que l'obligation de réponse n'existe qu'en cas de réponse favorable :

« Dans la procédure de libération conditionnelle le parquet a le rôle d'informer la direction pénitentiaire quand la demande a été favorable ». Procureur, avril 2010

a. La fin de la détention

Des dysfonctionnements s'observent à l'occasion de la fin de la détention :

- ✓ Il n'y a pas de photographie du détenu dans le dossier pénitentiaire permettant d'identifier formellement chaque individu. Le risque de libérer le mauvais

[85] **Voici les informations qu'elle contient: 1ère Page : informations concernant le détenu et la détention**
Date et lieu d'arrestation ; Date d'entrée en prison; Date de jugement ; Juridiction du jugement ; Motif de la condamnation ; Durée de la servitude pénale principale ; Décision d'appel ; Epoque à laquelle le condamné peut bénéficier de la libération conditionnelle; Évasion ; Date de libération définitive.
2ème page : Observations du directeur de prison
3ème page : Détail des punitions (en détention)
Bas de la page: Paiement des frais de justice, des Dommages et Intérêts, de l'amende
4ème Page: Réservé à l'autorité judiciaire
(circonstances de l'infraction, gravité, moralité du détenu, vie en prison, etc.…).

détenu est une réalité. Des cas de « vente » du billet d'élargissement sont également signalés.

- ✓ La transmission des pièces nécessaires à la libération, comme la signification du jugement définitif, fait quelquefois défaut dans le dossier pénitentiaire, ce qui rend la libération difficile.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

I. Cadre légal du Burundi :

La Constitution de la République du Burundi du 18 Mars 2005.

Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant code pénal (nouveau code pénal).

Loi n°1/06 du 4 avril 1981 portant Code Pénal (ancien code pénal).

Loi n°1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du code de procédure pénale.

Loi du 17 mars 2005 portant code d'organisation et de compétence judiciaires.

Loi n°1/016 du 22 septembre 2003 portant régime pénitentiaire.

Loi n° 1/023 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale.

Loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la cour suprême.

Loi n° 1/015 du 22 septembre 2003 portant attribution de compétence répressive aux tribunaux de grande instance en matière criminelle.

Loi n° 01/14 du 29 novembre 2002 régissant la profession d'avocat.

Ordonnance n°550/782 du 30 juin 2004 portant règlement d'ordre intérieur des établissements pénitentiaires.

Ordonnance n°550/132/98 portant règlement d'ordre intérieur des parquets et des secrétariats des parquets.

Ordonnance n°550/101/90 du 10 mars 1990 portant règlement d'ordre intérieur des juridictions du Burundi.

Décret n° 100/122 du 28 novembre 2005 portant organisation du Ministère de la Justice.

II. Textes en préparation :

Projet de loi de 2008 portant réforme du code de procédure pénale

Projet de réforme des règlements d'ordre intérieur des parquets et secrétariats des parquets.

Projet de réforme des règlements d'ordre intérieur des juridictions du Burundi.

III. Documents du Ministère de la Justice

Plan d'action de la politique sectorielle du Ministère de la Justice 2006 - 2010, Ministère de la Justice, Bujumbura, 2006.

Politique sectorielle du Ministère de la Justice 2006 - 2010, Ministère de la Justice, Bujumbura, 2006.

Rapports d'activités mensuels et annuels des parquets, années 2007, 2008 et 2009.

Rapports d'activités mensuels et annuels des TGI, années 2007, 2008, et 2009.

Rapport final de l'atelier « Élaboration d'une politique sectorielle de la justice 2011-2015 », 15 octobre 2010.

IV. Ouvrages

DE LESPINAY Charles, MWOHORA Émile, *Construire l'État de droit, Le Burundi et la région des Grands Lacs*, Paris, L'harmattan, 2001, 300p.

FOFE DJOFIA MALEWA Jean Pierre, *Justice pénale et réalités sociales : de l'analyse du modèle du R.D.Congo à la formulation d'une politique criminelle participative*, L'Harmattan, Paris, 2007, 497 P.

KOHLHAGEN Dominik, *Le tribunal face au terrain : le problème d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologie*, RCN Justice & Démocratie, Bujumbura, 2008.

KUYU Camille (dir.), *À la recherche du droit africain du XXIème siècle*, Connaissances et savoirs, Paris, 2005, 274p.

LE ROY Étienne, *Les Africains et l'Institution de la Justice. Entre mimétismes et métis- sages*, Dalloz, Paris, 2004, 283p.

MASSE Michel, JEAN Paul, GIUDICELLI André, *Un Droit Pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, PUF, Paris, 2009, 400p.

V. Rapports & articles

BARANDAGIYE Pascal, *Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Bujumbura,

OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale), 2007, 88p.

BARANDAGIYE Pascal, *Analyse du fonctionnement des juridictions supérieures du Burundi*, Bujumbura, OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale), 2007.

Centre for humanitarian dialogue, *The role of informal Justice systems in fostering the rule of law in post-conflict situations*, the case of Burundi, CHD, 2005, 60p.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Check-list d'indicateurs pour l'analyse des délais de procédure dans le système judiciaire*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 8p.

Human Rights Watch, *Mob Justice in Burundi, Official complicity and impunity*, rapport, Mars 2010, 93 pages.

Ministère belge de la Justice, *Politique pénale et d'exécution des peines, aperçu et développement*, Ministère de la Justice, Bruxelles, 2010, 64p.

Ministère français de la Justice, *Qualité de la justice et évaluation des Tribunaux de Grande Instance*, Ministère de la Justice, Paris, 2001, 32p.

MUKURI Melchior, *La justice : une magistrature contestée*, in *Burundi, la fracture identitaire*, Jean-Pierre Chrétien, Karthala, Paris, 2002.

Deux troubles sociaux majeurs liés au fonctionnement de la justice pénale sont constatés par tous :

- ✓ La surpopulation carcérale dont souffrent les justiciables et les acteurs de la chaîne.
- ✓ L'impunité et le manque de fiabilité de la justice que dénoncent les justiciables, les observateurs et les acteurs eux-mêmes.

P.A.G.E., *Étude diagnostique du système juridique et judiciaire du Burundi*, Projet d'Appui à la Gestion Économique, Bujumbura, 2009, 231p.

P.G.N., *Perception de la justice de proximité au Burundi*, Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance - Gutwara Neza, Bujumbura, 2008.

RCN Justice & Démocratie, *L'officier de police judiciaire et le ministère public dans l'enquête pénale*, RCN justice & démocratie, Bujumbura, Mars 2008.

RCN Justice & Démocratie, *La justice de proximité au Burundi. Réalités et perspectives*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2006, 159p.

VANDEGINSTE Stef, *Burundi: Justice on trial*, Amnesty International, 1998.

ANNEXES

ANNEXE 1 : SYNTHESE DES RESULTATS ET RECOMMANDATIONS.

Le système pénal est en pleine évolution, et des avancées ponctuelles et théoriques sont en cours :

Des **mesures ponctuelles** sont prises pour réduire la surpopulation carcérale : l'édiction d'un décret présidentiel de grâce et des inspections des juridictions organisées par le Parquet Général de la République et la Cour suprême.

Les acteurs de la chaîne **sont renforcés en effectifs et en capacités** pour répondre aux exigences de leurs responsabilités.

En témoigne l'augmentation substantielle du nombre de magistrats supérieurs et les actions de formation organisées depuis quelques années.

L'infrastructure ou **cadre légal** de l'action de la justice pénale fait l'objet **d'une refondation substantielle**, la plus large qu'ait connu le Burundi jusqu'à ce jour.

Un nouveau code pénal a été adopté en 2009 et un code de procédure pénale est en cours d'adoption.

Cependant la pratique montre la persistance de dysfonctionnements :

Manquements généraux :

- ✓ Les délais de procédures sont très longs : 17 à 24 mois en moyenne dans l'ensemble des provinces (p 20), spécialement pour les délits et infractions flagrantes.
- ✓ Les dossiers pénaux comportent de nombreuses irrégularités : les titres de détentions font défaut (p 87), les demandes d'antécédents ne sont pas systématiques (p 79), etc.
- ✓ Il existe des différences importantes dans la durée des différentes phases de procédure selon les provinces. Agir sur la lenteur du système judiciaire nécessite donc une bonne connaissance des réalités locales. Les différences entre les provinces ne concernent pas seulement la durée de la procédure, mais l'ensemble des pratiques judiciaires.

Manquements au niveau de l'enquête judiciaire :

- ✓ Toutes les infractions ne sont pas portées à la connaissance des OPJ (p 59).
- ✓ Le voisinage et l'administration sont quelquefois contraints de jouer un rôle dans la collecte des preuves (p 60).
- ✓ L'accent est mis sur la recherche de preuves par parole rapportée au détriment

des preuves matérielles (p 66).

- ✓ Le contrôle du placement en GAV n'est que théorique (p 62).
- ✓ Le dossier judiciaire n'est pas transmis « immédiatement après » l'ouverture de l'enquête au ministère public (p 74).

Manquements au niveau de l'instruction :

- ✓ Le travail d'instruction n'apporte que peu d'éléments nouveaux permettant la manifestation de la vérité (p 83).
- ✓ Le traitement administratif du dossier postérieur au travail d'instruction prend pour une majorité de dossiers plus de 2 mois, ce qui accentue la lenteur judiciaire (p 83).

Manquements lors de la phase de jugement :

- ✓ La procédure de citation directe n'est pas uniformément appliquée (p 95).
- ✓ Le délai entre la transmission du dossier au tribunal et la première audience est en moyenne de 7 mois (p 96).
- ✓ Les témoins et prévenus libres comparaissent rarement (p 97).
- ✓ Le délai entre la dernière audience et le jugement définitif est de plus de 2 mois dans plus de 30 % des affaires (p 98).

Les sources de ces dysfonctionnements sont de différents ordres :

- ✓ Les règles de procédure ne sont pas toujours appliquées de manière satisfaisante :
  - Soit la règle n'est pas respectée : par exemple la grande majorité des détentions préventives sont illégales (p 87) ;
  - Soit la règle n'est pas exploitée dans le sens du bon fonctionnement de la justice : par exemple lors de l'ouverture d'instruction par le ministère public (p 75) ;
  - Soit la règle n'existe pas ou n'est pas diffusée : par exemple les instructions hiérarchiques ne sont pas diffusées par écrit aux procureurs et OMP (p 39).
- ✓ L'impulsion hiérarchique n'est pas suffisamment activée
- ✓ La collaboration entre les acteurs n'est pas suffisamment coordonnée
- ✓ Les justiciables ne comprennent pas la justice pénale telle qu'elle est rendue (dont la procédure d'appel et constitution de partie civile), et, sans assistance, n'agissent pas dans le sens de son bon fonctionnement.

Afin de réduire ces dysfonctionnements les recommandations suivantes peuvent être énoncées :

Afin d'activer l'impulsion hiérarchique :

1. La remontée d'informations doit être améliorée et l'information doit être exploitée par les services du Ministère de la Justice et un service de statistiques judiciaires.
2. Le pouvoir de direction hiérarchique doit être activé par l'édiction et la diffusion d'instructions écrites portant sur les priorités de poursuite et l'harmonisation des pratiques judiciaires aux procureurs et OMP.
3. Le pouvoir de sanction doit être exercé à l'encontre des magistrats et agents défaillants.
4. Le pouvoir de direction effectif des responsables de juridictions et des magistrats sur les secrétariats des parquets et greffes doit être explicité dans le nouveau code de procédure pénale et les textes d'application.
5. Intensifier la formation en management des juridictions.

Objectifs :

- ✓ Permettre un suivi des dossiers pénaux.
- ✓ Favoriser la manifestation de la vérité.
- ✓ Limiter les abus au niveau de la détention préventive.
- ✓ Limiter le nombre de « dossiers abandonnés ».
- ✓ Matérialiser une réelle direction du ministère public sur la police judiciaire.
- ✓ Permettre de réduire le trouble social créé par l'incarcération.

Pour améliorer la coordination entre les acteurs :

6. La collaboration entre les greffes et les secrétariats des parquets doit être contrôlée par les responsables de juridiction et les magistrats (action B).
7. Un OMP pourrait être affecté à chaque commune afin de mieux contrôler le travail des OPJ (action C).
8. La direction du ministère public sur les OPJ pourrait être clarifiée et renforcée dans le nouveau code de procédure pénale et les textes d'application (évolution B).

9. Les cadres de dialogues et de concertations entre acteurs de la chaîne pénale doivent être renforcés (action D).

10. Des instructions sur la coordination entre ministère public, police, administration pénitentiaire et tribunaux doivent être élaborées et diffusées par le Parquet Général de la République

Objectifs :

- ✓ Amener chaque acteur à prendre des décisions conformes aux normes pénales, notamment en matière de détention.
- ✓ Mettre fin aux manquements en matière de détention illégale.
- ✓ Permettre la délimitation progressive des champs de responsabilité de chaque acteur au sein d'une même institution.
- ✓ Définir des priorités de poursuites et de sanctions permettant le désengorgement des prisons et l'adaptation de l'action de la justice aux besoins de la société.

Concernant le problème du manque de moyens matériels :

11. Les résultats de l'étude montrent que les besoins ne sont pas les mêmes selon les provinces. Un service de logistique du Ministère de la Justice dans chaque province pourrait être mis sur pied, chargé notamment de l'identification des besoins et de la maintenance.

12. Des lieux devraient être disponibilisés pour le stockage et la conservation des biens saisis dans le cadre d'une enquête judiciaire ou d'une instruction, gérés par le parquet.

Pour rapprocher la justice des justiciables

13. Il n'existe pas de système d'assistance « de masse » au Burundi. On ne sait donc pas quel type d'assistance est susceptible d'avoir un impact significatif sur le bon fonctionnement du système pénal. Il est donc nécessaire d'expérimenter des systèmes d'assistance juridique et judiciaire « de masse » en matière pénale. Cela comprendrait un dispositif d'assistance légale assuré par des avocats (pour cela le Barreau a besoin d'un appui technique) ainsi que d'éventuels dispositifs d'assistance alternatifs assuré par des parajuristes[86].

14. La clarification des compétences relatives à l'exécution des jugements permettrait le paiement des amendes et des dommages et intérêts.

15. La réflexion sur l'institution d'un juge de la détention dans le processus d'élaboration du nouveau code de procédure pénale pourrait être amorcée.
16. La durée légale de garde-à-vue doit être réduite spécialement pour les délits et les infractions flagrantes.
17. La compétence pour accorder une libération conditionnelle pourrait être transmise au niveau des parquets généraux près les Cours d'appel.

Objectifs :

- ✓ Orienter les justiciables impliqués dans une affaire pénale.
- ✓ Leur donner accès à la constitution de partie civile et à l'appel des décisions judiciaires.
- ✓ Servir d'intermédiaire entre les institutions de la chaîne pénale et la population.
- ✓ Contrôler les abus en matière pénale au regard de la garantie des droits fondamentaux.
- ✓ Atténuer la pression exercée sur les témoins.
- ✓ Favoriser la réparation des préjudices subis par les victimes.

Pour améliorer le travail des agents de l'ordre judiciaire :

18. Le statut et la carrière des agents de l'ordre judiciaire doivent être revalorisés.
19. La formation des agents de l'ordre judiciaire doit être approfondie.

Objectifs :

- ✓ Améliorer les capacités techniques des agents de l'ordre judiciaire.
- ✓ Permettre un contrôle effectif sur les greffes et secrétariats des parquets.

[86] **Avocats Sans Frontières, en collaboration avec les Nations Unies, opère actuellement un travail d'identification et de mapping de l'offre d'assistance judiciaire au Burundi.**

Tableau de compilation des principales recommandations issues de l'étude

Actions	Partenaires	Résultats
Activation de l'impulsion hiérarchique		
Appui au Parquet Général de la République du Ministère de la Justice par un partenariat avec un parquet étranger et/ou la mise en place d'un service chargé de l'élaboration et la diffusion d'instructions hiérarchiques et le contrôle de leur application au Parquet Général de la République et dans chaque parquet général. Service appuyé techniquement et matériellement par les partenaires du Ministère de la Justice.	- Ministère de la Justice, Parquet Général de la République, parquet étranger, PTF	- Les priorités en matière d'impulsion hiérarchique sont identifiées - Des instructions sont régulièrement élaborées et diffusées - Les instructions sont appliquées par les responsables des juridictions et les agents - La durée des phases de fond de la procédure est réduite
Contrôle de l'action des greffes et des secrétariats de parquets		
- Désignation par circulaire du Ministère de la Justice d'un magistrat par juridiction pour contrôler l'action et la collaboration du greffe et du secrétariat. - Remise d'un rapport mensuel au procureur général près la Cour d'appel qui évalue la situation et émet des recommandations et des instructions	- Responsables des juridictions, Greffes et Secrétariats des parquets, Parquet Général près la Cour d'appel	- La collaboration entre secrétariats des parquets et greffes est améliorée - La durée des phases administratives de la procédure est réduite

Encadrement du travail des OPJ par le ministère public

- Désignation d'un OMP pour chaque commune afin de diriger effectivement le travail de la police judiciaire et qui visite une fois par semaine les lieux de la commune afin de contrôler les enquêtes et les gardes à vue. Le procureur contrôle ce travail de direction. - Mise en place d'un service de permanence pénale fonctionnant 7jours /7 et 24h/24 dans chaque parquet pour informer et aiguiller les OPJ.	- OMP, OPJ, Magistrats du siège, Administration pénitentiaire, Parquet Général de la République	- La collaboration entre OMP et OPJ est améliorée - Les OPJ transmettent immédiatement les PV des enquêtes
Cadres de concertation entre les acteurs de la chaîne pénale		
- Généralisation sur tout le territoire des cadres de concertation existants dans certaines provinces - Le Parquet Général de la République contrôle et coordonne les cadres de concertation et émet des recommandations	- OMP, OPJ	- La coordination entre les acteurs est améliorée - La durée des phases administratives de la procédure est réduite - Les gardes à vue sont contrôlées et respectent les délais légaux
Service provincial de logistique des services judiciaires		
- Mise en place dans chaque province d'un service logistique des services judiciaires dirigé par un technicien supérieur. - Identification périodique des besoins en matériel, installation du matériel, maintenance et réparation.	- Services Centraux du Ministère Juridictions	- Les besoins en matériel sont régulièrement identifiés - Les dotations en matériel sont adaptées aux besoins de chaque juridiction - La coordination entre OMP et OPJ est améliorée - La durée des phases administratives de la procédure est réduite.

Formation et renforcement des capacités des acteurs judiciaires		
- Formation juridique / valorisation du statut des membres des services juridiques des prisons. - Formation juridique / valorisation du statut des membres des greffes et secrétariats des parquets. - Formation des magistrats sur les nouveaux textes législatifs et règlementaires. - Formations spécifiques des magistrats au management et au travail en synergie. - Formation technique et juridique des OPJ, chefs de postes.	- DGAP, Services juridiques des prisons, Magistrats, Police judiciaire, Ministère de la Justice, PTF.	- Réductions des détentions illégales, facilitation de l'assistance aux prévenus et condamnés. - Amélioration de l'archivage, réduction du délai des phases administratives de la procédure. - Les règles de procédure sont respectées. - Les délais de procédure sont réduits, les manquements et dysfonctionnements sont identifiés et réduits.

ANNEXE 2 : TABLE DES GRAPHES, SCHEMAS ET TABLEAUX

1. SCHEMAS

SCHEMA N°1: LES PHASES « DE FOND » ET LES PHASES « ADMINISTRATIVES » DE LA PROCEDURE PENALE 22

SCHEMA N°2: LA RESPONSABILITE DES ACTEURS EN DEHORS DE LEUR PERIODE DE TRAITEMENT DU DOSSIER 30

SCHEMA N°3: LA COLLABORATION VERTICALE. 35

SCHEMA N°4: LA COLLABORATION HORIZONTALE TELLE QUE PREVUE PAR LA LOI 38

SCHEMA N°5: LA COLLABORATION HORIZONTALE EN PRATIQUE..... 39

SCHEMA N°6: L'ENQUETE JUDICIAIRE TELLE QUE PREVUE PAR LA LOI 46

SCHEMA N°7: LES DYSFONCTIONNEMENTS LORS DE L'ENQUETE JUDICIAIRE 46

SCHEMA N°8: LA PHASE D'INSTRUCTION SELON LA LOI..... 57

SCHEMA N°9: LA PHASE DL'INSTRUCTION DANS LA PRATIQUE..... 57

SCHEMA N°10:LE REGIME DE LA GAV ET LA DETENTION PREVENTIVE . 70

SCHEMA N°11:LES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA DETENTION..... 70

2.GRAPHES

GRAPHE N°1 : LA DUREE MOYENNE DE LA PROCEDURE PENALE PAR PHASE, EN TOTALITE 247

GRAPHE N°2 : LA DUREE DE LA PROCEDURE PAR PROVINCE..... 18

GRAPHE N°3 : LA DUREE DE LA PROCEDURE PAR PHASE ET PAR PROVINCE..... 19

GRAPHE N°4 : LA DUREE DE LA PROCEDURE PAR PROVINCE : PHASES « ADMINISTRATIVES » ET PHASES « DE FOND » 23

GRAPHE N°5 : LE DELAI D' « APRES INSTRUCTION » COMPARE DANS 6 PROVINCES 24

GRAPHE N°6 : DUREE DE LA GAV 53

GRAPHE N°7 : LES PIECES DU DOSSIER AU NIVEAU DE LA POLICE JUDICIAIRE 54

GRAPHE N°8 : PIECES DU DOSSIER DE LA PJ ET DU PARQUET..... 64

GRAPHE N°9 : FREQUENCE DES DEMANDES D'ANTECEDENTS JUDICIAIRES..... 65

GRAPHE N°10 : DELAIS MAP – OMD (TOTAL : 2307 CAS)..... 72

GRAPHE N°11 : COMPARAISON DU DELAI MAP - OMD ENTRE 2 PROVINCES 72

3.TABLEAUX

SYNTHESE SUR LE CHANGEMENT DE MENTALITES..... 27

SYNTHESE SUR LA COLLABORATION VERTICALE..... 31

SYNTHESE SUR LA COLLABORATION « HORIZONTALE » ET « SEMI VERTICALE » : LA COORDINATION DES ACTIONS 37

SYNTHESE SUR L'ASSISTANCE LEGALE AUX JUSTICIABLES 54

NOMBRE DE GAV SANS CONDAMNATION A UNE PEINE DE PRISON..... 52

DELAIS DE GAV 53

SAISIES EFFECTUEES POUR L'ANNEE 2008..... 63

NOMBRE ET POURCENTAGE DES PIECES DE LA DETENTION PREVENTIVE..... 71

TAUX DE DETENTION PROVISOIRE SANS CONDAMNATION A UNE PEINE D'EMPRISONNEMENT..... 75

DELAIS D'ATTENTE DE LA PREMIERE AUDIENCE..... 77

ANNEXE 3 : EVOLUTIONS LEGISLATIVES PROPOSEES

Propositions d'évolution législative pour le nouveau code de procédure pénale et des textes d'application :

A. Le pouvoir de direction effectif des responsables de juridictions et des magistrats sur les secrétariats des parquets et greffes doit être explicité dans le nouveau code de procédure pénale et les textes d'application.

B. La direction du ministère public sur les OPJ pourrait être clarifiée et renforcée dans le nouveau code de procédure pénale et les textes d'application.

C. Un système d'assistance légale devrait être prévu.

D. Les compétences de l'exécution des jugements au niveau du paiement des amendes et des dommages et intérêts devraient être clarifiées.

E. Une réflexion sur l'institution d'un juge de la détention dans le processus d'élaboration du nouveau code de procédure pénale devrait être amorcée.

F. La durée légale de garde-à-vue doit être réduite spécialement pour les délits et les infractions flagrantes.

G. La compétence pour accorder une libération conditionnelle pourrait être transmise au niveau des parquets généraux près les Cours d'appel.

ANNEXE 4 : SYNTHESE DES ACTIVITES DE RECHERCHE

Activité	Intitulé	Outil d'analyse	Informations recherchées	Equipe d'enquête	Temps de l'enquête	Zone couverte	Matériaux récoltés	Domaine d'analyse
1	**Enquête tribunaux**	Relevé des dossiers pénaux	Pièces des dossiers / nature des affaires /délais / procédure / exécution	16 Enquêteurs et 4 encadreurs répartis en 4 équipes de 5	11 semaines entre mars et mai 2010	Tout le pays	6700 fiches de dossiers représentant l'ensemble des dossiers ouverts en 2008 sur l'ensemble du pays	Etat du fonctionnement de la Chaîne Pénale, dysfonctionnements, différences de pratiques, nature des affaires, etc…
2	**Entretiens juridictions**	Entretiens semi directifs avec les présidents de TGI et procureurs, présidents de CA	Informations sur les pratiques et procédure, perception des acteurs	4 encadreurs des enquêtes tribunaux, le coordinateur des enquêtes, le consultant/chercheur	11 semaines entre mars et Mai 2010	Tout le pays	16 entretiens avec des présidents de tribunaux et magistrats du siège, 14 entretiens avec des Procureurs ou magistrats du parquet	Pratiques judiciaires et procédures, perception des acteurs

3	**Entretiens Population**	Entretiens semi directifs avec 35 personnes identifiées, confrontées à la justice pénale	Perception de la population de la justice pénale et de ses acteurs	les 3 enquêteurs "population" répartis dans une équipe	5 semaines en mars et Avril 2010	3 Provinces : Ruyigi, Bujumbura-Rural, Bujumbura-Mairie	35 entretiens retranscrits et traduits compilés dans un recueil.	Perception de la population de la justice pénale et de ses acteurs
4	**Entretiens PJ/ AP**	Entretiens semi directifs avec 5 OPJ et Chefs de Poste.	Informations sur les pratiques et procédure, perception des acteurs	les 3 enquêteurs "population" répartis dans une équipe	2 semaines réparties sur les 5 semaines d'enquête	2 Provinces : Ruyigi et Bujumbura-Rural	5 entretiens retranscrits et traduits	Pratiques judiciaires et procédures, perception des acteurs
5	**Entretiens Ministère de la Justice**	Entretiens semi directifs avec des représentants du Ministère de la Justice : Parquet Général de la	Informations sur les pratiques et procédure, attentes et visions du Ministère, informations sur	Le consultant/ chercheur, le Coordinateur National	Entretiens répartis entre décembre 2009 et Juillet 2010	Bujumbura	9 entretiens	Informations et visions sur la politique criminelle et le contrôle hiérarchique, la carrière, etc.…

		République, inspection générale de la Justice, Cour Suprême	la politique criminelle					
6	**Comité de suivi**	Réunions			2 Réunions sur la période de l'enquête	Bujumbura	CR de réunion incluant les recommandations	Réorientation de la recherche de la part des membres du comité

ANNEXE 5 : GRILLE DE RELEVE DES DOSSIERS PENAUX

Projet de Recherche sur le fonctionnement de la chaîne pénale au Burundi

ENQUÊTE DOSSIER - PARQUET & TGI **Février - avril 2010** **I**

Province | Juridiction TGI | Parquet

enquêteur | date | heure

N° Dossier PJ | MP RMP | TGI RP

Prévenu - Détention

Prévenu | homme | femme | plusieurs ? | avocat (oui / non)

	oui	non	date
Garde à vue			
prolongation			
Mandat d'arrêt provisoire			
ordonnance mise en détention			
ordonnance mise en liberté provisoire			
ordonnance prolong. détention			nombre prolong ation

observation du prévenu

délai MAP - OMD

0 à15 jours | *15 à 20 jours* | *plus 20 jours*

Vie du dossier : dates

transmission MP

AONFI

transmission TGI

1ère audience

nombre d'audiences

prise en délibéré

Jugement définitif

délais

délai GAV - trans. MP	*- 15 jours*
15 à 19 jours	*+ 19 jours*
délai trans. MP - AONFI	*- 2 mois*
2 à 3 mois	*+ 3 mois*
délai AONFI - trans. TGI	*-1 mois*
1 à 2 mois	*+ 2 mois*
trans TGI - prise en délibéré	*-2 mois*
2 à 4 mois	*+4 mois*
délibéré - jugement définitif	*-6 mois*
6 à 12 mois	*+12 mois*
GAV - jugement définitif	*mois*
-1 an / *1 à 2 ans*	*+2ans*

ENQUÊTE DOSSIER - PARQUET & TGI	Février - avril 2010	II

Pièces du dossier - PJ

Qualification :

	oui	non		
Plainte			nature	
Interrogatoire			aveu (oui / non)	
Témoin			nombre	
Autre pièce			type :	

Pièces du dossier PJ ou Parquet

	oui	non		
Saisies			types	
Expertise médicale			conclusion	

Pièces du dossier - Parquet

Qualification

Réquisition

	oui	non		
témoin			nombre	
Interrogatoire			aveu (oui / non)	
antécédent			réponse	

antécédents jud. ☐ ☐

autre pièce ☐ ☐ type

Jugement et exécution

	oui	non	partiellement
demande fondée	☐	☐	en totalité

Qualification (infraction retenue)

	oui	non			oui	non
servitude pénale	☐	☐	temps		sursis	☐	☐

amende	☐	☐	-10.000F	entre 10 et 30.000	+ 30.000F

réquisition à fin d'emprisonnement ☐ ☐ date

ANNEXE 6 : GRILLE D'ENTRETIEN JURIDICTION

Enquêteur :

Date :

Heure de début :

Heure de fin :

Lieu :

Procéder au relevé des demandes de libération conditionnelles en provenance de la Prison.

I. Identification de l'interlocuteur et du tribunal

A. Nom et Fonction de l'interlocuteur
B. Années de service au tribunal, dans la magistrature
C. Tribunaux ou l'interlocuteur a travaillé auparavant
D. Nombre de magistrats dans la juridiction
E. Nombre de personnel judiciaire, fonctions exactes

II. Les Conditions de travail

A. Comment jugez vous l'état général des locaux, existe-t-il des dommages importants ?
B. Comment jugez-vous l'état général de votre matériel professionnel ? quelle serait la plus grande priorité en matière de dotation ?
C. Effectuez-vous des descentes sur terrain ? si, oui, par quels moyens ?
D. Les services centraux du Ministère vous semblent-t-ils sensibles aux questions relevant des conditions de travail ?
E. Y a-t- il eu une amélioration récente au niveau des conditions de travail ? quelle est-elle ?

III. La Procédure pénale

A. Pouvez-vous décrire brièvement le cheminement le plus courant d'une affaire pénale dans le ressort de votre juridiction ?
B. Quels sont selon vous les moments de la procédure les plus importants au cours d'une affaire?
C. En tant que responsable de juridiction, quelles sont les difficultés que vous rencontrez le plus souvent au cours de la chaîne pénale?
D. Le délai des procédures pénales vous semble-il raisonnable ? pourquoi ?
E. Si vous deviez proposer 1 évolution ou un changement au niveau de la chaîne pénale, laquelle serait-elle ?
F. Quel est selon vous le point fort dans le travail de vos magistrats ? le point faible ?

IV. Collaboration avec la Police Judiciaire

A. À quelle occasion collaborez-vous avec la PJ dans les dossiers pénaux? (TGI)
B. Quel est votre interlocuteur principal au sein de la PJ ? (parquet)
C. De manière générale, êtes-vous satisfait de cette collaboration ?
D. Quelles sont les difficultés rencontrées par vos magistrats dans leur collaboration avec la PJ ? (parquet)
E. Qu'est-ce qui pourrait selon vous, améliorer cette collaboration ?

F. Vous arrive-t-il de recevoir des dossiers de la part de la PJ sans que le retenu soit déplacé du cachot ? que faites vous dans ce cas ? (parquet)

V. Collaboration avec le Ministère Public (TGI)

A. De manière générale, comment se passe la collaboration avec le ministère public (TGI) ?

B. Quelles sont les principales difficultés rencontrées à l'occasion de cette collaboration ?

C. Quels ajustements pourraient être apportés pour améliorer cette collaboration ?

VI. Appel des jugements :

A. L'appel des décisions pénales rendues dans votre ressort est-il fréquent ?

B. Vient-il le plus souvent de la victime ? du condamné ? du Ministère Public ?

C. La Procédure d'appel est-elle adaptée aux justiciables ?

D. Y a-t- il des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'appel ?

VII. Exécution jugements - Collaboration avec l'AP

A. Généralement, comment se passe l'exécution d'un jugement pénal ? pour un condamné libre, pour un condamné en détention préventive

B. Quel est le rôle de votre juridiction dans l'exécution du jugement pénal ?

C. Quelles sont les difficultés que vous avez pu rencontrer en 2009 quant à l'exécution des peines ?

D. De manière générale, dans votre Tribunal, comment se passe la collaboration avec l'administration pénitentiaire ?

E. Quelle serait selon vous l'amélioration prioritaire que l'on pourrait apporter au système pénitentiaire burundais ?

VIII. Collaboration avec l'administration – Population

A. De manière générale, dans votre tribunal, comment se passe la collaboration avec les autorités administratives ?

B. Pouvez-vous décrire la dernière occasion au cours de laquelle vous avez collaboré avec l'administration ?

C. Pensez-vous que les autorités administratives exercent un rôle ou une influence dans votre Tribunal ?

D .Avez-vous des doléances de membres de la communauté ? Quelles sont les doléances les plus fréquentes ?

E. Pensez-vous que la population est satisfaite du fonctionnement de la Justice Pénale ? Pourquoi ?

F. Quel type d'assistance judiciaire existe-t-il pour le justiciable ? L'accès est-il aisé ?

G. Est-ce que ces mécanismes d'assistance vous semblent suffisants ? Pourquoi ?

ANNEXE 7 : GRILLE D'ENTRETIEN PJ

Enquêteur :

Date :

Heure de début :

Heure de fin :

Lieu :

Procéder au relevé du registre d'écrou

I. Identification de l'interlocuteur et du Poste/commissariat

1A. Nom et Fonction de l'interlocuteur

1B. Années de service au Poste, dans la Police

1C. Poste ou l'interlocuteur a travaillé auparavant

1D. Nombre d'OPJ dans la juridiction

1E. Nombre des autres agents du poste, fonctions exactes

II. Les conditions de travail

2A. Comment jugez vous l'état général des locaux, existe-t-il des dommages importants ?

2B. Comment jugez-vous l'état général de votre matériel professionnel ? Quelle serait la plus grande priorité en matière de dotation ?

2C. Effectuez-vous des descentes sur terrain ? Si, oui, par quels moyens ? À quelle fréquence ?

2D. La Direction de la PNB vous semble-t-elle sensible aux questions relevant des conditions de travail ?

2E. Y a-t- il eu une amélioration récente au niveau des conditions de travail ? Quelle est-elle ?

III. L'enquête pénale

3A. Pouvez-vous décrire brièvement le cheminement le plus courant d'une affaire pénale dans le ressort de votre poste ?
3B. Quels sont selon vous les moments de la procédure les plus importants au cours d'une affaire?
3C. En tant que OPJ/ Responsable de commissariat, Quels sont les difficultés que vous rencontrez le plus souvent au cours de votre activité ?
3D. Quelle est la dernière difficulté que vous avez rencontrée au cours d'une affaire ?
3E. Le délai des procédures pénales vous semble-il raisonnable ? Pourquoi ?
3F. Si vous deviez proposer 1 évolution ou un changement au niveau de la chaîne pénale, laquelle serait-elle ?
3G. Quel est selon vous le point fort dans le travail des OPJ ? Le point faible ?

IV. Collaboration avec le Ministère Public

4A. Comment collaborez-vous avec le MP dans les enquêtes?
4B. Quel est votre interlocuteur principal au sein du parquet ?
4C. De manière générale, êtes-vous satisfait de cette collaboration ?
4D. Quelles sont les difficultés rencontrées dans la collaboration avec le parquet ?
4E. Qu'est-ce qui pourrait selon vous, améliorer cette collaboration ?

V. Collaboration avec le TGI

5A. De manière générale, comment se passe la collaboration avec TGI ?
5B. Quels ajustements pourraient être apportés pour améliorer cette collaboration ?

VI. Exécution jugements - Collaboration avec l'AP

6A. Généralement, comment se passe l'exécution d'un jugement pénal ? Pour un condamné libre, pour un condamné en détention préventive ?
6B. Quel est votre rôle dans l'exécution du jugement pénal ?
6C. Quelle serait selon vous l'amélioration prioritaire que l'on pourrait apporter au système pénitentiaire burundais ?

VII. Collaboration avec l'administration - Population

7A. De manière générale, quels sont les liens avec les autorités administratives ?
7B. Comment collaborez-vous avec l'Administrateur communal ?
7C. Quel rôle jouent les autorités administratives dans votre travail ?
7D. Avez-vous des doléances de membres de la communauté ? Quelles sont les doléances les plus fréquentes ?
7E. Pensez-vous que la population est satisfaite du fonctionnement de la justice pénale ? Pourquoi ?
7F. Pensez-vous que la population est satisfaite du travail de la PJ ? Pourquoi ?
7G. Quel type d'assistance judiciaire existe-t-il pour le justiciable ? L'accès est-il aisé ?

ANNEXE 8 : GRILLE D'ENTRETIEN AP

Enquêteur :

Date :

Heure de début :

Heure de fin :

Lieu :

Procéder au relevé des demandes de liberté conditionnelle des détenus

I. Identification de l'interlocuteur et de la prison

1A. Nom et Fonction de l'interlocuteur
1B. Années de service dans la prison, dans l'AP
1C. Poste ou l'interlocuteur a travaillé auparavant
1D. Nombre de personnel dans la prison, fonctions exactes
1E. Nombre de détenus

II. Les conditions de travail

2A. Comment jugez-vous l'état général des locaux, existe-t-il des dommages importants ?

2B. Comment jugez-vous l'état général de votre matériel professionnel ? Quelle serait la plus grande priorité en matière de dotation ?

2C. Effectuez-vous des visites à l'intérieur de la prison? A quelle fréquence ?

2D. La DGAP vous semble-t-elle sensible aux questions relevant des conditions de travail ?

2E. Y a-t-il eu une amélioration récente au niveau des conditions de travail ? Quelle est-elle ?

III. Le travail au sein de la prison

3A. Pouvez-vous décrire brièvement parcours d'un détenu de son arrivée jusqu'à sa sortie?

3B. Quels sont selon vous les moments les plus importants au cours du passage d'un détenu?

3C. En tant que directeur de prison quelles sont les difficultés que vous rencontrez le plus souvent au cours de votre activité ?

3D. Quelle est la dernière difficulté que vous avez rencontrée dans votre prison? Avec votre personnel ? Avec les détenus ?

3E. Si vous deviez proposer 1 évolution ou un changement au niveau du fonctionnement de la prison, laquelle serait-elle ?

IV. Collaboration avec le Ministère Public

4A. Comment collaborez-vous avec le MP ?
4B. Quel est votre interlocuteur principal au sein du parquet?
4C. De manière générale, êtes-vous satisfait de cette collaboration ?
4D. Quelles sont les difficultés rencontrées dans la collaboration avec le parquet ?
4E. Qu'est-ce qui pourrait selon vous, améliorer cette collaboration ?
4F. Comment se passe la procédure de demande de libération conditionnelle ? Combien de libertés conditionnelles en 2009 ?
4G. La prison confectionne-t-elle un dossier pour tous les détenus qui le souhaitent ?
4H. La majorité des demandes reçoivent-elle une réponse ? Favorable ?

V. Collaboration avec le TGI

5A. De manière générale, comment se passe la collaboration avec TGI ?
5B. Quels ajustements pourraient être apportés pour améliorer cette collaboration ?

VI. Collaboration avec la PNB

6A. De manière générale, comment se passe la collaboration avec PNB ?
6B. Quels ajustements pourraient être apportés pour améliorer cette collaboration ?

VII. Collaboration avec l'administration - Population

7A. De manière générale, quels sont les liens avec les autorités administratives ?
7B. Quel rôle jouent les autorités administratives dans votre travail ?
7C. Avez-vous des doléances de membres de la population ? Quelles sont les doléances les plus fréquentes ?
7D. Comment s'organisent les visites ?
7E. Pensez-vous que la population est satisfaite du fonctionnement de la prison ? Pourquoi ?
7F. Pensez-vous que la population est satisfaite du travail de l'AP? Pourquoi ?
7G. Quel type d'assistance judiciaire existe-t-il pour le justiciable ? L'accès est-il aisé ?

ANNEXE 9 : GRILLE D'ENTRETIEN POPULATION

Enquêteur :

Date :

Heure de début :

Heure de fin :

Lieu :

I. Identification de l'interlocuteur

1A. Nom de l'interlocuteur, composition de la famille
1B. Lieu de résidence, nombre d'année de résidence dans ce lieu, lieu de naissance
1C. Occupation actuelle et passée

II. l'expérience de la justice pénale

2A. À quelle occasion avez-vous été confronté à une affaire pénale ?
2B. Déroulement des évènements
2C. Implication personnelle
2D. Suite, conséquences futures de cette affaire
2D. Rôle de chacun des personnes que vous avez rencontré de cette affaire (juge, auteur, victime, police, etc…)

III. Perception du déroulement de l'affaire

3A. Êtes-vous satisfait du « traitement de cette affaire » ? Pourquoi ? Qu'auriez-vous souhaité ?
3B. Qui est selon vous le responsable de cette affaire ?
3C. Qui vous a le plus aidé ? En quoi ?
3D. Qui vous a le plus posé de difficultés ? Pourquoi ?

IV. Attentes

4A. Qui selon vous, est le mieux placé pour avec la décision finale dans cette affaire ?
4B. Qu'attendez-vous des dirigeants pour régler ce genre d'affaire ?
4C. Quel genre de soutien ou d'assistance attendez-vous face à ce genre de situations ?

V. Impact de l'affaire dans la communauté

5A. Vos relations (famille, voisins) ont elles changé depuis cette affaire ?
5B. Vos relations avec les autorités ont-elles changé depuis cette affaire ?
5C. Avez-vous été soutenu ? Vous sentez-vous abandonné ?

ANNEXE 10 : LISTE DES ACTEURS INTERVIEWES

Ministère de la Justice et Partenaires du secteur de la Justice, Décembre 2009 à Juillet 2010

- ✓ Mme Marie Ancilla NTAKABURIMVO, Présidente de la Cour Suprême
- ✓ M. Elysée NDAYE, Procureur Général de la République
- ✓ M. Pascal BARANDAGIYE, Ministère de la Justice, Coordonnateur National
- ✓ M. Gérard RUGEMINTWAZA, Secrétaire Général de la Cour Suprême
- ✓ M. Arcade NIYONGABO, Parquet Général de la République
- ✓ M. Stanislas MAKOROKA, Université du Burundi, Doyen de la Faculté de Droit
- ✓ M. Ladislas DE COSTER et M. Tanguy DE BLAUWE, CTB, Cellule de Coordination du Ministère de la Justice.
- ✓ M. Fortuné DAKO, BINUB, Unité justice.
- ✓ M. Louis Maris NINDORERA, Global Rights, Responsable du Projet « Mise en place d'indicateurs de performance dans le secteur de la Justice ».
- ✓ M. Patrick NDIKUMANA, Magistrat, Coordinateur de la Recherche RCN Justice & Démocratie en 2008.
- ✓ M. Joseph MUJIJI, Militant des Droits Humains.
- ✓ M. Vital NSHIMIRIMANA, Président du Syndicat des Magistrat SYMABU

JURIDICTIONS ET PARQUETS :

Juges du Jugement		Ministère Public	
Province	**Fonction**	**Province**	**Fonction**
Bubanza	Procureur de la République	Bubanza	Président
Bururi	OMP	Bururi	Président
Cankuzo	OMP	Cankuzo	Président
Cibitoke	Procureur de la République	Cibitoke	Juge
Gitega	OMP	Karuzi	Président
Gitega	Procureur Général de la République	Kirundo	Juge
Karuzi	Procureur de la République	Mairie	Vice Président
Kayanza	Procureur de la République	Muyinga	Président
Kirundo	OMP	Mwaro	Juge
Muramvya	Procureur de la République	Ngozi	Vice Président
Muyinga	OMP	Bujumbura Rural	Juge
Mwaro	OMP	Rutana	Vice Président
Rutana	Procureur de la République	Ruyigi	Juge
Ruyigi	Procureur de la République		

ENTRETIENS POPULATION

Province/Affaire	Type d'Affaire	Jugée en cours	Nombre entretiens	Auteur/ Accusé	Libre ou incarcéré	Victime ou Famille	Témoins	OPJ	Administratif
Ruyigi 1	Coups et blessures	en cours	5	1	incarcéré	1	2	1	
Ruyigi 2	Vol recel	en cours	2	1	libre		1		
Ruyigi 3	Meurtre	Jugée/ en appel	9	3	incarcéré	2	2		2
Ruyigi 4	Vol recel	en cours	3		libre	2	1		
Ruyigi 5	Coups et blessures/ Tentative de meurtre	en cours	3	1 cas	incarcéré	1		1	
Rural 6	Coups et blessures graves	en cours	3	1	incarcéré	2			
Rural 7	Vol, Tentative de meurtre	en cours	6	2	incarcéré	2	1		1
Rural 8	Viol	Jugée	1	1					
Mairie 9	Tentative de meurtre	en cours	1	1	incarcéré				
Mairie 10	Vol qualifié	Jugée	1	1					
Total		**7en cours 3 Jugées**	**34**	**12**		**10**	**7**	**2**	**3**

ANNEXE 11 : DOSSIERS RELEVES

Numéro	Province	TGI				PARQUET				Semaines de relevé
		Dossiers Inscrits	Dossiers relevés	% de relevé	Entrées BL	Dossiers inscrits	Dossiers relevés	% de relevé	Entrées BL	
1	Bururi	317	272	86	394		179		238	1, 2,3 et 4
2	Ngozi	458	465	102	585	250	168	67	224	1, 2,3 ,4 et 5
3	Ruyigi	230	206	90	277	19	17	89	20	1, 2,3 ,4
4	Gitega	1390	396	28	535	325	201	62	243	1, 2, 3, 4,5,
5	Muyinga	317	296	93	426	142	127	89	177	6, 7
6	Bujumbura Mairie	490	347	71	471	NC	761		783	6, 7, 8,9
7	Bubanza	253	214	85	311	130	67	52	79	6,7 et 8
8	Bujumbura Rural	162	225	139	296	NC	59		65	6,7 et 8
9	Kayanza	332	166	50	212	136	136	100	200	7
10	Karuzi	241	183	76	236	NC	53		83	7
11	Makamba	346	297	86	360	85	81	95	88	7 et 8
12	Mwaro	374	323	86	400	56	52	93	70	8 et 9
13	Muramvya	226	231	102	333	NC	114		131	8 et 9
14	Cibitoke	299	188	63	257	120	57	48	82	10 et 11
15	Kirundo	424	304	72	416	66	41	62	57	11 et 11
16	Cankuzo	158	152	96	202	109	27	25	32	10
17	Rutana	367	260	71	337	32	32	100	44	10
	Total	**6384**	**4525**	**71**	**6048**	**1470**	**2172**		**2616**	

Total des dossiers relevés	**6697**
Total des entrées Base de Données	**8664**

Sur 12 Provinces	**1006**	**68**

Numérotation des semaines de relevés		
Numéro	**Période**	**Jours**
1	semaine	15 au 19 février 2010
2	semaine	22 au 26 février
3	semaine	1 au 5 mars
4	semaine	8 au 12 mars
5	semaine	15 au 19 mars
6	semaine	22 au 26 mars
7	semaine	29 mars au 2 avril
8	semaine	5 au 9 avril
9	semaine	12 au 16 avril
10	semaine	19 au 23 avril