

LA JUSTICE DE PROXIMITE AU RWANDA

**DE LA CONCILIATION AU RWANDA :
CONCEPTS ET REALITES DE LA
JUSTICE *ABUNZI***

(2011-2014)

Vol.3

Etude rédigée par Ruben De Winne et Anne-Aël Pohnu
avec l'appui de l'équipe de RCN Justice & Démocratie au
Rwanda.

©RCN Justice & Démocratie, tous droits réservés
Première édition : Juin 2015

www.rcn-ong.be

Imprimé en Belgique

Photos de couverture:
Margot Tedesco

Cette recherche ainsi que cette publication ont été réalisées avec l'aide financière de l'Ambassade du Royaume de Suède au Rwanda.

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de RCN Justice & Démocratie et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Ambassade du Royaume de Suède au Rwanda.

RCN Justice & Démocratie

RCN Justice & Démocratie est une organisation non-gouvernementale belge. Sa mission est de contribuer à garantir le respect des droits fondamentaux de toute personne en défendant plus particulièrement le droit à la justice, ainsi que la protection des droits reconnus par les conventions internationales. C'est dans cet esprit que l'association développe plusieurs actions auprès des autorités engagées dans un processus d'instauration ou de restauration de l'Etat de droit, et/ou auprès de la société civile.

Ses actions se concentrent sur la promotion de la Justice comme valeur humaine, notamment par l'appui aux juridictions et aux justiciables, la formation des acteurs judiciaires, la défense des droits des victimes de crimes contre l'Humanité, la lutte contre l'impunité, ainsi que la mise en œuvre de la mémoire relative à ces crimes.

L'association a une vocation tant nationale qu'internationale et entend développer ses activités seule ou en partenariat, avec une indépendance politique totale tant à l'égard des autorités nationales qu'internationales. Elle prend en compte les modes d'exercice de la justice dans leurs contextes culturels, sociaux, et politiques, et recherche leur adéquation avec les droits fondamentaux.

Liste des abreviations

CNF	Conseil National des Femmes
EDPRS	Economic Development and Poverty Reduction Strategy
IDLO	International development Law Organisation
ILPD	Institute of Legal Practice and Development
ILPRC	Improving the management of Land by strengthening the Prevention and Resolution of land Conflicts
JCMR	Projet « Justice Communautaire au Rwanda »
JORR	Journal Officiel de la République du Rwanda
MAJ	Maisons d'Accès à la Justice
MINALOC	Ministère des Affaires Locales / Ministry of Local Government
OHCHR	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (Office of the High Commissioner for Human Rights)
OL/LO	Organic Law / Loi organique
OSC	Organisation de la Société Civile
ONG	Organisation non gouvernementale
RCN J&D	RCN Justice & Démocratie
ROI	Règlement d'Ordre Intérieur
SEC et SES	Secrétaire Exécutif de Cellule / de Secteur
TB	Tribunal de base
TPIR	Tribunal Pénal International pour le Rwanda

Termes en kinyarwanda

<i>Abajyanama b'ubuzima</i>	Les agents de santé communautaire
<i>Abunzi</i>	Les membres du comité de conciliateurs Singulier : <i>Umwunzi</i>
<i>Akagoroba k'Ababyeyi ou Umugoroba w'Ababyeyi</i>	Soirée/ Forum des parents
<i>Gacaca</i>	Littéralement en kinyarwanda « justice sur le gazon », s'inspire de la justice traditionnelle
<i>Imidugudu</i>	Villages. Singulier : <i>umudugudu</i>
<i>Inama ngishwanama</i>	Groupe informel composé de sages
<i>Inama Njyanama y'Umudugudu</i>	Conseil du village
<i>Inama y'umuryango</i>	Conseil de famille
<i>Inteko y'Abaturage</i>	Réunion de la population
<i>Inteko z'Abaturage</i>	Les gacaca semi-traditionnels encore actifs aujourd'hui
<i>Inyangamugayo</i>	Médiateurs choisis par leur communauté pour leur intégrité et leur sagesse
<i>Itorero</i>	Programme national d'éducation civique visant à promouvoir l'unité, la culture du volontariat et d'autres valeurs rwandaises

<i>Komite Nyobozi y'Umudugudu</i>	Le comité exécutif du village
<i>Komite z'Abunzi</i>	Les comités de conciliateurs
<i>Ubupfura</i>	La noblesse
<i>Umudugudu</i>	Village et niveau administratif le plus bas
<i>Umuganda</i>	Travaux communautaires obligatoires pour tous les Rwandais
<i>Umunani</i>	Partage de terre ou de propriété donné aux enfants du vivant de leurs parents

Organisation administrative du Rwanda

Le Rwanda est subdivisé en entités administratives :

- 1- Les provinces et la Ville de Kigali ;
- 2- Les districts ;
- 3- Les secteurs ;
- 4- Les cellules ;
- 5- Les villages.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le Rwanda compte 5 provinces (provinces de l'Est, du Sud, du Nord, de l'Ouest, et ville de Kigali) qui sont sous l'autorité de gouverneurs et d'un maire à Kigali. Ces provinces sont subdivisées à leur tour en 30 districts, avec à leur tête un maire. Ces districts sont divisés en secteurs puis en cellules, respectivement sous l'autorité de secrétaires exécutifs de secteur et de cellule. Enfin, ces cellules regroupent des villages dirigés par un chef de village.

Carte des 15 districts dans lesquels RCN Justice & Démocratie a effectué le monitoring du fonctionnement des comités *Abunzi*



Les comités *Abunzi*

La Constitution rwandaise de 2003 institue dans son article 159 les comités de conciliateurs (ou *Abunzi*), destinés à fournir un cadre de conciliation obligatoire préalable à la saisine des juridictions de premier degré pour les affaires définies par la loi. Les comités *Abunzi* sont présents dans chaque cellule et secteur du pays et sont élus par la communauté. Leur rôle est d'intervenir comme médiateurs dans les conflits d'une certaine valeur, tant civils que pénaux, avant que ces conflits ne puissent être portés devant les tribunaux « classiques ».

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS	III
TERMES EN KINYARWANDA.....	IV
ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RWANDA	VII

Introduction 1

Chapitre 1

La justice de conciliation au Rwanda : entre tradition et pragmatisme politique..... 11

1.1. L'ÉVOLUTION DE LA CONCILIATION DANS LA CULTURE RWANDAISE.....	12
1.1.1. Les <i>Gacaca</i> traditionnels	12
1.1.2. Les <i>Gacaca</i> sous la période coloniale.....	14
1.1.3. Après l'indépendance : l'institution des <i>Gacaca</i> semi-traditionnels	15
1.1.4. Les juridictions <i>Gacaca</i> post-génocide, ou la fin de la logique de conciliation	17
1.2. LA CONCILIATION A L'ÈRE DU DÉVELOPPEMENT : UN PRAGMATISME AU SERVICE DU CITOYEN OU DE L'ÉTAT ?	22
1.2.1. Arguments ayant conduit à la création d'une instance locale de conciliation	22
1.2.2. Considérations politico-historiques ayant modelé les comités de conciliateurs.....	30
1.3. L'ÉVOLUTION DE LA CONCILIATION DEPUIS 2004 : LEGISLATION ET DISCOURS POLITIQUE	46
1.3.1. Discours politique : promouvoir la conciliation et le dialogue, ou rationaliser le fonctionnement et les coûts de la justice ?.....	46
1.3.2. Évolution de la législation sur les comités de conciliateurs.....	52
1.3.3. Éléments complémentaires d'analyse	70

Chapitre 2

L'interaction des différents mécanismes de résolution des conflits locaux77

2.1. PRESENTATION DES ACTEURS DE LA RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX.....	78
2.1.1. Les comités de conciliateurs.....	78
2.1.2. Les autorités locales	81
2.1.3. Les instances informelles au niveau du village	85
2.1.4. Le conseil national des femmes (CNF).....	89
2.2. LES DEFIS POUR LE JUSTICIAIRE FACE A LA MULTIPLICITE DES ACTEURS DE LA RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX.....	90
2.2.1. Rapports entre les différents acteurs de la résolution des conflits locaux : interaction ou hiérarchie ?.....	90
2.2.2. La saisine des comités de conciliateurs : un parcours préalable multiple pour le justiciable	94
2.2.3. La saisine préalable des instances de base : un obstacle à l'accès à la justice ?	100

Chapitre 3

Le fonctionnement des comités de conciliateurs : réalités et défis103

3.1. LA TYPOLOGIE DES CONFLITS : DES PARTIES ET DE LA NATURE DES CONFLITS.....	104
3.1.1. Les parties impliquées devant les comités de conciliateurs.....	104
3.1.2. Les types de conflits portés devant les comités de conciliateurs	105
3.2. UNE REELLE JUSTICE DE PROXIMITE, NOTAMMENT POUR LES FEMMES.....	106
3.2.1. Une justice proche de la population : les atouts des comités de conciliateurs.....	106
3.2.2. La durée de traitement des litiges : un avantage globalement vérifié.....	108
3.2.3. Le dialogue comme base de la conciliation : un principe encore à améliorer	110

3.3. DEFIS ET PISTES D'AMELIORATION	111
3.3.1. Le non-respect de certaines procédures applicables devant les comités de conciliateur.....	111
3.3.2. La faiblesse qualitative des décisions et ses conséquences sur leur exécution.....	117
3.3.3. Défis opérationnels : le manque de moyens.....	128
3.3.4. Défis de collaboration et d'ingérence	131
3.3.5. Conciliation versus jugement : le défi fondamental	140
3.4. LA JUSTICE <i>ABUNZI</i> , UN OUTIL DE PROMOTION DES DROITS DES FEMMES?	143
3.4.1. Le rôle actif des femmes dans la résolution des conflits : un progrès, non sans obstacles	143
3.4.2. Le sort des femmes devant les comités de conciliateurs	145
Conclusion	149
Bibliographie	155

INTRODUCTION

Créés il y a dix ans, les *Komite z'Abunzi* ou comités de conciliateurs, jouent actuellement un rôle central dans la résolution des conflits locaux au Rwanda. Fondés sur des pratiques de conciliation séculaires, les comités de conciliateurs constituent aujourd'hui un mécanisme pré-juridictionnel obligatoire pour régler un grand nombre de conflits, avant la saisine des tribunaux ordinaires. Fortement implantés dans le paysage rwandais, avec 2.564 comités de conciliateurs actifs à travers le pays, les *Abunzi* incarnent le visage de la justice de proximité au Rwanda. Avec l'instauration d'un tel mécanisme de résolution de conflits, *a priori* accessible, gratuit et participatif, le gouvernement post-génocide s'est montré soucieux de faciliter l'accès à la justice pour tous les justiciables rwandais. En Tanzanie ou en Ouganda, deux pays voisins du Rwanda, l'existence des *Ward tribunals* (tribunaux d'arrondissement) et des *Local Council Courts* a pu inspirer le législateur dans sa volonté de promouvoir une justice de conciliation, décentralisée, rendue par des juges non professionnels. Mais tous les pays de la sous-région sont loin d'avoir développé un modèle pré-juridictionnel si abouti.¹ Si cette complémentarité entre la justice moderne et la justice traditionnelle

¹ RCN Justice & Démocratie (janvier 2015). *Concilier avant de juger : La face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*. En ligne : <http://www.rcn-ong.be/Decembre-2014-Burundi-RCN-Justice>

existe ailleurs, elle est donc particulièrement bien exploitée au Rwanda : elle découle d'une vision et répond à un encadrement politique beaucoup plus larges, qu'il conviendra d'analyser dans la présente étude.

Pour la première fois depuis leur création, une analyse entend explorer de manière approfondie les racines historiques des comités *Abunzi*, ainsi que le projet politique que sous-tend leur mandat et leur mode de fonctionnement. Le discours officiel actuel sur les comités *Abunzi*, ainsi que l'évolution du cadre légal, seront ainsi analysés afin de déterminer le rôle que l'on entend leur faire jouer : sont-ils censés soulager la pression exercée sur l'appareil judiciaire ordinaire, ou plutôt garantir l'accès pour tous à une justice équitable et de qualité ? Ou bien reflètent-ils un modèle politique plus complexe dans lequel le citoyen, qui rend justice, est mis à contribution dans le maintien de l'ordre social ? Les questions traitées dans le premier chapitre permettront de poser le contexte dans lequel cette analyse a été réalisée. En nous appuyant sur les observations effectuées au cours des activités de monitoring des comités *Abunzi*, nous envisagerons ensuite dans quelle mesure leur fonctionnement contribue à garantir aux justiciables rwandais l'accès à une justice équitable et de qualité.

Les études précédentes de RCN Justice & Démocratie

RCN Justice & Démocratie (RCN J&D) est une organisation non-gouvernementale (ONG) internationale œuvrant depuis vingt ans pour la reconstruction et le développement du secteur de la justice au Rwanda.² Nos activités ont progressivement évolué du soutien à la reconstruction des institutions judiciaires au lendemain du génocide aux questions relatives à la justice de proximité, au droit foncier et au genre. C'est ainsi que RCN J&D soutient depuis 2007 les comités

² En février 2015, RCN Justice & Démocratie est active dans 6 pays : Rwanda, Burundi, République Démocratique du Congo, Tchad, Sénégal et Belgique.

Abunzi, devenus l'instance de résolution de conflits locaux par excellence. Les *Abunzi* sont des bénévoles, des membres ordinaires de la communauté élus pour leur intégrité et leur aptitude à concilier. Ils n'ont généralement pas un niveau d'éducation élevé : préalablement à leur entrée en fonction, la plupart d'entre eux n'ont pas nécessairement été formés sur les lois et procédures qu'ils sont censés appliquer. En partenariat étroit avec le ministère de la Justice rwandais et les organisations locales, RCN J&D s'est investi dans le renforcement de leurs capacités. Parallèlement, un monitoring intense de leur fonctionnement a été réalisé. Grâce à ce travail d'observation et d'analyse (« recherche »), RCN J&D est en mesure d'améliorer son approche dans le renforcement des capacités, et contribue ainsi à la recherche de solutions et de pratiques idéales (« action »).

A ce jour, trois publications relatives aux *Abunzi* ont résulté de cette approche « recherche-action ». Deux études réalisées en 2009³ et 2010⁴ s'intéressaient à l'ensemble des modes locaux de gestion des conflits fonciers ainsi qu'à l'évolution des pratiques de droit coutumier. En 2011⁵, la troisième étude rassemblait les constats

³ RCN Justice & Démocratie, (réédition de 2014). *La justice de proximité au Rwanda : les modes de gestion de conflits fonciers (2007-2009)*, Kigali, <http://rcn-ong.be/-Publications-?lang=fr>. Cette étude s'est basée sur des entretiens avec des justiciables, des acteurs du système de conciliation au niveau de l'administration locale et judiciaire, et sur l'observation de séances de conciliation dans 13 cellules des districts de Gasabo, Musanze, Kamonyi et Bugesera (décembre 2007-mars 2008).

⁴ RCN Justice & Démocratie et International Development Law Organization (IDLO), (2010). *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda: Report of a Pilot Project Concerning Community Level Dispute Resolution and Women's Land Rights*, Kigali, <http://rcn-ong.be/-Publications-?lang=fr>. Ce rapport présente les résultats d'un projet pilote mené entre 2009 et 2010 dans les districts de Rulindo et Gakenke (province du Nord). Il avait pour objectif la mise en œuvre des recommandations issues de l'étude précédente. Était également évaluée, l'efficacité des formations octroyées aux conciliateurs.

⁵ RCN Justice & Démocratie, (édition de 2014). *La justice de proximité au Rwanda : le fonctionnement des comités conciliateurs (2009-2011)*, Kigali, <http://rcn-ong.be/-Publications-?lang=fr>. Cette étude se base sur les données collectées en

opérés, via le monitoring, sur le fonctionnement exclusif des comités *Abunzi* et formulait des recommandations concrètes pour leur amélioration. La présente publication, qui porte sur la période 2011-2014, s'inscrit dans la continuité des trois études précédentes. Cependant, elle entend aller plus loin en combinant l'observation de la pratique à une analyse inédite sur les racines historiques des comités de conciliateurs et sur le sens politique de leur mise en place.

Le contexte politique de la création des comités Abunzi

La paix durable ne se construit pas du jour au lendemain. Elle ne s'impose pas du haut vers le bas : la paix est par nature un processus continu. Après 1994, ce processus de pacification et de reconstruction de la société rwandaise faisait face à des défis colossaux : seules des mesures extraordinaires pouvaient apporter une réponse, notamment au niveau de la justice. Pour mettre le pays sur la voie du développement, des réformes d'envergure s'imposaient dans tous les secteurs de l'Etat.

La décentralisation a constitué le fer de lance de la politique officielle de développement du gouvernement post-génocide. Par cette politique, l'Etat visait entre autres la participation active de la population dans les processus de prise de décision au niveau local. En même temps, les autorités cherchaient à progressivement responsabiliser les citoyens rwandais dans toute une série de domaines (administration et sécurité locales, services de santé, travaux communautaires, justice, etc.), tout en renforçant leur omniprésence grâce à un encadrement strict des nouvelles responsabilités civiques. Ainsi, un double mouvement se dessine : d'un côté, l'administration est décentralisée et le citoyen responsabilisé ; de l'autre la présence de l'Etat central s'impose de

trois phases successives. Entre décembre 2009 et mai 2011, RCN J&D a formé 4 comités de conciliateurs du district de Rulindo, (province du Nord), et observé le fonctionnement de ces comités dans treize districts des cinq provinces du Rwanda.

plus en plus dans la vie de ses citoyens.

Un autre fil conducteur de la politique gouvernementale post-génocide visait la promotion des principes de réconciliation et d'unité nationale. Tout un discours politique a été développé autour de ces idées, laissant entrevoir un Rwanda unifié, où la population vit en harmonie. La gestion des conflits par la population elle-même reflète cet ordre idéal, et la création des comités *Abunzi* reposant sur des principes de médiation et de conciliation, s'intègre parfaitement dans la politique de reconstruction de la nation rwandaise.

La conception des comités Abunzi

Cette vision politique d'unité et de réconciliation n'explique pas à elle seule le choix du gouvernement rwandais de miser sur un mécanisme de résolution de conflits locaux basé sur la conciliation. Confrontée à un nombre vertigineux d'auteurs présumés de génocide et à l'augmentation rapide des arriérés judiciaires de droit commun, la justice rwandaise a dû se réinventer dès le début des années 2000. Le gouvernement post-génocide a trouvé les solutions au cœur du quotidien des rwandais ; des solutions traditionnelles formalisées et contrôlées par l'appareil étatique. C'est ainsi que la justice de proximité rwandaise se matérialise depuis deux décennies : proche de la population, qui en est elle-même acteur, mais dans un cadre strict imposé du haut vers le bas. S'inspirant des mécanismes populaires traditionnels appelés « *Gacaca* », les juridictions *Gacaca* ont été créées en 2001 pour traiter la majeure partie du contentieux lié au génocide. Suite à cette première expérience de « modernisation » des juridictions populaires, le législateur rwandais a instauré les comités de conciliateurs, composés de villageois bénévoles, pour traiter des conflits ordinaires éclatant au niveau local. En ligne avec les réformes politiques globales, le gouvernement a ainsi voulu instituer une justice décentralisée, participative et peu coûteuse. Entre leur instauration officielle en 2004 et aujourd'hui, les comités *Abunzi* se sont développés et ont acquis une place centrale

dans la justice de proximité. Dix ans après leur création, RCN J&D entend revenir sur leur histoire pour mieux comprendre leur rôle actuel dans la justice rwandaise et identifier les défis pour leur avenir.

Le premier chapitre traitera des racines historiques et culturelles de la conciliation au Rwanda. Ce chapitre abordera également le contexte politique dans lequel le système des comités de conciliateurs a été créé et dans lequel il évolue aujourd'hui. Dans le deuxième chapitre, la chaîne de justice de proximité sera décortiquée afin d'identifier les différents mécanismes locaux de résolution des conflits existants, leurs interactions et rôles respectifs. Différents obstacles à l'accès à la justice seront examinés, notamment la question de la multitude de ces mécanismes qui peuvent mutuellement s'influencer, se contredire ou se contrôler, compliquant ainsi la tâche des comités de conciliateurs. Le troisième chapitre se concentrera sur le fonctionnement des comités de conciliateurs, pour examiner en détail les avantages et les défis auxquels les conciliateurs font face dans leurs pratiques quotidiennes.

Méthodologie

La présente étude s'appuie principalement sur deux méthodes de recherche. Pour le premier chapitre (« La justice de conciliation au Rwanda : entre tradition et pragmatisme politique »), la recherche documentaire a permis de remonter à une époque particulière de l'histoire du Rwanda où la conciliation n'était pas encore établie par écrit ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a fallu recourir à des études scientifiques de terrain. Pour la période plus contemporaine, il a été possible de se référer directement aux textes officiels, tels que la Constitution de 2003 et ses travaux préparatoires ; les différentes lois organiques relatives aux juridictions *Gacaca* et, aux comités de conciliateurs et leurs travaux préparatoires ; les discours officiels et les stratégies politiques ; les notes des réunions de consultation

organisées par le Président de la République entre 1998 et 1999, etc. Pourtant, cette méthode documentaire connaît des limites : le papier peut retenir beaucoup, mais il peut aussi être incomplet. Grâce à sa présence au Rwanda depuis vingt ans, RCN J&D espère donc présenter un tableau correct, quoique non-exhaustif, de l'évolution contextuelle de la justice de proximité depuis 1994.

La deuxième partie de cette publication (chapitres 2 et 3) s'intéresse davantage à la réalité du fonctionnement des comités de conciliateurs et à leur adéquation avec les objectifs politiques assignés aux *Abunzi* (chapitre 1). Elle se fonde principalement sur les activités de monitoring menées entre février 2011 et février 2014 par RCN J&D et ses organisations partenaires en étroite collaboration avec le ministère de la Justice au niveau national, et avec les maisons d'accès à la justice (MAJ) au niveau local.⁶ Différentes méthodes de monitoring ont été utilisées pour offrir une approche holistique des réalités sur le terrain. Elles sont énumérées ci-dessous, avec les échantillons respectifs utilisés, et ont été en majorité appliquées dans quinze des trente districts du Rwanda⁷ :

⁶ Ces activités font partie d'un programme d'appui aux comités de conciliateurs qui se divise en deux projets : un projet pilote mis en œuvre dans trois districts de la province de l'Est, puis un projet d'envergure nationale mis en œuvre dans quinze districts repartis sur les cinq provinces du pays. Le premier, *La justice communautaire au Rwanda: un moteur de réconciliation* (ci-après, **JCMR**), était financé par le ministère des Affaires étrangères du Royaume de Belgique (janvier 2011-décembre 2012). Le deuxième, *Improving the management of land by strengthening the prevention and resolution of land conflicts* (ci-après, **ILPRC**), est financé par l'Ambassade de Suède au Rwanda (octobre 2012-août 2015). Avec ce programme, la moitié des comités de conciliateurs du pays a reçu des formations ainsi qu'un soutien matériel.

⁷ La présente analyse se base principalement sur les données collectées dans le cadre de l'étude *baseline*, menée par RCN J&D entre septembre et décembre 2013 dans quinze des trente districts du pays dans le cadre du projet ILPRC. Référence y sera faite de la manière suivante : « RCN Justice & Démocratie, *Résultats baseline projet ILPRC – septembre 2013-février 2014*, Kigali, 2014 ». L'analyse est disponible sur demande. Des données complémentaires ont également pu être trouvées dans les résultats du monitoring du projet JCMR. Lorsque référence sera faite aux données issues de ce projet, les informations

- ✓ Observations *in situ* de séances des comités de conciliateurs de cellule (132 avec le projet ILPRC et 46 avec le projet JCMR) et de secteur (38). Base : 15 districts;
- ✓ Entretiens individuels avec les parties sur leur perception des comités des conciliateurs (27 avec le projet JCMR et 90 avec le projet ILPRC). Base : 15 districts ;
- ✓ Entretiens individuels avec les parties après les séances de conciliation (113). Base : 3 districts ;
- ✓ Entretiens individuels avec les justiciables sur leur perception des comités de conciliateurs de cellule (80). Base : 15 districts;
- ✓ Entretiens collectifs ou individuels avec les comités de conciliateurs et les représentants des instances villageoises. Base : 3 districts ;
- ✓ Entretiens individuels avec les autorités locales (20 entretiens avec des secrétaires exécutifs de la cellule ; 10 entretiens avec des secrétaires exécutifs ou des chargés d'état civil au niveau du secteur), les agents des MAJ(14) et les juges des tribunaux de base (10). Base : 15 districts;
- ✓ Groupes de discussions avec la population (public ou témoins dans les séances de conciliation) sur le travail des comités de conciliateurs(10). Base : 15 districts ;
- ✓ Collecte de décisions, jugements et registres des comités de cellule et de secteur ainsi que de tribunaux de base (20 décisions de comités de secteur, 40 décisions de comités de cellule ; 14 registres de comités de cellule ; 60 jugements de tribunaux de base). Base : 15 districts ;

Une autre source de données fréquemment utilisée dans cette étude est le rapport d'un atelier tenu le 16 et 17 juin 2014 avec des représentants de RCN J&D, ARAMA et Imbaraga⁸, pour discuter les

pertinentes sur la méthodologie seront partagées.

⁸ ARAMA et Imbaraga, deux ONG rwandaises, étaient les partenaires de mise en œuvre des activités de monitoring du projet ILPRC. A l'atelier de juin 2014, ils

résultats de l'étude de base de 2013.⁹

Une dernière source de données est issue des rapports rédigés par les consultants-formateurs de RCN J&D après les formations dispensées aux comités de conciliateurs entre septembre 2013 et mai 2014 dans le cadre du projet ILPRC, et au cours desquelles les *Abunzi* ont eu l'occasion de partager leurs expériences.

Ainsi, l'analyse objective tirée de l'observation des séances des comités de conciliateurs et de la lecture des décisions, registres et jugements a été complétée par la collecte des perceptions subjectives des parties en conflit, des justiciables et des acteurs de la justice de proximité. Elle est en outre parachevée par l'analyse des lois et des stratégies officielles, des projets de loi et des discours politiques, des informations transmises par le ministère de la Justice et discutées au sein du *Justice, Reconciliation, Law and Order Sector*.

Une réserve méthodologique doit cependant être soulignée : l'échantillon des observations étant par nature partiel, celles-ci ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble des comités de conciliateurs du pays. Les pourcentages présentés dans cette étude ont donc surtout une valeur indicative. Le monitoring offre un aperçu fiable des opportunités offertes par ces mécanismes, mais aussi des limites auxquelles sont à la fois confrontés ces comités, et les justiciables qui y ont recours.

De plus, la collecte des données qui ont servi de base à l'analyse s'est achevée début 2014. Depuis cette date, des évolutions et des

étaient représentés par leurs cadres dirigeants ainsi que par deux agents de monitoring chacun.

⁹ Référence à ce document y sera faite de la manière suivante : « RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*. Non publié ».

améliorations dans le fonctionnement des comités *Abunzi* ont certainement d'ores et déjà été observées, suite aux formations qui leur ont été octroyées notamment en 2014 et 2015¹⁰, ainsi qu'aux interventions du ministère de la Justice et des agents des MAJ qui agissent en continu pour améliorer et encadrer les pratiques de conciliation à travers le pays.

¹⁰ RCN Justice & Démocratie a assuré entre mars 2014 et février 2015 la formation de 1070 comités de conciliateurs dans 15 des 30 districts du pays : 3545 *Abunzi* de cellule et 733 *Abunzi* de secteur (dont 51% de femmes au total). Les secrétaires exécutifs de cellule et de secteur ont également bénéficié de ces formations qui ont essentiellement porté sur 3 matières : les techniques de conciliation et de résolution des conflits (définition, éléments d'analyse du conflit et rôle du comité *Abunzi*) ; le fonctionnement du comité de conciliateurs (organisation, compétences et procédures) ; la gestion des conflits fonciers (coutumes, lois) et les droits des femmes (droits fonciers, droits de succession,...). Les agents des MAJ ont été formés comme formateurs pour assurer ces formations avec les agents de RCN lorsqu'ils étaient disponibles. Ce renforcement des capacités des comités de conciliateurs s'est également accompagné d'un important soutien matériel et de la distribution des textes de loi et des outils de base (formulaires types de convocation, de décision,...) nécessaires à leur bon fonctionnement.

CHAPITRE 1

LA JUSTICE DE CONCILIATION AU RWANDA : ENTRE TRADITION ET PRAGMATISME POLITIQUE

Au Rwanda, les hommes sages d'autrefois imprègnent toujours la société d'aujourd'hui. Les *Inyangamugayo*, qui tranchent depuis des siècles les conflits au sein de leurs communautés, ont légué leur héritage aux comités de conciliateurs. Le politique rwandais a su tirer de cet héritage un argument pour asseoir la mise en place de mécanismes de résolution des conflits mis sous son autorité, mais bénéficiant d'une forte légitimité historique et sociale.

Dans ce chapitre, nous examinerons comment le gouvernement post-génocide a su modeler un système « modernisé » de résolution des conflits à des fins politiques, tout en s'inspirant de pratiques séculaires rwandaises. La première section du chapitre décrira l'évolution connue par les *Gacaca*. Dans la deuxième section nous analyserons les considérations qui ont amené les autorités politiques à créer le système des comités *Abunzi*. Enfin, ce chapitre se clôturera

sur une analyse de l'évolution des comités de conciliateurs au sein de la législation et du discours politique rwandais, de leur création en 2004 à aujourd'hui.

1.1. L'EVOLUTION DE LA CONCILIATION DANS LA CULTURE RWANDAISE

Le système des comités de conciliateurs a été introduit dans la Constitution de 2003. Le législateur a alors formalisé *de facto* des pratiques séculaires. Pour comprendre la place de ces conciliateurs dans la société rwandaise et dans le discours politique actuel, il est essentiel de retracer l'évolution historique des *Gacaca* en retournant quelques siècles en arrière. La première partie s'intéressera aux hommes sages qui tranchaient les conflits sur les collines dans un esprit de réconciliation (1.1.1). Seront ensuite examinées les conséquences sur ces *Gacaca* traditionnels de l'introduction d'un système de justice occidental sous le pouvoir colonial (1.1.2.), puis leur évolution dans le système post-indépendance (1.1.3.). La reviviscence du modèle dans le contexte post-génocide sera abordée dans une quatrième partie (1.1.4.).

1.1.1. Les *Gacaca* traditionnels

Au Rwanda, l'existence de mécanismes de résolution des conflits, ancrés dans les communautés locales et fondés sur la pratique de conciliation, remonte à la période précoloniale¹¹. Les conflits de voisinage ou familiaux étaient alors résolus au sein de la communauté par les « *Gacaca* », mot qui signifie littéralement en kinyarwanda « justice sur le gazon ». Des membres de la communauté étaient choisis comme médiateurs en vertu de leur intégrité et de leur sagesse (« *Inyangamugayo* »). Il est d'ailleurs probable que le

¹¹ C'est-à-dire avant 1897, date à laquelle le Rwanda a été colonisé par l'Allemagne.

terme de « *Abunzi* », qui signifie « médiateurs, conciliateurs, ceux qui rapprochent des gens », ait déjà été utilisé dans cette période¹², pour désigner les membres d'une même instance de résolution des conflits. Au sein de ce système traditionnel de résolution des conflits, la communauté participait à la réconciliation des citoyens. Aucune loi formelle ne régissait la manière dont se déroulaient les discussions et débats, ou le sens et la forme que devaient prendre les décisions.¹³ Les coutumes de l'époque ayant été transmises de façon orale, il n'existe donc aucune certitude quant aux types de conflits que les *Gacaca* traitaient.¹⁴ Toutefois, les *Gacaca* ont toujours constitué l'échelon le plus bas dans le système de justice. Il semble donc exister un consensus sur le fait qu'ils traitaient la grande majorité des conflits civils, tant familiaux qu'interfamiliaux, notamment sur la propriété, en particulier sur la propriété foncière et la succession ; les conflits pastoraux ; les conflits au sein des foyers et familles, notamment liés aux relations matrimoniales ; et les disputes suite au non-respect des obligations contractuelles. Les *Gacaca* auraient même eu une compétence pénale, mais la littérature n'est pas unanime quant à l'étendue de cette compétence : s'agissait-il de simples infractions comme le vol ou les lésions corporelles, ou d'infractions plus graves comme le meurtre ? Cette compétence peut avoir varié dans le temps, d'une communauté à une autre.¹⁵ Quoiqu'il en soit, il semble généralement accepté que les conflits plus

¹² Voir le témoignage d'un homme né en 1928, actuellement *Umwunzi*, cité dans DOUGHTY K. (2011), *Contesting Community: Legalized Reconciliation Efforts in the Aftermath of Genocide in Rwanda*, Publicly accessible Penn Dissertations, Paper 333, p. 171 : « *When I was born in 1928, Gacaca and Abunzi were in place as the only judicial system* ».

¹³ RCN Justice & Démocratie, (2013). *Justice coutumière*, Bulletin n°41, Bruxelles, en ligne : [http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Bulletin_41 - Justice coutumiere VF.pdf](http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Bulletin_41_-_Justice_coutumiere_VF.pdf)

¹⁴ MOLENAAR A. (2005), *Gacaca, grassroots justice after genocide: the key to reconciliation in Rwanda?*. Leiden, p. 11 et 15.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 15-16.

graves, ou les disputes n'ayant pas trouvé de solution au niveau des *Gacaca*, étaient résolus par les chefs des communautés, les représentants du roi ou le roi lui-même.¹⁶

« *Urujya kujya i Bwami, rubanza mu Bagabo* »

(Proverbe rwandais qui signifie :

« Avant de s'adresser au Roi, il faut d'abord passer devant les hommes sages »)

La justice des *Gacaca* reposait sur des valeurs comme le respect, l'intégrité et «*Ubupfura*», la noblesse. Il ne s'agissait pas d'une justice répressive. L'objectif était de compenser le préjudice subi et de restaurer la cohésion de la communauté. La compensation versée par la personne mise en cause était calculée selon ses moyens, afin de ne pas lui porter un préjudice économique qui aurait affecté la communauté dans son ensemble. Enfin, la réparation accordée n'était pas individualisée : les membres de la famille et du clan de l'accusé étaient aussi tenus responsables.¹⁷

1.1.2. Les *Gacaca* sous la période coloniale

La documentation sur les *Gacaca* ayant existé avant 1994 est rare. Née sous la période précoloniale, il est avéré que cette pratique ancestrale s'est maintenue sous la période coloniale¹⁸, puis après l'indépendance en 1962.¹⁹ Ces événements ont néanmoins eu une

¹⁶ MOLENAAR A., *op. cit.*, pp. 12-13. Voir aussi Rwandapedia, *Abunzi* : <http://rwandapedia.rw/explore/abunzi#sthash.f3qTPsAq.dpuf>.

¹⁷ RCN Justice & Démocratie, Bulletin n°41, *op. cit.* Disponible en ligne. Voir aussi MOLENAAR A., *op. cit.* p. 14.

¹⁸ Le Rwanda a été colonisé par l'Allemagne en 1885. Au lendemain de la Première guerre mondiale, le Royaume de Belgique obtient un mandat de la Société des Nations en 1919 sur le Rwanda-Urundi. Le 1^{er} juillet 1962, le Rwanda est officiellement devenu indépendant.

¹⁹ MOLENAAR A., *op. cit.*, pp. 17 et suivants et INGELAERE B. (2012), *Peasants, power and the past. The Gacaca courts and Rwanda's transition from below*. PhD, Antwerp, University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, p. 21.

incidence sur la place que les *Gacaca* occupaient dans le système juridique. Suite à l'arrivée du pouvoir belge, un système de justice calqué sur son modèle a été mis en place, formalisant la justice rwandaise avec l'instauration d'un appareil judiciaire occidental et l'introduction de la primauté de la loi écrite. La justice des *Gacaca* s'est alors trouvée en grande partie supplantée par cette justice « formelle », réduisant la reconnaissance accordée aux pratiques de conciliation. Les instances traditionnelles ont vu leurs compétences limitées par les autorités coloniales, notamment en matière pénale. Les *Gacaca* ont considérablement perdu de leur légitimité à cette période : s'habituant au nouveau système de justice, les Rwandais recouraient moins fréquemment aux pratiques traditionnelles de résolution des conflits.²⁰ Pourtant, les *Gacaca* ont survécu à la période coloniale, et ont continué à fonctionner.

1.1.3. Après l'indépendance : l'institution des *Gacaca* semi-traditionnels

Suite à l'indépendance en 1962, le premier gouvernement rwandais a cherché à modifier et contrôler les *Gacaca* : les autorités se méfiaient d'un système de justice associé à la domination tutsie sous la période coloniale²¹. C'est alors que les *Gacaca* ont largement perdu de leur caractère traditionnel : ils ont été placés sous la supervision des agents administratifs de l'Etat, qui pouvaient également assumer le rôle d'*Inyangamugayo*. Les procédures sont devenues moins flexibles avec la consignation par écrit des témoignages et des décisions *Gacaca* d'une part, et la tenue des séances à jours fixes d'autre part. Même si aucune loi écrite ne les considérait, les *Gacaca* sont devenus une institution semi-traditionnelle *de facto*, fonctionnant comme un « barrage », limitant l'accès direct des parties en conflit au système

²⁰ MOLENAAR A., *op. cit.*, pp. 18-19.

²¹ MOLENAAR A., *op. cit.*, p. 19.

judiciaire formel.²² Il a été observé que les conflits qu'ils traitaient portaient essentiellement sur les coups et blessures ; le foncier (bornage et cas d'empiétement) ; les successions ; la responsabilité civile ; le remboursement de dettes ; les contrats ; le vol ; et sur les conflits familiaux. En fait, les *Gacaca* semi-traditionnels étaient quasiment compétents sur les mêmes types de conflits que les *Gacaca* traditionnels. Ils ont ainsi continué à jouer un rôle essentiel dans la résolution des conflits, que ce soit dans les milieux ruraux où la justice traditionnelle occupait une place centrale, ou comme alternative aux tribunaux ordinaires surchargés : on y avait essentiellement recours dans les régions urbaines, où les *Gacaca* avaient tendance à disparaître²³, pour des litiges entre commerçants²⁴. Par conséquent, le gouvernement se voyait obligé de maintenir et même d'utiliser le système des *Gacaca*, même s'il s'en méfiait.²⁵ La population, quant à elle, adoptait une attitude pragmatique face aux *Gacaca* : « l'assistance est nombreuse, puisque les gens estiment devoir être présents vu qu'ils auront eux-mêmes besoin de l'institution en cas de litige ». ²⁶ Les villageois²⁷ assistaient donc aux réunions des *Gacaca*, même s'ils n'y étaient obligés par la loi, car ils y trouvaient un intérêt personnel sur le long terme.

Avant de s'intéresser à la création des juridictions *Gacaca* pour traiter le contentieux du génocide, il est important de noter que les *Gacaca* semi-traditionnels ont aussi survécu aux événements de

²² INGELAERE B., *op. cit.*, p. 21.

²³ MOLENAAR A., *op. cit.*, p. 20.

²⁴ REYNTJENS F., (1990). *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, 1990, pp. 33 et 37.

²⁵ REYNTJENS F., *op. cit.*, pp. 33-34 et 39-40 ; MOLENAAR A., *op. cit.*, pp. 19-20 et INGELAERE. B, *op. cit.* p. 21.

²⁶ REYNTJENS F., *op. cit.*, p. 33.

²⁷ Notons que le terme « villageois », utilisé tout au long de cette étude, se réfère aux habitants du village, c'est-à-dire la plus petite entité administrative du Rwanda. Ainsi le village n'est pas exclusivement un phénomène rural, puisque les « villages » font aussi partie du paysage urbain. Il est important de garder en tête que 81.1% des Rwandais habitent à la campagne (Banque mondiale, 2010).

1994. Ils ont ainsi continué à traiter des différends mineurs survenus au sein de la population, comme auparavant, et ceci même avec le soutien tacite des autorités.²⁸ A de rares occasions, ils ont même traité certains litiges liés à la restitution de bien volés durant le génocide. En fait, les *Gacaca* semi-traditionnels ont poursuivi leurs activités dans tout le pays jusqu'à la création des comités de conciliateurs en 2004.²⁹ Ils seraient même encore actifs sous le nom de « *Inteko z'Abaturage* » (cf. *infra*, p. 88).

1.1.4. Les juridictions *Gacaca* post-génocide, ou la fin de la logique de conciliation

Si le système de justice rwandais avait besoin des *Gacaca* semi-traditionnels pour soulager la pression exercée sur les tribunaux ordinaires, cette tendance s'est encore amplifiée après 1994. Des solutions extraordinaires s'imposaient pour traiter l'immense contentieux du génocide et répondre aux défis titanesques auxquels faisait face le secteur de la justice : non seulement une centaine de milliers de personnes, suspectées d'avoir participé au génocide, étaient en attente d'être jugées dans des prisons surpeuplées, mais l'appareil judiciaire lui-même était quasiment entièrement détruit.³⁰ Les infrastructures judiciaires ont été saccagées. Les magistrats et le personnel judiciaire qualifiés ont soit – pour la grande majorité – été tués, ont participé au génocide, ou quitté le pays.³¹ Fin 1995, en dépit

²⁸ INGELAERE B., *op cit.*, p. 22.

²⁹ Penal Reform International, (2005). *Integrated Report on Gacaca Research and Monitoring. Pilot Phase January 2002 – December 2004*, p. 9. Voir aussi MOLENAAR A., *op. cit.*, p.20 et Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs,(2008). *L'impact du rôle des conciliateurs sur la justice rwandaise au niveau de la base*, Kigali, p. 8.

³⁰ National Service of Gacaca Courts, (2012). *Administrative Report of National Service of Gacaca Courts*, Kigali, p. 14.

³¹ Pour plus d'informations, voir République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p. 48.

des efforts considérables du gouvernement rwandais pour reconstruire son système judiciaire avec l'aide de la communauté internationale, seulement 50 des 147 tribunaux de canton, 6 des 12 tribunaux de première instance et aucune des 4 cours d'appel étaient opérationnels.³² Les ressources manquaient à tous les niveaux pour organiser les procès du génocide dans un délai raisonnable³³, mais aussi pour assurer la continuité du fonctionnement de la justice « ordinaire » pour les affaires de droit commun³⁴. Des mesures exceptionnelles ont donc été prises tant au niveau international, avec la création du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), qu'au niveau national avec l'instauration des chambres spéciales³⁵. De plus, les autorités ont cherché des pistes de solutions au cœur des modes de résolution des conflits rwandais, à savoir des *Gacaca* traditionnels, pour faire face au nombre vertigineux de dossiers en attente³⁶.

L'expression de « juridictions *Gacaca* » a été délibérément choisie

³² Amnesty International, (2002). *Rwanda: Gacaca: A question of justice*, en ligne: <https://www.amnesty.org/en/documents/afr47/007/2002/en/>. Voir aussi

République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999) *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p. 69.

³³ Le nombre exact varie, mais selon plusieurs sources il aurait fallu plus d'un siècle aux tribunaux ordinaires pour traiter tout le contentieux du génocide au rythme de travail de la fin des années 1990. Voir entre autres MOLENAAR A., *op. cit.*, p.22.

³⁴ République du Rwanda, (1999). Office of the President of the Republic, *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p.47.

³⁵ En 1996, avec la loi organique 08/1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises à partir du 1er octobre 1990, le gouvernement rwandais a introduit au sein des tribunaux de première instance et juridictions militaires des chambres spécialisées ayant pour compétence exclusive de connaître ces crimes. Concernant les obstacles auxquels ces chambres ont fait face, voir Cf. MOLENAAR A., *op. cit.*, pp. 21-22 et INGELAERE B., *op. cit.*, p. 23.

³⁶ Pour plus de détails, voir République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, pp. 49 et suivantes.

par le gouvernement rwandais pour souligner leurs distinctions avec les *Gacaca* traditionnels : leurs compétences étaient similaires à celles d'un véritable tribunal, et leur fonctionnement était strictement encadré par la loi³⁷. S'inspirant donc d'un modèle traditionnel, les juridictions *Gacaca* ont été formellement créées par la loi organique de 2001³⁸. Leur création poursuivait trois objectifs spécifiques : combler le vide laissé par le système judiciaire ordinaire ; éradiquer la culture d'impunité ; enfin, reconstruire l'unité nationale et encourager la réconciliation à travers un système de justice participatif.

D'après des rapports officiels³⁹, entre 2005 et 2010⁴⁰, de nombreux citoyens, élus juges *Inyangamugayo* ont tranché près de deux millions de cas relatifs au génocide et survenus dans leurs communautés. En parallèle, les cas les plus graves étaient traités dans les tribunaux ordinaires et devant le TPIR. Les autres membres de la communauté étaient censés participer activement, en tant que témoins, aux activités des juridictions *Gacaca*⁴¹. Comme par le passé, les séances étaient tenues en public. A la différence des *Gacaca*

³⁷ *Ibidem*, p. 58.

³⁸ Loi organique n° 40/2000 du 26/01/2001 portant sur la création des « Juridictions *Gacaca* » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994, ci-après appelé « Loi organique de 2001 sur les *Gacaca* ».

³⁹ National Service of Gacaca Courts, (2012). *Administrative Report of National Service of Gacaca Courts*, Kigali, p. 238.

⁴⁰ Après l'adoption de la loi organique de 2001, une phase pilote a commencé en 2002 : des réorganisations administratives ont eu lieu et en 2004, une nouvelle loi organique a remplacé celle de 2001. Ce n'est finalement qu'en 2005 que les premiers procès ont été organisés devant les juridictions *Gacaca*. En 2010 s'est déroulée la dernière cérémonie de clôture des activités des juridictions *Gacaca* au niveau du secteur. Au niveau national, les activités des juridictions *Gacaca* ont été officiellement clôturées en 2012.

⁴¹ Article 29, loi organique n° 16/2004 du 19/06/2004 portant création des « Juridictions *Gacaca* » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994, *J.O.R.R.* n° spécial du 19 juin 2004.

traditionnels et semi-traditionnels, une loi obligeait tous les Rwandais à « participer aux activités des juridictions *Gacaca* »⁴². Cette disposition allait dans le sens d'une participation active de la population : dans les discussions préliminaires à la création des juridictions *Gacaca* (entre 1998 et 1999), on parlait en effet de « *justice which makes the people actively participate in searching for offences, prosecuting and punishing criminals* »⁴³. Tout comme dans les *Gacaca* traditionnels, les juges étaient appelés des *Inyangamugayo*. Pourtant, les vieux hommes sages n'assumaient plus exclusivement ce rôle : en effet, tous les villageois « intègres » qui avaient plus que 21 ans, les femmes y compris, pouvaient devenir des juges au sein des juridictions *Gacaca*⁴⁴.

Si les juridictions *Gacaca* trouvaient leurs racines dans la tradition, au regard de leur composition, de leur forte participation communautaire et de leur accessibilité, leur domaine de compétence (le pénal et en particulier la poursuite des infractions constitutives du crime de génocide), leur finalité principalement punitive, et leur incorporation dans un système légal formel les distinguent nettement des *Gacaca* traditionnels. Alors que les *Gacaca* traditionnels cherchaient principalement à maintenir l'harmonie sociale en réconciliant des parties en conflit, les juridictions *Gacaca*

⁴² Si cette obligation légale était dans un premier temps appliquée de manière très stricte par les autorités locales, avec parfois même des amendes imposées aux personnes n'ayant pas participé aux réunions précédentes, elle l'était de moins en moins au fil du temps, et ceci surtout pour des raisons pratiques. Des plaintes sur la nature forcée de la participation ont été déposées, mais il y avait surtout de plus en plus de séances des juridictions *Gacaca* dans une même zone géographique, et forcer la présence aux séances devenait donc impossible. Voir INGELAERE B., *op. cit.*, pp. 203-204.

⁴³ République du Rwanda, Office of the President of the Republic, *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999, Kigali, 1999*, pp. 49 et 51. Voir aussi la loi organique de 2004 : « Considérant que ces infractions [le crime de génocide et autres] ont été commises publiquement sous les yeux de la population, qu'ainsi elle doit relater les faits, révéler la vérité et participer à la poursuite et au jugement des auteurs présumés ».

⁴⁴ Article 10, dernier paragraphe, Loi organique de 2001 sur les *Gacaca*.

étaient avant tout un mécanisme judiciaire qui servait à poursuivre et juger des génocidaires accusés, n'empruntant au final que quelques caractéristiques d'une institution traditionnelle existante ; d'où leur classification par certains chercheurs de « *invented tradition* »⁴⁵.

En conclusion, la résolution des conflits au niveau local au Rwanda a depuis des siècles été confiée à certains membres intègres de la communauté. Les *Gacaca*, qui remontent dans leur forme originelle à la période précoloniale, ont su maintenir leur importance même après avoir été subordonnés à un système de justice formel par le pouvoir colonial, ou placés sous la supervision active des autorités locales. La société rwandaise est donc très familière avec ce mécanisme de résolution des conflits, basé sur la réconciliation des parties. De plus, le pouvoir central, conscient de ses avantages, s'en est servi activement après l'indépendance : les *Gacaca* semi-traditionnels pouvaient permettre de désengorger le système judiciaire formel sous-performant. Après 1994, cet appareil judiciaire était incapable de traiter le contentieux du génocide. Les leaders politiques ont été très pragmatiques en remodelant les anciens *Gacaca* en de véritables juridictions. Une dimension politique découle de cette forme particulière de justice : mises en place sur les collines par les villageois, devenus de vrais juges, les juridictions *Gacaca* ont été créées par la loi et très encadrées par le gouvernement post-génocide. Dans la section suivante, il s'agira d'examiner dans quelle mesure cette dimension politique a également influencé la mise en place des comités de conciliateurs.

⁴⁵ INGELAERE B., *op. cit.*, p.20.

1.2. LA CONCILIATION A L'ERE DU DEVELOPPEMENT : UN PRAGMATISME AU SERVICE DU CITOYEN OU DE L'ETAT ?

Les comités de conciliateurs ou comités *Abunzi* ont vu le jour en 2003 dans la première Constitution de l'ère post-génocide. S'il s'agit d'une réelle innovation, l'apparition de ce mécanisme de résolution des conflits au niveau local n'est pas fortuite. Cette section examinera d'abord les arguments généraux qui ont amené les autorités politiques à instaurer un tel mécanisme (1.2.1.), pour ensuite étudier les considérations politico-historiques qui ont influencé la structure finale des comités *Abunzi* (1.2.2.).

1.2.1. Arguments ayant conduit à la création d'une instance locale de conciliation

Un système de justice ordinaire en pleine restauration

Au-delà du traitement du contentieux du génocide, le système judiciaire rwandais était à la fois confronté à de nombreux contentieux de droit commun à traiter et à un manque criant de ressources pour le faire⁴⁶. En 1995, le Rwanda ne comptait que six juges dotés d'une licence en droit ; treize autres juges n'avaient bénéficié que d'une formation partielle⁴⁷. À la fin des années 1990, lors des réunions de réflexion organisées par le président de la République, les leaders politiques faisaient remarquer que « *any Rwandan who brings a matter before justice is undertaking to forget*

⁴⁶ République du Rwanda, (1999). Office of the President of the Republic, *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p. 47.

⁴⁷ CAGEP-Consult, (2002). *Assessment of the Judicial Sector in Rwanda*, Kigali, pp. 35-36 en ligne: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr573.pdf. Voir aussi Amnesty International, Rwanda: *Gacaca: A question of justice*, 2002.

his other works and runs after the justice employees »⁴⁸. En 2002, le nombre de juges qualifiés avait augmenté exponentiellement : 66 juges disposaient d'une licence en droit et 203 avaient bénéficié d'un « autre type de formation ». Toutefois, un manque évident de personnel judiciaire qualifié persistait⁴⁹. Le système judiciaire ordinaire avait donc besoin d'être renforcé, tout en considérant la faiblesse des moyens disponibles⁵⁰.

Des moyens limités, pour des besoins immenses

Déjà fragile avant 1994, la situation économique du pays s'est encore affaiblie après le génocide. Le gouvernement rwandais a dû faire face à une grande insuffisance de ressources financières pour mener les vastes chantiers de reconstruction du pays, parmi lesquels la restauration du secteur de la justice. En 1996, le budget réservé au secteur de la justice ne représentait que 1.1% du budget total de l'Etat. En 2002 ce pourcentage s'élevait à 3.1%⁵¹. Divers investissements s'imposaient pour la reconstruction du secteur judiciaire : reconstruction des bâtiments, achat des meubles, fournitures de bureau et autres outils de travail, et formation du personnel⁵². En plus de ces investissements exceptionnels, les coûts salariaux et opérationnels de l'ensemble de l'appareil judiciaire représentaient une lourde part du budget de l'Etat pour les années à venir. Une réforme de l'appareil judiciaire s'est donc imposée au gouvernement post-génocide.

⁴⁸ République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p. 47.

⁴⁹ CAGEP-Consult, (2002). *Assessment of the Judicial Sector in Rwanda*, Kigali, pp. 35-36. Voir aussi Amnesty International, (2002). *Rwanda: Gacaca: A question of justice*.

⁵⁰ Voir aussi République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, (2004). *Exposé des motifs, Projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs*, Recueil des exposés de motifs de 44-435.

⁵¹ CAGEP-Consult, (2002). *Assessment of the Judicial Sector in Rwanda*, Kigali, p. 42.

⁵² CAGEP-Consult, (2002). *Assessment of the Judicial Sector in Rwanda*, Kigali, p. 8.

Une réforme judiciaire visant à rationaliser le fonctionnement de l'appareil judiciaire

Au départ, les efforts se sont concentrés sur la reconstruction pure et simple de l'appareil judiciaire, par le biais de programmes visant à remettre sur pied l'infrastructure judiciaire et à renforcer les capacités du personnel⁵³. En parallèle, une réforme du système judiciaire s'est amorcée⁵⁴, pilotée par la Commission de réforme législative⁵⁵. La réforme s'est achevée en 2004 avec, entre autres, une nouvelle loi organique sur l'organisation judiciaire⁵⁶. En 2004, puis en 2006, le nombre de tribunaux et de juges a été réduit⁵⁷ : de 147 tribunaux de première instance (*tribunaux de canton*), dont seulement 50 étaient opérationnels en 1995⁵⁸, on est passés à 106 tribunaux en 2004 (*tribunaux de district*), et à 60 en 2006 (*tribunaux de base*)⁵⁹. Ces réformes successives, et la réduction des effectifs de juges et de greffiers, déjà estimés insuffisants auparavant, faisaient craindre un surcroît de lenteur de l'appareil judiciaire⁶⁰. Une solution

⁵³ *Ibidem*, 6: la politique du gouvernement pour le secteur judiciaire comportait trois composantes principales à long terme, à savoir l'infrastructure, une base judiciaire et organisationnelle pour un fonctionnement effectif du système, et des capacités en ressources humaines.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁵⁵ Arrêté du Premier Ministre, n° 53/03 du 27/07/2001 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de la Commission de réforme législative, J.O.R.R. n° 24ter du 15/12/2001.

⁵⁶ Loi organique n° 07/2004 du 25/04/2004 portant code d'organisation, fonctionnement et compétence judiciaires, J.O.R.R. n° 14 du 15/07/2004.

⁵⁷ Human Rights Watch, (2008). *Law and Reality: Progress in Judicial Reform in Rwanda*, p. 24. En ligne : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/rwanda0708webwcover.pdf>

⁵⁸ Amnesty International, Rwanda: *Gacaca*: A question of justice, 2002.

⁵⁹ Loi organique n° 14/2006 du 22/03/2006 modifiant la loi organique n° 07/2004 du 25/04/2004, J.O.R.R. n° spécial du 23/03/2006.

⁶⁰ RCN Justice & Démocratie, (2006). Bulletin n°15, p. 10, en ligne : http://rcn-ong.be/IMG/pdf/Bull15_2006_03_JusticeEtTransitionsI.pdf. Voir aussi Human Rights Watch, (2008). *Law and Reality. Progress in Judicial Reform in Rwanda*, p. 24.

véritablement créative devait compléter les différentes réformes⁶¹.

La tradition rwandaise : source d'inspiration, ou moyen de justification ?

Lors des réunions de réflexion conduites à la fin des années 1990, les leaders politiques ne se prononçaient pas ouvertement sur la façon dont le système de justice ordinaire devait être reconstruit⁶². Ils donnaient seulement des indications quant à la voie à suivre. Tout comme pour le traitement du contentieux du génocide, ils préconisaient d'examiner la manière dont les conflits étaient réglés au Rwanda dans le passé, reprenant l'exemple des *Gacaca* traditionnels⁶³. Cette vision a d'ailleurs été entérinée quelques années plus tard dans le Préambule de la Constitution de 2003, indiquant « qu'il importe de puiser dans notre histoire multiséculaire les valeurs positives qui ont guidé nos ancêtres et indispensables à l'existence et à l'épanouissement de notre Nation »⁶⁴. L'exposé des motifs d'un projet de la première loi sur les comités de conciliateurs de 2004 reprend cette référence historique, en mentionnant que la conciliation, communément appelée « *Gacaca* », est un mécanisme

⁶¹ Voir aussi République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, *Exposé des motifs, projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs*, Recueil des exposés de motifs de 44-435, 2004.

⁶² Seules des mesures concrètes pour lutter contre la corruption et l'incompétence au sein de l'appareil judiciaire ont été proposées. De manière générale, il a aussi été demandé que suffisamment de moyens soient accordés à la justice pour qu'elle soit en mesure d'aider à reconstruire un pays où le droit prime. Les représentants des institutions judiciaires à la réunion, quant à eux, ont souligné qu'ils étaient en attente d'une révision des institutions judiciaires, ce qu'ils considéraient comme une priorité. Voir République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999) *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p. 70.

⁶³ République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, p. 49.

⁶⁴ Préambule de la Constitution de la République du Rwanda du 04 juin 2003, point 8, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Rwanda.pdf>.

ancré dans la culture rwandaise⁶⁵. Il semble donc que le législateur ait voulu justifier, avec un argument historique et culturel, l'introduction d'un mécanisme de résolution des conflits basé sur la conciliation dans le système de justice moderne.

Une politique de responsabilisation progressive du citoyen

Durant cette période, les leaders politiques prônaient également la participation active de la population au fonctionnement de la justice⁶⁶. Le gouvernement post-génocide était conscient de l'importance de la décentralisation pour réconcilier la population rwandaise. La Politique nationale de décentralisation, adoptée en 2001, visait à associer la population aux processus de prises de décision au niveau local⁶⁷. Or la Politique nationale restait silencieuse sur la manière dont cette responsabilisation progressive des citoyens rwandais devait concrètement s'appliquer en matière de justice. En 2004, le Premier ministre déclarait finalement que les comités de conciliateurs permettraient aux Rwandais de jouer un rôle plus actif dans la résolution de leurs propres conflits⁶⁸. Le système des comités *Abunzi*, tout comme les juridictions *Gacaca* d'ailleurs, s'intégrait donc dans un processus plus large de décentralisation⁶⁹, entamé quelques années auparavant.

⁶⁵ République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, *Exposé des motifs, Projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs*, Recueil des exposés de motifs de 44-435, 2004.

⁶⁶ République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, pp. 49 et 51.

⁶⁷ République du Rwanda, Ministère des Autorités locales et Affaires sociales, (2001) *National Decentralization Policy*, p. 8, en ligne: http://www.kigalicity.gov.rw/IMG/pdf/National_Decentralization_Policy.pdf

⁶⁸ DOUGHTY K., *op. cit.* Paper 333, p. 118.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 7. Voir aussi les propos de l'ancien ministre de la justice M. Karugarama, cité dans New Times, (23 février 2013). *Access-to-Justice project launched in Ngoma district*, en ligne: <http://www.newtimes.co.rw/> : « Karugarama said the idea was to decentralise justice and make it affordable and accessible by every resident of Rwanda ».

Le souhait de la population ?

En 2001, une Commission constitutionnelle a été chargée d'élaborer une nouvelle Constitution⁷⁰. Au cours de ce processus, la population a été consultée afin d'alimenter un premier projet⁷¹. Selon l'exposé des motifs d'une des versions de l'avant-projet de Constitution, la population aurait exprimé le souhait de faire renaître les *Gacaca* :

« [...] il est institué dans chaque secteur un « Comité de conciliateurs » [...]. C'est une façon de faire renaître et de promouvoir le Gacaca d'antan comme la population l'a souhaité au cours des consultations »⁷².

Pouvait-on s'attendre à ce qu'elle émette un avis différent sur ce qui, somme toute, constituait un courant (ou une idée) déjà construit(e) et porté(e) par les institutions depuis plusieurs années⁷³ ? Dans une évaluation du secteur judiciaire datant de 2002, on trouve déjà les prémices de la création d'une instance locale de conciliation : cette étude révèle que le ministère de la Justice avait alors pour objectif spécifique de promouvoir des mécanismes alternatifs de règlement des différends (tels que l'arbitrage et les *Gacaca*)⁷⁴. En outre, le modèle des *Gacaca* traditionnels avait d'ores et déjà été proposé par

⁷⁰ Loi n° 26/2001 du 3/11/2001 modifiant et complétant loi 23/99 du 24/12/1999 portant création de la commission chargée de l'élaboration de la constitution et de la révision d'autres lois, *J.O.R.R.* n° spécial du 21/11/2000.

⁷¹ GASAMAGERA W., (26-29 juin 2007). *The Constitution Making Process In Rwanda: Lessons To Be Learned*, 7th Global Forum for Reinventing Government, Vienne, p. 5, en ligne: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026620.pdf>

⁷² République du Rwanda, dernière version de l'avant-projet de la Constitution de 2003.

⁷³ Confirmant la deuxième hypothèse, voir International Crisis Group, (2002). *End of Transition in Rwanda: A Necessary Political Liberalisation*, Nairobi/Brussels, p. 7. Voir aussi International IDEA Democracy-building & Conflict Management (DCM), (2005). *The Role Of Constitution-Building Processes In Democratization*, Stockholm, p. 20.

⁷⁴ CAGEP-Consult, *Assessment of the Judicial Sector in Rwanda*, Kigali, 2002, p. 20.

les leaders politiques entre 1998 et 1999⁷⁵. Il est donc probable que le concept d'un mécanisme de résolution des conflits ait été proposé par les représentants de la Commission constitutionnelle, plutôt que de manière proactive, par les citoyens présents aux rassemblements.

De plus, la formulation d'une « renaissance des *Gacaca* d'antan » correspond à une projection idéale, assez éloignée de la réalité : en effet, sous leur forme semi-traditionnelle, les *Gacaca* d'antan étaient toujours opérationnels au moment de l'élaboration de la Constitution, et la Commission constitutionnelle a très bien pu s'en inspirer.

En outre, il semble intéressant de noter qu'au cours de cette même période, la Commission de réforme législative élaborait les nouvelles lois pour réorganiser le secteur judiciaire. On peut présumer qu'elle est à l'origine de la première loi organique de 2004 sur les comités de conciliateurs. En effet, cette Commission était composée de divers professionnels du secteur de la justice, tels que des magistrats, des avocats, des académiciens ou des fonctionnaires du ministère de la Justice. Il est donc fort probable que l'idée ait été proposée et développée au sein de cette Commission.

⁷⁵ *"During a conference in Kigali in 1995, the idea to use the traditional Gacaca as an alternative solution to deal with genocide related property crimes was mentioned (Republic of Rwanda, 1995). In 1996, the outcome of a research, initiated by UNOHCHR, on the potential use of Gacaca to deal with crimes of genocide was published. The researchers, all Rwandan, found that Gacaca would be a useful tool for investigation and truth finding, as a kind of truth commission, while the actual trying of crimes should best be left with the formal justice system. In 1998, a series of gatherings and discussions on national unity was initiated by President Bizimungu, the so-called Urugwire village meetings (Republic of Rwanda, 1999). During these discussions, it was decided to establish modernized Gacaca courts, not only for truth finding, but also to try crimes. The active participation of the population in this process was deemed indispensable."* REYNTJENS F. (1985), *Pouvoir et droit au Rwanda. Droit public et évolution politique, 1916–1973*, Musée Royale de l'Afrique Centrale, Belgium.

Dialogue, unité et... pragmatisme

Dans le même exposé des motifs, le législateur constitutionnel décrit les deux objectifs des nouveaux comités *Abunzi*. Il s'agit d'abord de « promouvoir l'esprit de dialogue et de conciliation des rwandais, et de renforcer l'unité de la communauté rwandaise ». Le désengorgement de l'appareil judiciaire ordinaire n'est présenté qu'en deuxième lieu, plutôt comme un résultat découlant de la création de ces comités :

« Dans cette optique, aucune demande ne sera recevable devant une juridiction si les parties ne sont pas passées au préalable devant les conciliateurs. De plus, cela aura comme conséquence évidente, le désengagement des juridictions »⁷⁶.

Pourtant, au regard de l'état de délabrement de l'appareil judiciaire ordinaire à cette époque et des politiques en vigueur en matière de rationalisation de la gestion des finances publiques, on aurait pu s'attendre à ce que cet objectif soit davantage mis en valeur ; au même titre que la décentralisation de la justice⁷⁷. Le législateur semble donc justifier la création des comités de conciliateurs par des raisons sociopolitiques, en considérant le désengorgement des juridictions formelles comme un avantage accessoire. Pourtant, l'analyse du contexte de création des comités *Abunzi* a démontré l'importance cruciale de ce désengorgement pour le fonctionnement de la justice rwandaise. Ce dernier argument est aussi le seul à avoir été retenu par le législateur en 2004 : dans l'exposé des motifs d'un des projets de loi sur les comités de conciliateurs, aucun argument en relation avec « la conciliation » ou « l'unité » n'apparaît. En effet, le législateur attribue aux comités une fonction de filtrage des affaires soumises aux tribunaux ordinaires, estimant que la résolution de ces

⁷⁶ République du Rwanda, Dernière version de l'avant-projet de la Constitution de 2003.

⁷⁷ Rwandapedia, *Abunzi*,
<http://rwandapedia.rw/explore/abunzi#sthash.f3qTPsAq.dpuf>.

litiges par les tribunaux « n'est pas la meilleure approche »⁷⁸.

Finalement, on constate que l'idée générale d'instaurer un mécanisme de résolution des conflits inspiré des *Gacaca*, décentralisé et s'appuyant sur la participation active du citoyen, émerge naturellement du contexte sociopolitique des années post-génocide : l'appareil judiciaire ordinaire n'était pas capable de résoudre la masse de conflits de droit commun, et le manque de ressources imposait d'opter pour un système de justice rationalisant les coûts salariaux et opérationnels. Mais les comités de conciliateurs sont, du moins sur le papier, plus qu'une mesure économique : ils sont aussi la manifestation pratique de concepts idéologiques et politiques. D'une part, ils reflètent le souhait d'instituer une justice décentralisée, réconciliatrice et participative, tout en offrant d'autre part, un accès équitable de tout justiciable rwandais à une justice peu coûteuse. Derrière ces motifs généraux, il s'agit maintenant d'examiner les raisons qui ont conduit le législateur à créer les comités *Abunzi*.

1.2.2. Considérations politico-historiques ayant modelé les comités de conciliateurs

Les comités de conciliateurs apparaissent pour la première fois de manière officielle dans la première Constitution post-génocide⁷⁹. Dans une section spécifique du chapitre sur le pouvoir judiciaire, distincte de la section sur « les juridictions », l'article 159 de la Constitution donne aux comités de conciliateurs la mission de « fournir un cadre de conciliation obligatoire préalable à la saisine

⁷⁸ République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, *Exposé des motifs, Projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs*, Recueil des exposés de motifs de 44-435, 2004.

⁷⁹ Constitution de la République du Rwanda du 04 juin 2003, *J.O.R.R.* n° spécial du 04/06/2003.

des juridictions de premier degré siégeant dans certaines affaires définies par la loi ». Les comités de conciliateurs apparaissent alors comme la solution créative basée, sur la tradition, en vue de pallier les limites de l'appareil judiciaire ordinaire. Une première loi organique, adoptée en 2004, déterminait en détail l'organisation, le ressort, les compétences et le fonctionnement des comités de conciliateurs⁸⁰. Cette sous-section examinera ce nouveau mécanisme de résolution des conflits : en quoi ressemble-t-il ou s'éloigne-t-il du modèle des *Gacaca* traditionnels et semi-traditionnels ? Pourquoi certaines caractéristiques ont été retenues tandis que d'autres ont fait l'objet d'adaptations substantielles ?

Villageois intègres

La Constitution de 2003 et l'ensemble des lois organiques relatives aux comités de conciliateurs énoncent trois conditions préalables à l'obtention du statut de membre des comités *Abunzi* : le conciliateur doit être intègre ; il doit avoir sa résidence dans le ressort de son comité ; et il doit être reconnu pour son aptitude à concilier. La fonction n'est plus strictement réservée aux « anciens » : l'âge minimum est fixé à 25 ans⁸¹. En outre, les femmes sont également admises : en effet, un quota légal prévoit qu'au moins 30% des conciliateurs doivent être des femmes⁸². Si ces personnes intègres ne sont plus appelées « *Inyangamugayo* » mais « *Abunzi* », il existe de nombreuses ressemblances entre les deux. Premièrement, l'intégrité

⁸⁰ Loi organique n° 17/2004 du 20/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de Conciliateurs, *J.O.R.R.* n° spécial du 8/7/2004, ci-après appelée « loi organique de 2004 ».

⁸¹ Article 4, Arrêté Présidentiel n° 43/01 du 16/08/2006 fixant les modalités relatives à l'organisation des élections des membres du comité de conciliateurs, *J.O.R.R.* n° spécial du 16/08/2008, ci-après appelé « Arrêté Présidentiel de 2006 sur l'élection des conciliateurs ».

⁸² Article 4, 4^e paragraphe, loi organique N° 31/2006 du 14/08/2006 modifiant et complétant la loi organique n° 17/2004 du 20/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de Conciliateurs, *J.O.R.R.* n° spécial du 16/08/2008, ci-après appelée « loi organique de 2006 ».

était le critère qualificatif d'un *Inyangamugayo* dans les *Gacaca* traditionnels, mais aussi pour les *Inyangamugayo* des juridictions *Gacaca*. Ce critère a donc également été retenu par le législateur pour les *Abunzi*. Tandis que les femmes et les jeunes étaient traditionnellement exclus des *Gacaca* traditionnels et semi-traditionnels, la loi sur les juridictions *Gacaca* leur permettait d'être *Inyangamugayo*. Ceci a logiquement été repris par le législateur lors de la création des comités *Abunzi* : la société rwandaise a perdu beaucoup de « vieux hommes sages » lors du génocide, elle devait donc compter sur ses femmes et ses jeunes pour sa reconstruction. En outre, une dimension « genre » a été intégrée dans la Constitution de 2003, notamment par la mise en place de quotas assurant la présence des femmes au sein des diverses instances de prise de décision. Enfin, les *Inyangamugayo* ont toujours été des résidents du ressort du *Gacaca*. Ce critère de proximité vaut aussi pour les *Abunzi* : chargés de résoudre des conflits locaux, ces membres du voisinage connaissent mieux le contexte du litige, les parties en conflit et les coutumes de la communauté⁸³.

Primauté de la conciliation

Les comités de conciliateurs fournissent « un cadre de conciliation » : en effet, ils ont « pour premier mandat d'accompagner les parties en litige dans la formulation d'un accord à l'amiable »⁸⁴. La conciliation des parties en conflit prévaut donc sur l'imposition d'une décision, bien que selon la loi, les conciliateurs doivent trancher le différend quand la conciliation échoue⁸⁵. Cette primauté de la conciliation

⁸³ Il est important de souligner que les *Abunzi* ont vocation à appliquer la coutume. Voir article 16, premier paragraphe, loi organique de 2004.

⁸⁴ RCN Justice & Démocratie, (2011). *Fonctionnement des comités conciliateurs (Abunzi) au Rwanda : Perception, observation et analyse (2009-2011)*, Kigali, p.39.

⁸⁵ Loi organique n° 16/2004 du 19/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994,

remonte aux *Gacaca* traditionnels, au sein desquels l'objectif était de compenser et restaurer le préjudice causé à la cohésion de la communauté en réconciliant les parties en conflit. A la fin des années 1980, les *Gacaca* semi-traditionnels étaient toujours considérés « comme un important instrument de conciliation entre familles et voisins et comme un procédé permettant de réduire les mésententes et de faire régner la paix sociale »⁸⁶. Si la création des juridictions *Gacaca* visait la réconciliation de la population⁸⁷, l'objectif premier de ces juridictions était cependant de poursuivre et de juger le plus rapidement possible les génocidaires présumés⁸⁸ : contrairement aux *Gacaca* traditionnels, la question de la culpabilité était centrale dans le fonctionnement de ces juridictions.

En 2004, lors de la création des comités de conciliateurs, le législateur a choisi de s'éloigner de la logique retenue pour les juridictions *Gacaca*, en renouant avec l'ancien modèle. Les *Abunzi* sont en premier lieu des conciliateurs, et non pas des juges, opérant au niveau local. Ce choix s'explique d'un point de vue historique et sociologique. Rappelons qu'au moment de la conception du système des comités de conciliateurs entre 2003 et 2004, soit à peine dix ans après le génocide, la société rwandaise était encore en train de se reconstruire : le niveau d'alphabétisation était bas et le tissu social endommagé. Il est peu probable que les villageois aient alors été en mesure de trancher les conflits civils et pénaux de leurs communautés, en tant que « juges ordinaires permanents ». Si cela avait été possible avec les *Inyangamugayo* au sein des juridictions

J.O.R.R. n° spécial du 19/06/2004.

⁸⁶ REYNTJENS F., *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, 1990, p. 39.

⁸⁷ Voir la loi organique de 2004 sur les *Gacaca* : « Considérant la nécessité, pour parvenir à la réconciliation et à la justice au Rwanda, d'éradiquer à jamais la culture de l'impunité et d'adopter les dispositions permettant d'assurer les poursuites et le jugement rapide des auteurs et leurs complices sans viser seulement la simple répression, mais aussi la réhabilitation de la société rwandaise... ».

⁸⁸ INGELAERE B., *op. cit.*, p. 25.

Gacaca, il s'agissait néanmoins d'une solution exceptionnelle et temporaire. En outre, il fallait éviter la confusion entre le mandat de juges des *Inyangamugayo*, et celui de conciliateurs des *Abunzi*. En créant deux fonctions distinctes, le législateur s'est donc assuré que la population serait en mesure de bien les distinguer.

Enfin, ce choix en faveur d'un mécanisme reposant sur des principes de médiation et de conciliation s'inscrit toujours dans la continuité de ce discours politique faisant la promotion de la réconciliation et de l'unité nationale, où les citoyens rwandais sont mis en condition de gérer par eux-mêmes leurs propres conflits⁸⁹.

Hierarchie entre les instances de résolution de conflits

Bien que la personne désignée comme « conciliateur » soit « intègre et connue pour son aptitude à concilier », cela ne garantit pas qu'elle ait les connaissances suffisantes pour traiter tous les différends qui lui sont soumis. En effet, le conciliateur n'a pas nécessairement bénéficié d'une éducation approfondie, et encore moins d'une formation en droit. Pour anticiper les conséquences négatives pouvant émerger de ces potentiels déficits de compétence, le législateur a prévu trois grandes mesures. Premièrement, les comités de conciliateurs ont une compétence limitée à certains types de litiges, et dont la valeur ne peut dépasser un certain montant (*infra* page 79). Deuxièmement, les conciliateurs sont autorisés à prendre une décision pour trancher le conflit, dans le cas où la conciliation échoue⁹⁰. Troisièmement, la partie qui n'est pas satisfaite de la

⁸⁹ DOUGHTY K., *Our goal is not to punish but to reconcile: Mediation in Post-Genocide Rwanda*, *American Anthropologist* 2014, 116 (4), p. 4.

⁹⁰ Loi organique n° 16/2004 du 19/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994, *J.O.R.R.* n° spécial du 19/06/2004.

décision adoptée pourra faire appel⁹¹.

Cette limitation des compétences et l'existence d'un système d'appel ne sont pas sans rappeler les *Gacaca* traditionnels, au sein desquels les conflits les plus graves ou les disputes n'ayant pas été tranchées, étaient résolus par les chefs des communautés, les représentants du roi ou le roi lui-même. Cette hiérarchie a également perduré avec les *Gacaca* semi-traditionnels, pour lesquels les tribunaux de canton jouaient le rôle d'instance de degré supérieur⁹². Enfin, les juridictions *Gacaca* disposaient de toute une structure hiérarchique, avec des juridictions au niveau de la cellule et au niveau du secteur.

Tout au long de l'histoire des *Gacaca*, c'est d'abord au niveau le plus proche de la communauté que l'ensemble de la population et les sages tentaient de résoudre les litiges relevant de leur compétence. Ce n'est que lorsqu'ils n'y parvenaient pas que les différends étaient soumis au niveau supérieur⁹³. Le législateur a réintroduit ce schéma traditionnel dans le système des comités *Abunzi*, mais cette fois-ci de manière formalisée.

Incorporation dans la structure de l'Etat

Lors de leur création, les comités de conciliateurs ont été intégrés dans la structure de l'Etat. Comme nous l'avons vu ci-dessus, le même processus s'est déroulé dans l'évolution des *Gacaca*. Sous le régime post-indépendance, les *Gacaca* ont d'abord été placés sous la

⁹¹ L'article 20 de la loi organique de 2004 indiquait que la partie insatisfaite de la décision pouvait saisir la juridiction compétente, à savoir les tribunaux de ville et de district, devenus les tribunaux de base en 2008. Avec la réforme du système des comités de conciliateurs en 2010, une structure hiérarchique au sein même du système a été installée : les comités de conciliateurs de cellule continuent à traiter les conflits au 1er degré, tandis que les comités de conciliateurs de secteur traitent les affaires en appel. Le législateur a donc ajouté une étape supplémentaire avant la saisine des juridictions formelles.

⁹² REYNTJENS F., *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, 1990, p. 38 et MOLENAAR A., *op. cit.*, p. 20.

⁹³ MOLENAAR A., *op. cit.*, p. 13.

supervision des autorités locales. C'était alors le conseiller du secteur qui présidait et convoquait les réunions des *Gacaca*⁹⁴. Il en fut de même après le génocide, de façon plus sophistiquée et à l'échelle nationale pour les juridictions *Gacaca*. Tandis qu'une loi organique régissait leur organisation, leur compétence et leur fonctionnement, des agences gouvernementales aux niveaux national et local supervisaient sa bonne application⁹⁵. Si l'Etat veut contrôler le fonctionnement des instances locales de résolution de conflits (ce qui a commencé avec les *Gacaca* semi-traditionnels) et s'il veut en fixer les compétences et les règles de fonctionnement (ce qui a formellement commencé avec les juridictions *Gacaca*), il est aussi contraint d'en assumer l'organisation. Par la création des comités *Abunzi*, le législateur rwandais a façonné et mis sur pieds une instance locale de résolution des conflits.

L'adaptation et la formalisation de pratiques traditionnelles soulèvent tout de même quelques questions : l'incorporation des comités *Abunzi* dans la structure étatique éloigne-t-elle ou non ce mécanisme des Rwandais ? Les attentes de la population sont-elles véritablement prises en considération ? Cette institutionnalisation n'est-elle pas un autre exemple de « social engineering »⁹⁶, alors devenu le *modus operandi* de l'Etat dans ses relations avec les

⁹⁴ REYNTJENS F., (1990). *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, p. 32.

⁹⁵ Il s'agissait du Service national chargé du suivi, de la supervision et de la coordination des activités des juridictions *Gacaca*, ainsi que des responsables des organes administratifs. Voir entre autres article 49, loi organique n° 16/2004 du 19/6/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994, *J.O.R.R.* n° spécial du 19/06/2004.

⁹⁶ Ce concept se traduit en français par « ingénierie sociale ». Dans ce contexte, cela recouvre les actions et les politiques mises en place pour créer de manière ponctuelle des solutions pour certains problèmes sociaux, sans nécessairement laisser le temps à la société de développer ses propres solutions.

Rwandais⁹⁷ ? La réponse est double : d'une part, l'introduction de nouveaux critères dans ce système traditionnel, comme l'égalité du genre, est sans doute positive. Pourtant, certains commentateurs craignent que la tendance à l'uniformisation, à la professionnalisation et à l'occidentalisation de la justice la rende moins accessible⁹⁸. Avec la création des comités de conciliateurs, le législateur avait certes l'intention de rapprocher la justice de la population, mais avait-il considéré que le justiciable pourrait ne pas se retrouver dans cette justice à la fois formalisée et basée sur des pratiques anciennes ? Quoiqu'il en soit, le législateur a privilégié la mise en place d'un système uniforme pour tout le pays, soumis à une procédure écrite, prescrite par la loi. En outre, s'il est vrai que l'introduction d'un système de justice « moderne » remonte à la période coloniale, et que la population rwandaise y était déjà familière, il a tout de même été observé dans les années 1980 que la grande majorité des différends demeuraient résolus par les *Gacaca* semi-traditionnels – et non les juridictions formelles. Le plus souvent, leurs décisions n'étaient pas conformes aux règles de droit écrit. Il était pourtant rare que les parties fassent appel devant les juridictions formelles des décisions des *Gacaca*⁹⁹.

Ainsi, l'histoire récente montre que la population rwandaise était attachée à un système de résolution de conflits peu formalisé. On peut se demander si elle était prête en 2004 à l'abandonner au profit d'un nouveau système plus institutionnalisé. Ce sont les expériences concrètes de la population qui seront les vrais indicateurs et qui démontreront si l'Etat s'est trompé avec son approche de « social engineering », ou s'il a répondu de façon adéquate à une réelle attente des Rwandais.

⁹⁷ INGELAERE B., *op. cit.*, p. 255.

⁹⁸ REYNTJENS F., (1990). *Le Gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40. pp. 40-41.

⁹⁹ *Ibidem* pp. 36-39.

Délimitation des compétences

Traditionnellement, les *Gacaca* traitaient la grande majorité des conflits civils qui éclataient au sein d'une famille ou d'une communauté. Les conflits pouvaient porter sur la propriété foncière, la succession, le bétail, les relations matrimoniales, ou encore le non-respect des obligations contractuelles, etc. Les *Gacaca* traditionnels auraient même traité certaines affaires pénales pour des cas de vol ou de lésions corporelles. La nature des conflits traités par les *Gacaca* semi-traditionnels était largement similaire à ceux entendus par les *Gacaca* traditionnels. En 2004, pour définir la compétence des comités de conciliateurs, le législateur semble s'être inspiré des matières traitées par les *Gacaca* traditionnels et semi-traditionnels en conférant dans les grandes lignes les mêmes compétences aux *Abunzi*, tant en matière civile qu'en matière pénale. L'article 7 de cette loi prévoit que les comités sont compétents pour examiner toute affaire civile relative :

« 1° aux terrains et autres bien immeubles dont la valeur ne dépasse pas trois millions de francs rwandais ;

2° au bétail et autres biens meubles d'une valeur ne dépassant pas trois millions de francs rwandais ;

3° à l'inexécution du contrat, lorsque la valeur de l'objet du litige ne dépasse pas trois millions de francs rwandais sauf pour le cas du contrat de travail, d'assurance ou si les parties au contrat ont précisé que le litige sera tranché par un Tribunal arbitral ;

4° aux affaires familiales autres que celles relatives à l'état civil ;

5° aux successions ».

L'article 8 de la même loi délimite la compétence des comités de conciliateurs en matière pénale. Cette compétence continue d'englober les affaires qui trouvent en général leurs origines dans le « fait que les gens vivent les uns près des autres : querelles de

cabaret, insultes ou calomnies proférées en public, bagarres »¹⁰⁰, l'enlèvement ou le déplacement de bornes ; la destruction, la dégradation ou le vol des récoltes ne valant pas plus de trois millions de francs rwandais ; le vol simple et l'escroquerie lorsque l'objet de l'infraction ne dépasse pas ce même montant ; l'adultère, etc. L'exposé des motifs d'un projet de la loi de 2004 explique que les comités de conciliateurs peuvent traiter ces types d'infractions puisque ce sont « des affaires qui, manifestement, ne regardent pas la population en général [...] elles ne portent pas atteinte à l'ordre public »¹⁰¹.

Au-delà de l'argument sociologique énoncé précédemment et selon lequel les comités de conciliateurs ont une compétence *ratione materiae* adaptée aux connaissances et au contexte de vie de leurs membres, il ressort aussi que la détermination de leurs compétences s'est alignée sur ce qui était déjà d'application au niveau des *Gacaca* traditionnels et semi-traditionnels.

On peut néanmoins se demander si la compétence *ratione summae* est réellement conforme aux connaissances d'un conciliateur « moyen ». Le législateur a donc donné compétence aux *Abunzi* pour des conflits portant sur les biens meubles et immeubles et sur les contrats d'une valeur maximale de trois millions de francs rwandais. Bien qu'il soit difficile de déterminer à quoi ce montant peut correspondre dans l'esprit d'un « conciliateur moyen », il y a lieu de remettre en question, sur base de quelques indicateurs illustratifs, la familiarité d'un conciliateur « moyen » avec trois millions de francs rwandais. Par exemple, en 2004, le produit intérieur brut annuel par

¹⁰⁰ REYNTJENS F., (1990). *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, p.34.

¹⁰¹ République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, *Exposé des motifs, Projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs*, Recueil des exposés de motifs de 44-435, 2004.

habitant était de 133.901 francs rwandais¹⁰² et en 2001, 60% des ménages disposaient de terres de moins de 0,5 hectares¹⁰³, dont la valeur était probablement bien inférieure à trois millions de francs rwandais. En 2004, plus de la moitié de la population rwandaise vivait dans la pauvreté¹⁰⁴, et en 2002, 80% des affaires pendantes devant les juridictions ordinaires ne dépassaient pas un million de francs rwandais¹⁰⁵. Il était donc peu probable qu'un conciliateur « moyen » ait à gérer des montants de trois millions de francs rwandais dans sa vie quotidienne, tout comme il était rare que des conflits sur de tels montants éclatent au niveau local.

Pourquoi le législateur a-t-il donc fixé le plafond de la valeur des litiges à trois millions de francs rwandais ? Une réponse juridico-technique s'impose car ce même montant a également été fixé dans la loi de 2004 sur la compétence judiciaire des tribunaux de district et de ville, en matière civile ; en 2008, les tribunaux de ville sont devenus les tribunaux de base¹⁰⁶. Puisque l'appel d'une décision d'un

¹⁰² <http://www.indexmundi.com/facts/rwanda/gdp-per-capita>.

¹⁰³ MUSAHARA H. et HUGGINS C., (2005). *Land reform, land scarcity and post-conflict reconstruction: A case study of Rwanda*, p. 269, en ligne : <http://www.issafrica.org/pubs/Books/GroundUp/6Land.pdf>. Selon un rapport de 2011, la superficie moyenne des terres était de 0,3 hectares par ménage. Voir USAID, USAID country profile, (2001). *Property rights and resource governance. Rwanda*. en ligne : http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Rwanda_Profile.pdf.

¹⁰⁴ République du Rwanda, Institut National de la Statistique du Rwanda, (2012). *The evolution of poverty in Rwanda from 2000 to 2011: Results from the household surveys (EICV)*, Kigali, p. 14. A titre illustratif, seulement 46.7% des ménages possédaient une radio en 2005-2006 (voir ce même rapport, p. 27) et 6.2% un téléphone portable (voir République du Rwanda, Institut National de la Statistique du Rwanda, *Rwanda's Mobile phone penetration risen over past five years*.

¹⁰⁵ Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs, *op. cit.*, p. 24 et République du Rwanda, Ministère de la Justice, *Media Brief - Abunzi10*, 2014, en ligne : http://www.minijust.gov.rw/fileadmin/Documents/Moj_Document/Abunzi10_Media_Brief_English-1.pdf.

¹⁰⁶ Voir l'article 66 de la loi organique n° 07/2004 du 25/04/2004 portant code d'organisation, fonctionnement et compétence judiciaires, *J.O.R.R.* n° 14 du

comité *Abunzi* doit être soumis devant le tribunal de district ou le tribunal de base, le plafond de la compétence des comités de conciliateurs ne peut donc logiquement pas excéder celui de la compétence de ces juridictions. Mais cet argument explique seulement pourquoi la compétence des comités de conciliateurs devait être limitée à trois millions de francs rwandais. Or, le législateur aurait pu fixer un plafond inférieur à ce montant. En effet, on peut légitimement se demander s'il est raisonnable qu'un même standard s'applique à des conciliateurs bénévoles, et à des juges professionnels. En fait, le législateur a mandaté les conciliateurs d'une compétence *rationae summae* large afin qu'ils soient en mesure de régler un maximum de conflits émergeant au niveau local. Ainsi, seuls les litiges d'une valeur exceptionnellement élevée, ou d'une technicité particulière, une minorité de conflits, telles que les questions d'assurances, étaient confiés aux tribunaux de base.

Accessibilité et participation communautaire

Un des points de ressemblance le plus évident entre les *Gacaca* et les comités *Abunzi* concerne leur forme matérielle : toutes ces instances de résolution des conflits se réunissent sur les collines, au sein des communautés et au plus près de la population. En 2003, les comités de conciliateurs ont été institués au niveau du secteur, ce qui correspond plus ou moins à un comité pour quatorze villages¹⁰⁷, soit un comité dans chaque zone d'environ 17 km²¹⁰⁸. Le législateur a

15/07/2004 et l'article 67 de la loi organique n° 51/2008 du 09/09/2008 portant code d'organisation, fonctionnement et compétence judiciaires, *J.O.R.R.* n° spécial du 10/9/2008.

¹⁰⁷ Avant la réforme administrative de 2005, il y avait 1.545 secteurs, qui correspondaient en fait aux cellules actuelles, à savoir 2.148 entités. Une cellule est composée d'une dizaine de villages (*Imidugudu*), et chaque village compte environ 150 maisons ou foyers.

¹⁰⁸ Le calcul se fait de la manière suivante: si le Rwanda a une superficie totale de 26,338 km² et compte 1,545 secteurs, cela veut dire qu'un secteur fait en moyenne une superficie de 17 km². En poussant la réflexion, on peut prétendre qu'un justiciable habite approximativement à 3 km du comité de conciliateurs de

donc maintenu son objectif de disposer d'un mécanisme de résolution des conflits très accessible géographiquement pour le justiciable. Mais au-delà de la proximité avec les justiciables, la simplicité de la procédure de saisine et le faible montant des frais¹⁰⁹ sont deux autres critères importants à considérer. Le législateur a en effet rendu la saisine du comité de conciliateurs très facile : le justiciable doit simplement adresser sa requête au secrétaire exécutif du secteur, de manière écrite ou orale. L'accessibilité des comités *Abunzi* est donc consolidée par ces trois grandes caractéristiques, propres aux mécanismes traditionnels de résolutions des conflits.

Service bénévole

Un tel système, gratuit et accessible pour tous, doit cependant compter sur certaines ressources pour pouvoir fonctionner. Comme mentionné précédemment, au moment de la création des comités de conciliateurs, les autorités politiques visaient à réduire les coûts liés au fonctionnement de l'appareil judiciaire. De plus, la pensée politique dominante prônait une participation active de la population dans le fonctionnement de la justice¹¹⁰. Enfin, les *Gacaca* et leurs *Inyangamugayo*, qui n'étaient pas des professionnels de la justice mais de simples citoyens issus de la communauté, avaient démontré leur efficacité. Très logiquement, le législateur a donc fait du citoyen l'agent central des comités de conciliateurs, en indiquant

son secteur. Un calcul similaire a déjà été fait par USAID dans USAID Land Project, (2012). *Abunzi Capacity Assessment*, Kigali, p. 11.

¹⁰⁹ Sur ce point, la loi et le Règlement d'ordre intérieur restent flous : ils indiquent seulement que ce sont les districts ou les villes qui assurent les frais de fonctionnement des comités de conciliateurs de leur ressort (article 22 de la loi organique de 2004 et article 7 de l'arrêté ministériel n°122 du 18/10/2004 portant Règlement d'ordre intérieur des comités de conciliateurs, *J.O.R.R.* N°20 du 15/10/2004). En outre, l'exposé des motifs d'un projet de la loi de 2004 précise que « le comité de conciliateurs n'exige aucun frais pour l'affaire dont il est saisi ».

¹¹⁰ République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, pp. 49 et 51.

expressément que ce service des conciliateurs fonctionnerait comme « un service bénévole »¹¹¹. L'exposé des motifs précise que les conciliateurs « ne sont pas payés pour cette tâche et il ne leur est pas permis d'exiger de leurs clients une récompense »¹¹². La ressource principale de ce nouveau système est donc le citoyen rwandais, ses prestations en nature ne sont pas rémunérées financièrement.

Cet engagement imposé du citoyen est ancré dans la Constitution de 2003¹¹³ et apparaît concrètement dans de nombreuses situations : au sein des administrations locales, les membres du Comité exécutif du village, de la cellule et les membres du Comité d'évaluation de la cellule étaient désignés comme « des volontaires qui œuvrent pour leur propre développement dans le cadre de bonne gouvernance et du développement social »¹¹⁴ ; une loi de 2007 a institutionnalisé l'ancienne pratique d'*Umuganda*, obligeant chaque Rwandais entre 18 et 65 ans à exécuter des travaux communautaires une fois par mois afin de réaliser une activité d'intérêt général¹¹⁵ ; enfin, les *Inyangamugayo* des juridictions *Gacaca* intégraient naturellement cette tendance générale en délivrant un travail bénévole non rémunéré¹¹⁶. Notons que selon la Commission nationale *Itorero*, l'Etat fait à présent appel aux services bénévoles de 59.368 agents de santé communautaire (*Abajyanama b'ubuzima*) et de 65.000

¹¹¹ Article 3, dernier paragraphe, loi organique de 2004.

¹¹² République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, *Exposé des motifs, Projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs*, Recueil des exposés de motifs de 44-435, 2004.

¹¹³ L'article 47 de la Constitution de la République du Rwanda prévoit que « tous les citoyens ont le devoir de contribuer par leur travail à la prospérité du pays, de sauvegarder la paix, la démocratie, la justice sociale et de participer à la défense de la patrie ».

¹¹⁴ Article 2, Arrêté Présidentiel n° 57/01 du 15/10/2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du village, de la cellule et du secteur, *J.O.R.R.* n° 23ter du 1/12/2006.

¹¹⁵ Article 3, loi organique n° 53/2007 du 17/11/2007 portant régime des travaux communautaires au Rwanda, *J.O.R.R.* n° 2 du 15/01/2008.

¹¹⁶ National Service of Gacaca Courts, (2012). *Administrative Report of National Service of Gacaca Courts*, Kigali, p. 158.

gestionnaires électoraux¹¹⁷. L'esprit du volontariat est donc omniprésent au Rwanda¹¹⁸, et l'Etat attend du citoyen qu'il œuvre pour l'intérêt général dans toute une série de domaines. Ceci s'est également concrétisé avec le service bénévole offert par *Abunzi*. Mais tout citoyen est-il prêt à assumer ce rôle, parfois délicat, et *a fortiori* à titre bénévole ? Le citoyen est « responsabilisé », mais cela ne mène-t-il pas à une emprise et un contrôle plus grands de l'Etat sur sa population ? En impliquant le citoyen dans les fonctions régaliennes de l'Etat, ce dernier ne trouve-t-il pas un moyen efficace de s'insinuer dans ce qui relevait antérieurement de la sphère privée ? Bien que le système n'ait pas été conçu à cette fin, c'est l'un des effets qui peut en découler.

Le choix du siège : trois conciliateurs parmi les douze élus

Bien qu'il y ait de nombreuses ressemblances entre les comités de conciliateurs et les *Gacaca*, le mode de désignation du siège des *Abunzi* diffère du fonctionnement des *Gacaca*. En effet, dans sa version originale de 2003, la Constitution disposait qu'au jour de la comparution, les parties devaient choisir de faire examiner leur différend par trois conciliateurs, choisis parmi les douze membres du comité¹¹⁹. Ces membres sont élus par la population pour un mandat de deux ans¹²⁰. Les trois conciliateurs varient donc d'un litige à un autre en fonction du choix des parties. C'est une nouveauté par rapport aux *Gacaca* traditionnels et semi-traditionnels. Si les *Inyangamugayo* des juridictions *Gacaca* étaient élus par la population, il suffisait qu'ils atteignent un certain quorum pour

¹¹⁷ République du Rwanda, Commission nationale, (2012) *Itorero, Volunteerism Policy Paper*, Kigali, p. 6.

¹¹⁸ Voir aussi République du Rwanda, ministère des Autorités locales, (2012). *National Decentralization Policy (Revised)*, pp.38-39.

¹¹⁹ Ancien article 159, paragraphes 2 et 3, Constitution 2003. Voir aussi article 13, loi organique de 2004.

¹²⁰ Ancien article 159, paragraphe 3, Constitution 2003. En 2010, la durée de ce mandat a été prolongée à cinq ans.

pouvoir se réunir. Ce quorum a été fixé à cinq¹²¹, sept¹²² et dix-neuf¹²³ *Inyangamugayo*. Il semble que le législateur ait opté pour une élection formelle des *Abunzi* afin d'institutionnaliser les comités de conciliateurs, sans toutefois, fournir plus d'explications quant à la composition des comités *Abunzi*.

En conclusion, les comités de conciliateurs trouvent certes leurs racines dans des pratiques anciennes de résolution des conflits, mais leur encadrement formel et leur configuration concrète les distinguent des *Gacaca* traditionnels¹²⁴. Cette distinction s'inscrit dans une continuité historique : les *Gacaca* traditionnels ont connu une évolution importante entre la période précoloniale et leur réincarnation dans les juridictions *Gacaca* post-génocide. On peut considérer que cette évolution s'est ensuite poursuivie logiquement avec les comités de conciliateurs. Comme les juridictions *Gacaca*, les comités de conciliateurs ont été créés par un régime politique confronté à d'énormes défis dans le secteur de la justice et à un manque de ressources pour y faire face. Une solution créative et réaliste devait donc être trouvée, c'est en cela les comités de

¹²¹ Article 5, loi organique n° 10/2007 du 1/03/2007 modifiant et complétant la loi organique n° 16/2004 du 19/6/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994 telle que modifiée et complétée à ce jour, *J.O.R.R.* n° 5 du 1/03/2007.

¹²² Article 23, loi organique n° 16/2004 du 19/06/2004 portant création des « Juridictions *Gacaca* » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994, *J.O.R.R.* n° spécial du 19 juin 2004.

¹²³ Article 23, loi organique n° 40/2000 du 26/01/2001 portant création des « Juridictions *Gacaca* » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994.

¹²⁴ Voir aussi INGELAERE B., *op. cit.*, pp. 21-22: "From observation of the type of disputes [the *Abunzi* committee] settles, the sort of penalties it can impose and the style of mediating, this activity resembles the *gacaca* in its features and scope as it existed before the genocide. However, this mediation committee has been almost totally formalized and incorporated into the machinery of state power as well."

conciliateurs et les juridictions *Gacaca* se ressemblent : les deux mécanismes devaient combler le vide laissé par l'appareil judiciaire formel. Or, leurs finalités respectives sont complètement différentes : tandis que les juridictions *Gacaca* ont été conçues comme un mécanisme exceptionnel et temporaire, la création des comités *Abunzi* s'inscrit dans une perspective plus durable, pour résoudre les conflits locaux et soulager la pression exercée sur l'appareil judiciaire ordinaire. Dans la section suivante seront examinés le discours politique qui a entouré l'évolution de la législation depuis 2004, et l'encadrement légal des comités de conciliateurs qui en a découlé.

1.3. L'ÉVOLUTION DE LA CONCILIATION DEPUIS 2004 : LEGISLATION ET DISCOURS POLITIQUE

Entre 2003 et 2004, la mise en avant des principes de conciliation et de décentralisation, ainsi que la nécessité de soulager l'appareil judiciaire, ont conduit le législateur à créer les comités *Abunzi*. Pour que ces derniers puissent exécuter leur mission au mieux, leur structure, leurs compétences et leurs procédures ont été définies de manière très détaillée dans une série de lois qui seront analysées ci-dessous, à la lumière du discours politique qui a sous-tendu ces évolutions législatives.

1.3.1. Discours politique : promouvoir la conciliation et le dialogue, ou rationaliser le fonctionnement et les coûts de la justice ?

Afin de mieux comprendre l'évolution législative qui encadre le fonctionnement des comités de conciliateurs, il convient de s'intéresser au contexte politique dans lequel cette évolution a eu lieu.

Entre 2003 et 2004 : pourparlers et mise en place des comités Abunzi

C'est à cette période que les comités de conciliateurs ont été créés. Le législateur entendait alors renforcer l'esprit de conciliation entre les Rwandais, pour promouvoir la réconciliation et l'unité nationale, tel que souligné par le point 4 du préambule de la Constitution de 2003. L'Etat de droit devait être fondé sur « la résolution des problèmes par le dialogue »¹²⁵. Le désengorgement de l'appareil judiciaire formel était alors considéré comme une conséquence découlant du travail des comités *Abunzi*.

Entre 2008 et 2012 : Stratégie I pour le développement économique et la réduction de la pauvreté

Dans les années qui suivent, l'argument du désengorgement de l'appareil judiciaire ordinaire est davantage mis en avant. Un des principaux documents stratégiques du gouvernement rwandais, l'*Economic Development & Poverty Reduction Strategy* (ci-après, EDPRS I) de 2008-2012, indique que pour « éviter un accroissement de la surcharge, le secteur de la Justice développera davantage des mécanismes de justice alternatifs y inclus les *Abunzi* ». Dans un paragraphe plus général sur le renforcement de l'Etat de droit, il est mentionné que le renforcement du système des comités de conciliateurs recevra une attention toute particulière¹²⁶.

¹²⁵ Point 6, Préambule de la Constitution.

¹²⁶ République du Rwanda, (2007). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2008-2012*, Kigali, p. 82: « 4.128 To strengthen the rule of law, emphasis will be put on reinforcing the capacity in the efficient administration of Justice in order to ensure universal and timely access to justice and the respect for human rights. Special attention will be given to clear Gacaca cases, to clear the backlog in regular judicial cases, and strengthening of the Abunzi mediation mechanism. »; et p. 85: « 4.149 To avoid further overburdening, the Justice Sector will further develop alternative justice mechanisms including the Abunzi ».

De 2010 à 2017 : le Programme officiel du gouvernement

Le Programme officiel du gouvernement rwandais pour la période 2010-2017 ne contient aucune disposition spécifique mentionnant les comités de conciliateurs. On y trouve seulement une référence implicite, lorsqu'il est écrit le gouvernement continuera à consolider une justice décentralisée, réconciliatrice et participative qui protège la population et éradique la culture d'impunité¹²⁷. Au regard des actions décrites dans le Programme, le fait « d'éradiquer la culture d'impunité » fait exclusivement référence au contentieux du génocide. La réduction du nombre d'affaires portées devant les juridictions formelles est explicitement mentionnée comme un objectif spécifique, sans être cependant directement associée aux comités de conciliateurs. Aucune nouveauté n'est apportée, et les comités *Abunzi* ne constituent plus un élément central de l'agenda politique.

De 2013 à 2018 : Stratégie II pour le développement économique et la réduction de la pauvreté

La Stratégie II confirme la tendance observée ci-dessus. Le secteur de la justice occupe une place très modeste dans cette seconde version de l'EDPRS ; les comités de conciliateurs y sont d'ailleurs à peine mentionnés. De façon significative, la stratégie souligne le travail des *Abunzi* et son effet positif sur l'arriéré judiciaire¹²⁸, sans rien ajouter quant à l'avenir des comités de conciliateurs. Le renforcement de l'accès à la justice est mentionné en lien avec le renforcement de l'Etat de droit. Cependant, la mise en place de l'Etat de droit est essentiellement considérée comme un pré-requis pour le développement économique du pays : les actions spécifiques pour la justice portent donc principalement sur la lutte contre la corruption

¹²⁷ République du Rwanda, (2010). *Government Programme 2010-2017*, Kigali, p. 24.

¹²⁸ République du Rwanda, (2013). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2013-2018*, Kigali, p. 70.

et le renforcement de la sécurité¹²⁹.

Propos des leaders politiques

Lors du développement de l'EDPRS II, les leaders politiques rwandais se sont prononcés sur les comités *Abunzi*, en mettant l'accent sur le désengorgement des tribunaux ordinaires. Le président de la République a d'ailleurs donné le ton: « *The Abunzi system of justice has taken root and citizens play a major role in this program that is based on Rwandan historical tradition. This system has been key in reducing cases that would have otherwise gone to courts of law* »¹³⁰. Par la suite, deux ministres de la Justice successifs ont fait écho aux propos du Président, tout en incitant la population à changer d'attitude. En 2012, M. Karugarama, ministre de la Justice de 2006 à 2013, dévoilait les objectifs quantitatifs du gouvernement concernant la justice *Abunzi*: « *The government wants over 90 percent of cases to be settled by community mediators...* »¹³¹. Il a d'ailleurs ajouté que les comités de conciliateurs devraient permettre aux juristes de se concentrer sur d'autres projets de développement au sein du ministère de la Justice. S'adressant à un public de villageois vivant dans une communauté rurale de Kigali, il les dissuadait de recourir aux tribunaux ordinaires en affirmant que « *this business of taking your cases to courts is a waste of time where you move from court to court yet it could be solved by mediators* ». Son successeur, M. Busingye, ministre de la Justice depuis mai 2013, a renouvelé cette injonction à l'égard des citoyens rwandais: « *We want the community to change the mindset and to understand that conflicts can be resolved at community level because litigation consumes resources* »¹³². L'un des arguments initiaux pour la création des

¹²⁹ *Ibidem*, xiii et pp. 81-82.

¹³⁰ République du Rwanda, Office of the Prime Minister, (2013). *President Kagame presented the state of the Nation*, 1er janvier 2013.

¹³¹ New Times, (28 juin 2012). *Public urged to make good use of mediators*.

¹³² New Times, (9 décembre 2013). *Reforms to expedite delivery of justice*. Voir aussi New Times, (11 février 2014). *Court fees increase rational* et New Times, (18

comités de conciliateurs a donc été réaffirmé: limiter les coûts et ressources nécessaires aux procès devant les juridictions ordinaires. Récemment, le ministre a même tenté de calculer l'économie réalisée grâce aux comités de conciliateurs : le coût moyen d'une affaire traitée au sein de l'appareil judiciaire ordinaire s'élèverait à trois cent mille francs rwandais¹³³. Constatant que ce montant ne cesse d'augmenter, le ministre a indiqué que le recours aux modes alternatifs de résolution des conflits devenait impératif¹³⁴. Dans son document de politique relatif au volontariat, la Commission nationale *Itorero* a calculé qu'un conciliateur travaillait en moyenne cinquante jours par année à un tarif hypothétique de trois mille francs rwandais par jour¹³⁵. Avec 30.768 conciliateurs à l'échelle nationale, cela représenterait un coût total de 4.6 milliards de francs rwandais par année pour le budget de l'Etat, à savoir un peu plus que le budget de l'Organe national des poursuites des poursuites judiciaires pour l'année 2013-2014¹³⁶.

Récemment, le ministre de la Justice a reconnu le rôle joué par les *Abunzi* dans la construction d'une société harmonieuse et paisible¹³⁷, ainsi que l'accessibilité de leurs services pour la majorité de la

septembre 2014). *Community mediators' role in solving conflicts hailed*.

¹³³ New Times, (8 septembre 2014). *Alternative dispute resolution - quest for affordable, accessible justice*.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ République du Rwanda, Commission nationale Itorero, (2012). *Volunteerism Policy Paper*, Kigali, p. 6.

¹³⁶ République du Rwanda, Ministère de l'Economie et des Finances, (2014). *ANNEX II-7: 2013/16 BUDGET BY BUDGET AGENCY AND BY ECONOMIC CATEGORY*, Kigali, p. 4, en ligne : http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/BUDget_Management_and_Reporting_Unit/Annual_State_Finance_Laws/2013-2014_Original_Finance_Law/Annex_II.7-_Agency_and_Economic.pdf

¹³⁷ New Times, (9 décembre 2013). *Reforms to expedite delivery of justice*. New Times, (18 septembre 2014). *'Community mediators' role in solving conflicts hailed*. Voir aussi New Times, (18 octobre 2014). *Pressure eased on courts as local mediators resolve 32,000 cases*, et New Times, (27 mai 2014). *Abunzi credited with settling land disputes*.

population¹³⁸. Pourtant, l'argument économique est aujourd'hui prépondérant dans le discours politique sur la contribution des comités de conciliateurs. Cela a encore été confirmé en mars 2014 lors de la onzième « *Leadership Retreat* », une réunion annuelle des leaders politiques du Rwanda organisée par la présidence et le bureau du Premier ministre. L'une des résolutions adoptées reflète cette priorité dans le mandat des comités de conciliateurs : « *To streamline the functioning of the Mediation Committee (Abunzi) and the Citizen Forums (Inteko z'Abaturage) and ensure their efficient collaboration in citizen dispute resolution with the aim of reducing the number of claims filed before Courts of law* »¹³⁹. Les arguments « idéologiques » ont donc fait place aux arguments pragmatiques de désengorgement des tribunaux et de diminution des coûts liés au fonctionnement de la justice. L'inversion des considérations est frappante par rapport à 2003.

En outre, une troisième considération s'est développée au cours des dernières années : il s'agit de la promotion par les autorités, des « *home-grown solutions* » ou des « solutions à la rwandaise »¹⁴⁰, c'est-à-dire des solutions locales adaptées pour traiter un problème propre au contexte rwandais ; le travail des comités de conciliateurs s'intègre parfaitement dans cette approche¹⁴¹.

¹³⁸ New Times, (8 septembre 2014). *Alternative dispute resolution - quest for affordable, accessible justice*. Voir aussi New Times, (27 mai 2014). Abunzi credited with settling land disputes.

¹³⁹ « 11th Leadership Retreat Resolutions », 2014, p. 2, en ligne : http://www.rcsprwanda.org/IMG/pdf/11th_Leadership_Retreat_Resolutions.pdf

¹⁴⁰ C'est un processus qui a été immédiatement déclenché après le génocide, et notamment lors de l'élaboration de la Constitution de 2003. Voir à ce sujet GASAMAGERA W., *op. cit.*, p. 9.

¹⁴¹ République du Rwanda, Office of the Prime Minister, (1er janvier 2013). *President Kagame presented the state of the Nation* ; République du Rwanda, (2013) *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2013-2018*, Kigali, p. 70 et New Times, (8 septembre 2014). *Alternative dispute resolution - quest for affordable, accessible justice*.

1.3.2. Évolution de la législation sur les comités de conciliateurs

Dans le paragraphe précédent, nous avons pu observer l'évolution des objectifs du système des comités de conciliateurs dans les stratégies officielles et les discours politiques récents. A présent, il s'agit de savoir quel objectif prévaut pour déterminer la direction dans laquelle le gouvernement entend faire évoluer ce système *in concreto*. Si l'objectif premier est de promouvoir l'esprit de dialogue, il faudrait alors approfondir le mandat de conciliation des *Abunzi*. En outre, l'Etat aurait intérêt à investir dans le renforcement de leurs capacités techniques afin qu'ils soient véritablement en mesure de « promouvoir l'esprit de dialogue », non seulement lorsqu'un conflit éclate mais aussi à titre préventif. En revanche, si leur travail vise principalement à désengorger les tribunaux, le choix politique consisterait à élargir le mandat des comités de conciliateurs pour qu'ils puissent traiter des disputes normalement portées devant les juridictions formelles. L'analyse qui précède nous porte à penser que la deuxième hypothèse correspond à la réalité, ce qui sera confirmé par l'examen des législations relatives au fonctionnement des comités de conciliateurs.

La structure du système des comités de conciliateurs

2003-2004 : l'installation des comités de conciliateurs au niveau du secteur

En 2003, la nouvelle Constitution instituait les comités de conciliateurs au niveau de chaque secteur du pays (soit 1.545 entités). Lorsqu'une partie n'était pas satisfaite de la solution adoptée par les *Abunzi*, elle devait faire appel devant le tribunal du district ou de ville¹⁴². Selon l'approche visant à promouvoir « l'esprit

¹⁴² Article 20, loi organique de 2004, et articles 65 et 66, loi organique n° 07/2004 du 25/04/2004 portant code d'organisation, fonctionnement et compétence

de dialogue », cette instance de conciliation proche de la population prend tout son sens : les parties en conflits soumettent leur différend à des conciliateurs qu'ils connaissent bien, et qui connaissent bien quant à eux le contexte du différend ; si la conciliation échoue à ce niveau, il y a peu de probabilité qu'un dialogue suffise à résoudre le conflit. Dans l'hypothèse où l'on souhaite éviter l'accès direct des justiciables aux juridictions formelles, la mise en place d'un degré unique de conciliation est peu effective : en effet, les parties peuvent directement saisir le tribunal compétent après une seule tentative de conciliation, et ce dans un délai relativement court, puisque les conciliateurs ne disposent que de dix jours, après l'enregistrement de la requête, pour rendre leurs conclusions¹⁴³. Dès lors, il est peu probable que le justiciable souhaitant faire examiner son cas par un tribunal ordinaire soit découragé par cette étape préalable : concrètement, elle n'ajoutait qu'un délai de dix jours avant la saisine des juridictions ordinaires.

2006 : l'installation des comités de conciliateurs au niveau de la cellule

En 2005, l'article 159 de la Constitution, relatif aux comités de conciliateurs, a été amendé. Raccourci et simplifié, cet article ne mentionne plus à quel niveau les comités de conciliateurs sont institués. La loi organique de 2006 sur les comités de conciliateurs¹⁴⁴, adoptée après la réforme administrative de 2005, les institue au niveau de la cellule. Le nombre de comités passe ainsi de 1.545 (nombre de secteurs avant 2005) à 2.148 (nombre de cellules instituées avec la réforme de 2005) : cela a réduit la superficie du ressort moyen d'un comité de conciliateurs, permettant donc de favoriser l'accès du justiciable au comité de son ressort. Tandis que le degré unique de conciliation – désormais au niveau de la cellule – a

juridique, *J.O.R.R.* n° 14 du 15/07/2004.

¹⁴³ Article 15, deuxième paragraphe, loi organique de 2004.

¹⁴⁴ Loi organique de 2006.

été maintenu, le délai imposé aux conciliateurs pour rendre leurs conclusions est passé de dix à trente jours – toujours à compter de l'enregistrement de la requête¹⁴⁵, rallongeant ainsi le délai de saisine des juridictions formelles.

2010 : la mise en place de deux instances de conciliation hiérarchisées

La loi organique sur les comités conciliateurs a été amendée pour la seconde fois en 2010¹⁴⁶ ; c'est cette version qui est actuellement en vigueur. En 2010, l'existence d'une instance unique de conciliation au niveau de la cellule a été abandonnée par la création de comités au niveau du secteur, actifs en tant qu'instance d'appel¹⁴⁷. Désormais, il y a donc 2.564 comités de conciliateurs : 2.148 au niveau des cellules et 416 au niveau des secteurs. Les comités de cellule continuent à traiter les conflits en premier degré. En outre, il n'est plus possible de saisir les juridictions formelles après leur décision : en effet, il faut obligatoirement passer par le comité de conciliateurs du secteur. La procédure pour accéder aux juridictions ordinaires a donc été rallongée d'une étape, et se déroule dorénavant de la manière suivante :

- Les conciliateurs de cellule ont un mois pour rendre leur décision à compter de l'enregistrement de la requête¹⁴⁸ (comme c'était déjà le cas en 2006) ;
- Après ce délai d'un mois, la partie qui n'est pas satisfaite dispose d'un mois pour faire appel auprès du comité du secteur ;
- Une fois saisi du différend, ce comité dispose à son tour d'un

¹⁴⁵ Article 20, loi organique de 2006.

¹⁴⁶ Loi organique n° 02/2010 du 9/06/2010 portant organisation, compétence, ressort et fonctionnement du comité de conciliateur, *J.O.R.R* n° 24bis du 14/6/2010, ci-après appelée « loi organique de 2010 ».

¹⁴⁷ Article 2, deuxième paragraphe, et article 26, premier paragraphe, loi organique de 2010.

¹⁴⁸ Article 20, dernier paragraphe, loi organique de 2010.

mois pour rendre sa décision¹⁴⁹.

Le délai maximal, qui doit s'écouler avant que le justiciable puisse saisir les juridictions formelles, a donc été considérablement prolongé, avec le risque que cela ne décourage ce dernier à porter son litige au contentieux. Au-delà du délai, cette procédure implique aussi que le justiciable se détourne de ses activités quotidiennes. De plus, bien que la saisine des comités *Abunzi* soit gratuite, elle peut impliquer des frais en matière de transport, de communication, de photocopies etc. ; dépenses démultipliées par la création de ce système d'appel. Par ailleurs, il est important de souligner l'observation suivante : il est peu probable qu'une conciliation aboutisse au niveau du secteur quand elle a préalablement échoué au niveau de la cellule¹⁵⁰.

La compétence matérielle des comités de conciliateurs

La Constitution de 2003 et la loi organique de 2004

La Constitution de 2003 indique que la question de la compétence sera régie par la loi. La loi organique de 2004 fixe donc les compétences des comités de conciliateurs : une compétence civile dans cinq domaines¹⁵¹, et une compétence pénale dans dix-sept domaines¹⁵². Une valeur de trois millions de francs rwandais a été fixée comme plafond pour les matières civiles et pénales, à l'exception des successions pour lesquelles aucun plafond n'est

¹⁴⁹ *Ibidem*

¹⁵⁰ Lors de nos activités de monitoring en 2013, nous avons observé que 24.4% des cas devant les comités de conciliateurs de cellule ont abouti à une conciliation, pour seulement 12% des affaires portées devant les comités de conciliateurs de secteur. Il y a donc deux fois plus de chances de succès des conciliations au niveau des cellules. Voir aussi le parallèle entre les comités de village et les comités de conciliateurs de cellule signalé dans RCN Justice & Démocratie, (2009). *La proximité de la justice au Rwanda. Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers*, Kigali, p. 54.

¹⁵¹ Article 7, loi organique de 2004.

¹⁵² Article 8, loi organique de 2004.

prévu.

De plus, les litiges sur les contrats commerciaux, contrairement aux contrats de travail et aux contrats d'assurances, ne sont pas expressément exclus de la compétence des comités de conciliateurs¹⁵³. Ceci est sans doute un oubli du législateur : sachant que les commerçants portaient déjà leurs litiges devant les juridictions formelles¹⁵⁴ (et non pas les *Gacaca* semi-traditionnels), ce dernier a dû prendre cette pratique pour acquis. Le législateur autorise également les parties à un contrat à soumettre leur litige à un tribunal arbitral, leurs permettant ainsi de contourner le recours aux comités *Abunzi*¹⁵⁵.

La loi organique de 2006

La nouvelle loi organique, adoptée en 2006, a retenu les cinq mêmes domaines de compétence civile, avec les modifications suivantes :

- le plafond de la compétence sur les affaires relatives au bétail et aux autres biens meubles a été baissé de trois millions à un million de francs rwandais¹⁵⁶ ;
- il en est de même pour l'inexécution d'un contrat, car l'objet du litige ne peut désormais plus dépasser un million de francs rwandais ;
- les contrats administratifs et les contrats de commerce ont été expressément exclus du mandat des comités de conciliateurs (en plus des contrats en matière d'assurances), tandis que le « contrat de travail dont la valeur de l'objet du litige ne dépasse pas cent mille francs rwandais » y a été inclus¹⁵⁷ ;

¹⁵³ Article 7 (3), loi organique de 2004.

¹⁵⁴ REYNTJENS F., (1990), *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, p. 33.

¹⁵⁵ Article 7 (3), *in fine* loi organique de 2004.

¹⁵⁶ Article 8 (2), loi organique de 2006.

¹⁵⁷ Article 8 (3), loi organique de 2006.

- la compétence des comités *Abunzi* en matière successions a été plafonnée à trois millions de francs rwandais¹⁵⁸.

Au regard des modifications apportées dans la loi organique de 2006, il s'agissait surtout pour le législateur de préciser la formulation de l'article original. Toutefois, les raisons qui ont amené le législateur à modifier certains montants ne sont pas claires. En outre, s'il souhaitait limiter la compétence des comités *Abunzi*, on peut considérer que ces amendements n'auront pas de grandes répercussions en pratique: en effet, en 2002, 80% des affaires pendantes devant les juridictions ordinaires ne dépassaient pas un million de francs rwandais¹⁵⁹.

Un changement plus important est intervenu au niveau de la compétence pénale des comités de conciliateurs: la liste a été raccourcie de dix-sept à treize infractions. Les infractions suivantes ont été supprimées :

- dans un contexte personnel-familial :
 - o L'adultère (article 8 (10) de la loi organique de 2004) ;
 - o L'abandon de famille, le délaissement ou l'exposition d'enfants (article 8 (11) de la loi organique de 2004) ;
- dans un contexte d'agression :
 - o Les menaces d'attentat, verbales ou écrites contre les personnes ou contre les propriétés (article 8 (5) de la loi organique de 2004) ;
 - o Les coups et blessures simples (article 8 (9) de la loi organique de 2004) ;
- dans un contexte de fraude :
 - o L'extorsion à l'aide de menaces, écrites ou verbales, de la révélation des faits diffamatoires (article 8 (13)

¹⁵⁸ Article 8 (5), loi organique de 2006.

¹⁵⁹ Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs, L'impact du rôle des conciliateurs sur la justice rwandaise au niveau de la base, Kigali, 2008, p. 24.

de la loi organique de 2004) ;

- L'escroquerie, lorsque l'objet de l'infraction ne dépasse pas trois millions de francs rwandais (article 8 (14) de la loi organique de 2004) ;
- La tromperie (article 8 (15) de la loi organique de 2004).

En revanche, les infractions suivantes ont été ajoutées à la compétence des comités de conciliateurs :

- le recel d'objets volés lorsque l'objet du vol ne dépasse pas la valeur d'un million de francs rwandais (article 9 (7) de la loi organique de 2006) ;
- l'entrée en possession d'un bien meuble d'autrui ou son acquisition hasardeuse, le retenir ou le donner frauduleusement à une personne autre que son propriétaire lorsque la valeur de ce bien ne dépasse pas un million de francs rwandais (article 9 (10) de la loi organique de 2006) ;
- toute voie de fait envers une personne ou le fait de lancer volontairement sur elle une chose de nature à l'incommoder ou à la souiller, mais sans lui causer des blessures ou toute autre souffrance physique (article 9 (13) de la loi organique de 2006).

Enfin, les matières suivantes ont été modifiées :

- le vol simple lorsque l'objet du vol ne dépasse pas un million de francs rwandais, article 9 (6) de la loi organique de 2006 (au lieu de trois millions dans la loi organique 2004) ;
- la compétence sur l'abus de confiance a aussi été plafonnée à un million de francs rwandais, mais l'abus de confiance envers les institutions financières a expressément été exclus de cette compétence (article 9 (9) de la loi organique 2006) ;

En 2006, le législateur a choisi d'exclure les infractions de nature purement personnelle ou familiale. Par ailleurs, en retirant les actes

d'agression – qui causent une atteinte physique aux individus – du mandat des comités *Abunzi*, le législateur a donc fait le choix de les faire examiner par des juges professionnels.

En fait, le législateur semble avoir fait le choix de limiter la compétence pénale des comités de conciliateurs aux litiges opposant des individus dont l'un a causé un dommage à un bien, à la réputation de l'autre, ou à leur relation de confiance.

La loi organique de 2010

Dans la loi organique adoptée en 2010, les comités de conciliateurs demeurent compétents dans les six matières civiles établies en 2006. Concernant les contrats de travail, le législateur les déclare compétents pour les « contrats de travail conclus entre les individus lorsque la valeur du contrat est inférieure à cent mille francs rwandais »¹⁶⁰, tandis qu'en 2006, ils pouvaient traiter les contrats de travail conclus entre les individus dont la valeur ne « dépassait » pas les cent mille francs rwandais. Pour le fonctionnement quotidien des comités de conciliateurs, cette reformulation ne constitue certes pas un grand changement. La valeur ajoutée de cette formulation réside plutôt dans le fait qu'elle clarifie l'intention du législateur : les comités *Abunzi* sont compétents pour traiter des conflits entre l'employé et l'employeur, quand ceux-ci sont des particuliers.

La loi organique de 2010 précise également le concept de « contrat administratif », déjà présent dans la loi organique de 2006 : il est dorénavant question d'un « contrat conclu par l'administration publique »¹⁶¹. En excluant ce type de contrats, les contrats d'assurances et de commerce, et « les affaires impliquant l'Etat et ses entités ainsi que des associations ou sociétés tant publiques que privées dotées de la personnalité juridique »¹⁶², le législateur souligne

¹⁶⁰ Article 8 (4), loi organique de 2010.

¹⁶¹ Article 8 (3), loi organique de 2010.

¹⁶² Article 10, dernier paragraphe, loi organique de 2010.

son choix de ne confier aux comités de conciliateurs que les conflits entre particuliers.

Une autre modification importante de la loi organique de 2010 tient au fait que les parties à un contrat ne peuvent plus exclure la compétence des comités de conciliateurs dans leurs contrats¹⁶³. La compétence des comités de conciliateurs est devenue la règle, et les particuliers ne peuvent plus la contourner pour accéder aux juridictions ordinaires. En matière pénale, la loi organique 2010 contient les treize mêmes types d'infractions, avec quelques modifications au niveau de la formulation des dispositions. La plus importante concerne l'augmentation du plafond de un à trois millions de francs rwandais pour certaines infractions (le vol¹⁶⁴, le recel¹⁶⁵, l'abus de confiance¹⁶⁶ et l'entrée en possession d'un bien meuble d'autrui¹⁶⁷), élargissant encore les compétences des comités *Abunzi* dans le domaine pénal.

2013-2014 : l'ajout du reliquat des juridictions *Gacaca* au mandat des *Abunzi* : la conciliation menacée ?

En 2013, une nouvelle révision du cadre légal des comités de conciliateurs a été engagée par le ministère de la Justice. Plusieurs sessions parlementaires des commissions de la Chambre des députés et du Sénat ont conduit à des reformulations du projet de loi du 24 avril 2013¹⁶⁸, sans aboutir à un texte définitif. C'est donc cette version ainsi que l'exposé des motifs du 15 mars 2013¹⁶⁹ qui seront

¹⁶³ Article 8 (3), loi organique 2010.

¹⁶⁴ Article 9 (6), loi organique de 2010.

¹⁶⁵ Article 9 (7), loi organique de 2010.

¹⁶⁶ Article 9 (10), loi organique de 2010.

¹⁶⁷ Article 9 (11), loi organique de 2010.

¹⁶⁸ Cette date figure dans le nom du fichier électronique obtenu par RCN J&D auprès du ministère. Ce document n'a pas (encore) été publié mais est disponible en ligne :

http://www.parliament.gov.rw/uploads/tx_publications/DRAFT_ORGANIC_LAW_ON_ABUNZI...pdf

¹⁶⁹ Idem – ce document n'a pas (encore) été publié par le ministère de la Justice

commentés, pour comprendre les évolutions qui sont actuellement envisagées dans le fonctionnement et le mandat des comités de conciliateurs.

Les modifications les plus importantes du projet de loi portent sur la compétence matérielle et sur la compétence territoriale des comités de conciliateurs en matière pénale ; les compétences civiles des comités *Abunzi* demeurent inchangées.

Le projet de loi propose d'abord d'élargir la compétence pénale de deux façons. Premièrement, il s'agirait d'augmenter le plafond des infractions pour lesquelles les comités sont compétents, de trois à cinq millions de francs rwandais. Le *ratio legis* de cette augmentation reste obscur, puisque rien de concret n'a été mentionné à ce sujet dans l'exposé des motifs. Au regard du taux d'inflation moyen, environ 10% entre 2004 et 2014, une telle augmentation semble logique ; cependant, le critère qui a permis de fixer ce plafond n'est pas mentionné. Rappelons simplement qu'en 2004, trois millions de francs rwandais représentaient une somme énorme pour la majorité de la population. D'un point de vue proportionnel, ce montant de cinq millions l'est tout autant en 2014 : en 2011, 44.9% des Rwandais vivaient en-dessous du seuil de pauvreté, soit une consommation annuelle de moins de 118,000 francs rwandais (environ 200 US Dollars)¹⁷⁰. Depuis quelques années, l'idée sous-jacente demeure la même : intégrer un maximum des conflits locaux dans la compétence des comités de conciliateurs¹⁷¹.

mais est disponible en ligne :
[http://www.parliament.gov.rw/uploads/tx_publications/EXPLANATION NOTE-ABUNZI.pdf](http://www.parliament.gov.rw/uploads/tx_publications/EXPLANATION_NOTE-ABUNZI.pdf).

¹⁷⁰ A titre illustratif : selon les derniers chiffres officiels disponibles (2010-2011), 60.1% des ménages possédaient une radio, comparé aux 46.7% en 2005-2006, et 45.2% un téléphone portable (contre 6.2% cinq ans plus tôt). Voir note de bas de page 104.

¹⁷¹ Concernant les objets le plus souvent à l'origine d'un litige devant les comités de conciliateurs, voir DOUGHTY K. (2011), *Contesting Community: Legalized Reconciliation Efforts in the Aftermath of Genocide in Rwanda*, Publicly accessible

Un deuxième élargissement de la compétence pénale des comités *Abunzi* porte sur l'ajout de cinq nouvelles infractions. Pour quatre d'entre elles, à savoir l'escroquerie (déjà présente en 2004 mais retirée dans la loi organique de 2006), la grivèlerie¹⁷², le tapage nocturne et le chantage (très semblable à « l'extorsion à l'aide de menaces, écrites ou verbales, de la révélation des faits diffamatoires » de la loi de 2004, disposition également retirée en 2006), l'exposé des motifs ne donne aucune indication quant aux raisons de leur introduction ou réintroduction dans la loi. Toutefois, ces modifications restent conformes au choix du législateur de 2006, de s'en tenir aux litiges opposant des particuliers.

En ce qui concerne le cinquième type d'infraction, il s'agit toujours de l'endommagement d'un bien d'autrui, mais le contexte de l'infraction est bien particulier : le projet de loi propose de conférer aux comités de conciliateurs une compétence pour « le pillage ou l'endommagement des biens qui n'a pas été jugé par les juridictions *Gacaca*, commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994 sans tenir en considération de la valeur ou le fait qu'ils soient commis par les civils, les gendarmes ou les militaires »¹⁷³. Dans l'exposé des

Penn Dissertations, Paper 333, 249 : « *Items under debate in Abunzi cases typically reflected the rhythm and business of everyday life—a sack of homemade charcoal, a weighing scale used by a woman to sell flour and sugar, ten dollars-worth of chipped glass soda bottles, a cell phone, a pig, a bicycle, or parts of a house. In the context of economic scarcity, it was often worth fighting for a single animal or a few dollars* ».

¹⁷² Délit consistant à consommer chez un commerçant, sans payer, synonyme de « filouterie »

¹⁷³ Ceci correspond à la troisième et dernière catégorie des crimes de génocide, telle que définie par l'article 11 de la loi organique n° 10/2007 du 1/03/2007 modifiant et complétant la loi organique n° 16/2004 du 19/6/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994 telle que modifiée et complétée à ce jour, *J.O.R.R.* n° 5 du 1/03/2007. Pour information, les crimes relevant de la première catégorie sont traités par les tribunaux de grande instance, et les crimes de deuxième catégories par les tribunaux de base (voir respectivement articles 4 et 5 de la loi

motifs, aucune raison technico-juridique explique cet ajout de compétence pour une partie du reliquat du contentieux relevant des juridictions *Gacaca*. Or, la raison est évidente : puisque la loi organique de 2012 supprimant les juridictions *Gacaca* attribuait cette compétence aux comités de conciliateurs¹⁷⁴, une modification de la loi organique sur les comités de conciliateurs s'imposait sur ce point. En outre, l'exposé des motifs ne précise pas si ce type de litige est toujours courant (ceci reste difficile à estimer), ou pourquoi les comités de conciliateurs, plutôt que les juridictions formelles, devraient être compétents pour ce type d'infraction.

On peut légitimement se demander si les comités *Abunzi* sont les mieux outillés pour traiter ces affaires purement pénales. A l'origine, le traitement du contentieux post-génocide a été confié aux juridictions *Gacaca*, chargées de punir et non de concilier. La conciliation, telle qu'elle est pratiquée par les comités de conciliateurs, constitue-t-elle une option réaliste ?

Le législateur y a répondu dans la loi de 2012 supprimant les juridictions *Gacaca* : dans ces cas, la conciliation ne doit même pas être tentée, puisque « les auteurs sont sanctionnés de la restitution »¹⁷⁵. Vingt ans après les faits, les conciliateurs doivent donc automatiquement prononcer la restitution d'un bien pillé ou endommagé pendant le génocide. Ceci n'est pas anodin, et remet profondément en question le mandat, voir même l'appellation des comités de conciliation dont la fonction est effectivement de concilier des parties en conflit.

organique n° 04/2012 OL du 15/06/2012 portant suppression des « Juridictions *Gacaca* » et fixant les mécanismes de résolution des litiges qui étaient de leur compétence, *J.O.R.R.* n° Spécial du 15/06/2012).

¹⁷⁴ Article 6, loi organique n° 04/2012 OL du 15/06/2012, portant suppression des juridictions *Gacaca* et fixant les mécanismes de résolution des litiges qui étaient de leur compétence, *J.O.R.R.* n° Spécial du 15/06/2012.

¹⁷⁵ Article 6, *in fine*, loi organique n° 04/2012 OL du 15/06/2012 portant suppression des juridictions *Gacaca* et fixant les mécanismes de résolution des litiges qui étaient de leur compétence, *J.O.R.R.* n° Spécial du 15/06/2012.

La compétence territoriale des comités de conciliateurs

La loi organique 2004 et le Règlement d'ordre intérieur de 2004

La loi organique 2004 est silencieuse quant à la compétence territoriale des comités de conciliateurs. Le Règlement d'ordre intérieur (R.O.I) de 2004 donne des indices sur ce point, en indiquant qu'il n'existe aucune limite à la compétence territoriale d'un comité *Abunzi* : en effet, « le comité de conciliateurs de la résidence du défendeur, ou du ressort dans lequel est situé l'immeuble objet du conflit est compétent pour connaître du litige ». En outre, « lorsqu'il y a plusieurs défendeurs, le demandeur peut, au choix, déposer sa plainte au comité de conciliateurs de la résidence d'un des défendeurs »¹⁷⁶. Le législateur se fonde donc sur des éléments géographiques pour déterminer la compétence territoriale des comités de conciliateurs. En l'absence de texte les régissant, il est difficile de savoir si cette compétence correspond à la pratique des *Gacaca* semi-traditionnels. Toutefois, il a été observé que la plupart des conflits traités par les *Gacaca* semi-traditionnels concernait les habitants d'un même secteur ou d'une même commune¹⁷⁷. Le législateur semble donc être parti de cette présomption : ainsi, le comité de conciliateurs ne traitera que des conflits locaux, et il s'agira de déterminer le comité *Abunzi* compétent lorsque plusieurs ressorts seront impliqués.

Pourtant, ces dispositions ne reflètent pas la réalité actuelle, et peuvent compliquer la tâche des comités de conciliateurs. Concrètement, si deux parties résident dans un secteur A (ou même dans deux secteurs différents : par exemple B, pour le défendeur, et C, pour le demandeur), et que leur conflit porte sur une parcelle située dans un secteur D (éventuellement à l'autre bout du pays par

¹⁷⁶ Article 9, paragraphes 2 et 3, Règlement d'ordre intérieur de 2004.

¹⁷⁷ REYNTJENS F., (1990), *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, p. 37.

rapport aux secteurs B et C), le demandeur peut choisir entre les comités *Abunzi* des secteurs B (où réside le défendeur) et D (où est située la parcelle). Conformément à la loi organique et au R.O.I de 2004, les parties ne doivent pas nécessairement habiter dans le même secteur pour que leur conflit puisse être soumis au comité de conciliateurs. Or, deux difficultés émergent de ce cas pratique : si la parcelle est située dans un secteur D à l'autre bout du pays, les conciliateurs du secteur D ne connaissent pas les deux parties puisqu'elles n'y résident pas. Il y a donc moins de chances pour que la conciliation aboutisse. Dans le cas où le demandeur réside dans le secteur C et qu'il doit saisir le comité du secteur B, dans lequel le défendeur réside, le demandeur ne connaît pas nécessairement les conciliateurs ni les coutumes de ce secteur B. Si le législateur ne semble pas conscient des dysfonctionnements pratiques pouvant découler de ces dispositions, il est certain qu'elles élargissent la compétence des comités *Abunzi*, renforçant ainsi la logique poursuivie par les autorités rwandaises, de limiter l'accès aux juridictions formelles.

La loi organique de 2006

La loi organique de 2006, tout comme la loi organique de 2004, ne contient aucune provision quant à la compétence territoriale des comités de conciliateurs, et les dispositions du R.O.I de 2004 n'ont donc pas été amendées.

La loi organique de 2010

Il faudra attendre la loi organique de 2010 pour que la compétence territoriale des comités de conciliateurs soit enfin clarifiée. L'article 10 de la loi organique de 2010 prévoit que « les conciliateurs ne sont saisis que si la partie défenderesse et la partie demanderesse habitent ou résident dans le ressort du comité de conciliateurs » et précise que « ces affaires [lorsque la partie défenderesse et la partie demanderesse ne sont pas domiciliées ou ne résident pas dans son

ressort] sont portées devant les instances habilitées », à savoir les juridictions formelles, la police ou le parquet¹⁷⁸. En théorie, cette disposition pose une nette restriction de la compétence territoriale des comités de conciliateurs, même s'il n'est pas vraiment certain que cet article change les choses en pratique.

Processus de révision de la loi organique en 2013-2014

Le projet de loi de 2013 semble préconiser un retour à la situation de 2004, en établissant la compétence des comités de conciliateurs sur base d'indices géographiques :

« [...] le comité de conciliateurs compétent est déterminé en tenant en considération, ce qui suit:

1° le comité de conciliateurs du lieu du défendeur;

2° le comité de conciliateurs du lieu du demandeur en cas de commun accord avec le défendeur;

3° le comité de conciliateurs du ressort de l'objet du litige ;

4° le comité de conciliateurs du ressort où l'infraction a été commise ; [...] »

La disposition de la loi organique de 2010 selon laquelle « les conciliateurs ne sont saisis que si la partie défenderesse et la partie demanderesse habitent ou résident dans le ressort du comité de conciliateurs » a été supprimée. Cela semble indiquer que le législateur ne souhaite plus limiter la compétence territoriale des comités *Abunzi*. Cette interprétation est confirmée par l'exposé des motifs, dans lequel il est expliqué que le projet de loi doit servir à élargir la compétence territoriale des comités de conciliateurs. Les mêmes risques que ceux identifiés ci-dessus resurgissent : en effet, il

¹⁷⁸ Voir aussi article 10, deuxième, troisième et quatrième paragraphes, Arrêté ministériel n° 82/08.11 du 2/05/2011 portant règlement d'ordre intérieur des Comités de conciliateurs, *J.O.R.R.* n° 19 du 9/5/2011, ci-après appelé ROI 2011.

sera légalement possible pour un comité de cellule de traiter une affaire dans laquelle la partie demanderesse réside ou est domiciliée dans une cellule qui se trouve dans un secteur, un district ou même une province différent(e) de la partie défenderesse. Cette distance géographique peut porter atteinte à l'accès effectif du citoyen à la justice de proximité, mais aussi à la qualité de la conciliation puisqu'il sera plus difficile d'obtenir des témoignages fiables ou des informations factuelles utiles pour motiver les conclusions des *Abunzi*. Cependant, cela permettra de réduire encore la saisine directe des juridictions ordinaires par les justiciables.

La procédure de travail

Une procédure détaillée

Dans la loi organique de 2004, le législateur a détaillé le fonctionnement des comités de conciliateurs. La procédure n'a pas fondamentalement changé avec les lois organiques de 2006 et 2010. Sont ainsi mentionnées les modalités de saisine des comités de conciliateurs ; le choix des trois conciliateurs par les parties ; les mesures à prendre lorsqu'une partie convoquée ne se présente pas ; le déroulement des débats, de la conciliation et le prononcé de la décision ; les éléments devant figurer sur le procès verbal ; les modalités d'exécution de la décision etc. Le législateur a règlementé le fonctionnement des comités *Abunzi* de manière formelle, afin d'harmoniser les pratiques locales de résolution des conflits, et d'en assurer un meilleur contrôle. La pratique quotidienne déterminera si cette formalisation favorise ou non l'accès à la justice des citoyens, ce que certains chercheurs questionnent vivement¹⁷⁹.

La durée du mandat des conciliateurs

La Constitution de 2003, puis la loi organique de 2004 spécifiaient

¹⁷⁹ REYNTJENS F., (1990), *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40, p. 40.

que le mandat des conciliateurs était d'une durée de deux ans¹⁸⁰. Si cette mention a disparu de la Constitution au moment de sa révision en 2005, la durée de mandat des *Abunzi* n'a pas changé avec la loi organique 2006¹⁸¹. C'est en 2010 que le mandat est passé de deux à cinq ans¹⁸². Cette prolongation est justifiée par la volonté de rationaliser le fonctionnement des comités de conciliateurs : en effet, assurer le renouvellement et la formation de plus que trente mille *Abunzi* tous les deux ans nécessiteraient beaucoup de ressources. Par ailleurs, il est vrai que les conciliateurs acquièrent plus de compétences, en matière de conciliation et de connaissances des lois et coutumes, en cinq ans. Toutefois, il est important de garder en tête qu'un conciliateur qui doit régulièrement investir son temps, à titre gratuit, pour participer au comité de conciliateurs pourra peut-être perdre de sa motivation si son mandat devient trop long.

L'encadrement des comités de conciliateurs

Une autre évolution significative de la loi organique de 2010 concerne la création d'un Secrétariat chargé de la coordination des activités des comités de conciliateurs au sein du ministère de la Justice¹⁸³. Avant 2010, le ministère de la Justice était responsable pour le financement, la politique et la planification du fonctionnement des comités de conciliateurs, mais ceux-ci étaient sous la supervision directe du ministère des Autorités Locales.¹⁸⁴ Dans la loi organique de 2010¹⁸⁵, le Secrétariat de coordination s'est

¹⁸⁰ Article 3, deuxième paragraphe, loi organique de 2004.

¹⁸¹ Article 4, deuxième paragraphe, loi organique de 2006.

¹⁸² Article 4, deuxième paragraphe, loi organique de 2010.

¹⁸³ Article 31, loi organique de 2010.

¹⁸⁴ DOUGHTY K., (2011), *Contesting Community: Legalized Reconciliation Efforts in the Aftermath of Genocide in Rwanda*, Publicly accessible Penn Dissertations, Paper 333, p. 117. Voir aussi Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs, *op. cit.*, p. 53 : « Au niveau du MINALOC, cette institution [à savoir, les comités de conciliateurs] est dans les oubliettes, elle est moins prioritaire dans leur programme d'action. ».

¹⁸⁵ A noter que la loi organique de 2010 fait l'objet d'un important processus de révision entamé en 2013. Au moment de la publication de la présente étude, il

vu chargé, entre autres, du suivi et de l'évaluation des activités des comités de conciliateurs ; de l'organisation de leur formation ; et d'assurer une collaboration étroite avec les instances de base¹⁸⁶. Suite à une réorganisation administrative récente des structures du Ministère¹⁸⁷, ce Secrétariat a été remplacé par de nouvelles entités auxquelles ont été réattribuées les diverses tâches qu'il assurait jusque là. Si la nouvelle *Unité de coordination* (Access to Justice Coordination Unit) continue de superviser le fonctionnement des Comités au plan administratif, en revanche la responsabilité du suivi de leurs prestations ainsi que de la formation de leurs membres a été spécifiquement confiée à une de ses composantes, les Maisons d'Accès à la Justice (MAJ). Si la création de l'unité de coordination et le déploiement progressif des MAJ, en périphérie du système judiciaire, montrent bien la volonté du gouvernement d'harmoniser et d'encadrer le fonctionnement des comités de conciliateurs, on peut néanmoins se demander si les moyens qui leur sont alloués sont suffisants ?

Quoique composées d'un personnel dévoué, et en dépit d'apports récents en ressources humaines, les entités concernées au niveau central ne comptent qu'un nombre très restreint de personnes. Quant aux bureaux des MAJ, ils font face à un travail colossal dans chaque district et ne sont composés que de trois agents dont l'un d'entre eux se voit spécifiquement confié la supervision d'environ 85 comités *Abunzi* et l'encadrement d'un millier de leurs membres¹⁸⁸. Devant ces chiffres, on peut raisonnablement avancer que les

est toujours en cours.

¹⁸⁶ Article 31, deuxième paragraphe, 2°, 3° et 4°, loi organique 2010. Par « instances de base », qui est la terminologie de la loi, il faut entendre les secrétaires exécutifs, mais aussi les chargés de l'état civil, les chargés de la bonne gouvernance, etc.

¹⁸⁷ Une composante appelée *Access to Justice Department* chapeaute différents services liés à l'accès des citoyens à la justice, dont la *Community Justice Division*, à laquelle est rattachée l'*Access to Justice Coordination Unit*.

¹⁸⁸ Ce chiffre devrait être réduit à environ 700 par district en 2015 si la nouvelle loi est votée puisque le nombre d'*Abunzi* par comité devrait passer de 12 à 7.

systèmes actuellement en place ne sont pas à la mesure des défis qu'ils doivent relever.

Il ressort de ce qui précède que l'évolution de la législation sur les comités de conciliateurs semble refléter une apparente contradiction entre ce qui a constitué le socle fondamental de leur création, à savoir le mandat premier de conciliation des *Abunzi* et la « juridiciarisation » de plus en plus étendue de leurs compétences. Certes, l'amplification tous azimuts de leurs fonctions permet théoriquement la résolution d'un maximum de disputes qui étaient préalablement portées devant les cours et tribunaux. Encore faudrait-il mesurer s'il y a eu une diminution effective des cas portés devant les juridictions formelles après (et en raison de) l'installation des comités de conciliateurs.¹⁸⁹

1.3.3. Eléments complémentaires d'analyse

Le discours politique et l'évolution de la législation sur les comités de conciliateurs soulignent la logique de rationalisation des moyens alloués à la justice de proximité. Dans cette sous-section, il s'agit d'analyser brièvement des éléments qui confirment cette hypothèse.

Des moyens financiers réduits pour assurer le bon fonctionnement des comités de conciliateurs

Une indication de l'importance que l'Etat accorde à un secteur donné réside dans les moyens financiers qu'il y consacre. Le rapport sur

¹⁸⁹ Au-delà d'une analyse objective des statistiques judiciaires pour déterminer la proportion cas portés devant les *Abunzi* vs devant les juridictions ordinaires, une telle étude devrait prendre en compte un nombre important de paramètres de nature subjective quant aux intentions et aux motivations des justiciables de recourir à l'un ou l'autre niveau du système judiciaire. Et serait-on en mesure d'établir, par exemple, si les milliers de cas portés aujourd'hui devant les *Abunzi* auraient préalablement été portés devant le tribunal de base.., ou encore si le recours aux tribunaux *Abunzi* n'induit pas, par effet d'entraînement, plus de cas à être traités en appel par les juridictions formelles..?

l'exécution du budget pour l'année 2011-2012 indique qu'une somme de 500.000 francs rwandais (soit environ 830 USD) était budgétisée pour les *Abunzi*, mais que rien n'a été dépensé. L'absence de rapport narratif empêche de comprendre ces chiffres doublement surprenants. D'une part, ce montant ridiculement faible n'aurait même pas suffi à financer l'ex Secrétariat de coordination (devenu Unité de coordination). D'autre part, l'absence de dépense reste inexpliquée. En outre, les budgets alloués en 2005 et 2006, qui étaient alors plus élevés (respectivement 20.1 millions et 7.8 millions de francs rwandais), n'ont pas non plus été dépensés¹⁹⁰. Dans les rapports budgétaires narratifs des années financières 2010-2011¹⁹¹ et 2012-2013¹⁹², rien n'est mentionné non plus sur les comités de conciliateurs. Les paragraphes concernant le secteur de la justice se concentrent – en des termes très généraux – sur les juridictions *Gacaca*, les coûts opérationnels du ministère de la Justice, des juridictions formelles, des prisons, ILPD¹⁹³, etc. Ce n'est que dans le rapport sur l'exécution du budget pour l'année 2013-2014 qu'apparaissent les premiers chiffres liés aux *Abunzi* : sous la ligne budgétaire « *Mediation (Abunzi) Committees* » du chapitre du ministère de la Justice, 29.201.072 francs rwandais ont été dépensés, dont 1.200.000 francs rwandais pour des frais de communication et 28.001.072 pour des frais de transport et de voyage¹⁹⁴. Aucune

¹⁹⁰ Voir les chiffres du ministère de l'Economie et des Finances, cités dans le rapport de la Banque Mondiale, (2010). *Budgeting for Effectiveness in Rwanda. From Reconstruction to Reform*, World Bank Working Paper n° 205, Washington D.C., p. 242.

¹⁹¹ République du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, (2011). *Budget Execution Report For The Fiscal Year 2010/11*, Kigali.

¹⁹² République du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, (2013). *Budget Execution Report For The Fiscal Year 2012/13*, Kigali.

¹⁹³ *Institute of Legal Practice and Development*, basé à Nyanza.

¹⁹⁴ République du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, (2014). *ANNEX II-1: 2013/14 DETAILED EXPENDITURE BY BUDGET AGENCY*, Kigali, p. 64, en ligne : http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/BUdget_Management_and_Reporting_Unit/Annual_State_Finance_Laws/2013-

information ne précise les types de communication, de voyages et de transports qui ont été couverts par ces dépenses, mais il est probable que ces derniers n'étaient pas directement liés au travail des comités de conciliateurs, ces montants étant insuffisants pour couvrir les besoins des 2.564 comités *Abunzi* actifs à travers le pays. Ces montants ont-ils permis de couvrir les dépenses des agents du ministère de la Justice, et particulièrement du Secrétariat de coordination et, par la suite, de son émanation subséquente l'*Access to Justice Coordination Unit* ? Ses agents conduisent des visites de terrain afin d'assurer le suivi et l'évaluation des activités des comités de conciliateurs. Les projections du ministère de l'Economie et des Finances pour 2014-2015 et 2015-2016¹⁹⁵ prévoient ce même budget, de 29.201.072 francs rwandais, pour les comités *Abunzi*, sans détailler si les dépenses couvriront le renforcement des capacités des *Abunzi*, ou alors exclusivement les frais des agents du ministère de la Justice.

Une remarque importante doit néanmoins être faite : bien que cela n'apparaisse pas dans les différentes lois organiques sur les comités de conciliateurs ni dans les R.O.I, le gouvernement a prévu que tous les *Abunzi*, ainsi que cinq personnes à sa charge, soient affiliés à la mutuelle de santé publique¹⁹⁶. Le coût unitaire de l'affiliation est de trois mille francs rwandais, ce qui revient à budgétiser dix huit mille francs rwandais par conciliateur par année, soit 554 millions de francs rwandais au total (environ 743,000 USD)¹⁹⁷. Le fait que ce montant n'apparaisse pas directement dans les rapports budgétaires cités ci-dessus s'explique par le fait que les dépenses pour affilier les *Abunzi*

2014_Original_Finance_Law/Annex_II.1-_Agency_and_Economic.pdf
¹⁹⁵ République du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, *ANNEX II-5: 2013/16 BUDGET BY AGENCY, PROGRAMME AND SUB-PROGRAMME*, Kigali, 2014, p. 10, en ligne :

http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/Budget_Unit/Annual_State_Finance_Laws/2013-14_Original_Finance_Law/Annex%20II.5-%20Programme%20and%20Sub-programmes.pdf

¹⁹⁶ USAID Land Project, (2012). *Abunzi Capacity Assessment*, Kigali, p. 36.

¹⁹⁷ Sur la base de 12 *Abunzi* par comité.

à la mutuelle de santé sont prises en charge par le budget des districts¹⁹⁸.

Orientation vers les instances informelles de résolution de conflits

Un autre élément démontrant la tendance à limiter l'accès des justiciables à l'appareil judiciaire formel relève du fonctionnement quotidien des autorités locales. Tel qu'expliqué précédemment, plusieurs instances informelles de résolution de conflits existent au niveau de la famille, du village, etc. Pour résoudre leur litige, les justiciables soumettent d'abord leur différend à l'instance la plus proche pour ensuite – si le conflit n'est pas résolu – saisir une instance plus haute dans la hiérarchie sociale¹⁹⁹. Ces usages sont encouragés par les autorités locales, et tout naturellement par les secrétaires exécutifs de la cellule. Là où le bât blesse c'est que dans le cadre de sa fonction de *secrétaire du comité Abunzi*, le secrétaire de cellule est mandaté pour enregistrer les requêtes soumises aux comités de conciliateurs²⁰⁰. Or, à la faveur de la confusion induite par ce double mandat, les autorités de cellule, qui relèvent du ministère de l'Administration locale, auraient reçu des instructions de leur ministère de tutelle consistant à dire aux justiciables que ceux-ci doivent systématiquement, saisir les instances locales et informelles de résolution de conflits *avant* de pouvoir soumettre leur requête au comité de conciliateurs²⁰¹. Concrètement, les justiciables se voient

¹⁹⁸ Voir le document, *13 02 05 JRLOS COSTING*, transmis par le Secrétariat à la coordination du secteur de la justice au sein du ministère de la Justice. Il semble que le ministère de la Justice se charge à la fois de transférer et contrôler l'utilisation des fonds. Voir République du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, (2014). *2014-2015 Districts' Earmarked Transfer Guidelines*, pp. 5 et suivants.

¹⁹⁹ Ce principe « de l'escalier » est signalé par RCN Justice & Démocratie, (2009). *Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers*, Kigali, p. 54.

²⁰⁰ New Times, (10 février 2014). *New court fees stir public debate*.

²⁰¹ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi* –

donc souvent contraints de passer par ces étapes préliminaires. Rappelons que la loi organique sur les comités de conciliateurs ne contient aucune disposition allant dans ce sens. Ce type de pratiques est non seulement contraire à l'esprit sinon à la lettre de la loi, mais il contribue fortement à rallonger *de facto* le processus de résolution des conflits au niveau local. Cela entraîne un effet de repoussoir pour les justiciables, qui seront *in fine* moins enclins à saisir les comités *Abunzi*, ou encore moins disposés à se prêter à l'exercice de la conciliation..., s'ils y parviennent.

Augmentation des frais de consignation dans l'appareil judiciaire formel

Récemment, le gouvernement rwandais a décidé d'augmenter les frais de consignation à payer au sein des juridictions formelles. Début 2014, le Conseil des ministres a approuvé un arrêté ministériel fixant les frais, liés à la soumission d'un cas devant un tribunal de base, à cinquante mille francs rwandais alors qu'auparavant, ces mêmes frais s'élevaient à deux mille francs²⁰². Ce décret, qui n'a pas encore été publié au journal officiel, n'est toujours pas d'application en juin 2015.

Notons cependant qu'au regard du caractère démesuré de l'augmentation, cette décision n'a pas manqué d'entraîner la controverse.²⁰³ Force est d'observer que le montant fixé semble disproportionné par rapport à l'augmentation du coût de la vie et à l'évolution de la situation économique du pays. Une fois encore, cette décision met en avant la volonté du gouvernement de

Étude de base 2013, non-publié. Voir aussi déjà la mention dans RCN Justice & Démocratie, (2009). *La proximité de la justice au Rwanda. Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers*, Kigali, p. 22.

²⁰² Pour la décision de principe, voir République du Rwanda, Office of the Prime Minister, Statement on cabinet decisions of 17 January 2014. Pour les montants exacts, voir entre autres New Times, (10 février 2014). *New court fees stir public debate*.

²⁰³ Voir entre autres New Times, (10 février 2014). *New court fees stir public debate*.

rationaliser les coûts liés au fonctionnement des juridictions formelles, notamment en augmentant considérablement la contribution des justiciables. En termes d'accès à la justice, cela entraîne des effets négatifs non négligeables. Au vu des tarifs élevés à consentir, on peut supposer que bon nombre de justiciables se verront découragés ou tout simplement dans l'incapacité de saisir les juridictions formelles.

Dans ce chapitre, nous avons constaté qu'un double discours politique avait entouré la création des comités *Abunzi* : si les pratiques séculaires ont inspiré le gouvernement rwandais pour la mise en place d'une instance de résolution de conflits ancrée dans le quotidien des Rwandais, l'institutionnalisation des comités de conciliateurs se justifie essentiellement par les limites de l'appareil judiciaire formel pour traiter la masse de conflits locaux. Ces dernières années, le discours politique a de plus en plus mis l'accent sur cette seconde finalité : les comités de conciliateurs ont démontré leur capacité à soulager la pression sur l'appareil judiciaire formel, et ceci sans les ressources financières nécessaires au fonctionnement des juridictions ordinaires. Dans une logique de rationalisation du budget de l'Etat, la conclusion semble évidente : inciter les justiciables à déposer son litige devant les comités de conciliateurs. Dans les chapitres suivants, nous examinerons dans quelle mesure cette politique affecte ou non l'accès des citoyens rwandais à une justice de proximité de qualité.

CHAPITRE 2

L'INTERACTION DES DIFFERENTS MECANISMES DE RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX

Il est apparu dans le premier chapitre que le gouvernement rwandais s'efforce de faire résoudre un maximum de conflits locaux en dehors des cours et tribunaux. Les comités de conciliateurs ont explicitement été créés, et soutenus dans ce sens par les leaders politiques, pour contribuer activement à cette politique. Mais les conciliateurs, ou *Abunzi*, ne sont pas les seules instances au niveau local ayant pour mission de résoudre les conflits locaux. Plusieurs autres instances, qu'elles soient formelles ou informelles, œuvrent dans ce sens et s'influencent mutuellement. La présente étude cherche à analyser cette interaction et comprendre ses conséquences dans l'accès de la population à la justice. Après avoir présenté les comités *Abunzi* et les autres instances de résolution de conflits de base (A.), l'analyse se concentrera sur leur interaction et les défis que cette interaction pose pour le fonctionnement des comités de conciliateurs (B.)²⁰⁴.

²⁰⁴ Pour plus de détails, voir RCN Justice & Démocratie, (réédition de 2014). *La proximité de la justice au Rwanda. Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers*, Kigali, notamment section 2.5. Les systèmes judiciaires, pré-judiciaires, administratifs et informels.

2.1. PRESENTATION DES ACTEURS DE LA RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX

2.1.1. Les comités de conciliateurs

Une conciliation obligatoire

Le comité de conciliateurs est donc un organe de conciliation obligatoire, préalable à la saisine des juridictions de premier degré. Il a été institué par la première Constitution post-génocide en 2003 et est actuellement régi par la loi organique de 2010. Il est compétent pour examiner certaines affaires civiles et pénales, la plupart d'une valeur monétaire limitée. À la différence des autres instances locales de résolution des conflits, listées ci-après, le fonctionnement des comités de conciliateurs est régi par une loi, et leurs décisions ont force légale.

Structure et compétence des comités de conciliateurs

Chaque cellule et chaque secteur du pays comptent aujourd'hui un comité de conciliateurs. Ces 2.564 comités sont composés de douze membres²⁰⁵ de la communauté reconnus pour leur intégrité et leur aptitude à concilier. Ils sont élus pour cinq ans²⁰⁶. Selon la loi en vigueur en 2014, le comité de conciliateurs ne peut être saisi que pour des conflits entre des parties habitant ou résidant dans la même cellule²⁰⁷. Les comités de conciliateurs au niveau du secteur sont chargés de recevoir les parties qui font appel d'une décision prise au niveau du comité de cellule. La compétence matérielle des comités de conciliateurs est tant civile que pénale (*cf. supra, pages 55 et*

²⁰⁵ Il est important de souligner que si la nouvelle loi organique, actuellement en discussion au Parlement, est adoptée, ce nombre pourrait être réduit à sept *Abunzi* par comité de conciliateur.

²⁰⁶ Les dernières élections ont eu lieu en 2010.

²⁰⁷ Article 10, loi organique de 2010.

suivantes). L'objet du litige ne peut pas dépasser une certaine valeur, à savoir trois millions de francs rwandais (soit environ 3,700 EUR), sauf pour des affaires civiles relatives au bétail, à d'autres biens meubles et à l'inexécution d'un contrat, plafonnées à un million de francs rwandais (soit environ 1,200 EUR). Rappelons qu'avec le nouveau projet de loi qui circule actuellement, ces plafonds risquent d'augmenter en matière pénale (*cf. supra, page 61*).

Le parcours du justiciable devant le comité de conciliateurs

Le citoyen qui veut faire examiner son cas par un comité de conciliateurs doit d'abord le soumettre au secrétaire exécutif de sa cellule. Ce fonctionnaire enregistre la requête au registre du comité de conciliateurs de cellule, s'il estime que le cas relève de la compétence du comité *Abunzi*²⁰⁸. Dans un délai d'un mois après la date de cet enregistrement, les conciliateurs doivent avoir rendu leur décision²⁰⁹. Ils se réunissent en pratique une fois par semaine pour traiter les cas inscrits au registre. Les deux parties sont alors convoquées à la séance où leur cas sera traité. En principe, les séances sont ouvertes au public²¹⁰. Les parties désignent les trois conciliateurs qui devront examiner leur différend. Lorsqu'elles ne parviennent pas à se mettre d'accord, chaque partie en désigne un et les deux conciliateurs choisis désignent le troisième²¹¹. Lors de l'examen du litige, les conciliateurs entendent les prétentions de chacune des parties et les éventuels témoins²¹². Ils peuvent également recourir à l'avis de toute personne qui pourra leur apporter des éclaircissements sur l'affaire. Lors de l'audience, un avocat peut assister la partie qui le lui a demandé, mais il ne pourra

²⁰⁸ *Ibidem*

²⁰⁹ Article 20, dernier paragraphe, loi organique de 2010.

²¹⁰ *Ibidem*, premier paragraphe.

²¹¹ Article 18, deuxième paragraphe, loi organique de 2010.

²¹² Article 20, deuxième paragraphe, loi organique de 2010.

pas la représenter ou plaider pour elle²¹³.

Pour régler le différend qui leur est soumis, les *Abunzi* cherchent d'abord à concilier les deux parties. Ce n'est qu'en cas de non-conciliation qu'ils prendront une décision, « en leur âme et conscience ». Cette décision doit respecter la coutume et les règles du lieu où elle a été prononcée, pourvu que celle-ci ne soit pas contraire à la loi écrite²¹⁴. En matière pénale, les conciliateurs ne peuvent pas prononcer de peines²¹⁵.

Lorsqu'une solution au litige est trouvée, que ce soit par voie de conciliation ou par voie de décision, le comité de conciliateurs dresse un procès-verbal de règlement du différend, qui mentionne entre autres, la solution obtenue et sa motivation²¹⁶.

La décision des conciliateurs peut être exécutée volontairement ou de manière forcée, à l'instar des jugements d'un tribunal ordinaire. En cas d'exécution forcée, la partie intéressée demande au président du tribunal de base du ressort d'apposer la formule exécutoire sur le procès-verbal. Le président du tribunal de base pourra le refuser, seulement si la décision ou son exécution est contraire à l'ordre public. Dans ce cas, il informe par écrit le comité *Abunzi* de sa décision pour que les conciliateurs, qui ont pris la décision, la revoient conformément aux règles d'ordre public violées²¹⁷.

En fait, la formule exécutoire sera seulement apposée si la décision n'est plus susceptible de recours²¹⁸, ou si cette décision n'a pas déjà fait objet d'appel. Puisque de tels cas se sont effectivement produits, la règle suivante – qui s'est développée en pratique – a été reconnue par le ministère de la Justice en 2013 : ainsi, une attestation de non-

²¹³ *Ibidem*, troisième paragraphe.

²¹⁴ Article 21, premier paragraphe, loi organique de 2010.

²¹⁵ *Ibidem*, deuxième paragraphe.

²¹⁶ Article 22, loi organique de 2010.

²¹⁷ Article 24, dernier paragraphe, loi organique de 2010.

²¹⁸ *Ibidem*, troisième paragraphe.

appel délivrée au niveau du secteur doit être présentée au tribunal de base avant que la formule exécutoire ne puisse être apposée. Le ministère de la Justice a développé un modèle d'attestation, bien que cette pratique n'ait à ce jour aucune base légale²¹⁹. Toute partie qui n'est pas satisfaite de la décision du comité de conciliateurs peut donc en référer à un niveau supérieur, dans un délai d'un mois après sa notification, soit en interjetant appel devant le comité de conciliateurs au niveau du secteur quand il s'agit d'une décision du comité *Abunzi* de la cellule²²⁰, soit en saisissant le tribunal de base quand il s'agit d'une décision prise en appel par un comité *Abunzi* de secteur²²¹.

2.1.2. Les autorités locales

Dans cette publication, il est souvent fait référence aux « autorités locales », un concept large qui peut évoluer dans le temps. On y trouve tout d'abord les autorités administratives que sont les secrétaires exécutifs de secteur et les secrétaires exécutifs de cellule qui sont des fonctionnaires rémunérés par l'Etat. On y trouve par ailleurs des instances locales revêtues d'une certaine autorité et élues, comme par exemple les comités exécutifs de village. Plusieurs de ces autorités locales jouent un rôle dans la résolution des conflits au niveau des communautés, avec ou sans fondement légal.

Le comité exécutif du village ou « Komite Nyobozi y'Umudugudu »

Le comité exécutif du village est composé de cinq membres élus par le conseil du village²²². Les cinq membres du comité sont le chef du

²¹⁹ Il est important de noter que la nouvelle loi organique, actuellement en discussion au Parlement, comportera une disposition consacrant cette procédure.

²²⁰ Article 26, loi organique de 2010.

²²¹ Article 27, loi organique de 2010.

²²² Article 6, deuxième paragraphe, arrêté présidentiel n° 105/01 du 10/07/2014

village, le chargé des affaires sociales et civiles, le chargé de la sécurité, “des personnes qui entrent dans le village et en sortent”²²³, le chargé d’information et d’éducation de la population, et le chargé du développement²²⁴. Ce comité est considéré comme une entité administrative, dont les membres travaillent sur base volontaire²²⁵. Son fonctionnement et ses attributions sont régis par un arrêté présidentiel²²⁶. Le comité exécutif du village est principalement responsable de la sensibilisation des habitants du village²²⁷ et de leur sécurité²²⁸. L’une des attributions spécifiques du comité exécutif de village est de « lutter contre les violences et les injustices au sein des familles »²²⁹, mais la résolution des conflits ne figure pas explicitement parmi ses attributions. Ceci vaut aussi pour le chef du village, qui est entre autres, chargé de promouvoir la culture de la concorde et des bonnes relations entre les résidents du village²³⁰, et de lutter contre les violences et les injustices²³¹. Pourtant, en

portant organisation et fonctionnement des organes administratifs du village, *J.O.R.R.* n° 30 du 28/07/2014, ci-après appelé « arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village ».

²²³ Termes exacts utilisés dans l’arrêté présidentiel. En pratique, ce membre du comité exécutif du village doit être mis au courant des visiteurs qui séjournent dans le village, et les inscrire dans le registre des visiteurs.

²²⁴ Article 8, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²²⁵ Article 9, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²²⁶ Avant l’arrêté présidentiel de 2014, leur mandat était encadré par l’arrêté présidentiel n° 57/01 du 15/10/2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du village, de la cellule et du secteur, *J.O.R.R.* n° 23ter du 1/12/2006 et l’arrêté présidentiel n° 28/01 du 06/7/2009 modifiant et complétant cet arrêté, *J.O.R.R.* n° spécial du 30/7/2009, ci-après appelé « arrêté présidentiel de 2009 ».

²²⁷ La sensibilisation de la population porte essentiellement sur les programmes de planning familial ; de prévention et de lutte contre les épidémies ; d’adhésion aux mutuelles de santé ; de scolarisation régulière des enfants etc.

²²⁸ Article 10, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²²⁹ Article 10 (13), arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³⁰ Article 11 (4), arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³¹ Article 11 (5), arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

pratique, on se rend compte que le comité exécutif du village, et en particulier le chef du village, joue un rôle particulièrement important dans la résolution des conflits (*infra*, p. 91-92).

Le conseil du village ou « Inama Njyanama y'Umudugudu »²³²

Le conseil du village est intrinsèquement lié au comité exécutif du village, puisque ce sont les deux organes qui dirigent le village²³³. Il se compose de l'ensemble des habitants du village, âgés de dix-huit ans au moins²³⁴. En tant qu'organe suprême, le conseil du village prend toutes les décisions relatives aux affaires du village²³⁵. Parmi ses attributions particulières, le conseil du village doit assurer la sécurité et résoudre les conflits entre les habitants²³⁶. Toutefois, l'arrêté ne précise pas la nature de ces conflits – interpersonnels ; interfamiliaux ; civils ; pénaux ; administratifs ? –, ni comment cette résolution doit techniquement s'organiser, exception faite des décisions du conseil du village : elles doivent être prises soit par consensus, soit à la majorité absolue des membres présents en cas de non-consensus²³⁷. En outre, ces décisions ne peuvent pas être prises en contradiction avec les lois, règles ou décisions supérieures²³⁸. En matière de résolution des conflits, le conseil du village est aussi compétent pour prendre des mesures correctives : ainsi, « sans préjudice des sanctions prévues par d'autres lois et considérant les fautes et le mauvais comportement ou toute attitude indigne de la part d'une personne quelconque résidant dans le village, le conseil du village administre des sanctions dans le cadre

²³² Communément identifié comme « *Inteko rusange y'abaturage* » par la population

²³³ Article 4, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³⁴ Article 5, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³⁵ Article 6, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³⁶ Article 3 (2), arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³⁷ Article 18, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²³⁸ Article 7, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

familial, visant à appeler la personne en question à s'amender après l'avoir réprimandée et lui avoir prodigué des conseils »²³⁹. Ces sanctions sont initiées par le comité exécutif du village et approuvées par le conseil du village²⁴⁰.

Le conseil du village et le comité exécutif ont donc acquis un rôle officiel dans la prise en charge des mauvais comportements et la résolution des conflits. Cependant, la loi n'indique pas les standards procéduraux dans lesquels cette tâche doit être exécutée, et n'envisage pas leurs interactions avec les autres instances de résolution des conflits. Plus important encore, la définition de la compétence et des sanctions potentielles reste très vague. Ces éléments mis bout à bout soulèvent un risque : le comité exécutif du village et le conseil du village pourraient s'approprier un pouvoir correctif très large, qui se chevaucherait avec le mandat d'autres instances de résolution des conflits, et ce, en l'absence de standards procéduraux pour encadrer le traitement des différends.

Les secrétaires exécutifs du secteur et de la cellule

Une loi de 2013 confère des attributions spécifiques au secrétaire exécutif du secteur, considéré comme « le gestionnaire » du secteur²⁴¹. L'une de ses attributions consiste à assurer l'exécution des jugements émanant des tribunaux et des décisions des comités de conciliateurs²⁴². Si la résolution des conflits ne figure pas parmi son mandat, il joue cependant un rôle administratif auprès des comités *Abunzi*.

En revanche, cette loi de 2013 reste très générale en ce qui concerne

²³⁹ Article 24, premier paragraphe, arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs du village.

²⁴⁰ *Ibidem*

²⁴¹ Article 196, loi n° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées, *J.O.R.R.* n° spécial du 30/10/2013.

²⁴² *Ibidem*

le secrétariat exécutif de cellule qui est chargé de la collecte des données et de la sensibilisation de la population pour l'encourager à participer aux activités de développement durable. Pour ses attributions plus spécifiques, il faut se référer à un arrêté présidentiel de 2014 qui liste ses compétences²⁴³ et semble conférer au secrétaire exécutif de cellule un rôle de « super-fonctionnaire », responsable de l'administration de la cellule, de tâches de l'état civil, de l'archivage et du reporting.

Tout comme pour le secrétaire exécutif du secteur, la résolution des conflits ne figure pas parmi les attributions du secrétaire exécutif de cellule, mais il joue aussi un rôle administratif dans le système des comités *Abunzi*.

2.1.3. Les instances informelles au niveau du village

Plusieurs instances locales construites autour des noyaux, que sont la famille ou le village, ont progressivement acquis une responsabilité dans la résolution des conflits. Aujourd'hui, elles sont toujours actives, sans que la loi ne leur confère expressément ce rôle, ou n'organise leur mode de fonctionnement. Il s'agit notamment du conseil de famille et des sages du village.

Le conseil de famille ou « Inama y'umuryango »

L'intervention de la famille dans la résolution des conflits au Rwanda n'est pas récente, elle précède même les *Gacaca* traditionnels. Le conseil de famille réunit des membres d'une même famille, au sens « élargi » du terme. Le code civil le décrit comme « une institution au sein de la famille chargée de veiller à la sauvegarde des intérêts des membres de la famille »²⁴⁴. Il lui confère une compétence

²⁴³ Article 2, arrêté présidentiel n° 170/01 du 23/12/2014 portant attributions du secrétaire exécutif de cellule, *J.O.R.R.* n° 52 du 29/12/2014.

²⁴⁴ Article 455, premier paragraphe, loi n° 42/1988 du 27/10/1988 portant Titre préliminaire et livre premier du code civil.

consultative en matière de filiation²⁴⁵ et d'état de la personne²⁴⁶. La seule compétence pour trancher des conflits porte sur le droit des époux à exercer une profession, une industrie ou un commerce sans le consentement du conjoint : si ce conjoint estime que cette activité est de nature à porter un préjudice sérieux à ses intérêts moraux, matériels ou à ceux des enfants mineurs, il a un droit de recours devant le conseil de famille²⁴⁷. Le conseil de famille est un regroupement informel, dont l'organisation et la fréquence des réunions varient d'une famille à l'autre²⁴⁸. En effet, le code civil ne précise pas comment le conseil de famille doit fonctionner, mais indique simplement qu'il est « organisé et fonctionne conformément aux usages et coutumes »²⁴⁹. Il a néanmoins été observé que la résolution des conflits fonciers par le conseil de famille était de moins en moins fréquente.

Le conseil de famille suivant la loi successorale de 1999

Par ailleurs, la loi successorale de 1999 se réfère à un autre type de conseil de famille qui diffère du conseil de famille dit « traditionnel » : en effet, il n'est pas forcément composé par les personnes d'une même famille et son rôle est déterminé par la loi (et non plus par la coutume dans un cadre « familial » restreint). Ce conseil de famille est compétent pour allouer une part de la succession du défunt aux parents nécessiteux de ce dernier lorsque le veuf ou la veuve ne s'acquitte pas de son devoir d'assistance à ses

²⁴⁵ Article 301, premier paragraphe, loi n° 42/1988 du 27/10/1988 portant Titre préliminaire et livre premier du code civil.

²⁴⁶ *Ibidem*, Article 437 et suivants.

²⁴⁷ *Ibidem*, Article 213.

²⁴⁸ Voir aussi RCN Justice & Démocratie et International Development Law Organization (IDLO), (2010). *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda: Report of a Pilot Project Concerning Community Level Dispute Resolution and Women's Land Right*, Kigali, p. 26.

²⁴⁹ Article 455, deuxième paragraphe, loi n° 42/1988 du 27/10/1988 portant. Titre préliminaire et livre premier du code civil.

beaux-parents nécessaires²⁵⁰. En pratique, on constate toutefois que ce conseil joue un rôle plus large dans la résolution des conflits familiaux.

Les sages

Des membres des communautés locales reconnus pour leur sagesse et leur intégrité jouent traditionnellement un rôle important dans la vie sociale rwandaise, comme l'ont fait les *Inyangamugayo* devant les juridictions *Gacaca*. Au-delà de l'institutionnalisation qui a été faite du concept d'*Inyangamugayo* avec les juridictions *Gacaca*, les individus sages et éloquents continuent à contribuer à la résolution des conflits locaux. Ils sont toujours appelés *Inyangamugayo*, conformément à la tradition, mais ne doivent pas être confondus avec les juges *Inyangamugayo* des juridictions *Gacaca* : en effet, leur mandat n'est pas écrit, ils ne doivent donc pas suivre certaines procédures formelles. Il arrive aussi que ces sages se réunissent en comité, ce qui est par exemple le cas avec les « *Inama ngishwanama* ». Il s'agit d'un groupe informel, composé de sages, auquel on peut s'adresser pour demander des conseils, plutôt que pour résoudre les conflits stricto sensu. Il s'agit d'un rassemblement spontané. Mais le plus souvent, les sages s'engagent dans la résolution des conflits auprès des conseils du village ou des comités *Abunzi*.

Soirée des parents ou « Akagoroba k'Ababyeyi »

Une autre instance pouvant aussi intervenir dans la résolution des conflits vient d'être mise en place. Communément appelée « *Akagoroba k'Ababyeyi* » ou soirée des parents, il s'agit d'une réunion qui rassemble les parents du village – et en particulier les mères – qui se tient le soir, une fois par semaine ou par mois. Sont

²⁵⁰ Article 70, 5°, loi n° 22/99 du 12/11/1999 complétant le livre premier du code civil et instituant la cinquième partie relative aux régimes matrimoniaux, aux libéralités et aux successions, *J.O.R.R.* n° 22 du 15/11/1999.

alors abordées des thématiques telles que les droits des femmes, des enfants, la nutrition, l'éducation, etc.²⁵¹. Si un couple fait face à un conflit familial, il pourra être résolu lors de cette réunion. Des témoignages sont ensuite relayés sur les radios, expliquant comment les conflits familiaux ont été résolus.

Réunion de la population ou « Inteko z'Abaturage »

En matière de résolution des conflits, l'utilisation du terme « *Inteko z'Abaturage* » est encore nouvelle. Il recouvre des pratiques populaires établies de longue date, comme les réunions de la population visant principalement la résolution des conflits.²⁵² Le terme « *Inteko y'Abaturage* » est de plus en plus repris dans les documents politiques relatifs à la résolution des conflits, et marque une tendance à l'institutionnalisation de ces réunions populaires. Pour illustrer cette observation, on peut citer l'une des résolutions adoptées lors de la 11^{ème} « *Leadership Retreat* » de mars 2014 : « *To streamline the functioning of the Mediation Committee (Abunzi) and*

²⁵¹ Voir le message du ministère de la Santé sur Twitter du 15 août 2013: "Akagoroba k'ababyeyi' is a platform where mothers come together to share ideas on social&economic issues&knowledge on fighting malnutrition", <https://twitter.com/rwandamoh/status/368253053322805248>

²⁵² Ces réunions doivent être distinguées des conseils du village (*Inama njiyanama y'Umudugu*) qui est l'organe qui dirige le village et est composé de tous les résidents du village âgés d'au moins 18 ans. Cela est déterminé par la loi. En revanche, les *Inteko y'Abaturage* consistent en une assemblée de la population ayant un rôle particulier de résolution des conflits. Y participent les autorités du village auxquelles peuvent s'ajouter des autorités de niveau supérieur et toute autre personne de l'extérieur intéressée. Le cas peut opposer des habitants de villages voisins ou lointains, ce qui justifie que des personnes de cet autre village puissent y participer, ce qui n'est pas le cas pour le Conseil du village réservé aux résidents du village. Cependant, dans la pratique quotidienne, les deux rôles sont souvent combinés par une même assemblée : le conseil du village peut se réunir pour traiter les affaires administratives, puis se constituer en *Inteko y'abaturage* pour connaître d'un cas soumis par un habitant à condition que la partie défenderesse soit aussi présente. Jusqu'à présent il n'existe pas de loi régissant le fonctionnement de l'*Inteko y'abaturage* en tant qu'instance de résolution des conflits. A noter que ces *Inteko y'abaturage* existent à différents niveaux de l'administration locale (village, cellule, secteur, district).

the Citizen Forums (Inteko z'Abaturage) and ensure their efficient collaboration in citizen dispute resolution with the aim of reducing the number of claims filed before Courts of law »²⁵³.

En pratique, pour faire résoudre un conflit par les « *Inteko y'Abaturage* », un cas doit être introduit auprès des autorités. Il sera ensuite traité en public avec la contribution de la population. Cette façon d'opérer rappelle le fonctionnement des *Gacaca* semi-traditionnels (*supra*, p. 15-16). L'introduction de la requête peut également se faire directement devant l'« *Inteko y'Abaturage* », elle sera directement traitée si les deux parties sont présentes.

Eglises

Il s'agit enfin de souligner le rôle joué par les églises et les communautés confessionnelles dans la résolution des conflits. Ce cas précis n'a toutefois pas encore été documenté par RCN J&D.

2.1.4. Le conseil national des femmes (CNF)

Le Conseil national des femmes²⁵⁴ est un organe indépendant et autonome national, placé sous la tutelle du ministère du Genre et de la promotion de la famille. Le CNF se décline au niveau local avec des conseils de district, de secteur, de cellule et de village. Le CNF est composé de toutes les femmes âgées d'au moins dix-huit ans²⁵⁵. Il est conçu comme un forum de plaidoyer et de mobilisation sociale sur les questions touchant les femmes, dans le but de renforcer leurs capacités et d'assurer leur participation au développement du pays en général, et des femmes en particulier²⁵⁶. Bien que le rôle premier

²⁵³ 11th Leadership Retreat Resolutions, 2014, p.2 :

http://www.rcsprwanda.org/IMG/pdf/11th_Leadership_Retreat_Resolutions.pdf

²⁵⁴ Loi n° 02/2011 du 10/02/2011 portant mission, organisation et fonctionnement du Conseil National des Femmes, *J.O.R.R.* n° spécial du 11/02/2011.

²⁵⁵ *Ibidem*, Article 3.

²⁵⁶ *Ibidem*, Article 5.

du CNF soit la promotion des droits des femmes, les femmes membres de ces conseils peuvent également intervenir dans la résolution des conflits, impliquant des femmes entre elles ou leurs conjoints²⁵⁷. Cette compétence de résolution des conflits n'est toutefois pas expressément prévue par la loi.

2.2. LES DEFIS POUR LE JUSTICIABLE FACE A LA MULTIPLICITE DES ACTEURS DE LA RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX

Il existe très peu de liens formels entre les différentes instances de résolution des conflits. Un lien fonctionnel est prévu par la loi entre le comité de conciliateurs et le secrétaire exécutif, et le tribunal de base exerce le contrôle des décisions des comités *Abunzi*. En dehors de ces cas, la loi ne définit pas les liens entre les différentes instances. En pratique néanmoins, il existe souvent un mécanisme de collaboration entre elles. Cette section entend comprendre l'interaction des différents mécanismes, examiner les motivations qui poussent le justiciable à recourir à l'une ou l'autre des instances, et chercher à savoir si leur multiplicité a un impact quant à l'accès des justiciables aux comités *Abunzi*.

2.2.1. Rapports entre les différents acteurs de la résolution des conflits locaux : interaction ou hiérarchie ?

L'existence de certains liens fonctionnels et hiérarchiques entre les différentes instances locales de résolution des conflits a été observée dans beaucoup de villages. Ces instances peuvent collaborer, ou au contraire, intervenir tour à tour pour trouver une solution à un litige

²⁵⁷ RCN Justice & Démocratie, (2013). *Justice coutumière*, Bulletin n° 41, Bruxelles, p. 21.

donné, selon un ordre quasi-hiérarchique.

Des liens fonctionnels

Dans la plupart des villages, il existe des collaborations entre les différentes instances locales de résolution des conflits. Se complétant mutuellement, les sages, les membres du CNF et du comité exécutif du village peuvent tous participer à la résolution des litiges, qui se fait alors en équipe²⁵⁸. Les conseils de famille peuvent aussi prendre l'initiative de collaborer avec le comité du village pour trouver une solution à un conflit, parfois avec l'appui des membres du CNF. Ils peuvent également demander au comité du village de valider ce qui a été fait au niveau du conseil de famille²⁵⁹. Cette même initiative peut aussi émaner du chef de village qui, avant d'accepter d'examiner un différend qui lui a été soumis, exigera souvent des parties qu'elles cherchent une solution entre elles ou devant le conseil de famille. D'ailleurs, le chef du village peut assister à ce conseil, même si le litige est considéré comme une affaire interne à la famille²⁶⁰. Il est important de garder en tête qu'une bonne partie des *Abunzi*, avant d'être élus, a déjà assumé des responsabilités au sein de sa communauté, et notamment en tant que membre du comité du village, ou responsable de cellule²⁶¹. En pratique, ce lien permet de

²⁵⁸ RCN Justice & Démocratie, (mars 2013). *Projet « Justice communautaire, moteur de réconciliation », Rapport final*, Kigali, p. 56-57.

²⁵⁹ Ce « pouvoir de certification » du chef de village, qui ressemble à un pouvoir hiérarchique, trouve de manière implicite une base légale dans l'arrêté présidentiel de 2006, qui donne aux comités du village le rôle de « sensibiliser les familles à vivre en toute tranquillité [...] » et de « lutter contre la violence et l'injustice dans des familles ». Voir article 10 (12) et (13), arrêté présidentiel de 2006.

²⁶⁰ RCN Justice & Démocratie et International Development Law Organization (IDLO), (2010). *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda: Report of a Pilot Project Concerning Community Level Dispute Resolution and Women's Land Rights*, Kigali, pp. 75-76.

²⁶¹ RCN Justice & Démocratie, (2011). *Fonctionnement des comités conciliateurs (Abunzi) au Rwanda : Perception, observation et analyse*, Kigali, p. 20. 50.1% des conciliateurs avaient assumé des responsabilités au sein de leurs communautés, avant d'être élus *Abunzi*.

favoriser la collaboration entre les « pairs ».

Pourtant, le fonctionnement des comités de conciliateurs peut aussi être influencé, de manière plus négative, par les autorités locales : en effet, il est de pratique courante au Rwanda que les citoyens tiennent un cahier ordinaire, non-officiel, dans lequel ils font noter les décisions qui les concernent par les autorités locales.²⁶² C'est ce type de cahier qui sera transmis aux comités de conciliateurs, quand les parties en litige leur soumettent leur cas après avoir cherché en vain, une solution auprès des instances villageoises. Bien que le recours préalable à ces instances ne constitue en aucune manière une obligation, et que les comités *Abunzi* ne sont absolument pas tenus de prendre en considération les informations ou éléments émanant de ces cahiers ; en pratique, ils exigent souvent qu'ils leur soient soumis par les parties. Certains secrétaires exécutifs de cellule en font également une condition pour procéder à l'enregistrement²⁶³.

Des liens hiérarchiques

Formellement, il n'existe pas de liens hiérarchiques entre les instances mentionnées ci-dessus. Mais en pratique, une hiérarchie s'est formée entre les niveaux de la famille, du village et de la cellule. Celle-ci détermine alors les étapes successives que les justiciables doivent suivre lorsqu'ils veulent faire résoudre leur litige. Un exemple de la hiérarchie existant entre le conseil de famille et le comité du village a été observé dans le cas suivant : un chef de village refusait d'examiner le cas d'une veuve, celle-ci n'apportant pas la preuve

²⁶² Il est de pratique courante au Rwanda que les citoyens tiennent un cahier ordinaire, non-officiel, dans lequel ils font noter les décisions qui les concernent par les autorités locales. C'est avec ces cahiers qu'ils se présentent devant les comités de conciliateurs, les MAJ, ou même les juridictions ordinaires, lorsqu'ils sont à la recherche d'une assistance juridique.

²⁶³ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*, non-publié.

écrite d'une tentative de résolution au niveau de la famille²⁶⁴. Ceci n'est pas trop problématique dans la mesure où le comité exécutif et le chef du village n'ont qu'un pouvoir implicite de résolution des conflits : à ce niveau, il est donc raisonnable d'exiger qu'une solution soit d'abord cherchée au sein de la famille.

Une telle conditionnalité, où un niveau « supérieur » exige un examen préalable du litige par un niveau « inférieur », devient cependant plus problématique quand un tel examen préliminaire constitue une condition préalable à l'accès au comité de conciliateurs, alors que ceci n'est pas prévu par la loi. Pourtant, il a été observé que lors de la saisine des comités de conciliateurs, le secrétaire exécutif de la cellule, chargé d'enregistrer les cas à soumettre aux *Abunzi*, demandait aux parties de chercher une solution à leur cas au niveau des instances villageoises, avant qu'elles ne puissent l'inscrire au rôle des comités de conciliateurs. S'il est vrai que l'arrêté présidentiel de 2014 sur les organes administratifs de village donne une base légale à la résolution des conflits par les instances au niveau du village, et notamment par le conseil du village (*ci-dessus*), le secrétaire exécutif de la cellule ne peut pas trouver une base légale implicite pour refuser d'inscrire un cas au rôle des comités de conciliateurs et renvoyer les parties au niveau du village.

²⁶⁴ RCN Justice & Démocratie et International Development Law Organization (IDLO), (2010). *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda: Report of a Pilot Project Concerning Community Level Dispute Resolution and Women's Land Rights*, Kigali, p. 62.

2.2.2. La saisine des comités de conciliateurs : un parcours préalable multiple pour le justiciable

Constat principal : la saisine directe des comités de conciliateurs est rare

Les tableaux ci-dessous nous renseignent sur les mécanismes auxquels les parties interrogées ont eu recours (tableau 1) avant de saisir le comité de conciliateurs (tableau 2). Il est clair que la saisine directe des comités de conciliateurs est plutôt rare : en effet, seule l'une des huit personnes interrogées n'a eu recours à aucune autre instance avant de pouvoir saisir le comité *Abunzi*.

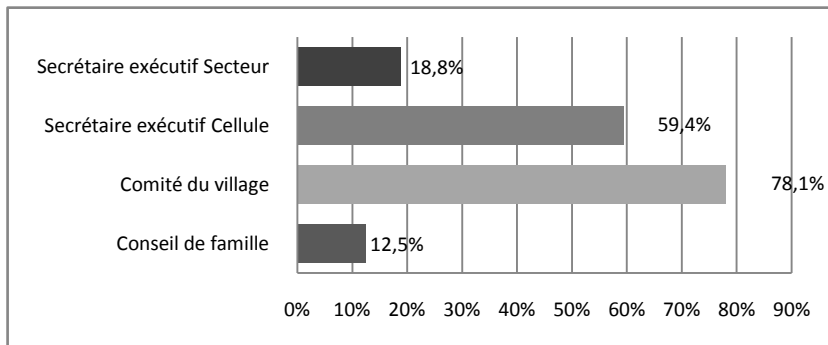
Le plus souvent, le conflit sera d'abord soumis au comité du village (78.1 %), même si cette instance n'a pas de mandat explicite en matière de résolution des conflits. Les justiciables se tourneront également vers le secrétaire exécutif de la cellule (59.4 %) ²⁶⁵, bien qu'il ne soit pas non plus formellement mandaté pour résoudre ces litiges. Le secrétaire exécutif du secteur – plus éloigné du justiciable que les trois autres instances – et le conseil de famille – sans doute, pour des raisons sociologiques liées au génocide ²⁶⁶ – sont dans

²⁶⁵ Il est important de noter que cette intervention porte sur la résolution du conflit elle-même, et non pas sur la responsabilité du secrétaire exécutif de la cellule d'enregistrer les affaires au rôle du comité de conciliateurs.

²⁶⁶ Voir RCN Justice & Démocratie, *La proximité de la justice au Rwanda. Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers*, Kigali, 2009, pp. 105 : « Nous avons identifié deux raisons pour lesquelles les *Inama y'Umuryango* (réunions de familles), dans certains lieux, ont cessé de contribuer significativement à la résolution de conflits fonciers. En général, ce genre de réunion est efficace quand les parties se connaissent bien, surtout si elles font partie de la même famille. Dans les zones où une grande partie des habitants sont des réfugiés, récemment installés, les parties portent leurs affaires beaucoup plus souvent directement devant les autorités de base. Mais l'*Inama y'Umuryango* semble être sous pression aussi dans d'autres régions. Plusieurs personnes nous ont indiqué qu'avec tout ce qui s'était passé, il ne restait plus de personnes de confiance dans le village, des hommes intègres, qui pouvaient faire la médiation ».

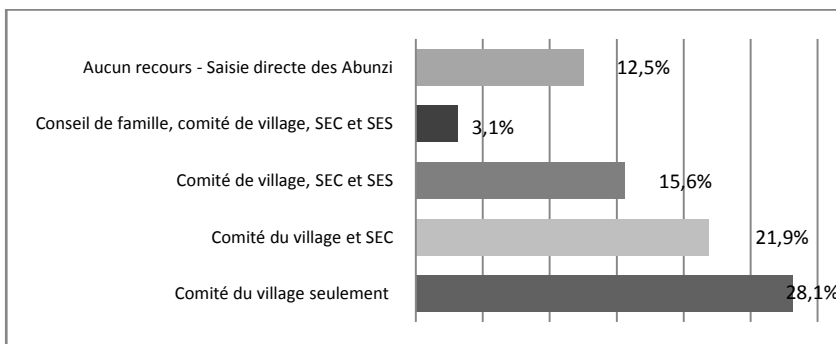
l'ensemble moins sollicités (respectivement 18.8 % et 12.5 %).

Tableau 1: Recours aux mécanismes de conciliation par les parties avant la saisine des *Abunzi* de Cellule



Source : *Entretiens avec les parties après séance avec les comités Abunzi de Cellule, Districts de Bugesera, Gatsibo et Kirehe, 2012*²⁶⁷

Tableau 2: Parcours des parties avant la saisine des *Abunzi*



Source : *Entretiens avec les parties après séance avec les comités Abunzi de Cellule, Districts de Bugesera, Gatsibo et Kirehe, 2012*

²⁶⁷ 21 entretiens (entre novembre 2010 et mars 2011) et 32 entretiens (septembre et novembre 2012) ont été organisés avec les parties après des séances de conciliation.

Les raisons qui incitent les justiciables à saisir les instances de base avant les comités de conciliateurs

On a vu que dans 7 cas sur 8 la partie demanderesse agit de la sorte, même si la loi ne l'y oblige pas. Plusieurs explications peuvent être apportées.

Il semble avant tout exister une hiérarchie de fait, profondément ancrée dans les esprits des justiciables²⁶⁸ et des *Abunzi* eux-mêmes²⁶⁹, qui pousse les plaignants à passer par différentes instances locales avant de soumettre leur cas au comité de conciliateurs. En général, les *Abunzi* n'accepteront pas de traiter le litige si les parties n'apportent pas la preuve (tel que le cahier des parties) qu'elles sont préalablement passées devant les autorités de village ou de cellule²⁷⁰. L'étude de 2009 révélait déjà que « cette relation [entre les autorités de base et les comités de conciliateurs] est envisagée comme un escalier, où l'*Umudugudu* représente la première instance [...]. C'est, en fait, le comité de l'*Umudugudu* qui donne "la permission" de faire appel au niveau de la cellule »²⁷¹.

Une autre explication, de nature plus sociologique, réside dans le fait

²⁶⁸ Voir RCN Justice & Démocratie, (2012). *Synthèse des données des tables rondes au niveau des secteurs sur « la compréhension et la reconnaissance du rôle des comités Abunzi dans la communauté » regroupant les Comités de conciliateurs, les instances villageoises et les Secrétaires exécutifs de cellules et secteurs réalisées entre juillet et octobre 2012 dans les districts de Bugesera, Gatsibo et Kirehe*, non-publié. Dans six des huit tables rondes organisées au niveau de secteur, les participants ont indiqué que le passage devant les instances de base était obligatoire avant de porter le cas devant les *Abunzi* – une affirmation, pour rappel, qui est sans fondement légal.

²⁶⁹ RCN Justice & Démocratie, (2012). *Rapport formation globale à Nyamata-Bugesera*, Kigali, non-publié.

²⁷⁰ *Ibidem* et RCN Justice & Démocratie, (avril 2014). *Rapport sur la formation de rappel des agents de monitoring des organisations partenaires ARAMA et IMBARAGA et des agents du Ministère de la Justice d'avril 2014 à Kabgayi-Muhanga*, Kigali, non-publié.

²⁷¹ RCN Justice & Démocratie, (2009). *La proximité de la justice au Rwanda. Rapport socio-juridique sur les modes de gestion de conflits fonciers*, Kigali, p. 54.

que les différentes instances de base ont toujours joué un rôle spécifique dans la résolution des conflits, avant même l'instauration formelle des comités de conciliateurs. En effet, après l'indépendance, les autorités locales ont *de facto* pris le contrôle des *Gacaca*, les transformant en une institution semi-traditionnelle ou semi-administrative (*supra*, p. 15-16). Les fonctionnaires au niveau de la cellule et du secteur ont dès lors agi comme juges des conflits locaux, et la population s'y est habituée. Privés d'une partie de leurs prérogatives avec l'instauration des comités *Abunzi*, certaines autorités locales semblent avoir tendance à les conserver en pratique²⁷². Sur ce point, une minorité d'entre elles a déclaré ne pas informer la population de son droit de recourir directement aux comités de conciliateurs, afin de favoriser le recours préalable aux instances de base²⁷³. Par conséquent, la pratique de l' « escalier » risque de persister, d'autant plus que les autorités cherchent à réduire systématiquement le nombre de cas qui arrivent au niveau des tribunaux ordinaires (*cf. chapitre 1*).

La meilleure accessibilité de certaines instances de base est un autre élément à considérer. Il semble logique que les parties cherchent en premier lieu à résoudre leur conflit au niveau le plus accessible géographiquement, et le plus efficace en termes de délais. Car même

²⁷² Par exemple, à Kirehe, le secrétaire exécutif de cellule refuserait de transmettre le cas au comité *Abunzi* par crainte que leur décision contredise la sienne. Les instances de base semblent même avoir une certaine influence sur les *Abunzi* : certains *Abunzi* inciteraient les parties à consulter préalablement les instances villageoises. Voir RCN Justice & Démocratie, (2012). *Résultats des travaux en groupe, des échanges et discussions en plénière lors de la table ronde de district de Kirehe, 19 septembre 2012*, Kigali, non-publié. Voir aussi RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport formation globale à Rweru-Bugesera*, Kigali, non-publié : « Les Secrétaires exécutifs de cellule considèrent comme « appel », le fait de saisir le comité *Abunzi* contre une décision sur un cas déjà traité par eux au niveau de la cellule, d'où la peur de voir leur décision contredite par celle du comité sur quelconque cas traité. Pour éviter cela ils optent pour orienter le cas aux autorités de secteur. »

²⁷³ RCN Justice & Démocratie, (2012). *Résultats des travaux en groupe, des échanges et discussions en plénière lors de la table ronde de district de Kirehe, 19 septembre 2012*, Kigali, non-publié.

si le comité de conciliateurs est situé au niveau de la cellule, ce niveau est toujours plus loin que la famille ou le village. Et même si le comité de conciliateur est obligé de traiter le cas lui soumis dans le mois, ce délai sera toujours plus long que le traitement immédiat du litige par un secrétaire exécutif. Cela explique, en partie, pourquoi les femmes recourent plus souvent que les hommes au comité du village avant de saisir les comités de conciliateurs. En effet, fortement occupées par les tâches domestiques et familiales, elles disposent de moins de moyens pour se déplacer à une instance plus éloignée. L'argument économique est donc un argument additionnel qui peut justifier la saisine des instances de base : le coût de celle-ci est minime à tous les niveaux (pas de frais de justice, pas de frais de transport etc.)²⁷⁴.

Enfin, une dernière explication concerne le fait que les instances de base fondent leurs actions sur la coutume, souvent mieux connue de la population, que les lois en vigueur. Malgré les formations octroyées, notamment sur les droits des femmes, ces instances continuent à s'appuyer sur la culture locale pour traiter les litiges²⁷⁵. Le recours aux instances de base peut ainsi être interprété comme une recherche de solutions qui permet avant tout de maintenir la cohésion au sein des familles et de la communauté, au détriment parfois de droits reconnus par la loi. Le respect et la liberté de parole envers les parties, ainsi que la qualité du travail de recherche d'informations auprès des voisins et des membres de la communauté, ou via les descentes de terrain (cas fonciers, destruction de récoltes, etc.) sont également très appréciés par les

²⁷⁴ RCN Justice & Démocratie et International Development Law Organization (IDLO) (2010). *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda: Report of a Pilot Project Concerning Community Level Dispute Resolution and Women's Land Rights*, Kigali, p. 48.

²⁷⁵ RCN Justice & Démocratie, (2013). *Projet « Justice communautaire, moteur de réconciliation »*, Rapport final, Kigali, p. 68. Voir aussi RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport formation globale à Remera – Gasabo, mars 2014*, Kigali.

justiciables²⁷⁶.

Pourquoi finalement saisir les comités de conciliateurs ?

Il a été observé que la population accorde plus de confiance aux comités de conciliateurs qu'aux autres instances de base.

« Les Abunzi arrivent à résoudre les cas que les autorités de village n'ont pas pu résoudre »,
Homme, partie défenderesse, district de Bugesera, septembre 2012.

Si la pratique montre que les instances de base jouent un rôle important dans la résolution des conflits au niveau local – un rôle globalement apprécié par la population – les justiciables nourrissent néanmoins plusieurs reproches à leur encontre : le manque de compétences, particulièrement dans le cas de conflits fonciers et de litiges entre conjoints ; les pratiques de corruption ou d'extorsion illégale²⁷⁷ ; et le manque d'autorité et de force contraignante des décisions. Notons que si les justiciables apprécient la proximité des instances de base, cette même proximité alimente l'idée de partialité ou de conflits d'intérêt au sein des instances villageoises²⁷⁸.

« Il n'y a pas de conditions exigées chez les Abunzi. Mais au niveau du village, on exige à chaque partie de donner d'abord 200 francs rwandais pour faire la descente »,
Veuve, partie défenderesse, District de Kirehe, 2012.

Cette appréciation nuancée, quoique positive, des instances de base

²⁷⁶ RCN Justice & Démocratie, (2012). *Résultat des échanges dans le Focus group population sur l'appréciation du fonctionnement des instances villageoises* CNF, sages, Comités d'Umudugudu, Kigali.

²⁷⁷ Par exemple, la bière devait soit être apportée préalablement à la conciliation, soit en remerciement lorsqu'elle a permis de régler le différend. Il existe un cas dans lequel le comité de village exigeait, à chaque fois qu'il était sollicité par les parties, un forfait de 2.000 francs rwandais.

²⁷⁸ RCN Justice & Démocratie, (2012). *Résultat des échanges dans le Focus group population sur l'appréciation du fonctionnement des instances villageoises* « CNF, sages, Comités d'Umudugudu », Kigali.

contraste avec la forte confiance accordée aux comités de conciliateurs. Pour la plupart des parties, la contribution des *Abunzi* à la résolution des conflits est meilleure que celles des autorités de base. La population semble en effet préférer les méthodes et procédures appliquées par les comités de conciliateurs²⁷⁹. De plus, les justiciables considèrent les conciliateurs plus impartiaux, plus à même de concilier et de favoriser le dialogue que les autorités de base²⁸⁰.

« Les *Abunzi* sont intègres et respectent les lois, tandis qu'au niveau des autorités, la population les pousse à trancher selon leurs intérêts »,
Femme plaignante, district de Kirehe, septembre 2012.

Enfin, l'accès aux comités de conciliateurs est en principe relativement facile. Même si ces avantages liés à l'accessibilité et la rapidité de la conciliation devant les comités *Abunzi* peuvent prévaloir devant les instances locales, la force légale des décisions des conciliateurs et leur exécution qui peut être forcée par des moyens légaux, notamment en recourant à un huissier de justice, constituent les points forts de ces comités.

2.2.3. La saisine préalable des instances de base : un obstacle à l'accès à la justice ?

Comme nous venons de le voir, les comités de conciliateurs de cellule sont généralement saisis lorsque les instances de base ont échoué à réconcilier les parties. Cela signifie que les parties ont déjà franchi plusieurs étapes avant d'arriver devant les *Abunzi*, et qu'ils ont donc déjà connu des échecs au niveau de la conciliation.

²⁷⁹ RCN Justice & Démocratie, (2011). *Fonctionnement des comités conciliateurs (Abunzi) au Rwanda : Perception, observation et analyse*, Kigali, p. 54.

²⁸⁰ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*, non-publié.

En passant ainsi préalablement par les instances de base, le justiciable voit l'accessibilité directe des *Abunzi* s'éloigner, tant dans le temps que dans l'espace. Il lui faut en pratique plus de démarches et de temps pour saisir les comités *Abunzi* que la loi ne le prévoit, ce qui peut être particulièrement décourageant pour les femmes.

De plus, si les parties en conflit n'ont pas trouvé de solution devant les instances de base, qui cherchent *a priori* aussi à concilier les parties, il est fort à parier que les parties seront peu disposées à tenter une nouvelle conciliation devant les *Abunzi*. Pourtant, c'est bien à leur niveau que la conciliation est la mieux encadrée et la mieux maîtrisée, et les justiciables devraient pouvoir accéder directement à une justice de qualité.

Enfin, le conflit peut être interprété, traité et « résolu » de manière différente devant les instances de base, et aboutir à des décisions contradictoires, notamment entre les autorités de base et les comités de conciliateurs. Ainsi, lorsqu'un comité de conciliateurs rend une décision contraire à celle d'un secrétaire exécutif, l'exécution de la décision prise par les *Abunzi* peut devenir problématique lorsqu'elle doit être opérée par le secrétaire exécutif. Il peut dès lors arriver que les comités de conciliateurs soient influencés par les décisions des autorités de base, décisions qui sont en principe détaillées dans les cahiers tenus par les parties. Or, les *Abunzi* doivent garder en tête leur rôle et leurs prérogatives, même si la plupart de ces autorités de base se situent à un niveau inférieur, au niveau du village.

En conclusion, même si certaines instances de base n'ont qu'un mandat informel ancré dans la tradition, leur rôle dans la résolution des conflits est néanmoins perçu comme incontournable, tant par les justiciables que par les comités de conciliateurs eux-mêmes. Si ces instances locales réduisent le nombre de cas qui arrivent devant les comités de conciliateurs et, par ricochet, devant les tribunaux ordinaires, le respect de ce schéma peut rendre le parcours des parties plus long et amoindrir les chances de conciliation devant les

Abunzi. Rappelons pourtant qu'aucune loi n'impose au justiciable de passer devant d'autres instances pour chercher une solution à son conflit : il a le droit de saisir directement le comité de conciliateurs, et d'accéder à un mécanisme de résolution des conflits officiel et encadré.

CHAPITRE 3

LE FONCTIONNEMENT DES COMITES DE CONCILIATEURS : REALITES ET DEFIS

Le premier chapitre a retracé l'histoire des *Gacaca*, et présenté l'évolution de la législation et du discours politique liés aux comités de conciliateurs. L'analyse faite dans le deuxième chapitre a permis d'identifier les défis issus de la coexistence entre les différentes instances locales de résolution de conflits. Ce troisième chapitre se propose d'examiner la réalité et le fonctionnement des comités *Abunzi* : qui sont les parties qui y recourent ? Quels types de litige leur sont soumis ? Ce système offre-t-il un service de justice de qualité aux justiciables rwandais ? Après avoir envisagé la typologie des conflits portés devant les comités de conciliateurs (3.1.), les avantages (3.2.) et les défis de ce système (3.3.) seront examinés, se fondant sur les données collectées par RCN J&D et ses partenaires au cours des activités de monitoring. La question spécifique des femmes devant et au sein de cette instance de conciliation également l'objet d'un point d'analyse (3.4.).

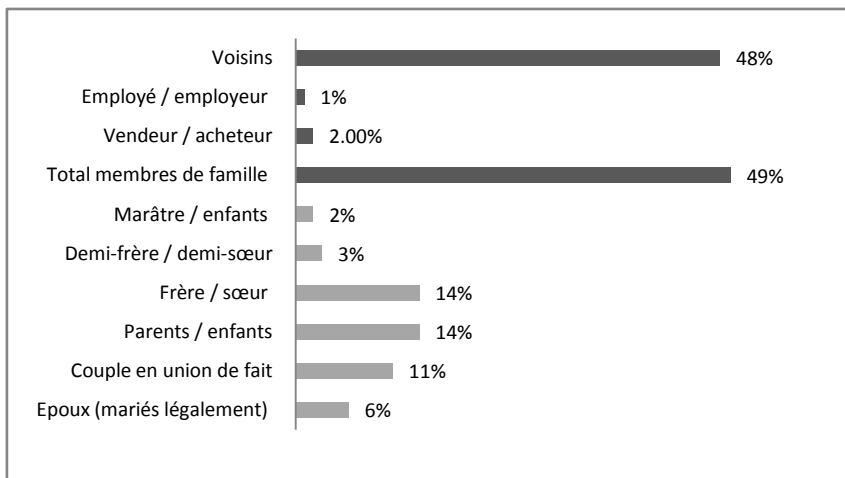
3.1. LA TYPOLOGIE DES CONFLITS : DES PARTIES ET DE LA NATURE DES CONFLITS

3.1.1. Les parties impliquées devant les comités de conciliateurs

La majorité des conflits soumis aux comités de conciliateurs implique des parties qui sont très proches : des voisins ou des membres d'une même famille (cf. tableau 3). Ce n'est que très rarement qu'ils opposent employé et employeur ou vendeur et acheteur.

On constate également que les femmes constituent la majorité des parties plaignantes (54%) qui soumettent un cas relatif au foncier devant les comités de conciliateurs au niveau de la cellule²⁸¹.

Tableau 3: Relations entre les parties au niveau du comité de conciliateurs de cellule



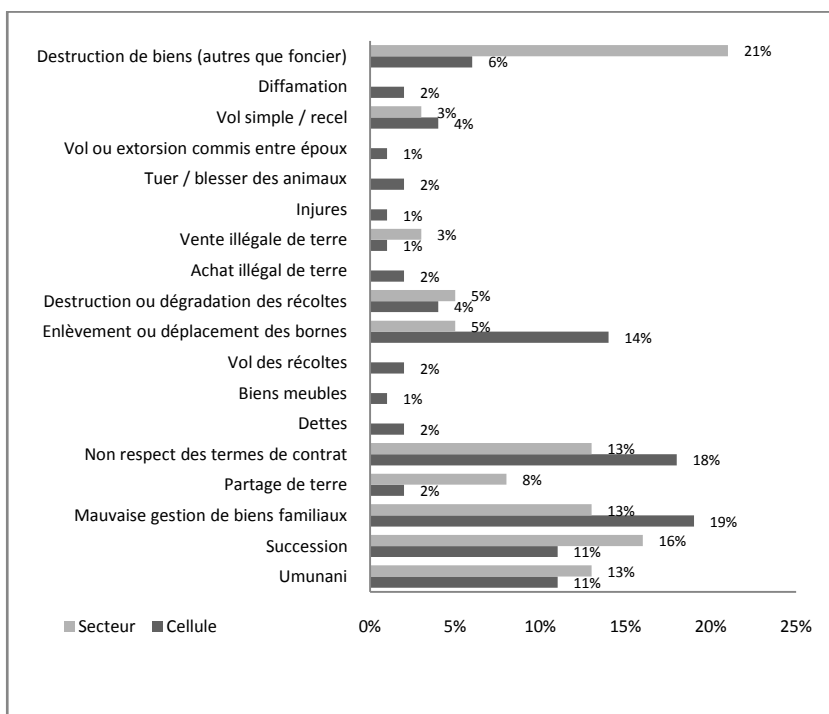
Source : Observation des séances des comités de conciliateurs, baseline 2013

²⁸¹ RCN Justice & Démocratie, *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali, 2014.

3.1.2. Les types de conflits portés devant les comités de conciliateurs

La plus grande partie des conflits portés devant les comités de conciliateurs est de nature foncière (cf. tableau 4), ce qui n'est guère surprenant : la terre est la ressource la plus précieuse de la plupart des Rwandais et suite au génocide, les conflits relatifs à la terre se sont multipliés. Suivent la destruction des biens, le non-respect des termes d'un contrat, et la mauvaise gestion des biens familiaux.

Tableau 4 : Objets du litige dans les comités de cellule et de secteur observés



Source : Observation des séances des comités de conciliateurs de secteur et de cellule, baseline 2013

3.2. UNE REELLE JUSTICE DE PROXIMITE, NOTAMMENT POUR LES FEMMES

Le concept de « justice de proximité » recouvre l'ensemble des mécanismes qui se distinguent en raison de leur ancrage au plus près de la population, physiquement et psychologiquement²⁸². Fortement implantés sur l'ensemble du territoire, les comités *Abunzi* sont indéniablement devenus le mécanisme majeur de la justice de proximité au Rwanda. S'ils comportent de grands avantages, ils font également face à de nombreux défis. Sur la base des données issues du monitoring, cette section s'intéressera aux perceptions et à l'appréciation par la population des comités de conciliateurs.

3.2.1. Une justice proche de la population : les atouts des comités de conciliateurs

Au Rwanda, les 2564 comités de conciliateurs sont installés au niveau de tous les secteurs (416) et toutes les cellules (2148) du pays. En moyenne, il est possible de déterminer qu'un justiciable habite approximativement à 2 km du comité de conciliateurs de sa cellule, contre environ 11.8 km du tribunal de base. Dépendant de l'environnement (région urbaine ou rurale) et les moyens du justiciable, ce trajet peut prendre plusieurs heures. Cette proximité géographique des comités de conciliateurs par rapport aux tribunaux de base est particulièrement appréciée (81.1% des parties et 61.2% des justiciables interrogés).

De plus, les services des comités de conciliateurs étant en principe gratuits, il n'y a pas de frais à payer pour l'enregistrement de la requête, ni pour former l'appel devant le comité de conciliateurs du

²⁸² Pour une réflexion plus profonde sur le concept de la justice de proximité, voir RCN Justice & Démocratie, (2009). *Justice de proximité*, Bulletin n° 30, en ligne : http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Bulletin_--.pdf.

secteur²⁸³. Cette gratuité du service est citée par 58.9% des parties et 55% des justiciables interrogés comme l'un des points forts des comités *Abunzi* par rapport aux tribunaux de base²⁸⁴.

Les procédures applicables devant les comités de conciliateurs sont également faciles à comprendre pour les justiciables. En matière de justice de proximité, cette compréhension est tout autant déterminante que l'accessibilité financière et géographique. Ainsi, 52.2% des parties et 45% des justiciables interrogés considèrent que la simplicité de la procédure devant les comités de conciliateurs est un avantage de leur fonctionnement par rapport aux tribunaux de base.

Enfin, notons que 74.4% des parties interrogées voient dans la participation communautaire²⁸⁵, le point fort essentiel du système *Abunzi* par rapport aux tribunaux de base. Les parties apprécient que leurs litiges soient examinés dans un environnement familier et par des membres de leur communauté, plutôt que par des juges inconnus dans une salle d'audience de tribunal. Cette proximité sociale et psychologique renforce de manière plus globale l'appréciation positive de l'accès à la justice par les justiciables.

²⁸³ Article 26, dernier paragraphe, Loi Organique 2010.

²⁸⁴ Concernant la question posée aux parties et aux justiciables : quels sont les points forts des comités de conciliateurs par rapport aux autorités locales et au tribunal de base (sans donner des réponses préétablies). A titre illustratif : les réponses variaient de 21.1% (« ils sont intègres ») à 41.1% (« ils concilient mieux »). Ces pourcentages ont une valeur relative : le fait que peu de répondants citent l'intégrité des *Abunzi* comme un point fort par rapport aux autorités locales peut avoir différentes causes. La perception de l'intégrité des autorités locales peut par exemple déjà être positive, mais d'autres éléments peuvent leur sembler plus importants à mentionner. Ceci explique sans doute que « seulement » 58.9 et 55% des répondants aient cité la gratuité de la procédure devant le comité de conciliateurs comme un point fort (p.ex. : en comparaison avec le tribunal de base, la proximité des *Abunzi* est appréciée par 81.1% des parties interrogées).

²⁸⁵ Ceci peut être compris comme la présence physique des membres de la communauté aux séances des *Abunzi*, le caractère ouvert des séances et la possibilité pour chacun de s'exprimer, mais aussi la participation immatérielle de la communauté, sur le plan de la confiance et la conscience.

3.2.2. La durée de traitement des litiges : un avantage globalement vérifié

Selon la loi, les comités de conciliateurs doivent rendre leur décision au plus tard un mois après l'enregistrement de la requête par le secrétaire exécutif²⁸⁶. Pour les juridictions ordinaires, le délai légal s'élève à six mois²⁸⁷. Pour les autorités locales, dont la compétence est régie par des arrêtés présidentiels, un tel délai légal n'existe pas. En principe, les comités de conciliateurs doivent donc résoudre les affaires plus rapidement que les juridictions ordinaires. Ainsi, 31.1% des parties et 41.2% des justiciables interrogés citent la rapidité comme un avantage des comités de conciliateurs par rapport aux tribunaux de base, ou même par rapport aux autorités locales (34.4% des parties et 33.8% des justiciables).

Mais cette appréciation n'est pas partagée par tous : 31.1% des parties et 10% des justiciables estiment que la lenteur du processus due aux nombreux reports constitue un point faible des comités de conciliateurs par rapport aux tribunaux de base. De plus, 27.8% des parties et 13.8% des justiciables interrogés identifient la lenteur dans le prononcé de la conciliation, et les retards dans le fonctionnement des comités (38.9% des parties et 32.5% des justiciables), comme les deux principales faiblesses des comités de conciliateurs par rapport aux autorités locales²⁸⁸.

Pourtant, lorsque l'on analyse les registres des comités de

²⁸⁶ Article 20, dernier paragraphe, loi organique de 2010.

²⁸⁷ Article 13, loi n° 21/2012 du 14/06/2012 portant code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative, *J.O.R.R.* n° 29 du 16/07/2012. Remarquons qu'en pratique, ce délai de six mois est dépassé régulièrement en raison d'un considérable arriéré judiciaire dans les juridictions ordinaires. Voir entre autres New Times, (9 décembre 2014). *Reforms to expedite delivery of justice*.

²⁸⁸ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*.

conciliateurs²⁸⁹, ceux-ci révèlent que la durée du traitement des cas reste en moyenne bien en-dessous du délai légal d'un mois. Seuls certains dossiers dépassent, parfois largement, ce délai, ce qui affecte l'opinion des justiciables quant au travail des comités *Abunzi*. Ainsi, sur 26 dossiers analysés au niveau de la cellule, la durée moyenne du traitement était de 9 jours. Toutefois, 3 des 26 cas ont été traités dans un délai supérieur à un mois (respectivement 38, 42 et 52 jours). Au niveau du secteur, la moyenne était de 17 jours, mais 3 des 16 cas analysés avaient été traités au delà du délai légal (deux cas en 49 jours et un cas en 77 jours)²⁹⁰. En outre, il faut savoir qu'un cas pourra être résolu dans le délai légal, mais suite à plusieurs reports. Ces reports peuvent donc également avoir une influence négative sur la perception de la durée du traitement d'un cas par les *Abunzi*.

Si la rapidité de la justice *Abunzi* semble être globalement vérifiée et appréciée, des nuances doivent cependant y être apportées et conduire à la recherche de solutions pour améliorer le respect des délais légaux. Il était déjà noté en 2011 que « la durée parfois très longue des procédures et la multiplicité des instances par lesquelles

²⁸⁹ Lors de la collecte des données, une présélection a été faite sur les cas fonciers en général et les cas fonciers particuliers, impliquant des femmes en tant que partie plaignante. Cette analyse de registres exclut donc tous les autres types de litiges.

²⁹⁰ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Tableau décision et registre – ILPRC – baseline, Kigali*, non-publié, disponible sur demande. Il est important de noter que ces chiffres datent de 2011. Le monitoring des séances a montré que la durée moyenne entre le temps d'enregistrement du cas par le comité de conciliateurs de cellule et la première séance était en moyenne de 11 jours. D'après les décisions collectées en 2012, 10% des cas avaient été traités entre 1 et 3 mois, et 20% entre 3 et 6 mois. En 2012, il n'y avait aucun cas traité en plus de six mois en 2012. Néanmoins, en 2007, RCN J&D avait constaté que la durée du traitement était considérablement plus longue qu'en 2011 et en 2013 : la moyenne pour la durée de traitement des 156 cas analysés était d'un mois ou moins. Le pourcentage cumulé des cas analysés et traités en plus de trois mois était de 17% et de 9% pour les cas traités en plus de six mois. Voir RCN Justice & Démocratie, (mars 2013). *Projet « Justice communautaire, moteur de réconciliation », Rapport final*, Kigali, p. 57.

passent beaucoup de justiciables a [...] un impact certain sur l'attitude de ces derniers face aux *Abunzi* : plusieurs justiciables deviennent réfractaires à toute idée d'accord à l'amiable, portant leur part de responsabilité dans l'échec des conciliations »²⁹¹.

3.2.3. Le dialogue comme base de la conciliation : un principe encore à améliorer

Comme nous l'avons déjà évoqué, le système des comités *Abunzi* se fonde sur l'idée de concilier des parties et non de trancher un différend. Ceci implique donc une participation active des parties dans la résolution de leur conflit : afin de trouver une solution, chaque partie ne doit pas seulement rentrer en dialogue avec les conciliateurs, mais aussi avec l'autre partie. Ce principe du dialogue est détaillé par le ROI, selon lequel il revient en premier lieu au demandeur d'exposer son problème, ses prétentions et ce qu'il attend des conciliateurs. Ensuite, le défendeur peut répondre aux arguments du demandeur. Enfin, s'il le faut, la parole est accordée à chacune des parties pour répondre à d'éventuelles questions supplémentaires²⁹². En pratique, cet échange est apprécié par la population : selon les parties (33.3%) et les justiciables (38.8%) interrogés, il s'agit d'un intérêt majeur par rapport au rôle joué par les autorités locales²⁹³.

Néanmoins, cette appréciation de l'environnement favorable au dialogue n'implique pas que les parties soient pour autant disposées à effectivement entamer un dialogue: en effet, l'observation des séances de conciliation révèle que seulement 30.3% des parties au

²⁹¹ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Fonctionnement des comités conciliateurs (Abunzi) au Rwanda : Perception, observation et analyse (2009-2011)*, Kigali, p. 58.

²⁹² Article 20, points 8, 9 et 10, Règlement d'Ordre Intérieur, 2011.

²⁹³ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

niveau de la cellule, et 7.9% au niveau du secteur se sont mises à négocier directement entre elles²⁹⁴. Et même si dans 62.2% des cas observés au niveau de la cellule, les parties font des propositions de compromis, ce pourcentage ne s'élève qu'à 26.4% au niveau du secteur²⁹⁵. Ces chiffres montrent donc que le dialogue entre les parties, comme clef de voûte du fonctionnement des comités de conciliateurs, pourrait encore être mieux exploité. De manière plus globale, nous verrons dans la partie qui suit les défis à relever pour améliorer la qualité de la justice rendue devant les comités *Abunzi*.

3.3. DEFIS ET PISTES D'AMELIORATION

3.3.1. Le non-respect de certaines procédures applicables devant les comités de conciliateur

Le ROI et la loi organique de 2010 décrivent les étapes à suivre pour saisir le comité de conciliateurs, les responsabilités des instances qui y sont impliquées, ainsi que la procédure que le comité doit suivre lors de l'examen du conflit. Néanmoins, toutes ces procédures ne sont pas toujours respectées, ni par les autorités locales, ni par les comités de conciliateurs.

L'enregistrement de la requête

Lorsque le justiciable soumet son cas auprès du comité de conciliateurs, le secrétaire exécutif de la cellule est censé l'inscrire au rôle du comité, remplir les formulaires préalables et les transmettre au comité *Abunzi* pour que les parties soient convoquées. En pratique, les secrétaires exécutifs relèguent souvent cette responsabilité aux comités de conciliateurs et recommandent aux justiciables de s'adresser directement au comité de conciliateurs,

²⁹⁴ *Ibidem.*

²⁹⁵ *Ibidem.*

notamment à son président, pour enregistrer leur cas²⁹⁶. Il arrive aussi que le président du comité de conciliateurs accepte de recevoir directement les requêtes des justiciables, sans même l'intervention du secrétaire exécutif²⁹⁷.

Ce non-respect de la procédure s'explique de deux manières : d'une part, les secrétaires exécutifs sont soit surchargés de travail, méconnaissent les procédures légales, ou ne s'intéressent pas au travail des comités *Abunzi*²⁹⁸. D'autre part, certains conciliateurs peuvent ignorer le rôle et les compétences des autorités locales en matière de conciliation.

Dans le cas où les comités de conciliateurs enregistrent directement les requêtes, ils déterminent alors eux-mêmes si le cas relève de leur compétence ou pas. Or, souvent ils omettent cette analyse préalable²⁹⁹. En cas d'erreur, tout le processus à venir sera d'emblée faussé, notamment dans la phase de l'exécution où le tribunal pourra rejeter la demande d'apposer la formule exécutoire. La décision ne pourra donc pas être exécutée, engendrant frustration pour les parties qui auront perdu leur temps, et peut-être même de l'argent. En outre, les justiciables ne connaissent pas nécessairement les procédures applicables, ni les compétences des comités de

²⁹⁶ RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Nduba-Gasabo*, mars 2014 ; *Rapport formation globale à Rusororo-Gasabo*, mars 2014 ; *Rapport formation globale à Ruhuha- Bugesera*, mai 2014 ; *Rapport formation initiale : Kirehe, Mushikiri, Nyamugali et Nyarubuye à Kirehe*, septembre 2013 ; *Rapport formation initiale : Bumbogo et Rutaunga à Gasabo*, septembre 2013, Kigali, non-publiés.

²⁹⁷ RCN Justice & Démocratie, (mai 2014). *Rapport formation globale à Kabacuzi II-Muhanga*, Kigali ; *Rapport formation globale à Shyara-Bugesera*, Kigali, mai 2014, non-publiés.

²⁹⁸ A titre d'information, 50% des autorités de cellule et 30% des autorités de secteur citent le manque de temps pour l'enregistrement des cas, comme une difficulté pour remplir leur rôle vis-à-vis les comités de conciliateurs. RCN Justice et Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali, disponible sur commande.

²⁹⁹ RCN Justice & Démocratie, (mai 2014). *Rapport formation globale à Ruhuha-Bugesera et Rapport formation globale à Ngeruka- Bugesera*, Kigali, non-publiés.

conciliateurs, et ne sont donc pas capables de réclamer le respect de leurs droits. Au contraire, ils insisteront pour que le cas soit traité par les comités de conciliateurs alors que la décision ne sera pas « exécutable ».

Une autre irrégularité observée dans l'enregistrement de la requête, concerne le fait que les comités de conciliateurs envoient les convocations aux parties avant d'avoir formellement enregistré la requête dans leur registre. Ils le font alors le jour de tenue de la séance³⁰⁰. La date d'enregistrement inscrite dans le registre est donc erronée et, par conséquent, fausse le calcul du délai légal d'un mois entre l'enregistrement de la requête et la conclusion du cas par le comité de conciliateurs.

La convocation des parties

Après avoir reçu les formulaires qui ont en principe été préparés par le secrétaire exécutif, le comité de conciliateurs est censé convoquer immédiatement toutes les parties en cause, à se présenter à la séance. Si le comité de conciliateurs a la responsabilité de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les convocations parviennent aux destinataires³⁰¹, il peut se faire aider par les institutions administratives de base³⁰². En outre, le ROI prévoit que la convocation parvienne au destinataire au moins deux jours ouvrables avant la date de la comparution³⁰³. Mais en pratique, ce délai n'est pas toujours respecté : il arrive qu'une partie soit convoquée le jour même de la séance ou la veille, tel que le rapportent 10.2% des parties interrogées au niveau de la cellule et 18.2% au niveau du

³⁰⁰ RCN Justice & Démocratie, *Rapport suivi monitoring OSCs - CC secteur Shyamba-Bugesera*, Kigali, septembre 2013; *Rapport formation globale à Gisozi et Kacyiru-Gasabo*, Kigali, mars 2014 ; *Rapport formation globale à Jabana-Gasabo*, Kigali, avril 2014, non-publiés.

³⁰¹ Article 12, Règlement d'ordre intérieur, 2011.

³⁰² *Ibidem*, Article 13.

³⁰³ *Ibidem*, Article 14.

secteur³⁰⁴. De plus, la convocation sera parfois faite à l'oral par le comité de conciliateurs, faute de formulaires de convocation, ou directement transmise par la partie demanderesse³⁰⁵. Lorsque la convocation ne respecte pas les règles ou les délais établis, il est plus fréquent qu'une des parties soit absente à la séance, faisant perdre du temps à l'autre partie et au comité. En fait, les obstacles à la convocation des parties sont essentiellement d'ordre pratique : le manque de matériel, notamment des copies de convocation, et la distance entre les parties et le siège du comité, surtout au niveau des secteurs³⁰⁶.

Le choix des conciliateurs du siège

Avant le début de l'audience, les parties se conviennent sur le choix des trois conciliateurs auxquels ils soumettent leur différend. En cas de désaccord chaque partie en choisira un, et ces deux conciliateurs procéderont ensemble au choix du troisième³⁰⁷. En pratique, le deuxième scénario est le plus fréquent (61.1% des séances observées au niveau de la cellule et 73.4% au niveau du secteur)³⁰⁸ : cela semble indiquer que les parties sont peu enclines à trouver un consensus avant le début de la conciliation. Devant certains comités, cette deuxième hypothèse devient la norme, les autres possibilités n'étant plus présentées aux parties³⁰⁹. Les justiciables considèrent que le

³⁰⁴ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³⁰⁵ RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Bumbogo-Gasabo*, Kigali, avril 2014, non-publié et *Rapport formation globale à Rusororo-Gasabo*, Kigali, avril 2014, non-publié.

³⁰⁶ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*, non-publié.

³⁰⁷ Article 18, loi organique de 2010 et article 17 du Règlement d'ordre intérieur, 2011.

³⁰⁸ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³⁰⁹ RCN Justice & Démocratie, (mars 2014). *Rapport formation globale à Bumbogo-Gasabo*, Kigali, non-publié.

conciliateur choisi agit en tant qu'avocat ou défenseur de leurs intérêts, ce qui s'éloigne les *Abunzi* de la conception même de la conciliation. Il peut aussi arriver que les comités de conciliateurs ne laissent pas les parties choisir librement les trois membres devant siéger, préférant nommer eux-mêmes le troisième conciliateur; à savoir celui qui sait écrire et lire³¹⁰. Même si l'intention est bonne, la loi et les droits des parties ne sont donc pas respectés, ce qui peut compromettre le succès de la conciliation.

Dans certains comités, il arrive aussi que les présidents du comité siègent systématiquement, ce qui pourrait se justifier par leur capacité supérieure, ou la place privilégiée qu'ils occupent au sein du comité. De même, ce sont souvent les mêmes personnes qui agissent comme secrétaire du siège³¹¹. Ces arrangements implicites réduisent le libre choix offert aux parties par la loi. Mais cela affecte également le bon fonctionnement des comités de conciliateurs : certains *Abunzi* ne sont jamais choisis. D'une part, cela peut entamer l'intérêt et la motivation de ces conciliateurs, et d'autre part, cette situation peut générer des suspicions de trafic d'influence par les parties, et à plus large échelle, complètement discréditer l'ensemble du système aux yeux de la population.

Procédure de conciliation

Le déroulement de la conciliation est décrit en détail par le ROI³¹². Dans ce point, ne seront discutés que les constats opérés dans la pratique sur la bonne ou la mauvaise application de cette procédure. Le président du siège rappelle-t-il, brièvement, les devoirs des conciliateurs ? Demande-t-il aux parties de se présenter ? Leur explique-t-il la procédure pour prendre la parole ? De manière

³¹⁰ RCN Justice & Démocratie, (avril 2014). *Rapport formation globale à Nduba II-Gasabo*, Kigali, non-publié.

³¹¹ RCN Justice & Démocratie, (avril 2014). *Rapport de supervision de formation globale à Rutunga-Gasabo*, Kigali, non-publié.

³¹² *Ibidem*, Voir en particulier son article 20.

générale, les présidents et secrétaires du siège respectent mieux ces étapes de la procédure au niveau du secteur³¹³ : cela n'est pas étonnant, puisque les « meilleurs » conciliateurs de cellule sont souvent déplacés au niveau du secteur. Il est néanmoins important que toutes les personnes concernées par le processus de conciliation, et notamment les parties, en connaissent les règles pour en augmenter les chances de réussite.

D'après le ROI, si au cours de la séance de conciliation le siège parvient à concilier les deux parties, un procès-verbal de conciliation doit être établi³¹⁴. Si la conciliation échoue, les trois conciliateurs du siège doivent se retirer pour délibérer et convenir d'une décision à prendre³¹⁵. C'est alors le président du siège qui ouvre, dirige et clôture les discussions, et qui accorde la parole aux deux autres conciliateurs du siège³¹⁶. En pratique, il peut arriver que le siège ne se retire pas pour délibérer (5.1% des séances observées au niveau de la cellule et 13.6% au niveau du secteur) ou ne le fasse pas seul mais avec d'autres membres du comité (13.1% des séances observées au niveau de la cellule et 9.1% au niveau du secteur), notamment avec le président ou le vice-président, alors même qu'ils n'ont aucune voix délibérative s'ils ne font pas partie du siège³¹⁷. Cependant, leur influence dans la prise de décision neutralise en partie le droit des parties de choisir librement les conciliateurs qui traiteront leur affaire.

Le ROI prévoit également que le président du siège lise en public la solution choisie, à l'issue des délibérations. En cas d'impossibilité, il indique aux parties le jour où elles en prendront connaissance. Cela

³¹³ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³¹⁴ Article 24, premier paragraphe, Règlement d'ordre intérieur, 2011.

³¹⁵ Article 22, premier paragraphe, loi organique de 2010.

³¹⁶ Article 24, deuxième paragraphe, Règlement d'ordre intérieur, 2011.

³¹⁷ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

doit être fait dans une période ne dépassant pas les dix jours ouvrables³¹⁸. Dans tous les cas, y compris en cas de conciliation, la décision doit être disponible sous forme écrite et signée dans un délai ne dépassant pas les dix jours à compter de la prise de décision³¹⁹. Mais en pratique, ce délai n'est généralement pas respecté : très souvent, les parties attendent trois semaines (24.4% au niveau de la cellule et 45.9% au niveau du secteur) ou plus (31.8% au niveau de la cellule et 35.4% au niveau du secteur) pour recevoir le procès-verbal. Au niveau du secteur, les délais de transmission sont particulièrement longs, les comités étant plus éloignés des parties³²⁰. Ces délais peuvent non seulement compromettre l'avis de la population quant à l'efficacité des comités de conciliateurs, et éventuellement le degré d'acceptation de la décision par les parties.

3.3.2. La faiblesse qualitative des décisions et ses conséquences sur leur exécution

La loi ne donne pas de directives sur la manière dont les *Abunzi* doivent formuler leurs conclusions. Celles-ci doivent juste respecter la loi, la coutume du lieu (pourvu que celle-ci ne soit pas contraire à la loi écrite)³²¹ et plus implicitement, l'ordre public³²². Un premier critère d'appréciation des conclusions consiste à vérifier l'existence et la qualité de la formulation de la motivation de la décision. La qualité des conclusions d'une décision prise par les *Abunzi* (qu'il s'agisse d'une entente consentie entre les parties ou d'une décision prise par les *Abunzi*) peut également se vérifier via l'appréciation

³¹⁸ Article 24, dernier paragraphe, Règlement d'ordre intérieur, 2011.

³¹⁹ Article 22, troisième paragraphe, loi organique de 2010.

³²⁰ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³²¹ Article 21, premier paragraphe, loi organique de 2010.

³²² L'article 24, dernier paragraphe de la loi organique de 2010 indique que le président du tribunal de base ne peut refuser d'apposer la formule exécutoire à la décision du comité de conciliateurs que si celle-ci ou son exécution est contraire à l'ordre public.

faite dans certains jugements rendus par les tribunaux de base. Un dernier indicateur concerne enfin leur degré d'exécution : lorsque les décisions respectent la loi et la coutume, et qu'elles sont bien motivées, alors elles sont mieux acceptées par les parties et sont en principe exécutées de manière automatique.

Examen par les tribunaux de base des conclusions des comités de conciliateurs

La loi prévoit que toute partie qui n'est pas satisfaite de la décision du comité de conciliateurs de secteur peut saisir le tribunal de base qui connaîtra du fond de l'affaire en premier et en dernier ressort. Quand les juges confirment la décision du comité de conciliateurs, il est possible d'en déduire que cette dernière respectait la loi. Sur 60 jugements analysés au niveau des tribunaux de base³²³, seule la moitié des décisions des comités de conciliateurs a été confirmée par les juges. Dans la plupart des cas, les décisions ont été infirmées à cause d'une mauvaise application de la loi ou d'une mauvaise interprétation des preuves et de la législation par le comité de conciliateurs.

Le tribunal de base peut également se prononcer sur la qualité de la décision rendue par les comités de conciliateurs, lorsque la partie intéressée cherche à en obtenir l'exécution forcée. Le président du tribunal de base doit alors décider s'il va y apposer ou non la formule exécutoire³²⁴. En principe, il peut refuser de le faire si la décision ou son exécution est contraire à l'ordre public³²⁵. En pratique, l'apposition de la formule exécutoire par les tribunaux de base est refusée pour d'autres raisons que le risque éventuel pour l'ordre public. Les juges justifient leur refus en expliquant que les décisions

³²³ Ces jugements des tribunaux de base ont donc pour objet l'appel contre une décision d'un comité de conciliateurs de secteur. Tous les jugements analysés concernent des litiges fonciers.

³²⁴ Article 24, deuxième et troisième paragraphe, loi organique de 2010.

³²⁵ Article 24, quatrième paragraphe, loi organique de 2010.

des comités de conciliateurs sont « incomplètes » : entre autres, manque de preuves, identification incomplète des parties, absence des signatures des parties ou du cachet des conciliateurs, non-conformité de la décision à la loi, manque de précision sur l'objet du litige, ou encore le fait que l'objet du litige ne soit pas du ressort ou de la compétence du comité de conciliateurs. Ainsi, l'ordre public n'est invoqué que très rarement pour refuser l'apposition de la formule exécutoire³²⁶. De manière générale, il est important de noter que les juges des tribunaux de base ont une appréciation modérée de la qualité des décisions des comités de conciliateurs.

Une autre erreur commise par les comités de conciliateurs concerne l'imposition d'amendes. La loi dispose qu'en matière pénale, les conciliateurs ne peuvent pas prononcer les peines prévues par les dispositions pénales³²⁷. Il apparaît pourtant que certains comités de conciliateurs imposent des amendes (par exemple 10.000 francs rwandais) dans le cadre de litiges de nature pénale³²⁸, ce qui est absolument contraire à la loi³²⁹. Dans certains cas isolés il a pu être observé que de telles sommes pouvaient se retrouver dans la caisse du secteur. Notons cependant que si ce type de sanction est illégal dans le cadre d'une décision prise par les *Abunzi*, il peut malgré tout arriver que les parties s'entendent par elles-mêmes sur le paiement d'une indemnité à l'issue de la conciliation.

³²⁶ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³²⁷ Article 21, deuxième paragraphe, loi organique de 2010.

³²⁸ RCN Justice & Démocratie, (décembre 2013). *Rapport formation initiale à Gashonga et Rwimbogo-Rusizi*, Kigali, non-publié.

³²⁹ RCN Justice & Démocratie, (avril 2014). *Rapport formation de rappel des agents de monitoring des organisations partenaires ARAMA et IMBARAGA et des agents du Ministère de la Justice sur le technique de monitoring-coaching, cellule Rukaragata de Mushishiro à Muhanga*, Kigali, non-publié.

Le manque de motivation des conclusions des comités de conciliateurs

Selon les parties interrogées, les décisions des comités de conciliateurs sont généralement mal motivées. Un tiers d'entre elles déclare que les conciliateurs n'ont pas motivé leur décision, un tiers indique ne pas avoir compris la décision prise, et plus de la moitié estime que les conclusions du comité de conciliateurs n'étaient pas justes. Les parties qui n'avaient pas compris la décision précisent en fait ne pas savoir ce que chacune d'entre elles doit faire, qui est la partie gagnante ou perdante. Certaines estiment également que la décision ne concerne pas l'objet du litige ou que la loi et les preuves, auxquelles il est fait référence dans les conclusions, n'ont aucun rapport avec le différend. Pour d'autres enfin, la décision fait mention de personnes qui ne seraient pas des parties prenantes au conflit³³⁰.

Pour justifier leurs décisions, lorsqu'elles sont motivées, les conciliateurs font généralement référence aux preuves, documents et autres justificatifs présentés par les deux parties. Parfois, les preuves ne proviennent que d'une seule partie (31.1% des séances observées au niveau de la cellule et 12% au niveau du secteur). En outre, dans certains cas, la motivation ne se base sur aucune preuve (17.1% des séances observées au niveau de la cellule ; jamais observé au niveau du secteur). Les conciliateurs ne se basent que partiellement sur des éléments issus de visites sur le terrain (24.8% des séances observées au niveau de la cellule et 24% au niveau du secteur) ou de témoignages (17.8% des séances observées au niveau de la cellule et 16% au niveau du secteur). Quant à la référence à la loi, elle est plus fréquente, mais est souvent faite de manière trop générale (59.6% des séances observées au niveau de la cellule et 60% au niveau du secteur) ou inappropriée pour le différend en question

³³⁰ RCN Justice & Démocratie, (2014). Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013, Kigali.

(14.7% des séances observées au niveau de la cellule ; jamais observé au niveau du secteur)³³¹. Dans certains comités, les *Abunzi* se réfèrent plus aux coutumes qu'aux lois³³².

Sur ce qui précède, notons que la motivation des décisions est souvent de meilleure qualité au niveau du secteur. Ceci peut s'expliquer par une éventuelle différence de capacités des conciliateurs aux deux niveaux, mais aussi par le fait qu'il existe en principe plus de preuves documentaires disponibles au niveau des secteurs, notamment suite à l'analyse préalable du dossier par le comité de cellule. Au niveau des cellules, la faible motivation des décisions peut s'expliquer par le manque de capacité des conciliateurs à identifier les éléments sur lesquels se baser, à croiser les informations pour prendre une décision, et par leur manque de connaissances juridiques.

En termes de conséquences, ce manque de motivation engendre un faible niveau d'acceptation de la décision par les parties, surtout par celle qui s'estime « lésée » par la décision. Par ailleurs, cela risque de compliquer l'exécution de la décision. Ceci questionne également la durabilité du règlement du conflit : un sentiment d'arbitraire et de méfiance peut se développer vis-à-vis des comités de conciliateurs. En termes de résolution du conflit, les conséquences peuvent être catastrophiques : seul un tiers des parties interrogées estime que la conclusion de la conciliation ou la décision prise a contribué ou contribuera effectivement à résoudre le conflit de manière durable³³³.

³³¹ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³³² RCN Justice & Démocratie, (mars 2014). *Rapport formation globale à Bumbogo-Gasabo*, Kigali, non-publié.

³³³ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

Enfin, lorsque les points d'accord ou de désaccord entre les parties ne sont clairement établis par le comité de conciliateurs de cellule, la tâche du comité de secteur en appel sera plus difficile, car à ce niveau, seuls les points de désaccord entre les parties doivent être examinés.

Exécution des conclusions des comités de conciliateurs

La loi prévoit que la décision des conciliateurs peut être exécutée volontairement, à la demande de la partie intéressée, ou de manière forcée en cas de refus par l'une des parties de se conformer à la décision. Dans ce cas précis, la partie intéressée demande alors par écrit ou oralement au président du tribunal de base du ressort d'apposer la formule exécutoire.

Selon presque la moitié des parties interrogées (45.2%), les conclusions des comités de conciliateurs n'ont pas été suivies d'effets³³⁴. Lorsqu'elles l'ont été, c'était le plus souvent après une exécution forcée. En effet, l'exécution volontaire n'est faite que dans une minorité de cas (20.0% des parties interrogées). Généralement la partie intéressée fait appel au secrétaire exécutif pour exécuter la décision du comité de conciliateurs (40.0% des parties interrogées), ou aux conciliateurs eux-mêmes (40.0% des parties interrogées)³³⁵. Toutefois, même lorsque ces deux instances appuient la partie « gagnante », il n'est pas assuré qu'elle obtienne véritablement gain de cause. De manière générale, toutes les exécutions (volontaires et forcées) prennent beaucoup de temps (cf. *tableaux 5 et 6*)

³³⁴ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³³⁵ *Ibidem*. Notons toutefois que les conciliateurs n'ont pas de mandat légal pour exécuter leurs propres décisions.

Tableau 5: Temps écoulé entre les dates de la conclusion du comité de conciliateurs et son exécution effective

Tableau 5 : Temps écoulé entre la conclusion et l'exécution	Parties dont les conclusions ont été exécutées %
Moins de 1 mois	15,5%
Entre 1 et 3 mois	16%
Entre 3 et 6 mois	41,5%
Entre 6 mois et 1 an	20%
Plus de 1 an	7%
Total	100%

Source : Entretiens des parties, baseline, 2013

Tableau 6: Temps écoulé depuis la date de la conclusion du comité de conciliateurs (pour les parties dont les conclusions n'ont pas encore été exécutées)

Tableau 6 : Temps écoulé depuis la conclusion	Parties dont les conclusions n'ont pas été exécutées %
Entre 1 et 3 mois	22%
Entre 3 et 6 mois	29%
Entre 6 mois et 1 an	38%
Plus de 1 an	11%
Total	100%

Source : Entretiens des parties, baseline, 2013

Rappelons que le délai légal pour l'exécution forcée d'une décision des comités de conciliateurs, tout comme pour les jugements des tribunaux ordinaires, est de trois mois³³⁶. On constate dans les tableaux ci-dessus que ce délai n'est pas toujours respecté. Rappelons qu'il commence à courir au moment où la partie intéressée en demande l'exécution à l'instance habilitée. Les chiffres ci-dessus doivent donc être nuancés car le long délai d'exécution peut aussi – au moins partiellement – être imputable à la partie intéressée. Celle-ci peut par exemple ignorer vers quelle instance se tourner pour obtenir l'exécution de la décision, ne pas avoir les moyens de se rendre à cette instance ou tout simplement ne pas avoir cru en l'effectivité de la décision (notamment, lorsqu'elle sait que la partie « perdante » ne dispose pas de moyens suffisants). Dans tous les cas, les longs délais d'exécution nuisent à l'efficacité du système dans son ensemble et à la confiance des justiciables. Ce manque de confiance ressort clairement des entretiens avec les parties : à la question de savoir pourquoi la décision n'a pas été suivie d'effets, 40.5% des parties répondent qu'elles se sont opposées à l'exécution car elles n'étaient pas d'accord avec la conclusion, tandis qu'autant de répondants (40.5%) déclarent que c'est l'autre partie qui s'est opposée à l'exécution, car elle n'était pas d'accord avec la conclusion³³⁷. Ces chiffres sont peu satisfaisants quant à l'efficacité de la dimension « conciliatoire » des comités.

En ce qui concerne l'autorité qui a exécuté la décision, il faut souligner que 28.9% des parties interrogées au niveau des cellules, et 11.1% au niveau des secteurs, ont fait exécuter leur décision par le comité de conciliateurs lui-même³³⁸, alors que cela ne fait pas partie

³³⁶ Article 202, premier paragraphe, Loi n° 21/2012 du 14/06/2012 portant code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative, *J.O.R.R.* n° 29 du 16/07/2012.

³³⁷ Il faut noter que dans 19% des cas, il y a eu « report de l'exécution ». RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³³⁸ *Ibidem*.

de leur mandat. Souvent, les conciliateurs exécutent spontanément les décisions par « commodité » et « pour faciliter la vie des parties ». Ceci répond notamment à un besoin de rapidité pour clore l'affaire³³⁹. Si l'intention est bonne, au-delà de compétence, plusieurs problèmes se posent. D'abord, il n'y a aucune séparation entre l'instance qui résout le conflit et celle qui met en œuvre la solution, ce qui peut influencer le comité de conciliateurs dans ces deux étapes. En outre, le risque de corruption peut augmenter, en particulier lorsqu'il s'agit de recouvrir une dette. Enfin, ce cumul des mandats alourdit encore la charge de travail des *Abunzi*, surtout lorsque l'exécution nécessite une visite de terrain.

En principe, l'exécution doit être effectuée par les secrétaires exécutifs de la cellule ou du secteur et les agents des maisons d'accès à la justice (MAJ)³⁴⁰. Ce sont eux qui doivent lire, interpréter et mettre en œuvre ce qui a été décidé, alors même que des problèmes de forme ou de fond peuvent compliquer leur tâche (tableau 7).

³³⁹ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*, non-publié.

³⁴⁰ Les huissiers de justice professionnels sont également compétents pour exécuter les conclusions des comités de conciliateurs. En pratique et en comparaison avec les secrétaires exécutifs et les agents des MAJ, ils ne font que très rarement. Pour cette raison, les huissiers de justice professionnels n'ont pas été inclus dans le public cible de cette étude.

Tableau 7: Types de difficultés mentionnés par les MAJ et les autorités locales interrogés sur l'exécution des décisions des comités de conciliateurs de cellule et de secteur (les % indiquent le nombre de fois où la difficulté a été mentionnée par les répondants)

	MAJ		Autorités locales	
	Au niveau de la cellule (%)	Au niveau du secteur (%)	Au niveau de la cellule (%)	Au niveau du secteur (%)
Selon vous, quelles sont les difficultés rencontrées le plus fréquemment lors de l'exécution des décisions des comités de conciliateurs ? Plusieurs réponses possibles				
Facteurs internes				
Décision incomplète	9	22	30	40
Décision incompréhensible	64	64	55	60
Erreurs dans les décisions (les mesures ou les dimensions des champs, la localisation...)	54	57	40	50
Facteurs externes				
Insolvabilité de la partie « perdante » qui rend l'exécution difficile	18	21	25	30
Deux décisions avec cachet exécutoire pour un même cas	45	43	25	20
Pressions externes pour assurer l'exécution alors que le cas a été ouvert en appel	0	0	30	10
Refus de la partie « perdante » à l'exécution	54	29	40	30
Insécurité (objet de menaces physique/psychologique)	27	21	25	10
Implication sans prise en charge de coûts (transports, etc.)	27	29	15	10
Apposition de la formule exécutoire par le tribunal de base alors que le cas est en appel au niveau du comité de conciliateurs de secteur	36	36	22	10

Source : Entretiens individuels des agents des Maisons d'accès à la justice et Entretiens individuels des autorités locales

Le fait que beaucoup de décisions soient jugées incomplètes ou incompréhensibles peut être expliqué par le fait que les comités de conciliateurs ne disposent pas d'assez de formulaires standards de procès-verbal qui les aideraient à fournir toutes les informations nécessaires. De plus, lorsqu'ils en disposent, ils ne savent pas nécessairement les remplir correctement.

Un problème particulier concerne l'exécution de décisions de cellule, alors même que l'une des parties a interjeté appel au niveau du secteur. En 2013, le ministère de la Justice a tenté de pallier à cette difficulté en consolidant une pratique consistant pour la partie intéressée à obtenir une attestation de non-appel au niveau du secteur avant de réclamer la formule exécutoire.

Dans l'exécution de la décision, les agents des MAJ et les autorités locales ne constatent pas seulement un problème de qualité des décisions, mais rapportent aussi qu'il arrive que la partie « perdante » n'ait tout simplement pas les moyens de l'exécuter ou refuse de le faire. Parfois les autorités locales subissent également des pressions pour exécuter une décision alors qu'un appel a été formé. Le manque de moyens et le sentiment d'insécurité entourent également l'exécution des décisions par les autorités locales. De plus, ce ne sont pas des huissiers professionnels : ils ont beaucoup d'autres attributions et disposent de peu de temps pour les exécutions. Il n'existe pas non plus de cadre pour assurer le suivi des exécutions par ces agents et autorités.

En conclusion, l'exécution des décisions des comités de conciliateurs est compliquée sur deux points majeurs. Premièrement, les décisions sont souvent incomplètes, incompréhensibles ou contiennent des erreurs et sont difficilement exécutables. Deuxièmement, des facteurs externes peuvent entraver la bonne exécution des décisions. Dans tous les cas, c'est le justiciable qui en est victime.

3.3.3. Défis opérationnels : le manque de moyens

Les défis matériels et logistiques et leurs conséquences

Les comités de conciliateurs ne travaillent pas toujours dans des conditions optimales: le matériel de base n'est pas toujours disponible et les salles sont inadaptées ou inexistantes, induisant souvent que les séances se tiennent dans le bureau de la cellule ou du secteur, ou dans le bureau du secrétaire exécutif. Il arrive aussi régulièrement que le comité se réunisse à l'extérieur. Lors des activités de monitoring, il a été observé que certains comités ne disposaient pas de cachet, d'encre, de stylo, de formulaires standards de notification, de convocation ou de procès-verbal, ou de registres de requêtes³⁴¹. De plus, les outils utilisés par les comités *Abunzi* n'étaient pas toujours les mêmes partout³⁴², même si le ministère de la Justice a développé des formulaires standards.

Ce manque de ressources des comités de conciliateurs peut avoir de nombreuses répercussions négatives sur leur travail. Premièrement, il peut entraver le respect des procédures : faute d'avoir le formulaire nécessaire, les comités de conciliateurs doivent par exemple convoquer les parties oralement³⁴³, tandis que le ROI prévoit que cela doit être fait de manière écrite³⁴⁴. En outre, cela peut allonger la durée ou bloquer la procédure de résolution des conflits, par exemple lorsqu'une séance doit être reportée parce que la salle n'est pas disponible. Le manque d'accès aux lois, à la documentation juridique et aux ouvrages didactiques sur la médiation entraînent une faible maîtrise des techniques de médiation et une faible qualité de la

³⁴¹ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³⁴² RCN Justice & Démocratie, (septembre 2013). *Rapport formation initiale à Nyamata, Musenyi, Ntarama et Rilima-Bugesera*, Kigali, non-publié.

³⁴³ RCN Justice & Démocratie, (septembre 2013). *Rapport formation initiale à Bumbogo et Rutaunga-Gasabo*, Kigali, non-publié.

³⁴⁴ Article 12, quatrième paragraphe, Règlement d'ordre intérieur, 2011.

motivation des décisions. Finalement, le suivi du travail des comités de conciliateurs, notamment par le ministère de la Justice, devient plus compliqué lorsque les registres des comités ne sont pas correctement tenus. Conscient de toutes ces difficultés, le ministère fait des efforts dans la reproduction et distribution de moyens matériels, notamment en partenariat avec des ONG telles que RCN J&D³⁴⁵.

Mais l'une des conséquences les plus négatives liée au manque de ressources est la suivante : les comités de conciliateurs sont parfois amenés à demander des contreparties pour le traitement des cas. A peu près un quart des parties interrogées au niveau de la cellule, et la moitié au niveau du secteur déclare avoir reçu une demande de contrepartie des comités de conciliateurs pour acheter du matériel, pour la convocation, pour des descentes ou – majoritairement – pour l'acquisition du procès-verbal³⁴⁶. Parfois, ce sont même les autorités qui demandent aux parties de « contribuer aux frais de la conciliation » : c'est alors le secrétaire exécutif qui exige que les parties achètent le papier pour le comité de conciliateurs³⁴⁷. Dans un comité, les conciliateurs exigeaient 30.000 francs rwandais pour effectuer les visites de terrain, celles-ci étant faites par les douze membres du comité et non par les trois membres du siège³⁴⁸. Ce manque de ressources entrave aussi le droit de la population d'accéder à une justice de proximité gratuite et équitable. En outre,

³⁴⁵ Dans le cadre du projet ILPRC, RCN J&D a soutenu, en complément des formations octroyées, les comités *Abunzi* de cellule et de district de 15 districts du pays en leur distribuant un kit pédagogique (guide *Abunzi*, recueil de textes,...), des formulaires standard (convocation, notification, décision,...) ainsi que du matériel (des malles, rames de papier, classeurs, perforateurs, boîtes carbone, stylos, fardes chemises, agrafeuses et agrafes, cahiers, tampons encreurs) et des écharpes *Abunzi*.

³⁴⁶ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

³⁴⁷ *Ibidem*, Entretien autorité locale de cellule, Nyanza.

³⁴⁸ RCN Justice & Démocratie, (mai 2014). *Rapport formation globale à Mayange-Bugesera*, Kigali, non-publié.

la demande de contributions financières ou matérielles aux parties entache l'impartialité présumée des conciliateurs : ces contributions sont-elles réellement nécessaires à l'exercice de leur mandat, ou révèlent-elles une forme, même bénigne, de corruption ?

Absentéisme parmi les conciliateurs

L'absentéisme des *Abunzi* aux séances de conciliation est de l'ordre de 30% ; absentéisme particulièrement marqué pour les femmes³⁴⁹.

La loi prescrit que le service des conciliateurs est bénévole, mais leur affiliation à la mutuelle de santé ainsi que celle de cinq membres de leur famille est prise en charge par l'Etat. Ce travail bénévole implique du temps qui détourne les conciliateurs de leurs activités professionnelles et prive proportionnellement nombre d'entre eux d'une source de revenus. Il n'est dès lors pas surprenant que certains conciliateurs s'absentent des séances de leur comité. Au-delà du bénévolat imposé, un ensemble d'autres facteurs contribue à l'absentéisme : le mandat des conciliateurs est long (cinq ans) ; ils ne sont pas toujours élus de leur pleine volonté ; il y a parfois du retard dans le paiement de leur affiliation à la mutuelle de santé et il n'y a pas de prise en charge au-delà de cinq dépendants ou membres de la famille ; il y a un certain éloignement géographique entre leur lieu de résidence et le lieu des séances du comité de conciliateurs, surtout au niveau du secteur, et les frais de transport et de communication ne sont pas pris en charge. L'absentéisme est d'autant plus marqué lors de la haute saison agricole, alors qu'il y a un besoin plus intense de main-d'œuvre dans les champs. De plus, ces personnes « intègres et reconnues pour leur aptitude à concilier », accumulent souvent d'autres fonctions, sont engagés dans la communauté et sont souvent sollicités pour d'autres responsabilités (agronomes, instituteurs, comités de santé, comités de jeunes, etc.). Il faut savoir

³⁴⁹ RCN Justice & Démocratie, (2014). Résultats *baseline* projet ILPRC – septembre-décembre 2013, Kigali.

que tous ces facteurs ont encore plus d'impact sur les femmes, qui disposent de moins de ressources et qui ont la charge de leurs foyers. Ce point fera l'objet d'une discussion plus détaillée ci-dessous. En outre, certaines femmes peuvent être découragées car elles sont moins souvent élues au siège des comités *Abunzi*.

Le fait que certains conciliateurs ne soient pas présents aux séances de conciliation a des conséquences importantes sur le processus de conciliation : cela limite le choix des conciliateurs au siège par les parties ; la charge de travail augmente pour les conciliateurs les plus impliqués ; des séances doivent être reportées, et le traitement des cas est donc rallongé, engendrant l'allongement de la durée du conflit, et la perte de confiance des parties en conflit.

3.3.4. Défis de collaboration et d'ingérence

*Nature de la collaboration entre les autorités locales, les MAJ, les juges et les comités de conciliateurs*³⁵⁰

En vertu de la loi, de nombreux acteurs sont compétents pour agir aux côtés des comités de conciliateurs. Mais leurs mandats et rôles, ainsi que la nature de leur collaboration sont bien différents. Parfois leurs interventions ne trouvent pas de fondement dans la loi, mais seulement en pratique.

³⁵⁰ Pour rappel, les répondants au niveau de la cellule étaient les secrétaires exécutifs et les chargés du bureau de développement socioéconomique, et au niveau du secteur, les secrétaires exécutifs et les chargés d'état civil.

Tableau 8: Nature de la collaboration entre les autorités locales (de la cellule et du secteur) et les comités de conciliateurs

Tableau 8 : Quelle est la nature de votre collaboration avec les <i>Abunzi</i> ?	Autorités de cellule %	Autorités de secteur %
Mise à disposition du bureau pour la séance	85	80
Réception et enregistrement de cas	80	90
Mettre à disposition des <i>Abunzi</i> de fournitures de bureau	80	70
Archivage d'outils et matériels des <i>Abunzi</i>	70	70
Donner des conseils techniques aux <i>Abunzi</i>	70	80
Organiser des réunions de travail avec les <i>Abunzi</i>	65	90
Exécution des décisions des <i>Abunzi</i>	60	40
Transmission des convocations, notifications et procès-verbaux de décisions	50	40
Suivi du travail des <i>Abunzi</i>	40	40
Assurer la sécurité des <i>Abunzi</i> lors de descentes sur terrain	35	20

Source : *Entretiens individuels des autorités locales*

Dans ce tableau, on se rend compte que les autorités de cellule n'enregistrent pas toujours les requêtes, alors que la loi leur donne expressément cette responsabilité³⁵¹. Comme mentionné précédemment, les autorités locales relèguent parfois cette responsabilité aux comités de conciliateurs, non par méconnaissance de la loi, mais plutôt en raison de la multiplicité des tâches et des responsabilités qui leur incombent.

³⁵¹ Article 5, deuxième et troisième paragraphe, loi organique de 2010.

Tableau 9: Nature de la collaboration entre les Maisons d'Accès à la Justice et les comités de conciliateurs

Tableau 9 : Quelle est la nature de votre collaboration avec les Abunzi ?	Agents MAJ sur comités de cellule %	Agents MAJ sur comités de secteur %
Assurer la formation des <i>Abunzi</i>	100	100
Donner des conseils techniques aux <i>Abunzi</i>	91	93
Donner des conseils juridiques aux <i>Abunzi</i>	73	77
Plaider auprès des différentes instances locales pour améliorer les conditions de travail des <i>Abunzi</i>	73	71
Recevoir et traiter les rapports des <i>Abunzi</i>	54	43
Organiser des séances/ateliers de travail avec les <i>Abunzi</i>	36	57

Source : Entretiens individuels des agents des Maisons d'accès à la justice

Il est important de souligner qu'aucune loi ne confère une responsabilité spécifique aux MAJ quant à la formation ou à l'encadrement des comités de conciliateurs. Cette compétence découle de l'organisation interne du ministère de la Justice. Cela soulève cependant certaines questions quant aux liens existant entre les MAJ, qui relèvent du pouvoir exécutif, et les *Abunzi*, qui sont rattachés au pouvoir judiciaire et qui devraient donc bénéficier d'une indépendance d'action vis-à-vis de l'exécutif. Ceci peut s'interpréter de l'article 60 de la Constitution rwandaise qui concerne la séparation, l'indépendance et la complémentarité des 3 pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et s'appliquer aux comités de conciliateurs du fait que l'article 159 qui les concerne se trouve dans la section 4 du chapitre 5 intitulé « Pouvoir judiciaire ». De plus, le ROI consacre dans son article 8 ce principe d'indépendance du comité *Abunzi* : en théorie, le comité ne peut être influencé ni recevoir d'injonctions d'aucune instance, qu'il s'agisse des autorités administratives de base ou centrales, des autorités judiciaires ou de

l'unité de coordination des activités des comités des conciliateurs. Si l'encadrement des *Abunzi* par les MAJ se pérennise effectivement, et sans fondement légal, les *Abunzi* pourraient avoir l'impression d'être hiérarchiquement responsables devant les MAJ. En outre, selon les données recueillies, les MAJ assurent déjà des formations, fournissent des conseils juridiques et techniques, reçoivent et traitent les rapports des comités de conciliateurs. Tandis que des échanges et collaborations entre les différents acteurs de la justice de proximité (y compris les MAJ) sont certainement bénéfiques pour leur fonctionnement, l'indépendance des comités de conciliateurs est cruciale pour qu'ils puissent se développer correctement. C'est de cette manière que les comités de conciliateurs pourront pleinement assumer leur rôle démocratique, en fournissant un cadre de conciliation par et pour le peuple rwandais.

Tableau 10 : Nature de la collaboration entre les juges des tribunaux de base et les comités de conciliateurs

Tableau 10 : Quelle est la nature de votre collaboration avec les <i>Abunzi</i> ?	Juge TB concernant les comités de cellule %	Juge TB concernant les comités de secteur %
Donner des conseils techniques aux <i>Abunzi</i>	71	70
Apporter des conseils juridiques aux <i>Abunzi</i>	71	50
Donner des conseils aux <i>Abunzi</i> en cas de prise de décisions non conformes à la loi/aux procédures	71	60
Apposer la formule exécutoire	43	30
Organiser des séances/ateliers de travail avec les <i>Abunzi</i>	14	30
Lors de la journée porte ouverte, parler sur le fonctionnement des <i>Abunzi</i>	14	10

Source : Entretiens individuels des juges des tribunaux de base

La collaboration entre les juges des tribunaux ordinaires et les *Abunzi* des comités de conciliateurs consiste principalement en un support technique : étant des juristes professionnels, qui traitent les décisions des comités de conciliateurs de secteur en appel, les juges sont très bien placés pour donner des conseils aux comités de conciliateurs³⁵². Or, non seulement il n'existe aucun mécanisme formel pour assurer l'encadrement et le suivi que les magistrats peuvent fournir, mais il n'y a pas non plus d'espace ou d'occasions favorisant les échanges avec les *Abunzi*. Or les juges pourraient agir en soutien et jouer un rôle de mentor auprès d'eux en complément du travail opéré par les MAJ qui sont de facto mandatés par le ministère de la Justice pour former et encadrer les *Abunzi*.

Considérant que les juges sont à même d'observer en première ligne les lacunes des *Abunzi* sur le terrain, ceci constituerait une véritable opportunité de renforcer les capacités des conciliateurs.

De plus, l'instauration de mécanismes formels d'encadrement via les tribunaux de base permettrait à la Cour Suprême d'assurer les fonctions de contrôle qui sont les siennes en tant que plus haute instance de l'organisation judiciaire³⁵³, tout en marquant le rattachement prépondérant des comités *Abunzi* au système judiciaire, plutôt qu'aux instances administratives.

Une telle approche contribuerait *in fine* à un plus grand respect des principes de bonne gouvernance, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice.

³⁵² Si les chiffres obtenus apparaissent relativement élevés, il faut noter qu'ils prennent en compte les réponses de magistrats ayant déjà donné des conseils aux *Abunzi* au moins une fois. En pratique, on peut penser que ce support technique reste plutôt limité.

³⁵³ On pourrait penser, notamment, à intégrer un suivi du travail des comités *Abunzi* dans sa dimension juridique dans le cadre des activités du service de l'inspection de la Cour Suprême.

Les difficultés de collaboration

Dans leurs rapports avec les comités de conciliateurs, les autorités locales, les agents des MAJ et les juges des tribunaux de base rencontrent plusieurs difficultés. Pour les autorités locales, le grand défi est de trouver du temps pour remplir leur rôle auprès des comités de conciliateurs, parmi la diversité des tâches qui leur est attribuée (*cf. tableau 11*).

Tableau 11: Difficultés rencontrées par les autorités locales (de la cellule et du secteur) pour remplir leur rôle vis-à-vis les comités de conciliateurs

Tableau 11: Quelles difficultés rencontrez-vous pour remplir votre rôle vis-à-vis des <i>Abunzi</i> ?	Autorités de cellule %	Autorités de secteur %
Multiplicité des responsabilités	90	80
Manque de disponibilité pour mettre à disposition le bureau ou les outils pour les <i>Abunzi</i>	70	50
Manque de temps pour l'enregistrement des cas	50	30
Priorité accordée aux contrats de performance	50	10
Manque de temps/moyens dans le suivi des cas (transmission des convocations, notifications et PV)	40	50
Manque de moyens pour organiser des réunions avec les <i>Abunzi</i>	35	10

Source : Entretiens individuels des autorités locales

Pour les agents des MAJ et les juges des tribunaux de base, la difficulté principale concerne la coordination et la communication (*cf. tableaux 12 et 13*).

Tableau 12: Difficultés rencontrées par les MAJ dans leur collaboration avec les comités de conciliateurs

Tableau 12 : Quelles difficultés rencontrez-vous le plus fréquemment dans votre collaboration avec les <i>Abunzi</i> ?	Agents MAJ sur comités de cellule %	Agents MAJ sur comités de secteur %
Absence de mécanisme de coordination de différents acteurs en faveur des <i>Abunzi</i>	82	79
Absence ou faiblesses des canaux de communication/cadres d'échanges	82	79
Manque de disponibilité et moyens pour organiser des rencontres régulières avec les <i>Abunzi</i>	82	86
Manque de moyens de transport pour faciliter le suivi des <i>Abunzi</i>	82	86
Pas des moyens de transport et de communication mis à disposition des <i>Abunzi</i>	73	86

Source : Entretiens individuels des agents des Maisons d'Accès à la Justice

Tableau 13: Difficultés rencontrées par les juges des tribunaux de base dans leur collaboration avec les comités de conciliateurs

Tableau 13 : Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans votre collaboration avec les <i>Abunzi</i> ?	Juge TB concernant les Comités de cellule %	Juge TB concernant les Comités de secteur %
Manque de disponibilité et moyens pour organiser des rencontres avec les <i>Abunzi</i>	71	70
Manque d'un cadre d'échange régulier sur les compétences et rôles des acteurs du système de conciliation	57	60

Source : Entretiens individuels des juges des tribunaux de base

Les ingérences des autorités locales dans le fonctionnement des comités de conciliateurs

A différentes étapes de la procédure, on observe des ingérences dans le travail des comités *Abunzi* de la part des autorités locales, notamment des secrétaires exécutifs : que ce soit au moment de l'enregistrement des cas (comme le renvoi préalable vers d'autres instances), lors de la qualification des faits, de la transmission des convocations ou des notifications, voire même lors de la prise de certaines décisions. Il est vrai que pour ce qui est de leur fonctionnement quotidien (besoins de matériel, espace de travail, etc.), les comités de conciliateurs dépendent fortement des autorités locales. En l'absence de personnes-ressources ou d'une structure véritablement opérationnelle pour les soutenir, les *Abunzi* se tournent vers les autorités locales lorsqu'il s'agit de chercher des conseils sur la conduite de leurs travaux ou des informations de nature juridique.

En effet, si les MAJ ont le mandat d'encadrement des *Abunzi* et que certains de leurs agents peuvent leur dispenser de temps à autre des formations ponctuelles, rappelons qu'elles ne sont installées qu'au niveau des districts et ne comptent que trois agents par bureau. Elles ont donc *de facto* des capacités d'encadrement très limitées, tout comme, dans la configuration actuelle, les juges des tribunaux de base.

Tout cela entraîne nécessairement des confusions en matière de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice entre l'administration locale, qui relève du pouvoir exécutif, et les comités de conciliateurs.

Cette tendance est renforcée au regard des pouvoirs que l'administration locale exerçait antérieurement dans la gestion de la justice. Les lois et coutumes en vigueur sous le régime colonial ont contribué à l'amalgame entre pouvoir administratif et pouvoir

judiciaire ; ensuite, pendant des décennies et jusqu'à un passé récent les préfets et bourgmestres, autorités d'un niveau s'apparentant respectivement à celui des actuels gouverneurs de province et maires de districts, étaient investis de pouvoirs d'arrestation qu'ils exerçaient via leurs subalternes. Les marques que ces héritages ont pu laisser dans les consciences expliquent en partie l'existence d'une certaine confusion quant aux limites de l'action des administrations en matière de justice y compris dans le chef des populations - et la tendance de certaines autorités locales à s'impliquer, voire à s'immiscer dans ce domaine. Cette posture de *légitime intervention* qui demeure présente au sein de l'administration conforte la résistance de certains de ses représentants à laisser les comités de conciliateurs assumer pleinement leur responsabilité première en matière de résolution des conflits.³⁵⁴

Les actes d'ingérence qui en découlent entraînent une perte de confiance de la population dans la capacité des comités de conciliateurs à maintenir leur indépendance et à traiter les affaires de façon impartiale.

Le problème a d'ailleurs été reconnu par le Président de la République dans son discours, lors de la célébration des dix ans des comités de conciliateurs, le 17 octobre 2014 au Petit Stade de Remera à Kigali. L'un des points d'action repris dans le document de synthèse de ce discours indique : « *Local government authorities not to interfere in Abunzi work; instead they would themselves be involved as actors* »³⁵⁵.

³⁵⁴ Concrètement, certaines autorités le ressentent comme une perte de pouvoir, de ressources et d'un certain statut social. Voir RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*, non-publié.

³⁵⁵ République du Rwanda, Ministère de la Justice, *Actions from H.E. Paul Kagame meeting with Abunzi held on 17th October 2014 (Excerpts from H.E. Speech)*, non-publié.

3.3.5. Conciliation versus jugement : le défi fondamental

La loi définit le comité de conciliateurs comme un organe chargé de la conciliation obligatoire des conflits, préalablement à la saisine des juridictions de premier degré, siégeant dans des matières spécifiques³⁵⁶. L'ambiguïté de ce concept de « conciliation obligatoire » se retrouve dans la procédure décrite par la loi. Par conséquent, même si les parties en conflit ne se sentent pas prêtes à être conciliées, elles doivent obligatoirement passer par les comités de conciliateurs, qui pourraient dans un second temps, renoncer à concilier pour trancher le litige. Cette double possibilité, concilier ou trancher, expose les justiciables et les conciliateurs à de grands défis.

Les données collectées au cours du monitoring révèlent que dans la grande majorité des cas portés devant les comités de conciliateurs, les *Abunzi* ne concilient pas les parties et doivent prendre une décision : la conciliation n'aboutit que dans 24.4% des cas au niveau de la cellule et à 12% des cas au niveau du secteur. Les entretiens avec les parties confirment ces observations : seule une partie interrogée sur douze (aux niveaux de la cellule et du secteur confondus) dit avoir obtenu une solution conciliée³⁵⁷.

Comme on l'a vu précédemment, il est rare que des parties en conflit soumettent leur cas au comité de conciliateurs sans avoir cherché au préalable une solution auprès d'une autre instance locale de résolution des conflits. Ces instances tentent en principe d'aboutir à une solution conciliée : en fait, elles n'ont pas d'autre choix n'ayant pas de mandat légal pour trancher les conflits. Lorsque la conciliation échoue à ce niveau, les parties sont alors obligées de refaire le même exercice devant le comité de conciliateurs. Or, à la base, la recherche

³⁵⁶ Article 3, premier paragraphe, loi organique de 2010.

³⁵⁷ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

de conciliation doit émaner des parties elles-mêmes ; si lorsqu'elles se présentent devant le comité *Abunzi*, cette résolution a déjà été trop éprouvée par d'infructueuses tentatives antérieures, cela réduit d'autant la marge de manœuvre des conciliateurs pour aboutir à la conclusion d'une entente entre elles. Il faut considérer ici que dans tout mécanisme de conciliation, il existe un seuil au-delà duquel les bonnes dispositions des parties à se prêter à l'exercice se voient par trop réduites pour que la démarche puisse encore réussir.

Cependant, un autre phénomène doit aussi être rapporté : lors des séances observées au niveau des cellules, il est apparu que les conciliateurs prennent souvent une décision bien que les parties semblent d'accord pour se concilier (60.6% des séances observées au niveau de la cellule)³⁵⁸. Au niveau du secteur, ceci est moins fréquent (18.2%), les parties étant probablement moins prêtes à se concilier en appel, alors que la conciliation vient d'échouer au niveau de la cellule. Le constat opéré au niveau de la cellule est néanmoins problématique : pourquoi les conciliateurs prennent-ils une décision lorsque les parties semblent d'accord pour se concilier ? Il est probable que prendre une décision leur semble plus facile³⁵⁹. Pourtant, dans leur attitude, les conciliateurs ont tendance à se positionner comme des conciliateurs plutôt que des juges (85.6% des séances observées au niveau de la cellule et 76.3% au niveau du secteur), essayant de rapprocher les parties vers une conclusion commune (83.3% des séances observées au niveau de la cellule et 78.9% au niveau du secteur) et à proposer des solutions possibles de conciliation (82.5% des séances observées au niveau de la cellule et 71.1% au niveau du secteur)³⁶⁰. Ce constat contradictoire peut trouver son origine du côté des parties dont la moitié déclare avoir

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ RCN Justice & Démocratie, (avril 2014). *Rapport de supervision de formation globale à Rutunga-Gasabo*, Kigali, non-publié.

³⁶⁰ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

perçu les *Abunzi* plutôt comme des juges, surtout au niveau du secteur³⁶¹. Ceci peut être dû à une idée préconçue selon laquelle les conciliateurs sont des « juges communautaires » dont le rôle est de trancher et non de concilier. L'héritage des juridictions *Gacaca* est encore renforcé par le fait que de nombreux conciliateurs y étaient des juges *Inyangamugayo*³⁶².

Le fait que les conflits portés devant les comités de conciliateurs ne trouvent que rarement une solution dans la conciliation est regrettable, notamment d'un point de vue social car les parties qui réussissent à se concilier surmontent durablement le conflit. En revanche, quand elles n'y parviennent pas, il existe un risque d'aggravation ou de résurgence du conflit, et à terme, d'atteinte à la cohésion sociale des communautés entre elles.

Par ailleurs, le principal avantage des comités de conciliateurs, à savoir assurer une justice conciliatrice et proche de la population, perd ses atouts et ne laisse plus voir que ses désavantages ou lacunes en matière de ressources matérielles et de personnel insuffisamment qualifié. La population perd alors confiance en ce mécanisme, et il est probable que les justiciables recourront plus systématiquement au système judiciaire ordinaire après être passé devant les comités de conciliateurs. Ainsi, l'un des objectifs implicites de la création du système des comités de conciliateurs, à savoir désengorger les juridictions ordinaires, perd de sa force, et les juges pourraient *in fine* s'occuper d'affaires qui n'ont pas été

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Notons néanmoins que des facteurs méthodologiques doivent être mis en avant : par exemple, la perception des parties peut varier en fonction du facteur temps (est-ce que toutes les parties ont un souvenir précis de ce qui s'est passé devant les comités de conciliateurs après une certaine période ?) et du résultat de la conciliation (qui peut être estimé comme favorable ou défavorable par rapport aux intérêts particuliers des parties). Ensuite, la présence d'observateurs externes peut aussi influencer sur la présence et le comportement des conciliateurs, notamment sur le mandat (conciliateur *versus* juge), l'attitude adoptée vis-à-vis des parties, l'importance attachée aux procédures, le temps accordé aux tentatives de rapprochement des parties etc.

« correctement » réglées par les comités de conciliateurs.

3.4. LA JUSTICE ABUNZI, UN OUTIL DE PROMOTION DES DROITS DES FEMMES?

Au niveau local, les femmes ont longtemps été écartées de la résolution traditionnelle des conflits, que ce soit en tant que juge, conciliateur ou même, justiciable. Cette section entend examiner comment la femme rwandaise a su développer un rôle plus actif dans la résolution des conflits depuis la fin du génocide (3.4.1.), et comment elle a pu trouver sa place comme justiciable devant les comités de conciliateurs (3.4.2.).

3.4.1. Le rôle actif des femmes dans la résolution des conflits : un progrès, non sans obstacles

Traditionnellement, au sein des anciens *Gacaca*, seuls les hommes pouvaient devenir *Inyangamugayo*, et les femmes n'étaient pas autorisées à prendre la parole³⁶³. Au niveau local, la résolution des conflits était la responsabilité des hommes ; ce qui a continué à prévaloir lors de l'institutionnalisation des *Gacaca* post-génocide. Respectant la tradition, on a constaté au début que les *Inyangamugayo* étaient surtout des « vieux hommes sages ». Mais lorsque nombre d'entre eux a été mis en accusation devant les *Gacaca*, ils ont notamment été remplacés par les femmes³⁶⁴. Toutefois, suivant un rapport paru en 2012, un tiers des *Inyangamugayo* en fonction en 2005 étaient des femmes³⁶⁵. Par

³⁶³ MOLENAAR A., *Gacaca, grassroots justice after genocide : the key to reconciliation in Rwanda?*, Leiden, 2005, p. 12.

³⁶⁴ INGELAERE B., *Peasants, power and the past the Gacaca courts and Rwanda's transition from below*, Anvers, 2012, pp. 199-200.

³⁶⁵ National Service of Gacaca Courts, *Administrative Report of National Service of Gacaca Courts*, Kigali, 2012, p. 46.

conséquent, les Rwandaises ont été progressivement de plus en plus impliquées dans la résolution des conflits au sein de la justice traditionnelle institutionnalisée. Aujourd'hui, elles peuvent s'asseoir et prendre la parole auprès des hommes. En outre, de nombreuses femmes sont devenues sages ou chefs de village³⁶⁶. Elles sont impliquées à toutes les étapes de la résolution des conflits, en tant que membres d'*Inama Ngishwanama*³⁶⁷ : en fait, elles posent des questions pour comprendre le litige et facilitent les séances de conciliation. Mais la participation des femmes à la résolution des conflits est encore plus concentrée et active au sein des CNF et dans les groupements informels de femmes, comme les groupes d'entraide socio-économiques, etc.³⁶⁸. Quant aux comités de conciliateurs, la loi organique exigeait déjà en 2006 qu'au moins 30% des conciliateurs soient des femmes³⁶⁹. Actuellement, la contribution des femmes à la résolution des conflits au niveau local est pleinement reconnue, comme l'illustre ce témoignage :

« Les femmes [Abunzi] étaient très actives. Elles voulaient à tout prix que nous aboutissions à la conciliation. Elles donnaient beaucoup de conseils »³⁷⁰.

Au-delà de cette évolution positive, des défis particuliers concernent cependant les femmes-*Abunzi* : elles sont plus souvent absentes des séances de leur comité (taux d'absentéisme : 37.3% des femmes contre 23% des hommes au niveau de la cellule ; 32% des femmes contre 27.7% des hommes au niveau du secteur)³⁷¹ car elles assument différentes tâches et fonctions familiales, sociales, etc. ;

³⁶⁶ RCN Justice & Démocratie, (2013). *Justice coutumière*, Bulletin n° 41.

³⁶⁷ Rassemblement spontané de conseillers qui règlent des conflits, discuté plus en détail supra page 49.

³⁶⁸ RCN Justice & Démocratie, (mars 2013). *Projet « Justice communautaire, moteur de réconciliation »*, Rapport final, Kigali, p. 73.

³⁶⁹ Article 4, loi organique de 2006. Voir aussi article 4, loi organique de 2010.

³⁷⁰ RCN Justice & Démocratie, (2013). *Justice coutumière*, Bulletin n° 41.

³⁷¹ RCN Justice & Démocratie, (2014). *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali.

d'autant plus lorsqu'elles sont en âge d'avoir des enfants³⁷². A cela s'ajoute un manque de compréhension de leurs maris vis-à-vis des charges qui leur incombent. Cela pourrait d'ailleurs être à l'origine de conflits au sein des familles³⁷³.

3.4.2. Le sort des femmes devant les comités de conciliateurs

Des justiciables plus conscientes de leurs droits...

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les femmes constituent la majorité des parties plaignantes qui soumettent devant les comités de conciliateurs au niveau de la cellule, des cas relatifs spécifiquement au respect d'un droit foncier ; sur base des lois successorales, des lois sur l'administration et la gestion de la terre ou des lois concernant les violences basées sur le genre³⁷⁴. Cette proportion élevée de femmes plaignantes indique qu'elles sont conscientes de leurs droits et engagées dans une démarche proactive de réclamation ou défense de ces droits, ce qui dénote un développement positif en termes d'émancipation juridique. La dissémination des lois en faveur de l'égalité des droits, entre les hommes et les femmes, semble avoir contribué au développement d'un « réflexe légaliste » parmi les populations de femmes rurales³⁷⁵.

³⁷² RCN Justice & Démocratie, (2014). *Rapport de l'atelier interne de 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013*, non-publié.

³⁷³ *Ibidem*

³⁷⁴ Voir notamment les dispositions sur le partage des biens communs lors de la séparation d'une union polygamique dans l'article 39, loi n° 59/2008 du 10/09/2008 portant prévention et répression de la violence basée sur le genre, *J.O.R.R.* n° 14 du 6/04/2009. Voir également RCN Justice & Démocratie, *Résultats baseline projet ILPRC – septembre - décembre 2013*, Kigali, 2014.

³⁷⁵ Entre 2011 et 2014, RCN Justice & Démocratie a mis en œuvre un projet dans 15 districts visant à améliorer le respect des droits fonciers des femmes, notamment en renforçant les capacités d'ONG locales dans l'aide juridique et le

...mais toujours victimes de discriminations

Ces chiffres encourageants ne sauraient toutefois masquer une autre lecture des raisons pouvant expliquer la proportion élevée de femmes plaignantes : la persistance de pratiques coutumières défavorables à l'accès des femmes à la terre, qui les poussent à saisir les mécanismes de justice de proximité afin de protéger ou recouvrir leurs droits fonciers. Ces résistances sont ancrées dans la société, et elles apparaissent dans la pratique des *Abunzi* ainsi que dans la perception de la population. D'une part, bien que les *Abunzi* connaissent le principe d'égalité entre les sexes, le mettre en application reste problématique car en conflit avec la tradition³⁷⁶. D'autre part, les décisions que les comités de conciliateurs prennent en faveur des femmes ont tendance à être mal perçues par les parties perdantes (hommes et femmes) et par la population. Bien que globalement connu, le fondement des lois en faveur de l'accès équitable des femmes à la terre reste aussi largement incompris car il renvoie à une répartition « genrée » des rôles au sein de la famille et de la société³⁷⁷.

Ainsi, les femmes ont longtemps été écartées de la résolution traditionnelle des conflits, mais leur implication au sein de la justice

plaidoyer, en sensibilisant des communautés locales sur les droits fonciers des femmes et en entreprenant des activités de plaidoyer au niveau national, fondé sur du monitoring extensif. Ce projet, qui s'intitulait *Beyond Raising Awareness: Shifting the Social Power Balance to Enable Women to Access Land in Rwanda*, était financé par ONU Femmes et cofinancé par l'Ambassade de la Suède au Rwanda.

³⁷⁶ RCN Justice & Démocratie, (mai 2014). *Rapport formation globale à Juru-Bugesera*, Kigali, non-publié. Voir aussi ce témoignage d'autres conciliateurs dans le secteur urbain, nota bene, de Kimihurura, district de Gasabo, qui disaient que « parler d'égalité entre homme et femme c'est enlever aux hommes leur pouvoir en tant que chef de famille. Cela est source de mécontentement au sein des foyers. Pour ces hommes, égalité de droits signifie perte de pouvoir et le respect devant les femmes », RCN Justice & Démocratie, (avril 2014). *Rapport formation globale à Kimihurura-Gasabo*, Kigali, non-publié.

³⁷⁷ RCN Justice & Démocratie, (mars 2013). *Projet « Justice communautaire, moteur de réconciliation »*, *Rapport final*, Kigali, p. 70.

traditionnelle institutionnalisée semble aujourd'hui acquise, tant du côté « actif » comme acteur de la résolution des conflits, que du côté de la femme justiciable qui connaît et réclame ses droits. Néanmoins, en tant que justiciable, la femme se heurte toujours aux résistances sociales, et les *Abunzi* semblent eux-mêmes parfois peu convaincus et réticents à appliquer le principe de l'égalité des sexes.

CONCLUSION

Avec cet ouvrage, RCN Justice & Démocratie clôture une série de trois publications sur les mécanismes de résolution des conflits au Rwanda, et plus particulièrement sur les comités *Abunzi*. L'analyse qui y est proposée a permis au lecteur de questionner les fondements et les racines de ce système mis en place par une loi de 2004.

Au cours de la dernière décennie, les citoyens rwandais ont été appelés à s'impliquer de plus en plus dans la vie et la gestion de la « cité », à s'engager dans le vivre ensemble, et ce sous le contrôle organisé de l'administration locale, et de l'Etat au niveau central. La résolution des conflits n'a pas échappé à cette évolution, et le recours à un mécanisme préexistant, inspiré de pratiques séculaires, a facilité l'adhésion et la participation des citoyens dans son fonctionnement. Aujourd'hui les *Abunzi* sont devenus une figure emblématique et endogène de la justice de proximité au Rwanda.

Pourtant, le fonctionnement des comités *Abunzi*, régulés par une série de lois et de procédures bien spécifiques, s'éloigne considérablement des modèles informels en place dans la tradition rwandaise. Il s'agit *in concreto* bel et bien d'une institution étatique, dans laquelle les citoyens sont tenus de s'investir.

Tandis que leur mandat tend à s'accroître, et ce aux fins énoncées de

réduire la pression exercée sur l'appareil judiciaire, le nombre des *Abunzi* devrait quant à lui prochainement être réduit. En effet, le système mis en place revêt un caractère exceptionnellement ambitieux, et de nombreux défis sont apparus au cours des années, nécessitant des ajustements pour en améliorer la qualité et l'efficacité.

Les révisions législatives de 2006 puis de 2010, ainsi que la révision initiée en 2013 et toujours en discussion, illustrent les contraintes auxquelles le législateur tente d'apporter des réponses. Elles montrent aussi, et surtout, la volonté de l'Etat rwandais de renforcer et élargir le mandat de ce mécanisme, et de l'asseoir durablement dans le paysage de l'administration locale.

Du côté des contraintes, le faible niveau de qualification des membres des comités, les limites du bénévolat, ou les difficultés pour organiser efficacement un véritable accompagnement et une supervision des comités continuent à ressortir avec acuité. Le passage de 12 à 7 *Abunzi* par comité, prévu dans la loi à venir, est un exemple de la volonté de rationaliser le fonctionnement de ces comités, d'améliorer la qualité de la conciliation, d'affiner le profil et les compétences requises des conciliateurs.

En ce sens, et au-delà des ajustements normatifs, les mesures prises par le gouvernement, et en particulier par le ministère de la Justice, sont remarquables pour faire évoluer l'efficacité du système.

Les moyens manquent pourtant toujours cruellement.

En effet, les observations menées par RCN J&D permettent de constater les dysfonctionnements persistants, et d'envisager avec son partenaire ministériel les ajustements encore nécessaires :

- le niveau initial de qualification des *Abunzi*, et l'accès de tous les comités à des formations harmonisées et suffisamment substantielles restent un défi majeur. Des efforts devront encore être fournis pour finaliser la rédaction d'un curriculum

Conclusion

unique de formation, intégrant à la fois des éléments de droit et de procédure mais aussi des éléments sociologiques et éthiques indissociables des techniques de conciliation. Les mises en situation et exercices pratiques doivent être privilégiés en complément de l'acquisition de connaissances purement théoriques. La bonne coordination de toutes les parties prenantes engagées dans la formation des comités est également un gage de réussite de cet objectif ;

- L'encadrement, la formation continue et le contrôle des comités *Abunzi*, assurés par les MAJ, doivent être soutenus : la forte implantation des *Abunzi* est un défi majeur pour les MAJ qui couvrent de grands territoires avec des moyens humains et logistiques limités ;
- Le lien entre les comités *Abunzi* et les tribunaux de base, et notamment le coaching technique des comités par les juges, pourrait être renforcé : il permettrait non seulement de conforter le travail d'accompagnement et de supervision opéré par les MAJ, mais aussi de rétablir le lien naturel du pouvoir judiciaire avec les comités *Abunzi*, qui en constituent à juste titre le premier maillon ;
- L'indépendance des comités vis-à-vis des autorités administratives et/ou politico-administratives doit être garantie, à travers notamment une clarification continue des rôles et mandats respectifs de ces acteurs locaux ;
- L'exécution des solutions adoptées par les parties en conflit, ou des décisions rendues par les comités doit faire l'objet d'un suivi particulier et de l'attribution de moyens spécifiques : elle constitue en effet la garantie d'une résolution durable du conflit ;

- Enfin se pose la question de la multiplicité des dispositifs de résolution des différends qui peuvent exister au niveau local et de leur cohabitation avec les *Abunzi*. Certes, ces divers agencements constituent des modes alternatifs qui peuvent contribuer efficacement au règlement des disputes entre citoyens et auxquels ceux-ci peuvent librement s'adresser. Toutefois, ils ne doivent pas être considérés comme autant d'étapes préalables à franchir, voire conditionnant le recours aux *Abunzi* par les justiciables. Tel que le prévoit la loi, toute partie peut saisir directement le Comité *Abunzi* afin que celui-ci examine son affaire. Il constitue l'organe qui doit mener la procédure de conciliation obligatoire prévue par la justice rwandaise.
- Il y a lieu de prendre toute la mesure de ce que cela entraîne en termes de responsabilités spécifiques par rapport à tout autre mécanisme de règlement de conflit : ceci garantit d'une part, la légitimité et la prépondérance de ce système, et permet d'autre part de sauvegarder l'élément de confiance indispensable à toute tentative formelle ou informelle de résolution non contentieuse des différends.

Si le système de justice *Abunzi* offre de fait aux citoyens une justice de proximité, très accessible, peu coûteuse, ancrée au cœur des communautés, il doit aussi veiller à ne pas se rigidifier par un formalisme trop contraignant. La volonté et la nécessité légitimes de l'Etat de réguler l'ordre public doivent trouver l'adhésion des administrés quand il s'agit en même temps de pacifier les relations sociales. C'est grâce à ce subtil équilibre des intérêts généraux et individuels que le système de conciliation rwandais peut devenir un modèle unique et inspirant dans d'autres contextes.

Bibliographie

Sources RCN Justice & Démocratie

BULLETINS

RCN Justice & Démocratie, *Justice & Transitions*, Bulletin n°15, Bruxelles, 2006. En ligne :

http://rcn-ong.be/IMG/pdf/Bull15_2006_03_JusticeEtTransitionsI.pdf

RCN Justice & Démocratie, *Justice coutumière*, Bulletin n°41, Bruxelles, 2013. En ligne :

http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Bulletin_41_-_Justice_coutumiere_VF.pdf

RCN Justice & Démocratie, *Justice de proximité*, Bulletin n° 30, Bruxelles, 2009. En ligne :

http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Bulletin_--.pdf.

PUBLICATIONS

RCN Justice & Démocratie, (janvier 2015). *Concilier avant de juger : La face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*. En ligne :

http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Concilier_avant_de_juger.pdf

RCN Justice & Démocratie, *La justice de proximité au Rwanda : les modes de gestion des conflits fonciers (2007-2009)*, Kigali, réédition de 2014. En ligne : <http://rcn-ong.be/-Publications-?lang=fr>.

RCN Justice & Démocratie, *La justice de proximité au Rwanda : le fonctionnement des comités conciliateurs (2009-2011)*, Kigali, édition de 2014. En ligne : <http://rcn-ong.be/-Publications-?lang=fr>.

RCN Justice & Démocratie et International Development Law Organization (IDLO), *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda: Report of a Pilot Project Concerning Community Level Dispute Resolution and Women's Land Rights*, Kigali, 2010. En ligne : http://www.rcn-ong.be/IMG/pdf/Etude_IDLO-RCN_Rwanda-2.pdf.

**RAPPORTS INTERNES D'ACTIVITE – Formation globale des comités
Abunzi (non publiés)**

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Mayange-Bugesera, Kigali, mai 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Rweru-Bugesera, Kigali, mai 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Shyara-Bugesera, Kigali, mai 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Ngeruka-Bugesera, Kigali, mai 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Juru-Bugesera, Kigali, mai 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Ruhuha-Bugesera, mai 2014.*

RCN Justice et Démocratie, *Rapport formation globale à Kabacuzi II-Muhanga, Kigali, mai 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Bumbogo-Gasabo, Kigali, avril 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Jabana-Gasabo, Kigali, avril 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Kacyiru, Kigali, avril 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Kimihurura-Gasabo, Kigali, avril 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Rusororo-*

Gasabo, Kigali, avril 2014.

RCN Justice & Démocratie, *Rapport de supervision de formation globale à Rutunga-Gasabo, Kigali, avril 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Nyamata-Bugesera, Kigali, avril 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Gisozi et Kacyiru-Gasabo, Kigali, mars 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Nduba-Gasabo, mars 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Remera – Gasabo, Kigali, mars 2014.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation globale à Rusororo-Gasabo, Kigali, mars 2014.*

RAPPORTS INTERNES D'ACTIVITES – Formations initiales des comités *Abunzi* (non publiés)

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation initiale à Gashonga et Rwimbogo-Rusizi, Kigali, décembre 2013.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation initiale : Kirehe, Mushikiri, Nyamugali et Nyarubuye, Kirehe, septembre 2013.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation initiale : Bumbogo et Rutaunga à Gasabo, septembre 2013, Kigali.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation initiale à Nyamata, Musenyi, Ntarama et Rilima-Bugesera, Kigali, septembre 2013.*

RCN Justice & Démocratie, *Rapport formation initiale à Bumbogo et Rutaunga-Gasabo, Kigali, septembre 2013.*

DIVERS RAPPORTS D'ACTIVITES – Autres (non publiés, disponibles sur demande)

RCN Justice & Démocratie, *Résultats baseline projet ILPRC – septembre-décembre 2013*, Kigali, 2014.

RCN Justice & Démocratie, *Rapport de l'atelier interne des 16-17 juin 2014 avec les partenaires ARAMA & Imbaraga sur les résultats du monitoring Abunzi – Étude de base 2013-2014*.

RCN Justice & Démocratie, *Rapport sur la formation de rappel des agents de monitoring des organisations partenaires ARAMA et IMBARAGA et des agents du ministère de la Justice à Kabgayi-Muhanga*, Kigali, avril 2014.

RCN Justice & Démocratie, *Rapport de suivi du monitoring par les OSCs - CC secteur Shyamba-Bugesera*, Kigali, septembre 2013.

RCN Justice & Démocratie, *Projet « Justice communautaire, moteur de réconciliation », Rapport final*, Kigali, mars 2013.

RCN Justice & Démocratie, *Résultats des travaux en groupe, des échanges et discussions en plénière lors de la table ronde de district de Kirehe, 19 septembre 2012*, Kigali, septembre 2012.

RCN Justice & Démocratie, *Résultats des échanges du Focus group population sur l'appréciation du fonctionnement des instances villageoises CNF, sages, Comités d'Umudugudu*, Kigali, 2012.

Auteurs

DOUGHTY K. (2011), *Contesting Community: Legalized Reconciliation Efforts in the Aftermath of Genocide in Rwanda*, Publicly accessible Penn Dissertations, Paper 333.

DOUGHTY K. (2014), *Our goal is not to punish but to reconcile: Mediation in Post-Genocide Rwanda*, American Anthropologist.

GASAMAGERA W. (26-29 juin 2007), *The Constitution Making Process In Rwanda: Lessons To Be Learned*, 7th Global Forum for Reinventing Government, Vienne. En ligne:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026620.pdf>

INGELAERE B. (2012), *Peasants, power and the past. The Gacaca courts and Rwanda's transition from below*. PhD, Antwerp, University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management.

MOLENAAR A. (2005), *Gacaca, grassroots justice after genocide: the key to reconciliation in Rwanda?*, Leiden.

MUSAHARA H. et HUGGINS C. (2005), *Land reform, land scarcity and post-conflict reconstruction: A case study of Rwanda*. En ligne: <http://www.issafrica.org/pubs/Books/GroundUp/6Land.pdf>

REYNTJENS F. (1990), *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Politique africaine 40.

REYNTJENS F. (1985), *Pouvoir et droit au Rwanda. Droit public et évolution politique, 1916–1973*, Musée Royale de l'Afrique Centrale, Belgium.

Organisations internationales

Amnesty International, Rwanda: Gacaca: A question of justice, 2002. En ligne : <https://www.amnesty.org/en/documents/afr47/007/2002/en/>

Banque Mondiale, *Budgeting for Effectiveness in Rwanda. From Reconstruction to Reform*, World Bank Working Paper n° 205, Washington D.C., 2010.

CAGEP-Consult, *Assessment of the Judicial Sector in Rwanda*, Kigali, 2002. En ligne : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr573.pdf

Human Rights Watch, *Law and Reality: Progress in Judicial Reform in Rwanda*, 2008. En ligne :

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/rwanda0708webwcover.pdf>

International Crisis Group, *End of Transition in Rwanda: A Necessary Political Liberalisation*, Nairobi/Brussels, 2002. En ligne :

<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/rwanda/053-rwanda-at-the-end-of-the-transition-a-necessary-political-liberalisation.aspx>

International IDEA Democracy-building & Conflict Management (DCM), (2005). *The Role Of Constitution-Building Processes In Democratization*. Stockholm.

Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs, *L'impact du rôle des conciliateurs sur la justice rwandaise au niveau de la base*, Kigali, 2008.

Penal Reform International, *Integrated Report on Gacaca Research and Monitoring. Pilot Phase January 2002 – December 2004*, 2005.

UNOHCHR, *Gacaca. Le droit coutumier au Rwanda*. Rapport final de la première phase d'enquête sur le terrain, Kigali, 31/01/1996. Rapport de la deuxième phase d'enquêtes sur le terrain, Kigali, 30/06/1996.

USAID, USAID country profile. *Property rights and resource governance. Rwanda*, 2001. En ligne :

http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Rwanda_Profile.pdf

USAID dans USAID Land Project, *Abunzi Capacity Assessment*, Kigali, 2012.

Sources nationales

National Service of Gacaca Courts, *Administrative Report of National Service of Gacaca Courts*, Kigali, 2012.

Message du ministère de la Santé sur Twitter du 15 août 2013. En ligne : <https://twitter.com/rwandamoh/status/368253053322805248>

« 11th Leadership Retreat Resolutions », Mars 2014. En ligne : http://www.rcsprwanda.org/IMG/pdf/11th_Leadership_Retreat_Resolutions.pdf

Textes de loi

Loi n° 42/1988 du 27/10/1988 portant Titre préliminaire et livre premier du code civil.

Loi organique n° 08/1996 portant sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises à partir du 1er octobre 1990.

Loi n° 22/99 du 12/11/1999 complétant le livre premier du code civil et instituant la cinquième partie relative aux régimes matrimoniaux, aux libéralités et aux successions, *J.O.R.R.* n° 22 du 15/11/1999.

Loi organique n° 40/2000 du 26/01/2001 portant sur la création des « Juridictions *Gacaca* » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994.

Loi n° 26/2001 du 3/11/2001 modifiant et complétant loi 23/99 du 24/12/1999 portant création de la commission chargée de l'élaboration de la Constitution et de la révision d'autres lois, *J.O.R.R.* n° spécial du 21/11/2000.

République du Rwanda, dernière version de l'avant-projet de la Constitution de 2003.

Constitution de la République du Rwanda du 04 juin 2003, *J.O.R.R.* n° spécial du 4/06/2003

En ligne : <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Rwanda.pdf>

Loi organique n° 07/2004 du 25/04/2004 portant code d'organisation, fonctionnement et compétence judiciaires, *J.O.R.R.* n° 14 du 15/07/2004.

Loi organique n° 16/2004 du 19/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994, *J.O.R.R.* n° spécial du 19/06/2004.

République du Rwanda, Parlement, Chambre des députés, Exposé des motifs, Projet de loi organique n° ... du ... portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs, Recueil des exposés de motifs de 44-435, 2004.

Loi organique n° 17/2004 du 20/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement du comité de Conciliateurs, *J.O.R.R.* n° spécial du 8/7/2004.

Loi organique n° 14/2006 du 22/03/2006 modifiant la loi organique n° 07/2004 du 25/04/2004, *J.O.R.R.* n° spécial du 23/03/2006.

Loi organique n° 31/2006 du 14/08/2006 portant organisation, ressort, compétence et fonctionnement du Comité de Conciliateurs, *J.O.R.R.* n° spécial du 16/8/2006.

Loi organique n° 10/2007 du 01/03/2007 modifiant et complétant la loi organique n° 16/2004 du 19/06/2004 portant organisation, compétence et fonctionnement des « Juridictions *Gacaca* » chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994 telle que modifiée et complétée à ce jour, *J.O.R.R.* n° 5 du 01/03/2007.

Loi organique n° 53/2007 du 17/11/2007 portant régime des travaux communautaires au Rwanda, *J.O.R.R.* n° 2 du 15/01/2008.

Loi organique n° 51/2008 du 09/09/2008 portant code

d'organisation, fonctionnement et compétence judiciaires, *J.O.R.R.* n° spécial du 10/9/2008.

Loi n° 59/2008 du 10/09/2008 portant prévention et répression de la violence basée sur le genre, *J.O.R.R.* n° 14 du 6/04/2009.

Loi organique n° 02/2010 du 09/06/2010 portant organisation, compétence, ressort et fonctionnement du comité de conciliateur, *J.O.R.R.* n° 24bis du 14/06/2010.

Loi n° 02/2011 du 10/02/2011 portant mission, organisation et fonctionnement du Conseil National des Femmes, *J.O.R.R.* n° spécial du 11/02/2011.

Loi n° 21/2012 du 14/06/2012 portant code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative, *J.O.R.R.* n° 29 du 16/07/2012.

Loi organique n° 04/2012 OL du 15/06/2012 portant suppression des « Juridictions *Gacaca* » et fixant les mécanismes de résolution des litiges qui étaient de leur compétence, *J.O.R.R.* n° Spécial du 15/06/2012.

Exposé des motifs du 15 mars 2013 du projet de loi organique N°... du ... modifiant et complétant la loi N° 02/210 OL du 09/06/2010 portant organisation, ressort, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs. En ligne :

http://www.parliament.gov.rw/uploads/tx_publications/DRAFT_ORGANIC_LAW_ON_ABUNZI_..pdf

Projet du 23 avril 2013 de loi organique N°... du ... modifiant et complétant la loi N° 02/210 OL du 09/06/2010 portant organisation, ressort, compétence et fonctionnement du comité de conciliateurs. En ligne :

http://www.parliament.gov.rw/uploads/tx_publications/EXPLANATION_NOTE_-ABUNZI.pdf.

Loi n° 87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées, *J.O.R.R.* n° spécial du 30/10/2013.

Documents officiels

République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification économique, (2014). *ANNEX II-1: 2013/14 Detailed expenditure by budget agency*, Kigali. En ligne :

http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/BUDget_Management_and_Reporting_Unit/Annual_State_Finance_Laws/2013-2014_Original_Finance_Law/Annex_II.1-_Agency_and_Economic.pdf

République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification économique, (2014). *ANNEX II-5: 2013/16 Budget by agency, programme and sub-programme*, Kigali. En ligne :

http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/Budget et Unit/Annual_State_Finance_Laws/2013-14_Original_Finance_Law/Annex%20II.5-%20Programme%20and%20Sub-programmes.pdf

République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification économique, (2014). *ANNEX II-7: 2013/16 Budget by budget agency and by economic categor.*, Kigali. En ligne :

http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/BUDget_Management_and_Reporting_Unit/Annual_State_Finance_Laws/2013-2014_Original_Finance_Law/Annex_II.7-_Agency_and_Economic.pdf

République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification économique, (2014). *2014-2015 Districts Earmarked Transfer Guidelines*.

République du Rwanda, Ministère de la Justice, *Media Brief - Abunzi10*, 2014, En ligne :

http://www.minijust.gov.rw/fileadmin/Documents/Moj_Document/Abunzi10_Media_Brief_English-1.pdf

République du Rwanda, Ministère de la Justice, *Actions from H.E.*

Paul Kagame meeting with Abunzi held on 17th October 2014 (Excerpts from H.E. Speech).

République du Rwanda, Office of the Prime Minister, Statement on cabinet decisions of 17 January 2014.

République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification économique, (2013). *Budget Execution Report For The Fiscal Year 2012/13*. Kigali.

République du Rwanda, (2013). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2013-2018*, Kigali.

République du Rwanda, Office of the Prime Minister, *President Kagame presented the state of the Nation*, 1er janvier 2013.

République du Rwanda, (2012). Commission nationale *Itorero, Volunteerism Policy Paper*, Kigali.

République du Rwanda, (2012). Institut National de la Statistique du Rwanda, *The evolution of poverty in Rwanda from 2000 to 2011: Results from the household surveys (EICV)*. Kigali.

République du Rwanda, Ministère de l'Economie et des Finances, (2011). *Budget Execution Report For The Fiscal Year 2010/11*. Kigali.
En ligne :

[http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/Budget et Unit/Budget Execution Reports/2010-11%20Budget%20Execution%20Report.pdf](http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/Budget_Unit/Budget_Execution_Reports/2010-11%20Budget%20Execution%20Report.pdf)

République du Rwanda, (2010). *Government Programme 2010-2017*, Kigali.

République du Rwanda, (2007). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2008-2012*, Kigali.

République du Rwanda, Ministère des Autorités locales et Affaires sociales, (2001). *National Decentralization Policy*. En ligne :
http://www.kigalicity.gov.rw/IMG/pdf/National_Decentralization_Po

licy.pdf

République du Rwanda, Office of the President of the Republic, (1999). *Report on the Reflection Meetings held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali.

Arrêtés

Arrêté du Premier Ministre, n° 53/03 du 27/07/2001 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de la Commission de réforme législative, *J.O.R.R.* n° 24ter du 15/12/2001.

Arrêté Ministériel n°122, article 7, du 18/10/2004 portant Règlement d'ordre intérieur des comités de conciliateurs, *J.O.R.R.* N°20 du 15/10/2004

Arrêté Ministériel n° 114/11 du 03/08/2006 habilitant les agents de l'Etat et les agents de l'administration locale à exécuter les jugements, les ordonnances et les actes revêtus de la formule exécutoire, *J.O.R.R.* n° 17 du 1/09/2006.

Arrêté Présidentiel n° 43/01 du 16/08/2006 fixant les modalités relatives à l'organisation des élections des membres du comité de conciliateurs, *J.O.R.R.* n° spécial du 16/08/2008.

Arrêté Présidentiel n° 57/01 du 15/10/2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du village, de la cellule et du secteur, *J.O.R.R.* n° 23ter du 1/12/2006.

Arrêté Présidentiel n° 28/01 du 06/07/2009 modifiant et complétant l'arrêté n°57/01 du 15/10/2006, *J.O.R.R.* n° spécial du 30/07/2009.

Arrêté Ministériel n° 82/08.11 du 2/05/2011 portant règlement d'ordre intérieur des Comités de conciliateurs, *J.O.R.R.* n° 19 du 9/5/2011.

Arrêté Présidentiel n° 105/01 du 10/07/2014 déterminant l'organisation et le fonctionnement des organes administratifs du village, *J.O.R.R.* n°30 du 28/07/2014.

Article 2, arrêté Présidentiel n° 170/01 du 23/12/2014 portant attributions du secrétaire exécutif de cellule, *J.O.R.R.* n° 52 du 29/12/2014

Presse nationale

Rwandapedia, *Abunzi*. En ligne :

<http://rwandapedia.rw/explore/abunzi#sthash.f3qTPsAq.dpuf>

Rwanda, GDP per capita. En ligne :

<http://www.indexmundi.com/facts/rwanda/gdp-per-capita>

New Times, *Access-to-Justice project launched in Ngoma district*. 23 février 2013. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *Public urged to make good use of mediators*. 28 juin 2012. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *Reforms to expedite delivery of justice*. 9 décembre 2013. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *Court fees increase rational*. 11 février 2014. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *'Community mediators' role in solving conflicts hailed*. 18 septembre 2014. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *Alternative dispute resolution - quest for affordable, accessible justice*. 8 septembre 2014. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *Pressure eased on courts as local mediators resolve 32,000 cases*. 18 octobre 2013. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *Abunzi credited with settling land disputes*. 27 mai 2014. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>

New Times, *New court fees stir public debate*. 10 février 2014. En ligne: <http://www.newtimes.co.rw/>